

Parecer Jurídico

REF: Análise dos elementos formais imprescindíveis à edição do ato administrativo de inexigibilidade de licitação. Contratação direta. Possibilidade legal, nos termos do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. PROCESSO ELETRÔNICO – INTEGRADO Nº : 2025068544

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico realizada pelo Departamento de Compras, para análise de legalidade de inexigibilidade de licitação que tem por objeto a locação de espaço para funcionamento do novo LABORATÓRIO E NÚCLEO DE ENGENHARIA CIVIL DA UNIFIMES - MINEIROS-GO, atendendo as necessidades da Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior – FIMES, fundamentado no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

É breve o relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

II.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica toma por base os elementos constantes da solicitação em epígrafe, e tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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. Em relação a esses, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da Administração.

Façamos o registro do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

O exame aqui empreendido restringe-se apenas aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, de modo que os quantitativos, valores, planilhas e demais detalhes que permeiam o procedimento são de inteira responsabilidade dos técnicos que as elaboraram.

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, devemos salientar que toda manifestação da Assessoria Jurídica possui caráter meramente opinativo e não vinculante, realizadas em prol da segurança da própria Autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, certas

ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, caso necessário. O seguimento do processo sem a observância de eventuais apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III – FUNDAMENTAÇÃO

a) Análise do Mérito

A contratação de obras, serviços, compras e alienações a serem feitas por órgãos da Administração Pública deverá ser precedida, em regra, por licitação, conforme previsão da Lei nº 14.133/2021 e o artigo 37, inc. XXI da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 37, inc. 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.

A obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, o primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

A legislação vigente prevê expressamente as hipóteses em que a Administração pode deixar de realizar certame licitatório realizando, outrossim, a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. A Lei nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII tais casos, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação direta.

Trata-se o presente caso de locação de imóveis de terceiros por inexigibilidade de licitação, conforme previsto no artigo 74, inciso V da Lei nº 14.133/2021:

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.

Diferentemente da sistemática da Lei nº 8.666/93, em que a locação de imóveis era prevista como uma das hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, X), a nova lei de licitações e contratações públicas previu como regra a realização de licitação prévia para a celebração de tal espécie contratual:

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.

A Lei nº 14.133/2021 ressalvou, porém, as situações em que não há viabilidade de competição, como quando as características de instalações e de localização tornem necessária a escolha de um determinado imóvel. Ou seja, quando apenas um único imóvel é capaz de satisfazer o interesse público, é possível ser concretizada a contratação direta, afastando-se a necessidade de realização de processo de escolha e de ampla concorrência.

Além disso, através do seu § 5º do art. 74, pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, vejamos:

“§ 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.”

É preciso observar também o que estabelece a Instrução Normativa nº 009/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás em seu ANEXO 3, que traz procedimentos específicos relacionados aos processos de aquisição, locação e alienação de imóveis, vejamos:

“ANEXO 3 - DAS AQUISIÇÕES, LOCAÇÕES E ALIENAÇÕES DE IMÓVEIS

CAPÍTULO I - DAS AQUISIÇÕES E LOCAÇÕES DE IMÓVEIS

Art. 1º Em caso de aquisição e locação de imóveis mediante realização de procedimento licitatório, a documentação mínima a ser produzida no processo administrativo deve atender, no que couber, aos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Para locação de imóveis deve ser observado o disposto no art. 51 da LLC que prevê como regra a licitação, ressalvado o inciso V do caput do art. 74 da mesma lei, e ainda deve ser realizada a avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

Art. 2º Na hipótese em que o imóvel a ser locado ou adquirido tenha características de instalações e de localização que tornem necessária sua escolha, a contratação se dará por inexigibilidade, conforme previsto no inciso V do caput do art. 74 da LLC, e a documentação mínima deve atender, no que couber, aos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa, acrescida dos seguintes documentos:

I - motivação técnica para a escolha do imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha;

II - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado/locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela;

