

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 05/2026 – PLCC/PGE/AP

PROCESSO PRODOC Nº 0019.2837.4701.0001/2026

INTERESSADOS: ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAPÁ

ASSUNTO: REEDIÇÃO. PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL SINGULAR. REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/2021

EMENTA: REEDIÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER REFERENCIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL SINGULAR. REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/2021. 1. Contratação direta por Inexigibilidade de Licitação. 2. Hipótese do art. 74, inciso V da Lei nº 14.133/2021. 3. Manifestação referencial pela viabilidade jurídica da contratação, sem a necessidade de análise prévia individualizada. 4. Imprescindibilidade de instrução processual adequada, inclusive com preenchimento e satisfação de Lista de Verificação específica para Inexigibilidade no âmbito da Lei nº 14.133/2021. 5. **PARECER REFERENCIAL.**

1. DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

O parecer referencial é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob



o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Trata-se, assim, de instrumento de racionalização do trabalho consultivo desenvolvido, no âmbito deste Estado, pela Procuradoria-Geral do Estado do Amapá (PGE), devidamente regulamentado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CONSUP, por meio da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

O Parecer Referencial é admissível quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, nos termos do art. 1º da norma, que assim resolve:

Art. 1º - Autorizar a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica Especializada, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos anteriormente exarados, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

§1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado. (Grifos Nossos)

A adoção do modelo de manifestação jurídica referencial se coaduna com o propósito de efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, haja vista que promove a racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, conferindo maior celeridade aos procedimentos administrativos em trâmite e gerando, inclusive, economia aos cofres públicos, em consonância com a essência de Administração Pública em sua dimensão Gerencial.

A medida é providencial ao propósito da economicidade, dado que, ao realizar a divulgação do Parecer Referencial a toda Administração Pública, assim como o faz com as minutas padronizadas e as Listas de Verificação, a PGE fornece informação qualificada aos

gestores. De modo que, além de agilizar a tramitação dos processos de contratação, ainda possui o condão de reduzir ou mesmo erradicar possíveis vícios e omissões que poderiam levar o procedimento à declaração de nulidade, gerando economia, celeridade e eficiência.

De antemão, informe-se que a hipótese referencial é a trazida do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de locação de imóvel singular.

Consideradas as particularidades do Estado do Amapá, em que muitos órgãos e entidades ainda carecem de prédios próprios, há um grande número de contratos de locações de imóveis. Desta feita, diante do elevado número de processos que tratam da locação de imóvel singular em que o Poder Público figura como locatário, verifica-se que o tema já foi amplamente debatido no âmbito da Procuradoria de Licitação, Contratos e Convênios – PLCC.

Desta forma, a Procuradoria-Geral do Estado entende mais oportuna a adoção do Modelo Referencial, agilizando o trâmite processual sem descuidar da segurança jurídica necessária à contratação.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, porquanto, via de regra, restringe-se a conferência documental e adequada instrução processual, a qual será orientada por Lista de Verificação específica para a hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei nº 14.133/2021, conforme será melhor abordado em tópico posterior.

De logo, por questão de segurança jurídica, ressalve-se a necessidade excepcional de remessa para opinativo individualizado nos casos de maior complexidade, a juízo do gestor, especialmente quando houver dúvida quanto à singularidade do imóvel.

Nesse cenário, a Procuradoria-Geral do Estado concluiu ser oportuna a adoção do Instrumento Referencial, dinamizando o trâmite dos processos, mas sem descuidar da segurança jurídica necessária à contratação.

a) Do Paradigma:

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta por inexigibilidade de licitação de locação de imóvel singular.

Não serão abrangidos pelo presente manifesto os casos em que houver mais de um imóvel capaz de atender às necessidades da Administração, situação em que a contratação deverá ser precedida de licitação, nos termos do art. 51 da Lei nº 14.133/2021.

Isto porque, quando a Administração adota o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, entre os vários imóveis que podem satisfazer as condições por ela desejadas para ocupação, não mais se encontra na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação por inexigibilidade de licitação. A solução será, necessariamente, a realização de processo licitatório.

Por outro lado, se somente um único imóvel for capaz de atender à necessidade da Administração, estará, então, justificada a inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, devendo ser observados, na contratação direta.

Sabe-se que, nos termos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, existe a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional também reconhece a existência de exceções a essa regra, ao registrar a ressalva dos casos especificados na legislação.

Desse modo, tal como admitiu o poder constituinte, a lei previu casos excepcionais que permitem à Administração Pública realizar contratações diretas, sendo nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado (art. 75) e naquelas em que ele é inexigível (art. 74), conforme dispõe a Lei nº. 14.133/2021.

