



## PARECER JURÍDICO Nº 04/2025

Processo: P384284/2025

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DO ESPAÇO DO CONTRIBUINTE - ANEXO DA COORDENAÇÃO DE ARRECADAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 74, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021. EXAME DE LEGALIDADE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA.**

### I - RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica do processo administrativo P384284/2025, instaurado com vistas à contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa para a prestação do serviço de locação de imóvel situado na Avenida Monsenhor Aloísio Pinto, nº 300, loja LUC-E05, subsolo, bairro Dom Expedito, Sobral/CE, com área de 62 m<sup>2</sup>, destinado ao funcionamento do Espaço do Contribuinte - anexo da Coordenação de Arrecadação da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN).

Constam nos autos os seguintes documentos necessários à formalização e à regular instrução da contratação direta:

1. Documento de Formalização de Demanda - DFD nº 015/2025 (fls. 04 a 06);
2. Comunicação interna solicitando a abertura do processo (fl. 07);
3. Despacho a equipe de planejamento (fl. 08)
4. Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 09 a 14);
5. Justificativa da Singularidade do Imóvel (constante no ETP e DFD fls. 15 a 18);
6. Consulta sobre Existência e Disponibilidade de Imóvel - Ofício nº 92/2025-SEFIN e resposta da SEPLAG (fl. 20-23);



7. Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária (fls. 24-37);
8. Mapa de Riscos (fls. 38-42);
9. Indicação de Recursos Orçamentários (fl. 44);
10. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 45);
11. Termo de Referência (fls. 46-55);
12. Anexo do Termo de Referência (fl. 115)
13. Documentos da proposta e habilitação do imóvel: a) Proposta de locação (fls. 37); b) Certidão de matrícula atualizada do imóvel (fls. 67-84); c) Cópia do contrato social da empresa locadora (fls. 87-104); d) Certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas (fls. 106-112); e) Documentação pessoal do representante (fls. 114).

O imóvel encontra-se em uso pela administração pública desde a contratação anterior, formalizada mediante dispensa de licitação com fundamento na Lei nº 8.666/93. A nova contratação pretende garantir a continuidade da prestação dos serviços, com base no art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório. Passo à análise jurídica.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre registrar que a presente manifestação jurídica se limita à análise da legalidade e da conformidade normativa do processo de contratação direta, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Assim, não compete a este órgão jurídico emitir juízo de valor sobre aspectos técnicos, operacionais ou de conveniência administrativa, de exclusiva competência das áreas técnicas envolvidas e da autoridade competente.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis



à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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 órgão de assessoramento jurídico não tem a função de auditar a competência dos agentes públicos nem os atos já praticados, sendo responsabilidade de cada agente garantir que seus atos estejam dentro de suas atribuições, respeitando o princípio da segregação de funções, 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.

## **II.1. DA POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

### **II.1.1. Jurisprudência e Doutrina Aplicável**

A Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória da licitação deve ser pautada pelo planejamento, alinhando-se ao plano anual de contratações e às leis orçamentárias, além de considerar aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam influenciar a contratação, conforme o art. 18. Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no que tange à licitação dispensável e à licitação inexigível:

“A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.” (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30.ed. rev. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 432.)

A doutrina ensina que deve existir uma relação entre as necessidades da Administração e as características do imóvel selecionado para locação, devendo-se considerar, para isso, as especificidades do bem, sua localização e as particularidades relacionadas ao interesse público envolvido. Para esclarecer esse ponto, apresenta-se o ensinamento do professor Marçal Justen Filho, conforme segue:

“As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a Administração encontra o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição.” ( JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998. )

No mesmo sentido, a doutrina de Marçal Justen Filho esclarece:

“A inexigibilidade em razão da singularidade do imóvel somente poderá ser validamente reconhecida se estiver amparada por motivação concreta, lastreada em elementos técnicos e jurídicos objetivos. A simples



conveniência não supre o dever de motivação e demonstração.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 19. ed. São Paulo: RT, 2023, p. 906).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e a doutrina especializada reforçam a orientação de que a inexigibilidade para locação de imóveis deve estar pautada na comprovação objetiva da singularidade e na vantajosidade da contratação, vejamos:

“Na aquisição de imóvel mediante dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993) faz-se necessária a conjugação de três requisitos: (i) comprovação de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; (ii) escolha condicionada a necessidades de instalação e de localização; e (iii) compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia. É inaplicável a contratação direta se há mais de um imóvel que atende o interesse da Administração. (TCU, Acórdão 5948/2014-Segunda Câmara, Rel. Min. Raimundo Carneiro)”

Nesse sentido, colacionamos 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. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Pereira Júnior a respeito desse comando legal:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo...” (Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 11ª Edição, p. 250). “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 frustrate a finalidade a acudir” (Jessé Torres Pereira Júnior, *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, 5ª Edição, p. 277).

