



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

PARECER

Inexigibilidade de Licitação Processo Digital nº 203/2025

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura, para contratar, através de Inexigibilidade de Licitação, a locação de imóvel para ser utilizado como garagem e depósito de insumos da Subprefeitura do Distrito de Tuiuty.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da apreciação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (grifamos e sublinhamos)*

Feitas as considerações, passa-se a opinar.

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que **vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação**, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello “a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.”



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, *caput*, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos 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.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da inexigibilidade de licitação fundada no inciso V, do art. 74

O inciso V do art. 74, prevê a hipótese de contratação, através de Inexigibilidade de Licitação, de aquisição ou locação de imóvel, *in verbis*:

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.** (grifamos e sublinhamos)*

O rol constante no art. 74 é exemplificativo. Assim, sempre que se estiver diante de uma situação que caracterize inviabilidade de competição, a Administração está autorizada a proceder à contratação direta, tendo em vista que ausente uma das condições essenciais do processo licitatório, qual seja, a competição.

Para possibilitar o enquadramento da contratação no inciso supra, a legislação elenca requisitos que devem ser atendidos:

Art. 74 [...]

*§ 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. (grifamos e sublinhamos)



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

Ou seja, o preenchimento dos incisos do § 5º é requisito autorizativo para a contratação através de inexigibilidade, do contrário, a licitação se impõe.

Portanto, é necessário esclarecer que a ausência de licitação, para os casos de locação de imóvel, será cabível quando for inviável o atendimento do interesse público através de outro imóvel. Assim, as características do imóvel, tais como localização, dimensão, edificação, destinação, entre outras, são relevantes de tal modo que a Administração não tem outra escolha. Nos casos em que a Administração encontre dois ou mais imóveis que atendam aos requisitos necessários, ou seja, qualquer um deles atende a necessidade pública, estarão presentes os pressupostos da competição e será necessária a licitação.¹

O cumprimento dos requisitos do § 5º, acima destacado é adoção formal imposta pela legislação, que regulamenta a correta instrução do processo administrativo. A avaliação das condições do imóvel é indispensável, estimando, inclusive, os custos indiretos necessários à utilização pela Administração. Por conseguinte, é essencial que seja comprovado que não existem outros imóveis públicos disponíveis para atender a situação. Enfim, é necessária a demonstração da singularidade do imóvel, ou seja, atributos que o tornem necessário e adequado à satisfação do interesse público, além de compatibilizar o preço atribuído com a realidade de mercado.²

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 Lei Federal nº 14.133/2021 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.** (grifamos e sublinhamos)*

Neste sentido, colaciona-se aresto do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos:

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico, cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração.

“Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação, tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização dos serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa... Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustre a finalidade a acudir” (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, p. 277).

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário Oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe atenderia.

Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação. (Acórdão 444/2008, Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar) (grifos nossos).

No caso dos autos, a Secretaria apresenta avaliação elaborada pelo engenheiro civil Léo Cimadon, na sequência nº 015 do processo digital, que resultou em uma estimativa do valor mensal de aluguel do referido imóvel em R\$ 3.450,00. A utilização da avaliação para preenchimento dos requisitos exigidos pela lei deverá ser apurada pela Secretaria demandante, uma vez que extrapola a análise jurídica.

Compete esclarecer que a proposta realizada pela pretensa para o Município é de R\$ 2.500,00 (sequências 13 e 16 do processo digital).

A Secretaria certifica nos autos a inexistência de imóveis públicos disponíveis para instalação do referido serviço no subitem 2.1. do Termo de Referência (sequência 3 do processo digital). Também, no documento anexado na sequência 10 do processo digital, a Secretaria menciona as razões que levaram a escolha do imóvel.

3. Da instrução do processo com base no art. 72

Convém esclarecer que o art. 72 da legislação em comento requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confirmem legalidade à contratação.³

Consta nos autos o estudo técnico preliminar e o termo de referência (sequências nºs 02 e 03 do processo digital), revisados pelo setor de Compras (sequência nº 022), que discriminam o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que sucintamente, mas sob responsabilidade de quem o elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

Acerca da justificativa dos valores propostos, a Secretaria junta ao processo laudo de avaliação elaborado por engenheiro, cabendo à solicitante apurar se os requisitos legais relacionados ao viés técnico e de vantajosidade encontram-se preenchidos.

³ 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.

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 eletrônico oficial.



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

Ademais, no âmbito desta Administração, existe regulamento aderente às diretrizes da Lei, consubstanciado no Decreto 11.477/2022, sendo que os requisitos lá pontuados deverão ser seguidos pela requisitante. Ressalta-se que, a Secretaria requisitante e o Setor de Compras deverão adotar as medidas pertinentes para que o preço esteja de acordo com o praticado pelo mercado, através de ampla pesquisa e comparação nos instrumentos disponíveis, explorando, inclusive, as hipóteses de composição de orçamento autorizadas pela legislação, utilizando, preferencialmente, a pesquisa em portais e o conflito com contratações semelhantes, a fim de garantir ao Município o encontro com a proposta mais vantajosa. Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica do Setor de Compras e da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

O pedido de compra nº 57324 (sequências nº 5 e 7 do processo digital), relacionam a dotação orçamentária que suportará a contratação, cabendo ao setor competente demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV).

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

Os documentos do futuro contratado, ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V).

A razão da escolha do futuro contrato deverá estar pautada em critério objetivo, qual a inviabilidade de competição, para atendimento do pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que, a verificação e a confirmação de que a contratação, bem como os preços propostos estão devidamente justificados, desborda da análise jurídica e devem ser avalizados pela autoridade superior, bem como pela Secretaria solicitante.

4. Conclusões

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais da contratação pretendida, com base nos elementos fornecidos pela Secretaria, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

Diante do exposto, **entendendo a autoridade superior e a Secretaria requisitante que a competição, no presente caso, é inviável, e que os preços propostos condizem com a realidade de mercado, a contratação poderá ser realizada com base no inciso V, do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021 - Inexigibilidade de Licitação**, condicionada, contudo, a apresentação de todos os documentos



MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES
PROCURADORIA-GERAL

pertinentes, especialmente as negativas fiscais, caso não apresentadas ou caso as apresentadas, por ventura, estiverem vencidas, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer e desde que o valor praticado esteja dentro da realidade de mercado.

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura da formalização e/ou da autorização da contratação, conforme inciso II, do art. 94.

Por último, cumpre esclarecer que 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 (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 14 de abril de 2025.

MILENA TASCA
GATTO:014777
25083

Assinado de forma
digital por MILENA
TASCA
GATTO:01477725083
Dados: 2025.04.14
08:51:26 -03'00'

MILENA TASCA GATTO
Subprocuradora-Geral do Município