

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 016/2025 – COJUR/STDE

PROCESSO Nº P397122/2025

INTERESSADO: Coordenação Administrativa Financeira da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE.

ASSUNTO: Análise de legalidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, visando à locação de imóvel destinado à instalação de empreendimento no âmbito do PRODECON.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021. LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DESTINADOS À INSTALAÇÃO DE EMPREENDIMENTO EMPRESARIAL NO MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE, POR MEIO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – PRODECON. COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO EM RAZÃO DAS CARACTERÍSTICAS DO IMÓVEL. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA PELA EMPRESA TRIUNFO SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA. INSTRUÇÃO DOCUMENTAL MÍNIMA PRESENTE. PARECER FAVORÁVEL À CONTRATAÇÃO.

1. DO RELATÓRIO

O presente processo administrativo de nº P397122/2025 tem como objeto “Serviço de locação de imóveis localizados na BR 222, nº 2977 e Rua Jocely Dantas de Andrade Torres, nº 664 – Distrito Industrial, Município de Sobral/CE, destinados à instalação e funcionamento de empreendimento empresarial no âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico de Sobral – PRODECON.”

O setor requisitante, Coordenação Administrativa Financeira da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE, justificou o pleito sob os seguintes termos:

“A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico (STDE), no exercício de suas competências legais e institucionais, e em alinhamento às diretrizes do Programa de Desenvolvimento Econômico de Sobral (PRODECON), justifica a necessidade de contratação direta, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, para continuidade da locação dos imóveis situados na BR 222, nº 2977, e Rua Jocely Dantas Torres, nº 664, no Distrito Industrial do Município de Sobral/CE, destinados à instalação e funcionamento de empreendimento empresarial incentivado pelo Município.



Os imóveis objeto da presente contratação já vinham sendo regularmente locados pela Administração Pública Municipal para atendimento das finalidades do Programa PRODECON. Com o encerramento do contrato anterior, tornou-se necessária a instauração de novo procedimento de contratação direta, nos moldes da Lei nº 14.133/2021, visando garantir a continuidade da política pública implementada no local.

A opção por nova contratação está devidamente fundamentada na necessidade de atualização do laudo de avaliação imobiliária, na revisão das condições negociais conforme os parâmetros atuais de mercado e na adoção integral dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, em atenção às melhores práticas de governança e transparência na gestão pública.

Os imóveis possuem características estruturais únicas que os tornam adequados para a implementação da política pública em curso no âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico de Sobral – PRODECON. Dentre tais características, destacam-se: galpões amplos com pé-direito elevado, piso industrial, estrutura metálica, docas para carga e descarga, subestação elétrica, áreas administrativas, acessos viários privilegiados e plena adequação à instalação de empreendimentos logísticos e industriais. Essas especificidades foram confirmadas no Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária nº 07/2025, emitido pela Secretaria da Infraestrutura, que também atestou a razoabilidade do valor locatício mensal de R\$ 63.462,00, em conformidade com os preços praticados no mercado local.

Nos termos do art. 8º, inciso III, da Lei Municipal nº 2.208/2022, que regulamenta o PRODECON, o Município está expressamente autorizado a realizar a locação de imóveis destinados à instalação de empreendimentos considerados prioritários, como o presente. A norma dispõe:

“Art. 8º Os benefícios concedidos pelo Programa de Desenvolvimento Econômico de Sobral (PRODECON) têm por finalidade fomentar o crescimento econômico do Município e consistirão em:

[...]

III - Locação de imóveis pelo Município de Sobral destinado a instalação de empreendimentos, em especial os considerados prioritários nos termos dos arts. 6º e 70 desta Lei;”

A continuidade da ocupação dos imóveis representa medida estratégica para fortalecer o ambiente de negócios no Distrito Industrial, promovendo a geração de emprego e renda, a inclusão produtiva e o dinamismo econômico local. Por reunir os requisitos de inviabilidade de competição em razão da singularidade da estrutura física e da localização, a contratação direta por inexigibilidade encontra amparo legal, técnico e econômico, mostrando-se a solução mais eficiente e vantajosa para a Administração.” (Trecho retirado do DFD Nº 38/2025-STDE).