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)

O TCU tem se posicionado de forma consistente sobre a aplicação da inexigibilidade de licitação para locação de imóveis. Em diversos acórdãos, a Corte tem enfatizado a necessidade de demonstrar a inviabilidade de competição, ou seja, que o imóvel em questão é único ou possui características que o tornam imprescindível para atender às necessidades da Administração. Isso é o que traz esses entendimentos e reiteram que, para que se configure a inexigibilidade de forma legítima, é imprescindível que a Administração Pública fundamente sua escolha com base em elementos objetivos, técnicos e jurídicos, todos presentes nos autos do processo em apreço.

Nos termos do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação para a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, desde que:

I - haja avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, se necessárias, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - haja certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

II - as justificativas demonstrem a singularidade do imóvel e a vantagem para a administração.

A documentação constante nos autos comprova o atendimento desses requisitos legais, com base exclusivamente na análise da legalidade e suficiência documental, nos seguintes termos:

a) Avaliação prévia do bem: Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária subscrito por engenheiro civil da SEINFRA, elaborado segundo as normas da ABNT (NBR 14.653-1 e 2), documento formalmente presente nos autos (fls. 24–37), o qual fixa o valor de mercado e



descreve o estado de conservação do imóvel, atendendo ao art. 74, §5º, I, da Lei 14.133/2021, concluindo pelo contrato ser vantajoso para administração pública.

b) A informação sobre a inexistência de imóvel público disponível (fl. 20-23), consubstanciada em resposta formal ao ofício nº 92/2025-SEFIN, apontado a inexistência de imóvel público disponível que atenda aos critérios necessários, conforme art. 74, §5º, II, da Lei 14.133/2021, no sistema de patrimônio municipal, ainda consta informação de que um servidor aponta a possibilidade de existência de um imóvel, mas sem informações sobre o mesmo, ainda assim, a equipe de planejamento, no anexo ao Termo de Referência, reforça que a singularidade do imóvel pretendido objeto da contratação inviabiliza o atendimento do objeto da contratação por imóvel diverso do estabelecido no centro comercial do Sobral Shopping.

c) Justificativa da singularidade: Documento elaborado pela equipe de planejamento e validado formalmente no ETP (fls. 09 a 14) e no Termo de Referência (fls. 46–55), demonstrando a singularidade do imóvel quanto à sua localização e adequação às necessidades da administração, desta forma estando consoante com o parecer técnico da SEINFRA exposto no item a), em conformidade com o art. 74, §5º, III, da Lei 14.133/2021.

## II.2. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

Nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 3.213/2023, o processo de contratação direta deve ser instruído com os documentos formais, todos presentes nos autos, conforme já destacado.

O processo demonstra: Iniciativa formal da unidade requisitante competente, aprovação do DFD e do ETP pela autoridade competente, existência de recursos orçamentários e adequação financeira conforme art. 16 da LRF, proposta do locador, com valor compatível com o mercado, justificativa de preço, vantajosidade e motivação clara da escolha, termo de referência aprovado pela unidade requisitante e pela autoridade competente e parecer técnico de avaliação do imóvel, assim demonstra-se ter atendido os incisos do parágrafo 5º do inciso V, do art. 74 da Lei 14.133/2021.



### III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, à luz da legislação vigente, notadamente do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, e considerando a documentação constante dos autos, OPINA-SE FAVORAVELMENTE à viabilidade jurídica da contratação direta do objeto do processo, por inexigibilidade de licitação, da empresa TECHNIC PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA, CNPJ nº 02.815.481/0001-19, para a locação do imóvel situado na Avenida Monsenhor Aloísio Pinto, nº 300, loja LUC-E05, subsolo, bairro Dom Expedito, Sobral/CE, destinado ao funcionamento do Espaço do Contribuinte - anexo da Coordenação de Arrecadação.

Ressalva-se que este parecer tem caráter opinativo, não vinculativo, não substituindo o juízo discricionário da Administração quanto à conveniência e oportunidade da contratação, e devendo os autos retornar à origem para a prática dos atos subsequentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 03 de junho de 2025.

Assinado digitalmente por  
**FALYSSANDRO RODRIGUES**  
ROLIM:02922609383  
Data: 2025.06.03 17:04:53-03'00'

**Talyssandro Rodrigues Rolim**

Coordenador Jurídico da SEFIN  
OAB/CE 40.753

**Sendy Sousa Portela**

Gerente de Acompanhamento de Processos  
OAB/CE 36.772