

**PARECER JURÍDICO**  
**Fase Interna**

**Referência:** Comunicação Interna n. 124/2025/GEDEC

**Objeto:** “Locação de Imóvel localizado na Av. Amélia Fukuda n° 1361, bairro: Portal Park Residence, para atender a Lei n° 2.598 de 20 de maio de 2025, conforme termo de referência, em atendimento a Gerência de Desenvolvimento Econômico do município de Naviraí”

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de pedido apresentado pela Gerência de Desenvolvimento Econômico, objetivando a locação de imóvel localizado na Av. Amélia Fukuda n° 1361, bairro: Portal Park Residence, para atender a Lei n° 2.598 de 20 de maio de 2025, conforme termo de referência.

Justifica a Gerência que a destinação do imóvel objeto da solicitação se faz para atender a Lei 2.598 de 20 de maio de 2025, que dispõe sobre a concessão de benefício de incentivo financeiro na forma de pagamento de aluguel.

Ainda, do Documento de Formalização de Demanda extrai-se que a locação do imóvel se justifica pela necessidade de instalação de empresa beneficiada pela lei retrocitada, visando a geração de emprego e renda no município através de mão de obra oriundas do próprio município com a confecção de artigos para o vestuário infantil juvenil e adultos, tais como camisas, camisetas, regatas, entre outros.

Consta dos autos Comunicação Interna n° 124/2025/GEDEC, Pedido de Compra/Documento de Formalização da Demanda n° 62/2025, estudo técnico preliminar, termo de referência, cópia da Lei n° 2.598, de 20 de maio de 2025, Cadastro Imobiliário Completo do Imóvel, Laudo de valiação e Proposta de Locação, Fotos do Imóvel, Pesquisa de mercado, Documentação do Imóvel e do Proprietário, certidões de regularidade fiscal, mapa comparativo, conhecimento da demanda, indicação do objeto e do valor estimado n° 205/2025, e autorização para abertura de licitação.



Ao final foram encaminhados os documentos acima elencados a esta Procuradoria Adjunta, para a devida análise e Parecer Jurídico.

**É a síntese do necessário, passa-se a opinar.**

## **II - DA ANÁLISE JURIDICA - FINALIDADE E ABRANGENCIA DO PARECER JURIDICO**

Por primeiro, impende asseverar, que a presente manifestação jurídica visa assistir a autoridade no controle de legalidade prévia, conforme estabelece o art. 53, I da Lei 14.133/21:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Da análise do dispositivo, infere-se que o controle prévio de legalidade se faz através da função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, não faz parte das atribuições desta Procuradoria Adjunta a análise acerca da discricionariedade da realização de qualquer ato de gestão, presumindo-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as



exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.”  
(Acórdão TCU 1492/21)

À procuradoria Adjunta do Município, incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos das solicitações ora apontadas.

Feitas estas considerações passemos à análise jurídica dos fatos.

**III - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ART. 74, V DA LEI 14.133/2021.**

Inicialmente, deve ser observado que as contratações das entidades públicas devem seguir sempre um regime legal. Nesse aspecto, o art. 37 da constituição Federal determina que 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.

Entende-se assim, que a licitação deve ser a regra. Contudo, há casos que possuem características específicas e tornam impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais. Situações que por ausência de competição, ou inconveniência para o interesse público a licitação não será viável, sendo por isso admitida pela Constituição a contratação direta, desde que devidamente motivada e verificada alguma das hipóteses legais.

No caso em apreço, se tratando de aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária a sua escolha, a mesma configura Inexigibilidade de Licitação, e está disposta no Art. 74, inciso V, da Lei 14.133/2021.

É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Em se tratando de imóvel específico, cujas características almejadas são compatíveis com o interesse público, há a seguinte previsão dos requisitos a serem observados em tais contratações, constante no Art. 74, § 5º, da Lei 14.133/2021:

§ 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.

Conforme escólio doutrinário, é possível observar que a referida previsão legal aponta para uma série de orientações pelas quais o Poder Público tem que se orientar na escolha do imóvel a ser locado:

Assim, não será qualquer imóvel que estará apto a ser comprado ou alugado pela Administração por meio da contratação direta, mas tão somente um com características próprias, singulares, ou seja, quando houver relação de pertinência lógica entre o imóvel escolhido e as necessidades administrativas.

