



MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ORIENTAÇÃO JURÍDICA ACERCA DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO BOJO DO OFÍCIO Nº 1457/2024. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. LOCAÇÃO DO IMÓVEL PARTICULAR, SITUADO NA RUA DAVID JORGE RO [REDACTED] BAIRRO HELIÓPOLIS, GARANHUNS/PE, DESTINADO A SEDIAR A CENTRAL DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO. LEGALIDADE. ART. 74, V, §5º DA LEI Nº 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº 049/2024. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe o art. 4º, inc. I, e 6º, inc. I da Lei Ordinária Municipal nº 5.148, de 14 de dezembro de 2023, incumbe ao Procurador Geral a **emissão de pareceres sobre o interesse da municipalidade**, assessorando juridicamente as secretarias e demais órgãos da administração direta do Município.

A vista disso, o parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe à Procuradoria Geral – órgão este representado pelo Procurador Geral – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentido, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se de adentrar à análise da conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Além disso, evita-se a análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa relacionados a valores e quantitativos, em virtude de carecer de competência para tal desiderato. Ademais, é imperativo destacar que este parecer ostenta caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão desta Procuradoria.

II – DOS FATOS

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Secretária de Saúde deste município, a Sra. Catarina Tenório Ferro, solicitando a análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de **Inexigibilidade de Licitação** para “LOCAÇÃO DO IMÓVEL PARTICULAR, SITUADO NA RUA DAVID JORGE R [REDACTED] BAIRRO HELIÓPOLIS, GARANHUNS/PE, DESTINADO A SEDIAR A CENTRAL DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO”, encaminhada mediante Ofício nº 1457/2024.

Segundo a Secretaria solicitante, o Laudo de Avaliação de Imóvel Urbano anexo, indica que o referido imóvel demonstra adequação às necessidades operacionais desta Secretaria, atendendo, de maneira satisfatória, os requisitos de estrutura, espaço e localização.

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria de Saúde, o valor da locação mensal do imóvel será de R\$5.636,31 (seis mil, seiscentos e trinta e seis reais e trinta e um centavos), totalizando R\$67.635,72 (sessenta e sete mil, seiscentos e trinta e cinco reais e setenta e dois centavos) no período de 12 (doze) meses.

A Secretaria de Saúde enfatiza que o referido imóvel destina-se ao atendimento das finalidades essenciais à população, visto que o Fundo Municipal de Saúde não dispõe de imóvel próprio com capacidade para funcionamento do serviço da Central de Abastecimento Farmacêutico. Assim, para garantir a continuidade desse serviço público, foi considerado a avaliação prévia do imóvel em que já funciona o serviço, o qual demonstrou o estado de conservação regular, com área construída disponível, compatível com a necessidade do serviço, além de possuir localização estratégica no território e o preço está compatível com o valor do mercado.

Além disso, de acordo com o laudo do imóvel anexo, o logradouro é dotado de completa infraestrutura urbana, compreendendo iluminação pública, rede de drenagem pluvial, abastecimento de água, rede elétrica, telefonia, internet, coleta de resíduos sólidos, serviços postais e transporte público municipal.

Ante o exposto, a Secretaria de Saúde requer a contratação direta, com fundamento na inexigibilidade de licitação, para a locação do referido imóvel, de propriedade do Sr. LUIZ CLAUDINO SILVA, inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] o [REDACTED] SDS/PE, pelo prazo de 12 (doze) meses.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A justificativa para a contratação direta está alicerçada na ausência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam aos critérios técnicos e operacionais exigidos, conforme declaração formal emitida pela Secretaria e anexada aos autos. Reforça-se, ainda, a premência da medida, a fim de garantir a continuidade e a eficiência dos serviços de saúde prestados à população.

