

OFÍCIO Nº 137/2025/SMS

Gravatá, 28 de abril de 2025.

À Sra. JACYARA MEDEIROS DE SOUZA COELHO
Procuradora Geral da Prefeitura Municipal de Gravatá
Procuradoria - Geral do Município de Gravatá
Rua Tenente Cleto Campelo, 268 – Centro - Gravatá - PE - 55641-000

Assunto: Solicitação de Parecer Jurídico – Autorização para processo de locação de imóvel – Anexo USF Russinhas – Casa Nova.

Sra. Procuradora,

A equipe gestora da Secretaria Municipal de Saúde confeccionou o Termo de Referência anexo com o objetivo estabelecer os requisitos mínimos a serem observados para PROCESSO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL, para atender às necessidades da unidade de saúde da família – ANEXO USF RUSSINHAS – CASA NOVA;

A Atenção Primária à Saúde (APS) representa o ponto inicial e fundamental no sistema de cuidados de saúde. Ela se define por um conjunto abrangente de intervenções tanto a nível individual quanto coletivo. Essas ações compreendem a promoção e proteção da saúde, prevenção de doenças, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde. O propósito principal é desenvolver uma abordagem integral que tenha um impacto positivo nas condições de saúde das comunidades;

A contratação visa aprimorar os serviços oferecidos pela unidade de Saúde da Família Russinhas – Casa Nova, que atualmente atende a uma variedade de usuários com necessidades distintas. Esse serviço é essencial para o atendimento dos usuários, garantindo que recebam assistência adequada e constante;

O valor global da contratação é de: R\$ 7.560,00 (sete mil, quinhentos e sessenta reais) para o período de 12 (doze) meses, conforme especificado no DFD;

A Secretaria Municipal de Saúde solicita o vosso PARECER JURÍDICO a fim de realizar o processo de LOCAÇÃO DE IMÓVEL, para atender às necessidades da unidade de saúde da família – ANEXO USF RUSSINHAS – CASA NOVA.

Respeitosamente,

VIVIANY CAVALCANTE
DE
OLIVEIRA:74503545434
Assinado de forma digital por
VIVIANY CAVALCANTE DE
OLIVEIRA:74503545434
Dados: 2025.04.28 10:20:42 -03'00'
(Assinado eletronicamente)

VIVIANY CAVALCANTE DE OLIVEIRA
Secretária Municipal de Saúde

PARECER JURÍDICO Nº 274/2025

PROCURADORIA MUNICIPAL

Interessado(a): Secretaria de Saúde de Gravata-PE

Assunto: Análise sobre a possibilidade jurídica de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação.

Natureza: Consultiva.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DE TERCEIRO. CONDICIONANTES. POSSIBILIDADE JURÍDICA. LEI Nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

A presente consulta foi encaminhada a esta Assessoria Jurídica pela Secretaria Municipal de Saúde, ora denominada CONTRATANTE, com a finalidade de obter parecer sobre a viabilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, sob a égide da Lei nº 14.133/2021 – NLLC, para a locação de imóvel de terceiro, cujo proprietário é o espólio do Sr. Luis Martins Lopes, representado pelo seu inventariante, o Sr. Josenildo Luis Lopes, inscrito no CPF/MF sob o nº 545.***.***-49.

A contratação visa a locação de imóvel localizado no Sítio Casa Nova, nº 380 ap, 2737, Serra das Russas, Gravata/PE, pelo valor global de R\$ 7.560,00 (sete mil quinhentos e sessenta reais), a ser pago em 12 parcelas mensais de R\$ 630,00 (seiscentos e trinta reais), para o funcionamento da Unidade de Saúde da Família de Russinhas – Casa Nova, nos termos das justificativas constantes do documento de formalização da demanda e do termo de referência da contratação.

Neste sentido, a CONTRATANTE apresentou, através do OFÍCIO Nº 137/2025/SMS, os seguintes documentos instrutórios:

- a) Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO);
- b) Certidão de Inexistência de Imóveis Públicos aptos ao fim proposto;
- c) Proposta formal da locadora;
- d) Parecer Opinativo Técnico de Avaliação Mercadológica (POTAM);

- e) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- f) Termo de Referência e Anexos;
- g) Declaração da Equipe de Planejamento.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da competência para a elaboração de parecer jurídico

Conforme estabelece a Lei Municipal nº 3.894/2022, no seu art. 19, inciso VIII, compete a esta Procuradoria-Geral do Município emitir pareceres técnico-jurídicos opinativos, sendo especificamente atribuída aos seus respectivos assessores jurídicos a incumbência de sua emissão, conforme se depreende do art. 3º, inciso V, da referida Lei.