A presente manifestação referencial, conforme alhures destacado, limitar-se-á à hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

Reitere-se que o paradigma é cabível na hipótese vertente por ser a matéria de instrução processual simples e padronizada, além de ser objeto de análise recorrente nesta PGE e possuir baixa complexidade jurídica.

A pertinência do recurso se evidencia, ainda, em decorrência do art. 4º, I e II da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica do órgão de origem atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

b) Do Procedimento a ser adotado pelos órgãos e entidades:

Deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar os requisitos legais contidos na Lista de Verificação específica elaborada pela Procuradoria de Licitações Contratos e Convênios, disponível no sítio eletrônico da PGE.

O uso deste Parecer Referencial dispensará a elaboração de Parecer Jurídico individualizado, mas exige a remessa dos autos à Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios – PLCC para fins de verificação de conformidade orientativa e atendimento ao prescrito no art. 53, parágrafos 4º e 5º da Lei nº 14.133/2021 e art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 089/2015.

Insta ressaltar que a presente medida referencial tem prazo de validade não superior a um ano, contado a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, no link (url): <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com os arts. 6º e 11, §1º, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

Entretanto, resta garantida a atualidade das orientações, posto que, de acordo com o art. 6º, parágrafo único, do mesmo diploma, em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão/entidade da Administração deverá suscitar ao emissor eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional dos Procuradores do Estado de se manterem atualizados com a legislação e regulamentos editados, bem assim de solicitar os ajustes pertinentes.

2. DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA CONTRATAÇÃO DIRETA SOB A ÉGIDE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

As contratações do Poder Público, em regra, se submetem à obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, oralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

[...]

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com efeito, o procedimento licitatório visa proteger o interesse público, o princípio da isonomia entre os participantes, e ainda, busca evitar atos imorais praticados no âmbito administrativo. Assim, as hipóteses em que não são obrigatórias a realização de licitação são verdadeiras exceções e estão previstas na Lei nº 14.133/2021, dentre elas a contratação direta (art. 72) por inexigibilidade licitação (art. 74).

Destaca-se que a ausência de licitação não exime a Administração de observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações, ainda que no caso em comento esteja caracterizada uma das hipóteses de contratação direta.

No mesmo sentido, ensina Marçal Justen Filho¹:

[...] “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Sobre tal ponto, a Lei nº 14.133/2021 sujeitou as duas espécies de contratação direta ao que se pode denominar de um procedimento comum instituído pelo art. 72, com a indicação minuciosa dos documentos que devem instruí-lo, transcrito em sequência:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I- Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II- Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art.23 desta Lei;

III- Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV- Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V- Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI- Razão da escolha do contratado; VII - Justificativa de preço;

VII-Autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio

¹ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 945.

eletrônico oficial.

Denota-se, portanto, que a formalização dos procedimentos baseados na nova lei deve conciliar as exigências do art. 72 com as especificidades de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Para tanto, no que se refere ao objeto paradigma, a Procuradoria-Geral do Estado elaborou um Manual de Contratações Diretas, disponível em seu sítio eletrônico, https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PGE_c239b1b7ffa929945072d2663817fa92.pdf, e uma Lista de Verificação específica, também disponível no site da Procuradoria, https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PGE_99f6196eee8031d3d5ff358c2e7c1ea5.pdf, a fim de subsidiar a correta instrução dos autos, detalhando minuciosamente as etapas para a formalização do procedimento, que deverão ser estritamente observadas para assegurar a lisura da contratação.

Diante desses aspectos, o modelo de contratação direta por inexigibilidade deve ser adotado com a formalização, cautela e critério necessários, sob pena de sanções legais.

Aliás, dentre as sanções legais no contexto da contratação direta, informe-se que o art. 73 da Lei nº 14.133/2021 traz a seguinte dicção:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Além disso, vale lembrar que “admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei” constitui crime capitulado no Art. 337-E da Lei nº 14.133/2021, cuja sanção prevista é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. Portanto, é da máxima importância a adequada e criteriosa observância/formalização dos requisitos legais a viabilizar uma regular contratação direta, nos termos da presente Manifestação Referencial.

3. DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA AS CONTRATAÇÕES COM ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DO ART.74, INC. V, DA LEI Nº 14.133/2021

A justificativa é um dos documentos mais relevantes da contratação, pois nesta se apresentará todos os elementos concretos e particularidades que fizeram o gestor entender pelo enquadramento e adequação à hipótese em referencial, isto é, precisamente a hipótese de locação de imóvel singular, com fundamento no art. 74, inc.V, da Lei nº 14.133/2021, veja-se:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

[...]