Assim, a área requisitante apresentou Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 38/2025, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, todos fundamentando a contratação direta por inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

A Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (SEUMA) atestaram a inexistência de imóveis públicos compatíveis. O laudo técnico da SEINFRA (Parecer nº 07/2025) fixou o valor locatício mensal em R\$ 63.462,00, totalizando R\$ 761.544,00 no período de 12 meses.

A empresa Triunfo Serviços Administrativos Ltda, CNPJ nº 13.214.033/0001-86, apresentou proposta de aluguel no valor coincidente ao estimado, acompanhada da documentação exigida para fins de habilitação, cuja análise e conferência de regularidade competem aos setores administrativos responsáveis.

Os autos foram devidamente formalizados e instruídos com a seguinte documentação:

- a) 01 - DOCUMENTO_FORMALIZAÇÃO_DEMANDA;
- b) 02 - CI_SOLICITAÇÃO_ABERTURA_PROCESSO;
- c) 03 - DESPACHO_EQUIPE_DE_PLANEJAMENTO;
- d) 04 - ESTUDO_TÉCNICO_PRELIMINAR;
- e) 05 - ANEXO_ETP_LEVANTAMENTO_DE_MERCADO;
- f) 06 - ANEXO_ETP_COMPROVAÇÃO_VALOR_CONTRATAÇÃO;
- g) 07 - ANEXO_ETP_DECLARAÇÃO_INEXISTÊNCIA_IMÓVEL;
- h) 08 - JUSTIFICATIVA_SINGULARIDADE_IMÓVEL
- i) 09 - MAPA_DE_RISCOS;
- j) 10 - INDICAÇÃO_RECURSOS_ORÇAMENTÁRIOS;
- k) 11 - VERIFICAÇÃO_ADEQUAÇÃO_ORÇAMENTÁRIA_E_FINANCEIRA;
- l) 12 - TERMO_DE_REFERÊNCIA;
- m) 13 - SOLICITAÇÃO_PARECER_JURÍDICO

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

2. DA NATUREZA OPINATIVA E DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que, no âmbito da Administração Pública, é princípio basilar que a celebração de contratos deve, em regra, ser precedida de procedimento licitatório.

Contudo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) prevê hipóteses excepcionais nas quais é possível à Administração realizar a contratação direta de bens e serviços, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme disciplinado em seu art. 75, inciso XV.

Nesse contexto, a presente manifestação jurídica tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se, portanto, de manifestação **opinativa e não vinculante**, cuja finalidade é **subsidiar tecnicamente a autoridade competente para a prática do ato administrativo**, sem substituí-la na formação da decisão final.

Tal entendimento está consolidado na doutrina administrativa, como bem expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O parecer jurídico tem natureza opinativa e não substitui a decisão da autoridade administrativa, que pode, justificadamente, acatar ou afastar a orientação jurídica recebida.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022. p. 121).

Ademais, de acordo com o art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999, eventual decisão administrativa que se afaste das orientações jurídicas emitidas deverá ser **devidamente fundamentada nos autos**, o que reforça o caráter **consultivo e não imperativo** desta manifestação.

A jurisprudência de nossos tribunais superiores também consolida o entendimento de que os pareceres jurídicos não geram, por si sós, efeitos vinculantes ou responsabilização direta do parecerista, salvo comprovado dolo ou erro grosseiro.

Neste sentido, destacam-se os seguintes julgados:

STF MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, **Data de Julgamento: 09/08/2007**, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário,



mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ([Link](#))

STF ADPF: 412 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, **Data de Julgamento: 20/12/2019**, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/02/2020

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O parecer jurídico de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento jurídico aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ([Link](#))

STJ AgRg no REsp: 1857636 SP 2020/0008154-6, Relator: Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, **Data de Julgamento: 15/04/2024**, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2024