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

IV - Certidão de Matrícula do Imóvel a ser adquirido/locado, emitido pelo Cartório competente, cujo imóvel deve estar livre, desimpedido e em nome do contratado;

V - laudo de avaliação prévio elaborado por profissional técnico devidamente habilitado e que siga a metodologia prevista na Norma Técnica da ABNT – NBR 14.653;

VI - avaliação do estado de conservação do bem imóvel;

VII - avaliação dos custos de adaptações do imóvel, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, devendo ser elaborada de acordo a legislação vigente, bem como, com as orientações e instruções deste Tribunal;

VIII - avaliação do prazo de amortização dos investimentos;

IX - RRT e/ou ART devidamente assinadas pelos profissionais responsáveis, referentes à elaboração:

a) do laudo de avaliação prévio;

b) do orçamento com os custos de adaptação do imóvel a ser adquirido/locado, se for o caso; e

c) do projeto básico para adaptação do imóvel a ser adquirido/locado, se for o caso.

Portanto, na leitura dos dispositivos ora supracitados, vemos a necessidade da administração pública de observar alguns requisitos para o seguimento do presente feito, esmiuçadas abaixo:

Quanto ao § 5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, com relação ao Inciso I, constam nos autos da presente inexigibilidade todas as qualificações do imóvel a ser locado, tais como avaliação do bem, estado de conservação, custos em geral. No que se refere ao Inciso II, do mencionado artigo, estão presentes nos autos do processo, a certificação de não existência de imóveis públicos disponíveis para locação nas mesmas qualidades/especificações do espaço que consta nos autos, ou seja, apenas o imóvel ora previamente selecionado atende o objeto. Por fim, em relação ao Inciso III, vemos que constam nos autos as justificativas que demonstram as qualidades do imóvel que pretende ser locado, expressos através dos laudos de avaliação, termo de referência e estudo técnico preliminar.

Para formalização da contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, inciso V da Lei nº 14.133/2021, também devem ser observados os requisitos fixados no artigo 72 da mesma lei, a saber:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com 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;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 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.

Após análise da documentação anexada aos autos, verificou-se que a certidão de matrícula do imóvel não está registrada em nome do proponente da contratação, o que implica o não atendimento ao disposto no art. 2º, inciso IV, da

Instrução Normativa nº 009/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, conforme previsto em seu Anexo III.

Ressalta-se que, quanto aos requisitos do procedimento, já existe parecer jurídico emitido acerca da contratação, contendo manifestação específica em relação à documentação. No referido parecer, reafirma-se que, uma vez atendidos os requisitos nele colacionados, especialmente a demonstração do interesse público devidamente fundamentado, com destaque para as características das instalações e a localização do imóvel que justifiquem sua escolha, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, e desde que sejam também observadas as exigências constantes da Instrução Normativa nº 009/2023 do TCM/GO, a contratação se torna juridicamente viável.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o entendimento desta Assessoria Jurídica é de que, para viabilizar a contratação sem impedimentos quanto à legalidade, impõe-se o integral cumprimento das exigências normativas aplicáveis.

Diante disso, ratifica-se o teor do parecer jurídico anteriormente emitido, ressaltando-se que a viabilidade da contratação por inexigibilidade, além de observar o disposto na Lei nº 14.133/2021, está também condicionada ao atendimento das determinações constantes da Instrução Normativa nº 009/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, devendo ser plenamente observados todos os requisitos legais e regulamentares pertinentes.

Nesse sentido, destaca-se, de forma pontual, que a certidão de matrícula do imóvel deverá estar em conformidade com as exigências previstas na mencionada Instrução Normativa, sob pena de inviabilizar a continuidade do procedimento, recomendando-se, portanto, a regularização documental antes da formalização da contratação.

Esse é o nosso parecer, s.m.j.

Mineiros, 10 de novembro de 2025.

GABRYELLA MALVEIRAS CORREA
Assessora Jurídica da FIMES/UNIFIMES
OAB GO nº 52.615