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Como já afirmado, as informações devem ser trazidas na formulação da demanda, com os documentos que compilam as justificativas acerca da necessidade de locação do imóvel e de suas características de instalações e de localização que tornaram necessária sua escolha, para preencher os requisitos para o seu enquadramento na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, V e §5º, da NLLC, vejamos:

a) Avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização e do prazo de amortização dos investimentos:

A forma de comprovação do preço de mercado da locação deve ocorrer por avaliação do móvel, regra geral, feita por meio de agentes da própria Administração, responsáveis pela elaboração dos laudos de avaliação, inclusive, porque o Estado dispõe de profissionais técnicos no quadro efetivo.

Assim, deve constar, em regra, o Laudo Técnico de Avaliação de Imóveis Urbanos elaborado pelo Núcleo de Avaliação e Perícia Técnica da SEINF², que estabelece o valor de locação recomendado.

Ademais, deve haver registro da tentativa de negociação com o proprietário do imóvel, ou mesmo a solicitação de reavaliação do valor junto ao profissional responsável pela elaboração da avaliação, caso o valor proposto pelo locador seja superior ao estabelecido na avaliação. Desta forma, deve-se respeitar o valor recomendado pelo laudo de avaliação, para que a contratação cumpra integralmente o requisito legal.

Por esta razão é pertinente que o setor responsável proceda às medidas necessárias para elaboração de laudo de avaliação do imóvel a ser expedido por agente da administração pública ou regularmente contratado para esse fim, conforme dispõe a Resolução CONFEA nº345/1990, destacando que a emissão de laudos de avaliação prévia de imóveis deve indicar que foi realizada de acordo com a NBR nº 14.653 (ABNT), nos termos das recomendações do TCU no Acórdão nº.849/2024/Plenário/TCU.

Ademais, cumpre ainda lembrar que é dever da Administração de promover a avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos, posto que:

[...] convém destacar que, com o advento da Lei 13.190/2015, foram impostas outras exigências às contratações de locação sob medida que devem ser

²Técnicos da SEINF ou do órgão demandante com a devida habilitação nos termos do CONFEA nº.345/1990

observadas pelos gestores públicos, como, por exemplo, a de que o valor da locação do imóvel não poderá exceder, ao mês, 1% do valor do bem locado (§ 3º do art. 47-A, da Lei 12.462/2011).

Desta forma, sem mais delongas, entende-se ser o momento oportuno para a averiguação da vantajosidade para a Administração em se celebrar um contrato de locação, em detrimento da aquisição de imóvel que lhe atenda as necessidades, o que na verdade deverá ter sido feito nos Estudos Técnicos Preliminares.

b) certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto:

Conforme o art. 74, § 5º, II, da Lei nº 14.133/2021, a locação de imóvel só se justifica se não houver imóvel público adequado que atenda às necessidades da administração. Reputa-se adequado o imóvel que atenda simultaneamente aos critérios de instalação e localização, podendo a indisponibilidade decorrer da inexistência no acervo estadual ou da afetação do imóvel a outro órgão ou entidade pública.

Acrescente-se que os órgãos e entidades da Administração Pública estadual devem utilizar preferencialmente imóveis públicos na execução de suas atividades e que compete ao órgão central de gestão promover o respeito a essa regra. Todavia, inexistindo imóvel público disponível, presume-se a necessidade de locação pelo prazo necessário ao atendimento da demanda.

Quanto a este ponto, nota-se a competência da Unidade de Administração de Bens Imóveis da Secretaria de Estado da Administração (UABI/SEAD) para expedir a Certificação de Indisponibilidade de Imóveis Públicos, informando que não há imóveis ociosos pertencentes ao GEA disponíveis, que atenda aos requisitos solicitados pela Administração.

c) justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

É preciso tratar da necessidade de ainda se demonstrar a “singularidade” do imóvel, posto que a regra constitucional é a de licitar.

O afastamento pela inexigibilidade é exceção, a ser interpretada restritivamente. O caput do art. 74 é cristalino no sentido de que somente será inexigível a licitação quando inviável a competição. Portanto, o imóvel será locado sem licitação por este fundamento quando demonstrada a inviabilidade de competição.

Por isso, ainda persiste a necessidade de demonstrar a inviabilidade da competição, por meio da singularidade do objeto. Em resumo, a singularidade do imóvel ainda precisa ser devidamente demonstrada na justificativa e no termo de inexigibilidade, porquanto é esta natureza singular o maior caracterizador da inviabilidade de competição.

