



Sinimbu/RS, 26 de fevereiro de 2025

Parecer Jurídico nº 19/2025

Referência: Inexigibilidade de licitação

Objeto: Aluguel de imóvel Biblioteca Pública Municipal e Projeto Espaço

Inclusão: desafio e possibilidades

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 74, §5º, DA LEI 14.133/2021. OPINIÃO PELA COMPLEMENTAÇÃO DO LAUDO TÉCNICO, A FIM DE ELUCIDAR A EXISTÊNCIA (OU NÃO) DA SINGULARIDADE DO IMÓVEL.

I - RELATÓRIO

Trata-se de requerimento encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para fins de análise e emissão de Parecer Jurídico, em razão de Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar apresentado pelo Setor de Compras e Licitações, quanto à regularidade do processo de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/2021, para locação de imóvel para abrigar a Biblioteca Pública Municipal e o "Projeto Espaço Inclusão: desafio e possibilidades".

Instruem o presente até este momento: Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Chamamento Público nº 001/2025, com as respectivas Manifestações de Interesse; e Laudo Técnico do Setor de Engenharia (MEM-SMFP-ENG 006/2025).

Dito isso, vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas



características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

344. 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)

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, inc. I e II, e art. 72, inc. III, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de 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.

Passo a fundamentação.

II – ANÁLISE

De início, convém frisar que a análise técnico jurídica (parecer) é vinculada à atividade prevista legalmente como função da advocacia, nos termos da Lei Federal



nº 8.906/94, devendo ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da referida lei), sendo que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstracto”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência, oportunidade e discricionariedade da Administração. Como informa o ACÓRDÃO 648/2007 – TCU o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração

Quanto a análise, as aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, o qual 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:

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.

Nesse sentido, a regulamentação das licitações e contratações públicas se dá por meio da Lei nº 14.133/2021 - Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Portanto, seguro dizer 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, objetivando, em última análise, selecionar a melhor contratação para a Administração Pública.

Todavia, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais. Ou seja, nem sempre a licitação se apresenta viável no caso concreto, seja por ausência de competição, seja por ser inconveniente para atendimento do interesse público. Em razão disso, a Constituição Federal 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.

Isso não significa dizer que a Administração pode atuar de maneira arbitrária. Ao 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.

Pois bem, o caso em análise refere-se à locação de imóvel. Na antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), a compra ou locação de imóveis estava entre as hipóteses de licitação dispensável, conforme art. 24, inc. X, do referido diploma. Atualmente, a Lei nº 14.133/2021 passou a prever a hipótese de licitação inexigível,



quando se tratar de aquisição ou locação de imóvel, cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, nos termos do art. 74, inc. V, *in verbis*:

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

[...]

V - aquisição ou locação de imóvel cuja 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.

Note-se, portanto, que a aquisição ou locação de imóvel será inexigível quando as características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. Sendo necessário a presença de justificativas que demonstrem a **singularidade do imóvel** a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Dito de outra forma, a contratação direta ocorrerá quando as características de determinado imóvel, incluindo sua localização, forem essenciais para cumprir a finalidade da Administração Pública. **Ainda é imprescindível que seja apresentada justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.**

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.

NO CASO DOS AUTOS, a análise quanto à adequação das propostas foi realizada pelo Setor de Engenharia, vide MEM-SMFP-ENG 006/2025. Infere-se do referido Laudo Técnico, que foram apresentadas 3 propostas, sendo que a primeira, feita por Rafael Luiz Jochmis, não atende ao objeto do Chamamento Público nº 001/2025.

Ocorre que, o Laudo Técnico (MEM-SMFP-ENG 006/2025) indica que, tanto a proposta do proprietário Daniel Fernando Backes, como a proposta da proprietária Margareth Bender Hoppe, são adequadas ao objeto do Chamamento Público nº 001/2025. Apenas consta, ao final do laudo, a seguinte menção “[...] esse setor sinaliza a proposta da Sra. Margareth Bender Hoppe com o valor mais adequado a possível locação”.

Observe-se que a Sra. Engenheira apenas diz que uma proposta tem o valor mais adequado que a outra, mas, efetivamente, não atesta a já referida singularidade do imóvel, requisito essencial conforme art. 74, §5º, inc. III, da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso tudo, num primeiro momento, **faz-se necessário que o Setor de Engenharia complemente o MEM-SMFP-ENG 006/2025, indicando a singularidade do imóvel da proposta da Margareth Bender Hoppe (ou a não singularidade), pois tal requisito é imprescindível para que esta Procuradoria se manifeste pela (in)viabilidade de locação via inexigibilidade de licitação, conforme já exposto neste parecer.**

Por fim, cumpre sinalizar ao Setor de Compras e Licitações para que, nos casos de aquisição e locação de imóveis por inexigibilidade de licitação, atente-se quanto a necessidade de certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, conforme Art. 74, §5º, inc. II, da Lei 14.133/2021.

III - CONCLUSÃO



Em face das considerações acima consignadas, o parecer jurídico é no seguinte sentido.

- a) **OPINO** pela complementação do Laudo Técnico (MEM-SMFP-ENG 006/2025), de lavra da Sra. Engenheira Rafaela Marchi Agostini, para que ateste a existência (ou não) da singularidade do imóvel da proposta da Margareth Bender Hoppe, para fins de verificação do cumprimento do requisito previsto no art. 74, §5º, inc. III, da Lei nº 14.133/2021;
- b) **RECOMENDO** ao Setor de Compras e Licitação que, nos demais casos de inexigibilidade de licitação, relativa à aquisição ou locação de imóveis, seja observada a necessidade de instruir o procedimento com a certidão prevista no Art. 74, §5º, inc. II, da Lei 14.133/2021 (certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto).

Face ao exposto, S.M.J., esta é a opinião, de forma que, encaminha-se para decisão, se assim entender, e como entender.

Felipe Fontoura Rezer

Procurador Jurídico do Município
OAB/RS 131.618