



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ORIENTAÇÃO JURÍDICA ACERCA DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO BOJO DO **OFÍCIO Nº 439/2025**. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. LOCAÇÃO DE UM IMÓVEL SITUADO NA RUA PE. AGOBAR VALENÇA, Nº 237, HELIÓPOLIS, GARANHUNS/PE, DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DA ESCOLA CABO COBRINHA. LEGALIDADE. LEI Nº 8.245/91. ART. 74, V, §5º, DA LEI Nº 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº 049/2024. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe os arts. 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

A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Secretária de Educação deste município, a Sra. Wilza Alexandra de Carvalho Rodrigues Vitorino,

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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



solicitando a análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de locação de imóvel por meio de **Inexigibilidade de Licitação**, encaminhada mediante Ofício nº 439/2025, recebido em 04 de julho de 2025.

A Secretaria solicitante destaca que faz-se necessário a locação de um imóvel situado na Rua Pe. Agobar Valença, nº 237, Heliópolis, Garanhuns/PE, destinado ao funcionamento da Escola Cabo Cobrinha.

De acordo com as informações apresentadas no Termo de Referência (TR) em anexo, a Secretaria Municipal de Garanhuns visa a locação de imóvel destinado ao funcionamento das instalações da unidade escolar retromencionada. A justificativa para tal finalidade pauta-se na demanda crescente por vagas na rede pública municipal de ensino e na necessidade de *garantir um espaço físico adequado, seguro e acessível para os estudantes, professores e toda a equipe escolar.*

Nessa esteira, consoante descrito no TR, a secretaria requisitante enfatiza a viabilidade da locação do imóvel situado na Rua Pe. Agobar Valença, nº 237, Heliópolis, Garanhuns/PE, devido a sua localização estratégica, proporcionando um acesso facilitado à comunidade atendida. Além disso, destaca-se a relevância das características estruturais do imóvel, as quais são compatíveis com as exigências legais e pedagógicas estabelecidas pelas instituições de ensino, como salas amplas, boa ventilação e iluminação, áreas de recreação, banheiros adequados, dentre outros fatores.

Através dos documentos exibidos, a administração educacional do município declara a inexistência de prédios públicos vagos e disponíveis na localidade, que possam atender a finalidade pretendida, tornando a locação do referido imóvel como a solução mais viável. Na oportunidade, a Secretaria Municipal de Educação menciona que a aquisição ou construção de um imóvel para lotar a Escola Cabo Cobrinha, demandaria um tempo adicional, o que comprometeria o início e a continuidade das atividades escolares.

A locação, segundo informações acostadas no termo de referência, visa garantir o direito à educação, insculpido no Art. 205 da Constituição Federal, sendo de indubitável importância assegurar infraestrutura adequada para os alunos, com eficiência e de maneira econômica.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Destarte, em conformidade com o art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, a Secretaria Municipal de Educação procedeu com a avaliação prévia do imóvel, por meio do Engenheiro Civil Matheus Ramos Frazão Bezerra (CREA nº 1820580016), a fim de verificar sua adequação às necessidades pretendidas. Conforme verificado na avaliação técnica, o terreno atende aos critérios necessários e apresenta condições favoráveis para lotar a Escola Municipal Cabo Cobrinha, garantindo um ambiente adequado para o desenvolvimento das atividades institucionais.

Destaca-se que a Secretaria de Educação do Município realizou uma consulta junto aos órgãos e setores competentes da Administração Pública Municipal, no intuito de identificar a existência de imóveis públicos disponíveis que pudessem atender à necessidade da unidade escolar. Entretanto, após análise do patrimônio público municipal, constatou-se a inexistência de imóveis próprios aptos para essa finalidade, seja por ausência de espaço físico adequado, localização incompatível ou necessidade de reformas estruturais inviáveis no curto prazo.

Com base na média estipulada pelo Laudo de Avaliação do Imóvel Urbano, considerando a área total de 344,24 m², o valor estimado para a locação mensal do imóvel é de R\$3.063,12 (três mil, sessenta e três reais e doze centavos), encontrando-se compatível com a realidade dos preços praticados no mercado.

Diante do exposto, a Secretaria Municipal de Educação conclui que a locação do terreno é medida necessária e adequada para sediar a mencionada escola, tendo em vista que o imóvel atende plenamente aos critérios de estrutura, localização e custo, tendo como proprietário o Sr. José Maria de Andrade Souza Filho, inscrito no CPF sob o nº [REDACTED] e forma integral às necessidades da Administração Pública, observando os princípios da conveniência, oportunidade e interesse público.

Acrescenta-se que as despesas decorrentes da locação serão arcadas por meio de recursos próprios, conforme dotação orçamentária específica colacionada no termo de referência anexado aos autos.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 439/2025 solicitando parecer jurídico; **b)** Documento de formalização da demanda - DFD; **c)** Termo de Referência - TR; **d)** Laudo de avaliação do imóvel urbano; **e)**





Bloqueio orçamentário e Declaração de disponibilidade financeira; **f)** Documentação do imóvel e demais documentos.

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 de Licitação.

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

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/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm#art107. Acesso em: 04 jul. 2025.

