



Parecer Jurídico.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. JUSTIFICATIVA. ADEQUAÇÃO DO IMÓVEL FACE AO INTERESSE PÚBLICO. AVALIAÇÃO DO BEM. INEXISTÊNCIA DE IMÓVEIS PÚBLICOS. JUSTIFICATIVAS DE SINGULARIDADE DO IMÓVEL. FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONTINUIDADE DOS TRÂMITES ADMINISTRATIVOS.

1. BREVE RELATÓRIO:

A Gestora do Fundo Municipal de Saúde formula consulta jurídica acerca do Processo Administrativo nº 013/2025, Inexigibilidade nº 004/2025, que tem por objeto a locação de imóvel destinado ao funcionamento de Unidade Básica de Saúde.

2. DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS

De proêmio, é necessário destacar que este parecer jurídico está relacionado única e exclusivamente à verificação dos requisitos formais para locação de imóvel previstos na Lei nº 14.133/21.

Noutras palavras, não serão analisadas a conveniência e oportunidade da locação e, muito menos, especificações, justificativas, valores e adequação do imóvel ao interesse público.

3. DA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE LICITAR – ART. 37, CAPUT, XXI, DA CARTA MAGNA – REGRA GERAL

O art. 37, XXI, da Carta Magna prevê que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública, inclusive dos Municípios, serão realizadas mediante processo licitatório, deixando a cargo da legislação infraconstitucional a definição de casos excepcionais, *in verbis*:

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.

O constitucionalista José Afonso da Silva¹ ensina que licitação é um procedimento administrativo destinado a escolha de particulares para executar obras, serviços ou fornecimentos, após processo seletivo da proposta mais vantajosa:

"Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público." (grifos nossos)

¹DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 36ª ed. rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, pag. 676.



O saudoso Hely Lopes Meirelles² define licitação como a sucessão de atos ordenados e vinculantes voltados à seleção da proposta mais vantajosa para satisfação de determinado interesse público:

"Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (...). Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fato de eficiência e moralidade nos negócios administrativos." (grifos nossos)

O texto constitucional e a doutrina permitem formular a assertiva de que **licitar é regra e que a inexigibilidade, entenda-se, não realização do procedimento administrativo de seleção de prestador de serviço e/ou fornecedor e/ou locador, é exceção.**

4. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – LOCAÇÃO DE IMÓVEL – ART. 74, V, DA LEI Nº 14.133/21

A Lei nº 14.133/21 regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, e institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispondo em seu art. 74, as hipóteses de inexigibilidade de licitação, dentre elas, a locação de imóvel:

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.

Além disso, o § 5º, do artigo 74, da Lei nº 14.133/21, estabelece que a locação de imóvel deve ser precedida de avaliação prévia, certificação de inexistência de imóveis públicos vagos ou disponíveis capazes de satisfazer o interesse público e justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel, consoante transcrição:

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.

Sidney Bittencourt³ resume de forma didática os comandos normativos do art. 74, V, § 5º, da Lei nº 14.133/21:

²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 310.

³BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando artigo por artigo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte, Fórum, 2021, pág. 520-521.



"Sobre o assunto, registre-se que, em princípio, a Administração compra ou aluga mediante licitação, em face das diversas contingências que viabilizam a competição. Todavia, se o interesse público estreitar as hipóteses, ensejar-se-á a inexigibilidade.

Assim, considerando a regra estabelecida, **prevê o dispositivo a adoção de inexigência licitatória, com a consequente contratação direta, na compra ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária a sua escolha.** Logicamente, como rezava a lei pretérita, essa escolha dar-se-á em atendimento às finalidades da Administração, impondo a comprovação quanto às necessidades de instalação e localização de sua escolha, e, ainda, é claro, **que o preço seja compatível com o valor de mercado segundo avaliação prévia.**

Tanto é que, para tal intento, o § 5º preconiza a **compulsória observação de 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, **bem como as justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado** pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Assim, **não será qualquer imóvel que estará apto a ser comprado ou alugado pela Administração por meio de 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.**

(...)

