



**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 N° 386/2026**. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. LOCAÇÃO DE IMÓVEL SITUADO À AVENIDA DJALMA DUTRA, N° 201, BAIRRO HELIÓPOLIS, NO MUNICÍPIO DE GARANHUNS/PE, DESTINADO À INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS (CEO), PARA ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DE SAÚDE BUCAL ESPECIALIZADA NO MUNICÍPIO. LEGALIDADE. LEI N° 8.245/91. ART. 74, V, §5° DA LEI N° 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL N° 049/2024. **POSSIBILIDADE.**

**I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Consoante dispõe o art. 4º, inc. I, e 6º, inc. I da Lei Ordinária Municipal n° 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 Meirelles<sup>1</sup>, 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.

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





**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

## **II – DOS FATOS**

A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Secretaria Municipal de Saúde, representada pela Sra. Catarina Tenório Ferro, mediante solicitação para análise e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de **Inexigibilidade de Licitação**, encaminhada através do Ofício nº 386/2026, recebido em 02 de fevereiro de 2026.

Consoante informações prestadas pela Secretaria solicitante, a contratação do imóvel situado à Avenida Djalma Dutra, nº 201, Heliópolis, neste Município de Garanhuns/PE, para fins de instalação e funcionamento da unidade do Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), revela-se plenamente justificada diante da singularidade do bem e da consequente inviabilidade de competição no mercado imobiliário.

De acordo com a secretaria requisitante, o referido imóvel apresenta características peculiares e indispensáveis ao atendimento da finalidade pública pretendida, destacando-se sua localização estratégica, que possibilita fácil acesso aos pacientes e às equipes de saúde, bem como sua estrutura física adequada, composta por ambientes destinados à recepção, atendimento administrativo, consultórios odontológicos, salas de apoio, área de esterilização, além de cozinha e banheiros.

Ademais, registra-se que o imóvel reúne condições satisfatórias de segurança, higiene e funcionalidade, assegurando a prestação do serviço em consonância com os padrões exigidos para o atendimento da população.

Diante dessas especificidades, a respectiva secretaria demandante sublinha que inexistem outros imóveis disponíveis que apresentem condições equivalentes, motivo pelo qual se conclui pela inviabilidade de competição. Dessa forma, resta configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021.

Consoante consignado no Termo de Referência, o imóvel indicado como adequado à finalidade proposta possui valor mensal de locação fixado em R\$7.916,80 (sete mil, novecentos e dezesseis reais e oitenta centavos, perfazendo o montante global de R\$95.001,60 (noventa e cinco mil, um real e sessenta centavos). Ressalta-se que o referido valor mostra-se compatível com os preços praticados no mercado imobiliário local, conforme demonstrado nos autos.







**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Sob esse viés, a secretaria solicitante enfatiza que o Laudo de Avaliação atesta que o imóvel apresenta preço condizente com o valor de mercado, além de dispor de infraestrutura e localização adequadas ao pleno atendimento das necessidades operacionais do serviço.

Ademais, destaca-se que as despesas decorrentes da locação em questão encontram-se devidamente previstas em dotação orçamentária específica, conforme registrado no Termo de Referência que instrui o presente processo.

Diante do exposto, a Secretaria Municipal de Saúde conclui que a contratação em exame, destinada à instalação e ao funcionamento do Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), revela-se necessária e adequada ao atendimento da demanda existente, porquanto o imóvel atende integralmente aos critérios de estrutura, localização e custo. Ressalte-se, por fim, que o referido imóvel tem como proprietário o Sr. José Leite Filho, inscrito no CPF sob o [REDACTED] apresentado pela empresa imobiliária Pereira e Paes Ltda., registrada no CNPJ nº 09.656.049/0001-71.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 386/2026 solicitando parecer jurídico; **b)** Documento de Formalização da Demanda - DFD; **c)** Termo de Referência - TR; **d)** Laudo de avaliação do imóvel urbano; **e)** Declaração de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis; **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 14.133/21<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm#art107). Acesso em: 02 fev. 2026.





**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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.

Nesse tocante, é pertinente ressaltar, em primeiro lugar, que no âmbito procedimental, o Art. 37, XXI, da Constituição Federal<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2026.







**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

A esse respeito, segundo a explanação de Carvalho Filho (2023, p. 219)<sup>4</sup>, 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)<sup>5</sup> 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 Avenida Djalma Dutra, nº 201, Heliópolis, Garanhuns/PE, pertencente ao Sr. José Leite Filho, inscrito no CPF sob o [REDACTED]ção se dá em razão do imóvel atender às exigências da municipalidade, tanto em termos de localização quanto de infraestrutura, destinado a sediar o Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), por meio da Secretaria Municipal de Saúde.

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

<sup>5</sup> 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**

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 públicos 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 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*:







**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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.

Cumpre 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 Municipal de Saúde, o imóvel em questão satisfaz as exigências da legislação mencionada anteriormente. O referido órgão 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 precípua da Administração, destinando-o à sediar o CEO, no bairro Heliópolis, neste município. 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 mensal de R\$7.916,80 (sete mil, novecentos e dezesseis reais e oitenta centavos), quantia esta, compatível com o laudo de avaliação realizado pela engenheira civil vinculada à respectiva pasta, evidenciando a vantajosidade para a Administração Pública.





**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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:

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.







**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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 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 do Município optou por não anexar alguns dos documentos mencionados, presumindo-se que não foram realizados pelas seguintes razões: o ETP tem 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 do referido órgão 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 do CEO, 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





**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

a um valor que compatibiliza as necessidades da secretaria requisitante 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, da Lei nº 14.133/2021.

Por todo o exposto, constata-se que a Secretaria Municipal 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 solicitante demonstrou 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 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 de Garanhuns.

#### **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 Saúde, com espeque no art. 74, inciso V, §5º da Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 8.245/91, em resposta ao **Ofício nº 386/2026**, 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







**MUNICÍPIO DE GARANHUNS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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, 02 de fevereiro de 2026.

**Paulo André Lima do Couto Soares**

**OAB/PE nº 16.106**

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



PORTAL DA TRANSPARENCIA  
<http://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/64-20260716134202.pdf>  
assinado por: idUser 309