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. INÉPCIA DA DENÚNCIA. PROCURADOR MUNICIPAL. EMISSÃO DE PARECER. 1. Na linha da orientação desta Corte Superior, "a mera emissão de parecer opinativo encontra-se sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do art. 133 da Constituição Federal" (RHC n. 126.954/SC, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 14/12/2021, DJe de 17/12/2021). 2. Fazia-se necessário que a denúncia descrevesse, em relação aos recorridos, mais do que o exercício de seus misteres, ou seja, a emissão de parecer. Entretanto, não há a indicação de conluio com os demais denunciados ou mesmo atuação que exorbitasse as regras atinentes às funções exercidas. 3. Agravo Regimental desprovido. ([Link](#))

Importa destacar que não há determinação legal que imponha fiscalização posterior quanto ao eventual acatamento das recomendações formuladas pela unidade jurídico-consultiva. Assim, o acolhimento ou a rejeição da orientação jurídica compete exclusivamente à autoridade administrativa responsável, que exerce sua discricionariedade decisória dentro dos limites legais.

Por fim, ressalta-se que o exame aqui empreendido se limita aos aspectos jurídicos formais e materiais da minuta apresentada, não abrangendo juízo sobre conveniência,

oportunidade ou aspectos técnicos da política pública, os quais devem ser avaliados pelos setores competentes da Administração.

Conforme orientação consolidada pela Advocacia-Geral da União, expressa na Boa Prática Consultiva nº 7 (Manual de Boas Práticas Consultivas, Portaria Conjunta nº 01/2016)¹, manifestações jurídicas não devem adentrar, salvo justificadamente, em temas de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Nessas hipóteses, recomenda-se que a autoridade competente se municipe dos elementos necessários à adequada conformação do ato, dentro de sua esfera decisória.

Feitas essas considerações e ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica da matéria.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA DA MATÉRIA

Este parecer jurídico está adstrito às contratações firmadas com fundamento na Lei nº 14.133/2021, em especial às hipóteses de inexigibilidade de licitação.

3.1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal, ao exigir o processo licitatório para as contratações da Administração Pública, admite ressalvas nos casos previstos em lei:

“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, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

(...)”

A licitação é procedimento administrativo, constituído de atos vinculados, mediante os quais o Poder Público busca contratar obras, serviços e compras de forma vantajosa, em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público e ao princípio da igualdade entre os particulares interessados.

¹ <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf>

Todavia, existem situações em que a competição se revela inviável, desnecessária ou inconveniente, autorizando a contratação direta. A Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 74 e 75, elenca as hipóteses de contratação por inexigibilidade e por dispensa de licitação.

No caso em exame, aplica-se a hipótese de inexigibilidade, prevista no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

“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.”

Todos os requisitos previstos no § 5º do art. 74 serão analisados nos tópicos seguintes, a fim de verificar se o pleito segue rigorosamente os preceitos legais.

3.1.1. Da Avaliação Prévia

Nos termos do art. 74, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundada na locação de imóveis, exige a realização de avaliação prévia do bem, compreendendo seu estado de conservação, eventuais custos de adaptação necessários ao uso pela Administração e a razoabilidade do preço em face do mercado.

No caso em exame, consta dos autos o Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária nº 07/2025, emitido pela Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA, que fixou o valor locatício mensal em R\$ 63.462,00 (sessenta e três mil, quatrocentos e sessenta e dois reais), totalizando R\$ 761.544,00 (setecentos e sessenta e um mil, quinhentos e quarenta e quatro reais) para o período de 12 (doze) meses.

O laudo concluiu pela compatibilidade do preço com os valores praticados no mercado local, atestando ainda a adequação estrutural dos imóveis às finalidades pretendidas. Assim, resta atendido o requisito da avaliação prévia, em conformidade com o art. 74, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

3.1.2. Da Inexistência de Imóveis Públicos

O art. 74, § 5º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que, para a contratação direta fundada na inexigibilidade de licitação para locação de imóveis, deve haver a certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido.

Nos autos, verifica-se que foi instaurado o Processo Administrativo Digital nº P385120/2025, no qual a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE, por meio do Ofício nº 229/2025, solicitou à Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG a verificação da disponibilidade de imóveis pertencentes ao acervo municipal que pudessem ser destinados à finalidade em questão.