É nesse sentido que este opinativo conclui que permanece a necessidade de demonstração da singularidade do imóvel, para que haja inviabilidade de competição, perfectibilizando a inexigibilidade de licitação, o que há de ser demonstrado também na justificativa de contratação direta.

Para demonstrar a singularidade do imóvel, recomenda-se ao órgão que compile e publique em cada exercício financeiro a intenção de locação anual realizando um chamamento público. Os órgãos ou as entidades deverão realizar o chamamento público com o objetivo de prospectar no mercado imóveis disponíveis para locação que atendam às necessidades definidas no ETP. Não havendo interessados, legitima-se a possibilidade da contratação direta.

4. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO DIRETA

4.1 DA FASE DE PLANEJAMENTO

O novel Regime Jurídico Licitatório instituído pela Lei nº. 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento ao lhe dar mais destaque na fase preparatória da contratação direta e elevá-lo ao *status* de princípio licitatório:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do

julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifo nosso).

Vale lembrar que o planejamento é um dos princípios basilares da Administração Pública insertos no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº. 200/1967.

Para Marçal Justen Filho³ o princípio do planejamento representa “[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inaugura a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Análise de Riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, anteriormente já transcrito.

O planejamento deve ser anual, visando garantir melhor eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, preferencialmente mediante agrupamento de demandas, observado o cronograma estabelecido pelo órgão ou entidade demandante e pela Central de Licitações e Contratos.

Dessa forma, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, é essencial a realização de um planejamento da contratação pública, posto que é nesta fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto.

Para fins de planejamento anual de locações, recomenda-se que o órgão

³FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 128.

interessado elabore e publique, a cada exercício financeiro, a intenção de locação anual por meio de chamamento público. Esse procedimento deve ser realizado com o objetivo de identificar, no mercado, imóveis disponíveis para locação que atendam aos requisitos estabelecidos no ETP.

a) Identificação da necessidade e enquadramento no PAC:

De acordo com o art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa nº 001, de 28 de agosto de 2024, os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual deverão elaborar, anualmente, o respectivo PAC, que deve incluir todas as demandas que pretendem contratar para o exercício subsequente.

Dessa forma, devem os autos indicar se a contratação consta do PAC, ou justificar a ausência, quando for o caso, bem como se a contratação estiver ocorrendo em momento diverso do estabelecido no cronograma previsto.

Ressalta-se que a divulgação da intenção anual de locação de imóveis poderá ser realizada por meio da publicação do PAC ou por meio de chamamento público específico para a locação de imóveis. Feito isso, deve-se dar início ao procedimento eletrônico da contratação, por intermédio do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, cuja utilização é obrigatória nos termos do art. 5º do Decreto Estadual nº 3778, de 18 de outubro de 2021, que regula o funcionamento do referido sistema.

Ressalte-se que, conforme o art. 5º, §1º do referido Decreto, será possível a utilização de outro sistema eletrônico somente na hipótese de realização de licitação em sistema federal próprio, quando envolver recursos federais e cuja utilização seja obrigatória em decorrência de disposição legal, que deverá ser referenciada nos autos do respectivo processo administrativo.

b) Formalização de demanda:

De acordo com a Lei 14.133/2021, a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento interno que apresente os elementos que justificam o pedido de contratação, suas especificações e o fundamento legal,

demonstrando o interesse público envolvido.

Vale ressaltar que, nos termos do art. 11, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

c) Designação do agente de contratação:

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da Lei nº 14.133/2021, é a:

[...] pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Conforme se observa, há previsão legal para que a designação para exercer a função de agente de contratação recaia sobre servidores efetivos, o que foi reiterado pelo Decreto nº 7333, de 30 de outubro de 2024, que, nos termos do art. 3º, § 3º, determina que “o servidor designado para atuar como agente de contratação deve ser, obrigatoriamente, efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração”.

Ademais, o princípio da segregação de funções deverá também ser observado, conforme prevê o art. 12 do Decreto nº 7333/2024, sendo vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Cabe enfatizar que a autoridade máxima do órgão ou entidade designará formalmente agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da licitação e gestão do contrato.

Esta designação se dará pelo instrumento legal ou normativamente previsto, de acordo com a regulamentação específica de cada órgão ou entidade, o que pode ocorrer por atos como portarias, resoluções ou atos equivalentes.