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: 04 jul. 2025.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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

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

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



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 Municipal de Educação busca a locação de um imóvel situado na Rua Pe. Agobar Valença, nº 237, Heliópolis, Garanhuns/PE, destinado ao funcionamento da Escola Cabo Cobrinha, tendo como proprietário o Sr. José Maria de Andrade Souza Filho, inscrito no CPF sob o nº [REDACTED], se dá em razão do imóvel atender às exigências da municipalidade, tanto em termos de localização quanto de infraestrutura, garantindo o funcionamento da unidade escolar.

A esse respeito, destaca-se que os contratos de locação imobiliária em que a Administração Pública figura como locatária estão submetidos a um regime jurídico híbrido, caracterizado pela predominância das normas de direito privado, notadamente a Lei Federal nº 8.245/91 (Lei de Locações) e o Código Civil, sem prejuízo da incidência das prerrogativas de direito público. Esse modelo decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público, que impõe à Administração a obrigação de zelar pela adequada proteção dos interesses coletivos. Por esse motivo, esses contratos são classificados doutrinariamente como "contratos privados da Administração", submetendo-se, ainda que parcialmente, às normas que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar os contratos de locação de imóveis pela Administração Pública, prevê a realização de processo licitatório como regra, conforme disposto no art. 51, admitindo a inexigibilidade de licitação nos casos em que restar demonstrada a singularidade do bem a ser locado, nos termos do art. 74, inciso V.

Sob esse viés, ainda que as relações contratuais estabelecidas pela Administração Pública na condição de locatária sejam, em sua maioria, regidas pelas normas de direito privado, a aplicação do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público impõe a derrogação parcial dessas normas sempre que necessário à preservação dos interesses coletivos. Desse modo, as peculiaridades inerentes à atividade administrativa conferem à Administração prerrogativas essenciais para assegurar a adequada gestão dos recursos e a efetiva proteção do interesse público.

Nessa linha de raciocínio, ressalta-se que tal solicitação respalda-se no art. 74 da Lei nº 14.133/21, que estabelece a possibilidade de contratação direta quando houver





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

Cumprido 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 informações constantes na documentação anexa, o imóvel em questão satisfaz as exigências da legislação mencionada anteriormente. Na oportunidade, apresentou o laudo de avaliação, o qual destacou o estado de conservação do imóvel, além da declaração de inexistência de outros imóveis públicos disponíveis na localidade que pudessem suprir as necessidades específicas mencionadas.

Outrossim, verifica-se que houve justificação quanto à singularidade do imóvel em questão para atender às finalidades precípua da Administração, destinado ao funcionamento escolar. A necessidade da referida locação é justificada para melhor atender às finalidades essenciais da Escola Municipal Cabo Cobrinha.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Diante disso, conforme informações constantes nos autos, a secretaria requisitante procederá ao pagamento do aluguel no valor mensal de R\$3.063,12 (três mil, sessenta e três reais e doze centavos), quantia esta compatível com os preços praticados no mercado local, de acordo com a avaliação realizada pelo Engenheiro Civil Matheus Ramos Frazão Bezerra, inscrito no CREA nº 1820580016, evidenciando-se a vantajosidade para a Administração Pública.

Outrossim, ressalta-se que a efetivação da inexigibilidade de licitação impõe à Administração Pública 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 nº 049/2023 deste 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 exime 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 de Educação deste município procurou seguir as exigências contidas na legislação supracitada, no que diz respeito à devida elaboração do DFD.

De mais a mais, a secretaria requerente optou por elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto no Art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/21, que tem como finalidade avaliar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser contratado. A locação do imóvel particular apresentou-se como a melhor alternativa, diante da inexistência de imóveis públicos disponíveis para atender, adequadamente, às necessidades da unidade escolar. A escolha do imóvel foi fundamentada em critérios claros de adequação espacial, localização estratégica e compatibilidade com o orçamento disponível.

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 um engenheiro civil, seguindo os parâmetros estabelecidos





pela legislação vigente. A avaliação levou em consideração diversos fatores, incluindo a localização estratégica do imóvel e a área disponível para as atividades recreativas e pedagógicas, dentre outros fatores, conforme acostado nos autos. Este processo assegura que o valor estipulado reflete de maneira justa o custo da 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 Administração Pública com o orçamento disponível, reafirmando o compromisso com a eficiência e a responsabilidade.

Nesse íterim, 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 Municipal de Educação 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, demonstrando-se a diligência e compromisso com a 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 e localização tornam necessária a escolha do imóvel supracitado mediante Inexigibilidade de Licitação, com a finalidade de lotar a Escola Municipal Cabo Cobrinha.

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 FAVORAVELMENTE**, esta Procuradoria Geral, pela LEGALIDADE quanto a possibilidade de contratação direta por meio da Inexigibilidade de Licitação instaurada pela Secretaria Municipal de Educação, com





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



espeque no art. 74, inciso V, §5º, da Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 8.245/91, em resposta ao **Ofício nº 439/2025**, consubstanciado 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, 04 de julho de 2025.

Paulo André Lima do Couto Soares
OAB/PE nº 16.106

Procurador Geral do Município de Garanhuns – Portaria nº 101/2025-GP