Certo é que a hipótese em estudo vincula a Administração a requisitos para o enquadramento da dispensa:

- a) necessidade de a Administração adquirir ou alugar um imóvel para desempenhar suas atividades;
- b) adequação de determinado imóvel a essa necessidade, com justificativas que demonstrem a sua singularidade e que evidenciem vantagem para a Administração (conforme prescrito no §5º); e
- c) compatibilidade do preço ou do valor do aluguel aos cobrados no mercado, consoante avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis à necessidade de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos (também como preceituado no §5º) (BITTENCOURT, Sergio. **Nova Lei de Licitações**: passo a passo. 2. Ed. Belo Horizonte: 2022, p. 539-540).

A respeito de tais requisitos legais previstos no §5º acima mencionado, o primeiro diz respeito à necessidade de que seja apresentada uma avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos.

O TCU vem se posicionando sobre a necessidade de avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado:

- 1.7. Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que: (...)
- 1.7.2. nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei 8.666/93, art. 24, inciso X (TCU, AC-2243-24/08-1 Seção: 15/07/2008. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça)





Também deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse.

Nesse sentido, ensina o Marçal Justen Filho<sup>1</sup> :

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

Ressaltando que por vezes poderá existir imóvel público disponível, mas que pelas suas características não atenderá ao interesse público almejado pelo contrato de locação.

Jacoby Fernandes<sup>2</sup> 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

Outro ponto relevante é quanto a necessidade de ser apresentada uma justificativa, demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela autoridade, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

No caso em questão após analisar os documentos que instruíram tal solicitação, verificou-se que foram juntadas a 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.

Contudo, não é de responsabilidade desta Procuradoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

#### **IV- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

O art.72 da Lei 14.133/21 dispõe que o processo de contratação direta deve observar um procedimento formal prévio com relação dos documentos que devem conter, estando assim disposto:

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 363.

<sup>2</sup> JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 14.133/2021. 11. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 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:

- 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.

Dessa forma, necessários para a instrução do presente processo o “documento de formalização da demanda” que vai identificar o objeto desejado pela Administração Pública, o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo (nos casos de obras ou serviços).

Com relação a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários (IV), observa-se que consta no Termo de Referência a respectiva adequação orçamentária.

Quanto a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, importante mencionar o que ensina Diógenes Gasparini<sup>3</sup> e Marçal Justen Filho<sup>4</sup>, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais a qualificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Para a escolha do contratado devem sempre ser adotados critérios objetivos e impessoais, de modo que atenda às necessidades da

<sup>3</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465

<sup>4</sup> 7 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526



Administração Pública. Assim, justificada a escolha do imóvel estará devidamente justificada a escolha do contratado.

A justificativa de preços, deve 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, deve constar a autorização da autoridade competente e o ato que autorizou a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Desse modo, diante da análise do presente processo, pode-se concluir, sem adentrar no juízo e conveniência do ato administrativo, que estão presentes os documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, pelo que, o processo licitatório revestiu-se das formalidades legais.

## V- DA CONCLUSÃO

**Ante o exposto**, com fulcro no art. 74, V, da Lei n. 14.133/2021, bem como, em sintonia com os Princípios da Legalidade, Eficiência, Moralidade do Serviço Público, esculpidos no texto Constitucional, opina-se:

a) sem adentrar no juízo de conveniência e oportunidade dos Atos Administrativos, pelo **DEFERIMENTO** do pedido feito pela Gerência de Desenvolvimento Econômico, nos termos de sua Comunicação Interna nº 12/2025/GEMED;

b) o processo **deverá** ser autuado, numerado e corretamente formalizado, com a minuta do contrato ou documento equivalente, cumprindo assim os requisitos necessários, necessitando ainda a ratificação do ordenador de despesa, nos termos do artigo 72 da Lei 14.133/2021.

É o parecer, de natureza meramente opinativa, que deve ser levado ao conhecimento do Consulente.

Naviraí/MS, 27 de maio de 2025.

  
**Glauce Kelly Vidal Cerveira Silva**  
Procuradora Adjunta  
OAB/MS 10.727