Por fim, ressalta-se que a eventual falta de designação formal para atuar como agente de contratação não causa nulidade da contratação direta, mas pode ensejar responsabilidade pessoal da autoridade responsável pela contratação. Também não está isento de responsabilização o agente de contratação que, mesmo sem designação formal, comete irregularidades no exercício da função, como já deliberou o Tribunal de Contas da União⁴: “A ausência de designação formal não obsta a responsabilização do agente que tenha praticado atos concernentes à função de fiscal de contrato, como o atesto de notas fiscais”.

d) Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e Análise de Riscos, quando for o caso:

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei nº 14.133/2021, é um:

[...] documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Cumpra ao ETP evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, veja-se:

Art. 18. [...].

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser

⁴ Acórdão 12489/2019-TCU-Segunda Câmara.

resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (grifos nossos) [...]

Trata-se, portanto, de importante instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, mas a própria Lei deixa evidente que, em determinadas hipóteses, a sua elaboração será facultada. Veja-se o que dispõe o art. 72, I da norma supracitada:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; [...] (grifos nossos)

Apesar da possibilidade de dispensa do ETP constante no texto legal, este opinativo parte do pressuposto de que o Estudo Técnico Preliminar é instrumento que deve ser obrigatoriamente produzido na hipótese do Art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/2021.

Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, regulamento federal que dispôs acerca da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, traz exceções ao ETP nos seguintes termos:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Ora, se a IN SEGES nº 58/2022 apresentou específica e expressamente as exceções ao ETP, logo, é de se concluir que o ETP é uma obrigatoriedade em todas as demais hipóteses normativas.

Como princípio basilar de hermenêutica jurídica, a lei não contém palavras inúteis. No mesmo sentido, estão as lições de Carlos Maximiliano⁵:

[...] 116 - Merecem especial menção alguns preceitos, orientadores da exegese literal: [...]

e) presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas, devem todas ser entendidas como escritas adrede para influir no sentido da frase respectiva.

Desse modo, não obstante a margem de discricionariedade dada pelo legislador em determinadas hipóteses, entende-se que o estudo técnico preliminar deve ser obrigatório como regra geral, sobretudo na hipótese analisada neste referencial.

De toda sorte, visando a estimular e orientar a elaboração do ETP, a Procuradoria-Geral do Estado publicou em seu sítio eletrônico modelo do documento⁶, o qual poderá ser utilizado para facilitar o planejamento dos órgãos e entidades contratantes.

Especificamente no que tange à locação de imóveis, é essencial que, na fase de elaboração do ETP, sejam analisadas as configurações necessárias para atender à demanda pública, incluindo aspectos como dimensionamento, acessibilidade, regularização jurídica, entre outros requisitos pertinentes.

Quanto à realização da Análise de Riscos, leciona Joel Niehbur⁷ que “[...] pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente”. Em outras palavras, a análise de riscos é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

Por também estar inserto no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, aplica-se o mesmo entendimento de que é necessário, porém, acaso não seja realizada a análise de

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 87/166.

⁶ Disponível em:

https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PGE_5bd84d16ad7b2aad251a1d424b364c4c.docx.

⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes *et al.* *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 93.

riscos, o que pode ocorrer ante a baixa complexidade do objeto, torna-se necessária a apresentação de justificativa devidamente motivada para tanto.

e) Chamamento público:

Reitera-se, nos termos do art. 81 da Lei nº 14.133/2021, que a Administração Pública dispõe da faculdade de solicitar à iniciativa privada a manifestação de interesse na locação de imóveis, por meio de procedimento aberto, iniciado com a publicação de edital de chamamento público.

Dessa forma, antes de se recorrer à contratação direta por inexigibilidade, reforça-se a necessidade de conferir ampla publicidade à intenção de locação, permitindo que potenciais interessados apresentem imóveis compatíveis com as exigências previamente estabelecidas no ETP.

Ademais, caso restem identificados dois ou mais imóveis aptos a atender às necessidades da Administração, impõe-se a realização de procedimento licitatório, conforme determina o art. 51 da Lei nº 14.133/2021, garantindo a observância dos princípios da isonomia, competitividade e economicidade.

f) Termo de Referência:

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia.

Desse modo, considerando que o objeto referencial não se refere a obras e nem serviços de engenharia, o Termo de Referência é o instrumento adequado para subsidiar a contratação nos moldes do art. 74, inc. V, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Segundo o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

XXIII – [...]:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Em linhas gerais, ressalte-se que o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade – técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

4.2 DA ESTIMATIVA DE DESPESA

A estimativa de despesa consistente no procedimento por meio do qual se busca saber o valor aproximado a ser gasto em uma determinada contratação, deve ser realizada por intermédio de técnicas apropriadas, que envolvem, na maioria das vezes, a realização de

pesquisa de preços à luz de certos parâmetros que buscam determinar o chamado preço de referência ou valor orçado da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações diretas deverá ser calculada nos moldes do art. 23, que trata da realização de estimativa de preços nos processos licitatórios.

