



PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 241/2025 – COJUR/SME

PROCESSO Nº P373265/2025

INTERESSADO: Coordenadoria Administrativa da SME.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Contratação Direta. Inexigibilidade De Licitação. Locação de Imóvel. Art. 74, V - Lei 14.133/21. Aprovação condicionada aos requisitos postos no presente parecer.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento de Inexigibilidade de Licitação, requerida pela Coordenadoria Administrativa da SME, que tem como objeto o “*Serviço de locação de Imóvel, destinado ao funcionamento do anexo da Escola Deputado Pery Frota, no Distrito de Patriarca, no Município de Sobral/CE*”.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam à presente análise:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- b) CI nº 006/2025 – COADM/SME;
- c) Despacho à Equipe de Planejamento;
- d) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- e) Justificativa da Singularidade do Imóvel, conforme previsto no art. 74, parágrafo quinto, da Lei nº 14.133/2021);
- f) Cópia do Processo nº P367221/2025, a qual contém, dentre outros, a Declaração de Inexistência de Imóvel no Acervo Municipal, exarada pela Coordenadoria de Gestão dos Serviços Corporativos e Administração Patrimonial, da SEPLAG;



- g) Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária, exarada pela SEINFRA;
- h) Proposta Comercial;
- i) Mapa de Riscos;
- j) Despacho de Solicitação pela equipe de planejamento e Despacho de Informação das Dotações Orçamentárias pela Coordenadoria Financeira da SME;
- k) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- l) Termo de Referência;
- m) Documentos de Habilitação.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Coordenadoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos do presente processo.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a SME no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados no processo.

É o relatório. Passemos a análise jurídica.

II. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos **exclusivamente jurídicos** da consulta, **excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.**

Vejamos o que revela o artigo 8º do Decreto Municipal nº 2354, de 14 de fevereiro de 2020, que aprova o regulamento da Secretaria Municipal da Educação de Sobral.

Art. 8º Compete à Coordenadoria Jurídica (COJUR):

I - realizar análise jurídica de processos e assuntos administrativos que tramitam na Secretaria;

II - realizar estudos quanto à adoção de medidas de natureza jurídica em decorrência da legislação e jurisprudência existentes, nos assuntos pertinentes a Secretaria;

III - prestar atendimento e consulta ao público acerca dos processos e documentos que se encontram localizados na Secretaria;



IV - elaborar e examinar projetos de lei, decretos e atos inerentes aos serviços da Secretaria;

V - manter atualizado o repositório de jurisprudência e de legislações, especialmente as relativas às atividades da Secretaria;

VI - garantir a uniformização das atividades jurídicas no âmbito da Secretaria;

VII - articular-se com a Procuradoria Geral do Município com vistas ao cumprimento e execução dos processos judiciais e dos atos normativos de interesse da Secretaria;

VIII - acompanhar a participar de audiências em âmbito administrativo, mediante notificação, bem como as judiciais, de acordo com requisição da Procuradoria Geral do Município;

IX - elaborar relatório de suas atividades, quando solicitado;

X - participar do planejamento da SME, em articulação com a direção superior, a gerência superior, assessorias e demais coordenadorias;

XI - coordenar e monitorar as atividades relativas à área jurídica, no âmbito da SME;

XII - analisar e validar informações, minutas de portarias, decretos, leis, pareceres, pronunciamentos jurídicos, editais de licitação, convênios e contratos firmados pela SME;

XIII - executar outras atividades correlatas na esfera de sua competência.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

“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. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)".

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

Presume-se, outrossim, que o setor requisitante, a autoridade consulente/ordenador de despesas tenha competência para praticar os atos da pretendida contratação, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A locação direta de imóvel para uso pela Administração Pública, por inexistência de licitação, está prevista no art. 74 da Lei n. 14.133, de 2021:

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.

A Lei Geral de Licitações autoriza a contratação direta, sem licitação, para locação de imóvel selecionado pela Administração quando suas características "tornem necessária sua escolha" (inciso V), desde que atendidos todos os requisitos do §5º, acima transcrito.

A inexigibilidade de licitação é exceção à regra da licitação, admitida apenas diante da ausência de outras opções viáveis ao atendimento da necessidade da Administração, como enfatiza o art. 51 da Lei 14.133/21:

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. (*grifos nossos*)

A ausência de outros imóveis viáveis deve estar devidamente comprovada pelo órgão interessado na locação.

- Da avaliação prévia do imóvel

A locação do bem imóvel deverá ser precedida de avaliação prévia que demonstre a compatibilidade do preço de locação proposto com a realidade do mercado imobiliário local.

Somente é possível a celebração do contrato caso o valor proposto esteja dentro da margem de valor de mercado, conforme avaliação prévia.

Nesse contexto, **consta no processo laudo técnico de avaliação do bem que se pretende locar**, exarado pela Gerente da Célula de Avaliação de Imóveis da Secretaria Municipal da Infraestrutura (SEINFRA) – Jéssica Nathyele Freitas Souza (Engenheira Civil - CREA RT: 2115572238).