Em resposta, a SEPLAG informou a inexistência de imóveis municipais vagos que pudessem atender às necessidades apontadas. Posteriormente, a Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente – SEUMA, por meio do Relatório Técnico nº 72/2025, também concluiu pela inexistência de imóveis públicos disponíveis com as características exigidas.

Assim, resta devidamente comprovado o cumprimento do requisito legal previsto no art. 74, § 5º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

3.1.3. Da Singularidade e Vantajosidade

O art. 74, § 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, exige que a Administração apresente justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser locado e que evidenciem a vantagem da contratação.

No caso em análise, os imóveis situados na BR 222, nº 2977, e na Rua Jocely Dantas Torres, nº 664, Distrito Industrial de Sobral/CE, reúnem características estruturais que os tornam adequados à finalidade administrativa pretendida, dentre as quais se destacam: ampla área construída, galpões industriais com pé-direito elevado, piso reforçado, docas para carga e descarga, subestação elétrica, áreas administrativas integradas e localização estratégica em zona industrial.

Além disso, o Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária nº 07/2025 – SEINFRA concluiu que os valores praticados encontram-se em consonância com os preços de mercado, o que reforça a vantajosidade econômica da contratação.

Somam-se a esses fatores as circunstâncias de que não há outros imóveis, públicos ou privados, disponíveis na região que apresentem condições equivalentes de instalação imediata para a finalidade pretendida, conforme já certificado pela SEPLAG e SEUMA.

Dessa forma, restam demonstradas a singularidade dos imóveis objeto da presente contratação, em razão de suas características únicas, e a vantajosidade para a Administração, tanto no aspecto econômico quanto na adequação funcional, atendendo-se plenamente ao requisito legal previsto no art. 74, § 5º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

3.1.4. Da Previsão Orçamentária

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a contratação depende de prévia dotação orçamentária suficiente e compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Conforme documentos acostados aos autos, a despesa encontra-se devidamente prevista no orçamento da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico – STDE, com indicação da fonte de recursos própria e dotação específica para o exercício em curso, conforme indicado no Documento “10 - INDICAÇÃO_RECURSOS_ORÇAMENTÁRIOS”.

Órgão	Função, subfunção, Projeto Atividade	Elemento de Despesa	Fonte de Recurso	
26.01	22.661.0055.2.489	3.3.90.39.00	1.500.0000.00	Municipal

Quanto aos exercícios subsequentes, a cobertura orçamentária dar-se-á mediante a aprovação das respectivas leis orçamentárias anuais e liberação dos créditos correspondentes, conforme dispõe a legislação aplicável.

3.2. DA LIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que a presente manifestação jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, possui natureza opinativa e limita-se à verificação dos aspectos formais e materiais exigidos até o inciso III do art. 72 da referida norma, especialmente quanto à instrução documental mínima, à estimativa de despesa e à justificativa jurídica da contratação direta.

Assim, não compete a esta Coordenadoria Jurídica a análise dos documentos relacionados à comprovação de habilitação e qualificação mínima do contratado (inciso V), tampouco à verificação da autorização formal pela autoridade competente (inciso VIII), os quais deverão ser examinados pelos setores administrativos competentes, em momento posterior, conforme a sequência lógica prevista na legislação.

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que o processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, encontra-se devidamente instruído com: (i) avaliação prévia do bem; (ii) certificação da inexistência de imóveis públicos disponíveis; e (iii) justificativas que evidenciam a singularidade e a vantajosidade da contratação.

Assim, opino pela viabilidade jurídica da contratação, nos termos da legislação aplicável.

Salvo melhor juízo, é o parecer.



**PREFEITURA DE
SOBRAL**
SECRETARIA DO TRABALHO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO



MATEUS SALES PINHEIRO
Coordenador Jurídico da STDE
OAB/CE nº 38.969

**Construindo juntos
um novo tempo.**

Avenida Lúcia Sabóia, nº 215 - Centro - CEP: 62.010-830 - Sobral - CE
Telefone: (88) 3695-4137 - www.stde.sobral.ce.gov.br