Segundo o referido dispositivo, o valor estimado deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, em uma comparação com os preços constantes de bancos de dados públicos, levando-se em conta as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades locais.

Ocorre que essa premissa não pode ser levada às últimas consequências, porquanto não é todo objeto que se conforma aos métodos mais tradicionais de precificação. Nesse espectro, inclui-se a hipótese referencial do art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/2021, que, por sua natureza, nutre particularidades de ordem prática a ser consideradas quando da estimativa.

Nesse tocante, buscando uma adequada solução, é importante mencionar que o art. 51 da NLLC determina que a locação de imóveis deverá ser precedida de avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

É indispensável que o laudo de avaliação do imóvel aponte objetivamente?

- a) o valor de mercado do imóvel no estado atual;
- b) quais as adaptações necessárias e qual o custo estimado;
- c) propor um prazo de amortização dos recursos empregados na adequação do imóvel, seja pelo particular ou pelo Estado⁸
- d) pelo Estado, caso decida realizar com meios próprios as devidas adequações

⁸O Estado poderá realizar um locação nos moldes “builttosuit” ou realizar ele próprio as adaptações no imóvel

Portanto, o fato de se tratar de uma inexigibilidade de licitação de locação de imóvel singular não afasta a necessidade de que haja a realização/formalização de estimativas para a contratação direta a ser realizada.

4.3 DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para pagamento dos encargos, no exercício financeiro, é imprescindível para a celebração do contrato, se consignando, portanto, em exigência legal prescrita tanto na Lei nº. 14.133/2021 quanto na Lei nº. 4.320/1962, senão veja-se:

Lei nº. 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

II- Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

[...]

Lei nº. 4.320/1964:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Com efeito, a Administração Pública não poderá contratar diretamente sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Para comprovação das informações orçamentárias, a Lista de Verificação da PGE recomenda anexar o Quadro de Detalhamento de Despesa Geral – QDDG disponibilizado pelo SIAFE. Ademais, deve constar a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. In da Lei Complementar nº 101/2000 e a declaração do ordenador de despesas prevista no art. 16, II do mesmo diploma na hipótese de a despesa incidir no caput

do art. 16.

4.4 DA COMPROVAÇÃO DE HABILITAÇÃO DO LOCADOR

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Por tratar-se de requisito indispensável para a plena regularidade das contratações celebradas pela Administração Pública, a habilitação dos futuros contratantes não pode servir para restringir a contratação.

Ainda que o art. 62 da Lei nº 14.133/2021 conceitue a habilitação como uma “fase da licitação”, esse mesmo diploma legislativo exige que o processo de contratação direta, incluindo dispensas e inexigibilidade, deverá ser instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, conforme teor do art. 72, inciso V.

Especificamente para a locação do imóvel pela Administração, recomenda-se a exigência da seguinte documentação:

- **LOCADOR PESSOA FÍSICA:** Documento oficial com foto; Comprovante de residência;
- **LOCADOR PESSOA JURÍDICA:** registro comercial, ato constitutivo, estatuto ou contrato em vigor, conforme o caso, para pessoas jurídicas de direito privado; cópia de documento oficial com foto do representante legal; comprovante de residência do representante legal;
- **INTERMÉDIO DE IMOBILIÁRIA:** contrato de corretagem.

Em qualquer caso, é de todo oportuno reforçar aos órgãos e entidades da necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação com

emissão de certidão de regularidade, não permitindo que seja celebrado o contrato sem que seja comprovada, na totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

4.5 DA DOCUMENTAÇÃO DO IMÓVEL

Para a mínima razoabilidade da locação de um imóvel pela Administração, deve haver a comprovação da titularidade do imóvel, o que pode ser feita por intermédio do registro do imóvel, certidão negativa de IPTU, recomendando-se, ainda, que seja solicitada a certidão vintenária do imóvel.

E, ainda, recomenda-se que seja solicitado o Certificado de aprovação do sistema de segurança contra incêndio e pânico ou documento equivalente emitido pelo Corpo de Bombeiros.