Por último, a Secretaria solicitante informa que as despesas decorrentes da execução do contrato serão devidamente suportadas pelas dotações orçamentárias especificadas no ofício juntado ao presente processo.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 1457/2024; **b)** Documento de formalização da demanda - DFD; **c)** Documentação do imóvel; **d)** Laudo de avaliação do imóvel urbano; **e)** Declaração de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis; **f)** Certidão Negativa Municipal de Débitos.

Era o que havia de interessante a relatar, passo a fundamentar.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Na análise da documentação submetida, torna-se imperativo formular as seguintes considerações. É saliente destacar que esta posição reflete uma avaliação meramente opinativa sobre a contratação em questão, não caracterizando um ato de gestão, mas sim uma avaliação técnico-jurídica restrita à análise dos aspectos de legalidade, nos termos do Artigo 53, §4º da Lei nº 14.133/21².

Esta aferição, por sua vez, não engloba o exame do conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou dos elementos que fundamentaram a decisão contratual no âmbito discricionário. Trata-se, assim, de uma análise que se circunscreve à verificação da conformidade do procedimento com as normativas legais estabelecidas.

Diante disso, em virtude da natureza da solicitação e em consideração aos documentos referidos no tópico anterior, cabe a análise da legalidade do pedido de contratação direta por meio de Inexigibilidade.

² BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Planalto, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2017-2018/2021/lei/l14133.htm; Acesso em: 19 dez. 2024.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse tocante, é pertinente ressaltar, em primeiro lugar, que no âmbito procedimental, o Art. 37, XXI, da Constituição Federal³ estabelece a imperatividade da realização de procedimento licitatório para as contratações efetuadas pelo Poder Público, conforme se verifica abaixo, *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.

Entretanto, é relevante destacar que o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra, ao estabelecer ressalvas para casos específicos previstos na legislação. Em consonância com a mencionada determinação constitucional, o legislador contemplou situações em que a licitação se revelará inviável ou dispensável, facultando à Administração Pública a celebração de contratações diretas, sem a necessidade de procedimento licitatório.

A esse respeito, segundo a explanação de Carvalho Filho (2023, p. 219)⁴, é possível apresentar uma definição de contratação direta como “a celebração de contrato administrativo sem a realização de prévia licitação e, em consequência, sem o critério seletivo que rege as contratações em geral, nos casos enumerados na lei”.

Ressalta-se que a contratação direta pode ser efetuada por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação. É imperativo realizar a distinção entre ambas, a fim de determinar qual modalidade se aplica ao caso concreto. Nesse contexto, observemos a concepção do autor Carvalho Filho (2023, p. 222), nos seguintes termos:

Na inexigibilidade, ocorre a inviabilidade de competição, de modo que, ainda que o administrador o desejasse, seria impossível realizar o procedimento licitatório. Na dispensa, diferentemente, ocorre a possibilidade de competição, mas a lei deixa a critério do administrador realizar a licitação ou fazer a contratação direta. Em outras

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 dez. 2024.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023, p. 219-222.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

palavras, na dispensa, a licitação é viável, mas pode o administrador não entendê-la conveniente.

No âmbito da inexigibilidade, Torres (2024)⁵ esclarece que esta não se limita apenas às circunstâncias em que é impossível haver competição, mas também abrange os casos em que a competição se torna inútil ou prejudicial ao interesse público. Isso ocorre quando há confronto ou contradição com os fundamentos que justificam a contratação direta.

Nesse viés, é fundamental que o gestor apresente uma justificativa para a contratação direta nas situações de inexigibilidade. É essencial que essa justificativa deixe claro o principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, além de demonstrar a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação.

No presente caso, a secretaria solicitante busca a locação do imóvel situado na Rua David Jorge Rodrigues, nº 700, Heliópolis, Garanhuns/PE, pertencente a LUIZ CLAUDINO DA SILVA, inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] não se dá em razão do imóvel atender às exigências da municipalidade, tanto em termos de localização quanto de infraestrutura, garantindo assim a continuidade dos serviços da Central de Abastecimento Farmacêutico.