Além disso, o citado § 5º, atendendo à política de correta destinação dos imóveis da União, **certificação de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto pretendido.**"

Por fim, registro que a inexigibilidade de licitação não exige a Administração de formalizar processo administrativo, que deverá instruído com os documentos previstos no art. 72, da Lei nº 14.133/21:

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.

Encerrada a análise constitucional, infraconstitucional e doutrinária sobre a locação de imóveis, passo a análise do caso concreto no tópico a seguir.

5. DO CASO CONCRETO – VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS/LEGAIS

Como dito anteriormente, trata-se de consulta jurídica acerca do Processo Administrativo nº 0013/2025, Inexigibilidade nº 004/2025, que tem por objeto a locação de imóvel destinado ao funcionamento de Unidade Básica de Saúde.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

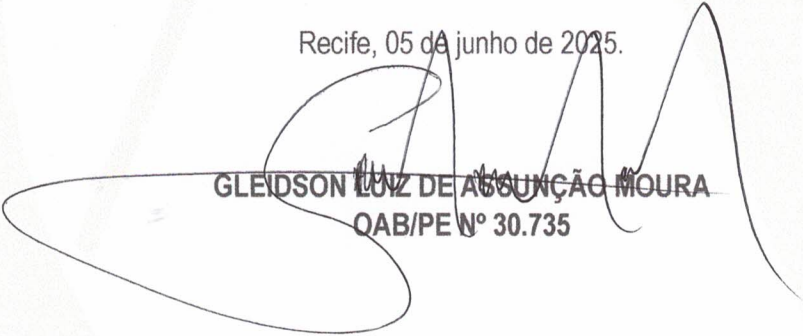
- a) **Documento de Formalização da Demanda** (art. 72, I, da Lei nº 14.133/21);
- b) **Estudos Técnicos Preliminares** com a necessidade de contratação; justificativas; planejamento da contratação; requisitos da contratação; **levantamento de mercado indicando que o Município de Aliança não possui imóveis disponíveis e que o imóvel a ser locado é o único que atende ao interesse público**; estimativa de quantidade; valor da contratação; descrição da solução; e posicionamento conclusivo (art. 72, I, art. 74, § 5º, II e III, da Lei nº 14.133/21);
- c) **Termo de Referência** indicando descrição do imóvel; prazo da locação e possibilidade de prorrogação; preço e forma de pagamento; documentos do imóvel e do proprietário; obrigações do locador; obrigações do locatário; diretrizes de benfeitorias e conservação; índice de reajuste; e dotação orçamentária (art. 72, I, da Lei nº 14.133/21);
- d) **Relatório de Avaliação do Imóvel** (art. 74, § 5º, I, da Lei nº 14.133/21);
- e) **Documentos de habilitação e posse do imóvel** (art. 72, V, da Lei nº 14.133/21);
- f) **Identificação de Saldo e Dotação Orçamentária** (art. 72, IV, da Lei nº 14.133/21);
- g) **Razões da escolha do contratado e justificativa de preços** (art. 72, VI e VII, da Lei nº 14.133/21);
- h) **Termo de Autuação**;

A presente manifestação jurídica acerca do cumprimento dos requisitos formais visa atender ao disposto no art. 72, III, da Lei nº 14.133/21, fazendo-se necessário repisar que não foram analisadas a conveniência e oportunidade da contratação, especificações, valores e adequação do imóvel.

6. DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES:

Caso a contratação seja levada a termo, o processo deve ser instruído com autorização da autoridade competente (art. 72, VIII), e este ato ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado no Diário do Município e no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP.

Recife, 05 de junho de 2025.



GLEIDSON LUZ DE ASSUNÇÃO MOURA
OAB/PE Nº 30.735