4.6 DO TERMO DE CONTRATO E DO TERMO DE INEXIGIBILIDADE

As contratações públicas, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumento contratual, conforme delineados no art. 95 e incisos da Lei nº 14.133/2021. Veja-se o texto legal:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

- a) Dispensa de licitação em razão de valor;
- b) Compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Apesar das exceções, as particularidades do objeto referencial denotam ser recomendável a adoção da regra do termo de contrato, justamente para melhor abarcar as especificidades da situação em concreto, considerando inclusive o que dispõe a Lei nº. 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Observe-se ainda que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 108, prevê que a

duração dos contratos de locação de imóvel singular poderá ser celebrado contratos com prazo de até 10 (dez) anos.

Deve-se destacar ainda que o Tribunal de Contas da União e demais Cortes de Contas Estaduais vêm reiterando a impossibilidade de prorrogação dos contratos de locação de imóvel celebrados com fundamento no artigo 24, Lei nº 8.666/93 e art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/21 (dispensa de licitação), através de ajustes tácitos ou verbais. É indispensável a formalização do termo aditivo para prorrogação dos contratos de locação celebrados pelo Poder Público. Vejamos:

Acórdão nº 1127/2009-TCU-Plenário:

[...] 9.1.1 pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei; 9.1.2. **não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado;** 9.1.3. a vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantagem da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93; [...] (grifo nosso)

Frise-se: é vedado ajuste por prazo de vigência indeterminado, cumpre à Administração estabelecer o prazo que entender mais conveniente e oportuno para a celebração dos contratos de locação de imóvel em que figure como locatária, sempre de acordo com as suas reais necessidades e com vistas a melhor vantagem, não estando adstrita ao prazo de vigência de 12 (meses). Não obstante a discricionariedade, é dever do gestor no momento da celebração ou quando da prorrogação contratual motivar o prazo escolhido.

Por último, a previsão do índice de reajuste, no prazo de 12 meses, deve estar

preferencialmente vinculada ao Índice Geral de Preços – Mercado(IGP-M).

E para fins de garantir maior segurança jurídica e celeridade na análise e controle do procedimento, deve constar nos autos Termo de Inexigibilidade condensando as informações mais relevantes da contratação, ao qual será conferida ampla publicidade, junto aos demais instrumentos do procedimento.

Conforme estabelecido na Lista de Verificação, no Termo de Inexigibilidade deverão constar, no mínimo:

- Órgão ou entidade contratante;
- Locador;
- Fundamento legal da contratação;
- Justificativa da necessidade da contratação, incluindo as características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha;
- Prazo de vigência da contratação;
- Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel;
- Disponibilidade orçamentária;
- Autorização da contratação, na forma do art. 72, VIII da Lei nº 14.133/2021.

4.7 DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Por fim, relevante destacar que o legislador criou, por intermédio do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Trata-se de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, que será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.

A fim de garantir a concretização dos princípios da publicidade e transparência

no âmbito das contratações públicas, a Lei nº. 14.133/2021 determina, por intermédio do seu art. 94, que a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, devendo ocorrer no prazo de 20 dias úteis (no caso de licitação) ou de 10 dias úteis (no caso de contratação direta), a contar da data da assinatura.

Informe-se que a hipótese de inexigibilidade fundamentada no art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/2021 consta adequadamente do SIGA e está integrada ao PNCP. Devendo, assim, a Administração Pública zelar pela adequada divulgação por meio do Sistema, em observância do art. 94 da Lei nº 14.133/2021 e em homenagem ao Princípio Constitucional da Publicidade.

4.8 DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA E DE CONFORMIDADE

O art. 53 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos dispõe sobre a necessidade de Manifestação Jurídica atestando a legalidade do procedimento licitatório. Contudo, o §5º do mesmo dispositivo autoriza a dispensa do Parecer Jurídico em determinadas hipóteses, dentre as quais a dispensa em razão da baixa complexidade da contratação.

Nesse sentido, como visto alhures, existe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE que permite – atendidos determinados requisitos – a utilização do mecanismo referencial. Portanto, nas hipóteses de contratação direta abrangidas por esta Manifestação Referencial, a análise jurídica deverá seguir o seguinte procedimento:

a) Da declaração de subsunção às orientações referenciais:

A fim de identificar o enquadramento da situação concreta aos termos do presente opinativo referencial, é essencial que o gestor do órgão ou entidade declare nos autos, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido neste Parecer Referencial. Note-se o que dispõe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE:

Art. 1º [...] §2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial. (Grifos Nossos)

O Anexo I da supracitada Resolução traz o modelo de declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se adequa aos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas. E bem assim, o site da PGE, <https://pge.portal.ap.gov.br/conteudo/licitacoes/modelos>, disponibiliza o respectivo modelo de declaração de conformidade jurídica com/ou sem remessa à PGE.