Tal solicitação está respaldada pelo art. 74 da Lei nº 14.133/21, que estabelece a possibilidade de contratação direta quando houver inviabilidade de competição, como ocorre quando há apenas um imóvel que atende plenamente às necessidades da Administração Pública. No presente caso, a escolha do imóvel acima citado se mostra como a opção mais adequada e única, conforme as exigências legais estabelecidas.

Sob esse ângulo, vejamos o que dispõe o art. 74, inciso V, §5º da Lei nº 14.133/21, que dispõe, *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. [...]

§ 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 -

⁵ LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15. ed. Revista Ampliada Atualizada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Cumpra salientar que não basta somente demonstrar a inviabilidade de competição, é necessário o devido cumprimento dos requisitos dispostos no artigo supracitado os quais emergem como elementos indispensáveis para a devida formalização da Inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, assegurando não apenas a conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

Diante desse panorama, destaca-se que, segundo a Secretaria de Saúde, o imóvel em questão satisfaz as exigências da legislação mencionada anteriormente. A referida Secretaria apresentou o laudo de avaliação que destaca o estado de conservação do imóvel, além da declaração anexa que certifica a inexistência na localidade de outros imóveis que possam suprir as necessidades específicas mencionadas.

Outrossim, verifica-se que a Secretaria requerente justificou a singularidade do imóvel em questão para atender às finalidades precípuas da Administração, destinando-o ao funcionamento da Central de Abastecimento Farmacêutico. A necessidade da referida locação é justificada para melhor atender às finalidades essenciais à população.

Diante disso, conforme informações constantes nos autos, a referida Secretaria procederá ao pagamento do aluguel no valor de R\$5.636,31 (cinco mil, seiscentos e trinta e seis reais e trinta e um centavos) mensais, quantia esta, compatível com a avaliação realizada pela engenheira civil vinculada à Secretaria de Saúde, evidenciando a vantajosidade para a Administração Pública.

Outrossim, ressalta-se que a efetivação da inexigibilidade de licitação impõe à Secretaria solicitante o cumprimento de outros requisitos essenciais, os quais estão elencados nas normativas legais, notadamente no Decreto Municipal nº 049/2023. Essas disposições encontram-se delineadas no art. 24 do referido Decreto, estabelecendo critérios e condições que devem ser rigorosamente observados para a consecução do procedimento de inexigibilidade, resguardando a conformidade com as diretrizes legais aplicáveis.

Nessa vereda, oportuno se faz observar as disposições elencadas no mencionado artigo do Decreto Municipal deste município:





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 24. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, contendo no mínimo 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, quando estes se mostrarem necessários; II - Valor estimado, que deverá ser calculado na forma estabelecida no art. 21 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.

Nesse contexto, frisa-se a relevância do cumprimento dos requisitos dispostos no artigo supracitado e no art. 72 da Lei nº 14.133/21, os quais emergem como elementos indispensáveis para a devida formalização da inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, assegurando não apenas a conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

A esse respeito, é importante ressaltar que as normativas supracitadas introduzem uma flexibilização em relação à obrigação de anexar determinados documentos, tais como estudo técnico preliminar, entre outros. A exigência desses documentos somente se fará imperativa quando demonstrada a sua necessidade.

Todavia, cabe salientar que a dispensa desses requisitos específicos não exige a observância dos princípios basilares que regem a matéria em questão. Nesse contexto, a avaliação criteriosa da pertinência e adequação de tais documentos permanece como um elemento essencial, garantindo a consonância com os preceitos legais e a efetiva consecução dos objetivos propostos.

A vista disso, ressalta-se que foi anexado aos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o qual apresenta as principais informações relacionadas ao processo de inexigibilidade em questão, incluindo a autorização do gestor da pasta responsável e da autoridade executiva do município. Evidenciando-se, portanto, que a secretaria solicitante procurou seguir as exigências contidas na legislação supracitada, no que diz respeito à devida elaboração do DFD.

