# PARECER JURÍDICO nº 039/2025

| |
|---|
| **Processo Administrativo: 2025/381** |
| **Inexigibilidade de Licitação nº 003/2025 - PMC** |
| **Interessado: Secretaria Municipal de Saúde** |
| **Assunto: Locação de um imóvel para a Secretaria Municipal de Saúde do município de Colares/PA** |

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO LOCAÇÃO DE UM IMÓVEL PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE COLARES/PA. OBSERVÂNCIA DO ART. 74, V DA LEI FEDERAL Nº 14.133/21. OPINIÃO PELA POSSIBILIDADE.**
**I – Inexigibilidade de Licitação para aluguel de imóvel para funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde.**
**II – Admissibilidade. Hipótese prevista no art. 74, V, da Lei Federal nº 14.133/21.**
**III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.**

## I. DA SITUAÇÃO FÁTICA

O presente cuida de Parecer Jurídico solicitado pela SEMSUL, sobre a regularidade do processo de inexigibilidade de licitação, com objetivo de Locação de um imóvel para a Secretaria Municipal de Saúde do município de Colares/PA, na forma da Lei Federal nº 14.133/21.

Vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133, de 1º e abril de 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório.

## II. DA ANÁLISE JURÍDICA



PGMCOLARES21@GMAIL.COM
Trav. 16 de novembro, s/n – Centro.: 68.785-00. CNPJ.: 05.835.939/0001-90

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei n° 14.133/21, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Em análise aos autos remetidos para análise da Procuradoria, visam a realização de inexigibilidade de licitação, para realizar o aluguel de imóvel para funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 Lei das Licitações, nos casos em que se tratar de compra ou locação de imóvel. O dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:



PGMCOLARES21@GMAIL.COM
Trav. 16 de novembro, s/n – Centro.: 68.785-00. CNPJ.: 05.835.939/0001-90

> 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;
>
> VIII - autorização da autoridade competente

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário.

Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

A melhor doutrina ensina que deve haver uma comunicação entre a necessidade da Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, devendo ser valoradas, para tanto, as características do bem designado, sua localização e as peculiaridades

relacionadas ao interesse público envolvido. Elucidando tal apontamento, segue o magistério do professor Marçal Justen Filho[1], veja-se:

> "As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a Administração encontra o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição."

Nesse entendimento, é importante asseverar que ante a existência de dois (ou mais) imóveis com características que atendem aos anseios da Administração, a realização de procedimento licitatório se torna imperiosa. Ainda que não haja fungibilidade entre os imóveis entre si, integrarão um leque de opções para atender ao interesse da Administração Pública. Ou seja, qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nessas situações, a possibilidade de celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento na inexigibilidade de licitação se mostra ofuscada, abrindo passagem para a realização de licitação, vez que estará presente o elemento fundamental da competição.

Inclusive, caso seja viável a competição, ou seja, no caso de dois ou mais imóveis poderem atender às necessidades da Administração, a regra geral trazida pelo art. 51 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é o dever de licitar, *in verbis*:

> Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

À sequência da análise, o § 5º do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

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

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.

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

Também, deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho[2] :

> Antes de promover a contratação direta, a Administração deve comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo

Destarte, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes.

Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público. Jacoby Fernandes[3] defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

Ponto importante é que seja feita a consulta ao órgão competente quanto à disponibilidade de imóvel com as características necessárias à demanda administrativa, bem como seja certificado nos autos que não há um imóvel público vago e disponível para essa finalidade.

Outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela edilidade solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

[2] Ob. Cit, p. 363
[3] JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 114.133/2021. 11. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021



PGMCOLARES21@GMAIL.COM
Trav. 16 de novembro, s/n – Centro.: 68.785-00. CNPJ.: 05.835.939/0001-90

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender a necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforce-se que o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

Nos autos deste processo analisado, verificou-se que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei 14.133/2021. Não sendo de responsabilidade desta assessoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos. formalização da contratação em cotejo.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do(a) contratado(a).

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado.

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

Outrossim, a pasta interessada na celebração do contrato de locação deverá se ater ainda à diferenciação entre pessoa física e pessoa jurídica. Isso porque, o contrato de locação poderá ser assinado pelo(a) proprietário(a) do imóvel ou por pessoa física ou jurídica com

poderes de representação para tanto, devendo neste caso ser jungida procuração com poderes bastante para aperfeiçoamento e convalidação do ato.

Não obstante ao disposto anteriormente, importante se ressaltar que permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Isso porque, a previsão da dispensa de licitação não afasta os princípios aos quais à administração permanece adstrita, em razão de disposição constitucional expressa.

Desse modo, ainda que caiba ao gestor, em sua margem discricionária, escolher o imóvel que atenda às necessidades da administração pública, deve observar os requisitos fixados em lei para balizar sua conduta.

O objeto da presente inexigibilidade, portanto, aparentemente enquadra-se na hipótese legal outrora referida. Cabe a administração pública, no entanto, verificar se a presente contratação atende aos requisitos elencados em lei. De forma didática, Marçal Justen Filho (2009) estabelece os seguintes critérios:

> a) necessidade de imóvel para satisfação das necessidades administrativas;
>
> b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais;
>
> c) compatibilidade do preço (do aluguel) com os parâmetros do mercado;

Outrossim, cumpre fazer constar no presente processo há avaliação prévia do imóvel e do valor do aluguel, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável. Juntamente com o valor do imóvel é imprescindível que se comprove a inexistência de outro imóvel que atenda às necessidades da administração, fato que foi corroborado nos autos do processo, viabilizando as exigências para concretização da contratação direta que se intenta.

A justificativa fundamentada de necessidade da locação de imóvel, considerando as necessidades da SMS para funcionamento de suas atividades, e ainda, da ausência de imóvel dentro do acervo da administração pública capaz de atender plenamente ao solicitado, conforme declaração de inexistência de imóvel. Outrossim, cumpre fazer constar no presente processo há avaliação prévia do imóvel e do valor do aluguel, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável. Juntamente com o valor do imóvel é imprescindível que se comprove a inexistência de outro imóvel que atenda às necessidades da administração, fato que foi corroborado nos autos do processo, viabilizando as exigências para concretização da contratação direta que se intenta. Em tempo, é importante ressalvar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade – física e documental – do imóvel em questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada com esta municipalidade. Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de

imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o "documento de formalização da demanda" identifica o objeto desejado

Em tempo, é importante ressalvar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade – física e documental – do imóvel em questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada com esta municipalidade. Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o "documento de formalização da demanda" identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. Considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entendemos desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

Nos autos do processo em análise, esta Procuradoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

Desta forma, entendemos que a o procedimento cumpriu com as exigências previstas na legislação, para formalização do aluguel do Sr. Valdemir Oliveira de Sousa, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), conforme laudo e pesquisa mercadológica, para funcionamento da Secretaria Municipal de Assistência Social

## III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Procuradoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, a realização do aluguel do imóvel para funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde, nos termos expostos no processo, com fulcro no art. 72 e art. 74, V da Lei Federal nº 14.133/21.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Colares, PA, 13 de fevereiro de 2025.

ROMULO PALHETA LEMOS MOTA:02497324247

Assinado de forma digital por ROMULO PALHETA LEMOS MOTA:02497324247

**RÔMULO PALHETA LEMOS MOTA**
Procurador-Geral do Município de Colares
Decreto Municipal nº 63/2023