A mencionada Declaração deverá constar no bojo da instrução processual com remessa dos autos à PLCC. A Declaração deverá estar acompanhada, ainda, da Lista de Verificação, já indicada anteriormente, disponível no site da Procuradoria-Geral do Estado, devidamente preenchida quanto às etapas de responsabilidade do órgão ou entidade demandante, e da análise prévia do setor jurídico responsável no âmbito interno do contratante.

b) Juntada do Parecer Referencial:

Considerando-se o seu intuito consultivo e orientativo, este Parecer Referencial deverá ser anexado aos autos e observado integralmente em cada fase do processo de contratação, visando à plena legalidade dos atos administrativos.

O art. 8º da Resolução nº 006/2020 – CONSUP/PGE fixa a obrigatoriedade de juntada da cópia integral deste Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada. Veja-se:

Art. 8º Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

I- Cópia integral do Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

II- Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I desta Resolução; (Grifos Nossos)

Verifica-se, portanto, que o uso do presente Parecer Referencial evitará a

elaboração de parecer jurídico individualizado, o que ocorrerá sem prejuízo do atendimento ao prescrito no art. 53 da Lei 14.133/2021 e art. 4º da Lei Complementar Estadual n.º 089/2015, quando for necessária manifestação individualizada nas hipóteses excepcionais de maior complexidade.

5. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos, para fins de orientar o procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação de locação de imóvel singular, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

Em cumprimento ao art. 7º, III, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a utilização deste opinativo será condicionada à juntada de:

a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE;

b) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

c) Lista de Verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento, conforme modelo disponível no sítio eletrônico da PGE.

Inobstante todas as orientações emanadas deste Parecer Referencial, os processos cujo objeto seja fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, ainda deverão, após a devida instrução, ser encaminhados à PGE para verificação de conformidade orientativa, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº. 0089/2015, de modo que a análise jurídica será formalizada mediante despacho dispensando-se o envio à autoridade superior para ratificação, prevista na Instrução

Normativa nº 001/2019- PGE/AP(alterada pela IN 002/2022 – PGE⁹).

O presente instrumento passa a vigorar pelo prazo de 01 (um) ano, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, no link (url): <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº006/2020- CONSUP/PGE.

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020 e artigos 6º e 10 do Decreto Estadual nº. 0829/2018.

À superior consideração.

Encaminhem-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá/AP, 24 de março de 2026.

PAULO ROBERTO FONTENELE MAIA

Procurador do Estado do Amapá

MARIA ALICE LOPES LEDA

Procuradora Chefe de Licitações, Contratos e Convênios

⁹Art.1º(...) Parágrafo único: Ficam dispensados de ratificação prevista no *caput*, os despachos e diligências expedidos pelos Procuradores-Chefes, no âmbito do órgão que coordenam.

PROCESSO Nº 0019.2837.4701.0001/2026 - PLCC-CHEFIA/PGE

PROCEDÊNCIA: Procuradoria Geral do Estado do Amapá – PGE

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL Nº 005/2026 – PLCC/PGE/AP. Contratação por Inexigibilidade De Licitação. Locação De Imóvel Singular. Regime Jurídico da Lei Nº 14.133/2021. REEDIÇÃO.

DECISÃO

Vieram os autos do processo em epígrafe para homologação do Procurador-Geral do Estado do Amapá, referente à edição do **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 005/2026 – PLCC/PGE/AP**, de lavra dos Procuradores do Estado do Amapá, Dr. PAULO Roberto Fontenele Maia e Dra. Maria Alice Lopes Leda, *para fins de orientar o procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação de locação de imóvel singular, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.*

No mais, acolhendo na íntegra o Parecer Referencial mencionado, lembro novamente que deverão ser observadas todas as recomendações e providências pontuadas pelos Procuradores que subscrevem o parecer, bem como seu prazo de vigência de 01 (um) ano após sua publicação em sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado (no link <https://pge.portal.ap.gov.br/>), em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

Ante o exposto, **HOMOLOGO**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do Inciso XXVI, art.7º da Lei nº 0089/2015, **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 005/2026 – PLCC/PGE/AP** tendo em vista que está de acordo com o ordenamento jurídico, e que deverá contribuir com orientações gerais a fim de promover a aplicação das diretrizes dele constantes, garantindo a uniformização dos procedimentos necessários para a regular concessão dos direitos pretendidos.



Encaminhe-se cópia do PARECER JURÍDICO N°. 005/2026 – PLCC/PGE/AP aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá, 23 de março de 2026.

THIAGO LIMA ALBUQUERQUE
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