De mais a mais, a Secretaria de Saúde optou por não anexar alguns dos documentos mencionados, presumindo-se que não foram realizados pelas seguintes razões: o ETP tem





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

como finalidade avaliar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser contratado. No entanto, considerando que a locação do imóvel, foi determinada com base em uma análise prévia das necessidades da Central de Abastecimento Farmacêutico e das opções disponíveis no mercado, crê-se que a realização de um ETP formal seria redundante. A escolha do imóvel foi fundamentada em critérios claros de adequação espacial, localização estratégica e compatibilidade com o orçamento disponível, não havendo, portanto, necessidade de um estudo técnico adicional.

De igual modo, frisa-se que a análise de riscos visa identificar e mitigar possíveis adversidades que possam comprometer a execução do contrato. No caso em apreço, a contratação envolve a locação de um imóvel cuja estrutura já foi inspecionada e considerada apta para as atividades elencadas, conforme laudo de avaliação acostado aos autos.

Por conseguinte, enfatiza-se que o valor do imóvel foi determinado por meio de um laudo de avaliação conduzido por uma engenheira civil, seguindo os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente. A avaliação levou em consideração diversos fatores, incluindo a localização estratégica do imóvel, a sua infraestrutura, a área disponível para as atividades da Central de Abastecimento Farmacêutico, dentre outros fatores, conforme acostado nos autos. Este processo assegura que o valor estipulado reflete de maneira justa o custo de locação, garantindo a economicidade e a transparência na utilização dos recursos públicos. Através desta avaliação, foi possível chegar a um valor que compatibiliza as necessidades da Secretaria com o orçamento disponível, reafirmando o compromisso com a eficiência e a responsabilidade.

Nesse ínterim, destaca-se, a indicação da existência de dotação orçamentária específica para a cobertura/realização da despesa e a manifestação explícita pela aplicação, ao caso concreto, da hipótese legal de Inexigibilidade de licitação, conforme preconiza o Art. 74, V, §5º, incisos I, II e III da Lei nº 14.133/2021.

Por todo o exposto, constata-se que a Secretaria de Saúde buscou atender aos requisitos delineados nas legislações vigentes, conforme disposto na Lei nº 14.133/21, especialmente no que tange ao processo de contratação direta por inexigibilidade. A análise criteriosa das opções disponíveis e a elaboração de documentos essenciais evidenciam o cumprimento das exigências legais. A Secretaria demonstrou diligência e compromisso com a





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

transparência e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, assegurando a regularidade do procedimento e a viabilidade da locação do imóvel por inexigibilidade.

Conclui-se, portanto, que a referida solicitação atende às finalidades da Lei nº 14.133/21, cujas características de instalações e de localização tornam necessária a escolha do imóvel supracitado, através de Inexigibilidade de Licitação para suprir a necessidade da Secretaria de Saúde.

IV – CONCLUSÃO

Diante o exposto, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, sem adentrar obviamente, no que se refere à conveniência e oportunidade da solicitação, **OPINA** esta Procuradoria Geral, pela LEGALIDADE quanto a possibilidade de contratação direta por meio da Inexigibilidade de licitação, com espeque no art. 74, inciso V, §5º da Lei nº 14.133/2021, em resposta ao Ofício nº [REDACTED] enciado em justificativa exarada pelo setor competente.

Abstêm-se esta Procuradoria Geral de apreciar valores e/ou quantitativos, por carecer de tal competência. Ressalta-se que a análise contida neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a referida Inexigibilidade pretendida, não tendo qualquer caráter técnico, econômico e/ou discricionário.

Recomenda-se, ademais, a estrita observância de todas as formalidades legais aplicáveis, **com a publicação do extrato do contrato correspondente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estipulado pelo artigo 94 da Lei nº 14.133/2021, bem como no Portal da Transparência e AMUPE.**

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Garanhuns, 19 de dezembro de 2024.

Paulo André Lima do Couto Soares
OAB/PE nº 16.106

Procurador Geral do Município de Garanhuns – Portaria nº 011/2021-GP