Cumprе salientar que o trabalho consultivo não detém competência técnica para avaliar a exatidão dos critérios e parâmetros utilizados na avaliação, razão pela qual se atesta apenas a conformidade documental do processo.



- Estudo Técnico Preliminar:

O planejamento da locação passa pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que contém elementos específicos elencados na Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 3.219, de 26 de julho de 2023.

O art. 18, §1º da Lei 14.133/21 traz os seguintes elementos:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

No presente processo consta o Estudo Técnico Preliminar, cuja elaboração contempla totalmente os requisitos formais acima indicados, previstos na Lei nº 14.133/2021.

- Certificação da inexistência de imóveis públicos disponíveis

Para que seja possível alugar imóvel para seu uso, a SME deve certificar a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis, o que deve ser feito mediante consulta formal à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Sobral (SEPLAG).

Compulsando os autos, verifica-se que consta a “Declaração de Inexistência de Imóvel no Acervo Municipal”, exarada pela Coordenadoria de Gestão dos Serviços Corporativos e Administração Patrimonial da SEPLAG, atestando a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis com as características indicadas pela Administração para abrigar os serviços que o órgão consulente pretende contratar.

- Análise de riscos

É necessária a avaliação dos riscos relacionados ao modelo de contratação adotado. No caso presente, consta anexado aos autos o Mapa de Riscos correspondente.



- Previsão orçamentária

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, IX, Lei 8.429, de 1992, e artigos 6º, XXIII, j, arts. 11, parágrafo único, 105 e 106 da Lei n. 14.133, de 2021.

A previsão orçamentária deve considerar as despesas referentes aos aluguéis, mas também todos os demais custos incidentes sobre a relação, conforme a periodicidade ou os eventos a que estão vinculados (despesas condominiais, custos de mudança de imóvel, devolução do imóvel atualmente ocupado e adaptação das novas instalações, dentre outros), sem a qual não será possível celebrar o ajuste.

Tratando-se de despesa de caráter continuado, o órgão deve demonstrar a previsão das despesas no Plano Plurianual em vigor. Nos exercícios financeiros seguintes, em momento oportuno, deve comprovar a previsão do gasto nas respectivas leis orçamentárias. Neste sentido, vejamos os arts. 105 e 106 da Lei 14.133/21:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.



No caso dos autos, consta o “Despacho de Informação das Dotações Orçamentárias”, exarado pela Coordenadoria Financeira da SME, relativa ao exercício em curso.

- Requisitos de habilitação

Compete ao setor requisitante verificar o atendimento, pelo locador, dos requisitos de habilitação necessários à comprovação da idoneidade e da capacidade da empresa para executar satisfatoriamente o contrato, de acordo com seu objeto específico (art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988), nos termos a seguir expostos:

Lei 14.133/21:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(....)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

- Minuta de contrato

O artigo 92 da Lei nº 14.133/21, trata dos requisitos da minuta de termo de contrato.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os



critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

(...)

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

(...)

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.



Desta forma, o contrato a ser celebrado deve atender os requisitos pertinentes do art. 92 da Lei nº 14.133/21.

IV. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria Jurídica, **concluo pela viabilidade jurídica**, desde que obedecidos os pontos trazidos neste parecer.

Ressalto que o exame jurídico em tela se baseou nas informações técnicas produzidas pelo setor requisitante da SME e nos documentos que integram o presente caderno processual. Assim, releve-se que a motivação, as justificativas, os cálculos e os demais dados técnicos informativos são de inteira responsabilidade da **Coordenadoria Administrativa da SME e dos órgãos competentes que atuaram no presente processo.**

Pelo exposto, sugere-se a remessa do feito à autoridade superior para considerações. Empós, remeta-se os autos à Central de Licitações do Município de Sobral (CELIC), para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípuo de cumprir o seu objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

HIURY MACHADO MELO
Coordenador Jurídico da SME
OAB/CE nº 46.698

JOSÉ RAFAEL MELO NASCIMENTO
Gerente da Célula de Processos Licitatórios
Coordenadoria Jurídica da SME
OAB/CE nº 40.288

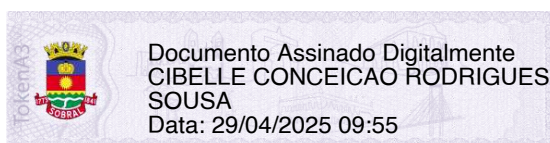
Documento Assinado Digitalmente
HIURY MACHADO MELO
Data: 29/04/2025 09:47

Documento Assinado Digitalmente
JOSE RAFAEL MELO NASCIMENTO
Data: 29/04/2025 08:41



DESPACHO:

De acordo com o Parecer nº **241/2025 – COJUR/SME**.



CIBELLE CONCEIÇÃO RODRIGUES SOUSA
Secretária Executiva da Educação de Sobral