Cumprе registrar que o exame consubstanciado neste parecer se restringe, tão somente, aos aspectos jurídicos da demanda pleiteada, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Procuradoria.

O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

Nesse trilhar, a partir da exposição das diretrizes jurídicas relacionadas à celebração de contratos de locação de terceiros por inexigibilidade de licitação, a atividade jurídica desenvolvida pelas assessoria jurídica limitar-se-á à verificação da observância das exigências legais, a partir da conferência dos documentos acostados.

2.2. Da legislação aplicável

É notório que os contratos de locação imobiliária nos quais a Administração Pública figura como locatária são regidos por um regime jurídico híbrido. Predominam, nesse contexto, as normas de direito privado, previstas na Lei Federal nº 8.245/1991 e no Código Civil, sem prejuízo da incidência das prerrogativas de direito público, fundamentadas no princípio da indisponibilidade do interesse público.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o tema da natureza de direito privado do contrato de locação quando o locatário é o Poder Público, no seguinte sentido:

"(...) O negócio jurídico ora sob exame, **locação de imóvel, é tipicamente de direito privado** e, portanto, **o fato de o Locatário ser a Administração Pública não basta para que preponderem os ditames específicos de direito público** em detrimento das normas de direito privado, inclusive as atinentes à prescrição" (REsp 685.717/RO, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 04/02/2010, DJe 01/03/2010). (**grifo nosso**)

Não obstante a natureza privada reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, uma vez havendo a Administração Pública num dos polos da relação jurídica locatícia não se afasta a observância de preceitos de direito público.

Nesse sentido, de forma magistral, se posiciona Jessé Torres Pereira Junior:

"No contrato de figuração privada, a predominância do direito privado não exclui a incidência dos princípios e normas de direito público que a lei imponha, devendo as normas de direito privado com eles conviver compulsoriamente sob pena de invalidade do acordado" (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 600).

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação.

Nesta senda, observa-se a aplicabilidade e vigência da Lei Federal nº 14.133/21 - NLLC, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta e disciplinou, no que se refere à locação de imóveis, o processo de licitação como regra (art. 51) ou inexigibilidade de licitação quando comprovada a singularidade do bem (art. 74, V).

Assim, embora tais relações contratuais sejam, em grande parte, regidas pelas normas de direito privado, especialmente pela Lei de Locações (Lei nº 8.245/1991), a aplicação do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público autoriza a derrogação parcial das normas privatistas, na medida estritamente necessária à preservação dos interesses coletivos.

2.3. Da contratação para locação de imóvel por inexigibilidade

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece como regra geral a necessidade de licitação prévia para a locação de imóveis pela Administração Pública:

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.

Como exposto, a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, pois se trata de um procedimento pautado pelo princípio da isonomia e pela competitividade, com a participação do maior número possível de interessados, com a finalidade de propiciar à Administração Pública a solução mais vantajosa quanto à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

Entretanto, há situações em que é inviável a competição, a exemplo de quando as características de instalações e de localização tornem necessária a específica escolha de um determinado imóvel. Para casos dessa estirpe, a referida lei viabiliza a realização de contratação direta.

O § 5º do art. 74, da NLLC, por sua vez, especifica os requisitos cuja observância se faz necessária à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, especificamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

§ 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.

A esses requisitos se soma a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que entende que - ainda sob a égide da lei de licitações revogada (Lei nº 8.666/93) - quanto à permissão da realização de contratação direta mesmo diante de uma pluralidade de imóveis capazes de atender às finalidades precípua da administração, recomendando a contratação direta apenas quando comprovado que um único imóvel seria capaz atender as necessidades administrativas de instalação e de localização (AC nº 1.340/09, Plenário; AC nº 5.281/10, da 1ª Câmara; AC nº 2.025/2010, 2ª Câmara).

2.4. Dos requisitos e da instrução processual

2.4.1. Dos requisitos

Como elencado acima, se faz necessária a apresentação dos requisitos estabelecidos no § 5º do art. 74, da NLLC e a esses somam-se também aqueles constantes do rol do art. 72 da referida lei, destacamos:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Com o intuito de regulamentar a lei de licitações e contratos quanto à fase preparatória das licitações e contratações processadas no âmbito do Município de Gravata-PE, foi publicado o Decreto Municipal nº 14/2024, com relação ao qual destacamos a definição das etapas que compõem este processo:

Art. 7º A fase preparatória dos processos licitatórios e das contratações caracteriza-se pelo planejamento e consiste nas seguintes etapas:

I - formalização da demanda pelo setor requisitante e comprovação de sua previsão no Plano de Contratação Anual-PCA (DFD);

II - elaboração do estudo técnico preliminar – ETP, conforme o caso;

III - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;

IV - elaboração do termo de referência – TR;

V - confecção do orçamento estimado baseado em pesquisa de preço;

VI - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de licitação para registro de preços, em que será suficiente a indicação do código do elemento de despesa correspondente;

VII - autorização de abertura da licitação ou da contratação direta;

VIII - designação do agente de contratação, da equipe de apoio ou, se for o caso, da comissão de contratação;

IX - confecção do instrumento convocatório e respectivos anexos, se for o caso;

X - confecção da minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente e minuta da ata de registro de preços, quando for o caso.

À sequência da análise, o § 5º do art. 74, da NLLC pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

§ 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.

2.4.2. Da instrução processual

Passamos à análise do atendimento dos requisitos já referidos:

Quanto à existência de Documento de Formalização da Demanda (doc.g), o referido documento consta do processo e fora expedido pela Diretoria de Atenção Básica, em consonância com os requisitos previstos no art. 72, inciso I da lei de licitações em comento e no art. 10º do referido decreto municipal. Tendo, inclusive, especificado a previsão do objeto no PCA ou PCA-S (inciso III, do art. 10, do referido Decreto Municipal), o qual deve ser compatível com ele, nos termos do Decreto Estadual de nº 55.861 de 28 de novembro de 2023.

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, a lei faculta a sua confecção e instrução para os casos de inexigibilidade, nos termos do art. 72, inciso I, restando à autoridade competente optar pela sua confecção ou não. Além disso, ainda sobre esse instrumento, nos termos do art. 12, inciso IX do referido decreto, quando possível a opção entre locação ou aquisição de imóvel, compete ao órgão demandante a sua elaboração.

Quanto ao termo de referência (doc. f), vê-se cumprido nos autos deste processo os parâmetros e descritivos contidos no art. 6º, inciso XXIII da referida lei e, portanto, cumprido o art. 72, inciso I da NLLC. Quanto aos arts. 22, 23 e 24 do Decreto Municipal, recomendamos também que sejam observados os parâmetros ali estabelecidos, a fim de com ele também guardar estrita conformidade, e, uma vez identificado pela unidade contratante, que restam atendidos tecnicamente, estará então adimplido também o referido ato normativo infralegal.

Quanto à presença do orçamento estimado, previsto no inciso II, do art. 72 da referida lei - feita a remissão ao seu §4º do art. 23 - tem-se como meio idôneo a pesquisa que se consubstancia no POTAM (doc. d) e que aferira o valor do m² para fins de locação de imóvel pela Administração Pública, para funcionamento do referido equipamento de saúde e, portanto, o valor máximo aceitável para a contratação.

Quanto ao valor máximo aceitável, este mantém consonância com a proposta apresentada pela contratada, uma vez que o montante por ela proposto está abaixo do referido limite (doc. d). Adicionalmente, busca-se atender ao requisito previsto no art. 74, §5º, inciso I da legislação aplicável. Em caráter complementar, considerando que o parecer técnico (POTAM) se restringiu à avaliação mercadológica, a contratante esclarece, no tópico 2.2 do documento de razões para a escolha do locador (Anexo II do Termo de Referência), que o imóvel encontra-se em adequado estado de conservação e atende às especificações e requisitos necessários para o funcionamento do órgão. Para assegurar o cumprimento do dispositivo legal mencionado, recomenda-se a anexação do respectivo laudo de vistoria, previsto no tópico supramencionado do anexo II do Termo de Referência.

Quanto à existência dos recursos orçamentários necessários à contratação, segue anexa a Declaração de disponibilidade orçamentária, a qual atesta a existência de recursos suficientes à execução contratual para o ano corrente, restando adimplido o requisito constante do inciso IV do art. 72 da lei de licitações.

Quanto à comprovação de que o contratado atende aos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos, recomenda-se que a contratante verifique, de forma tempestiva nos autos do

processo, o efetivo cumprimento das exigências estabelecidas no termo de referência, bem como das disposições pertinentes previstas na legislação aplicável. Tal providência visa assegurar a observância do disposto no art. 72, inciso V, da referida lei.

Quanto à existência de Justificativa de Preços e Razões de Escolha do Contratado, ambos os documentos constam anexos ao Termo de Referência da Contratação e, inclusive, nas razões de escolha do contratado, a contratante afirma, no tópico “Exclusividade e características específicas”, que o imóvel a ser locado possui características exclusivas que atendem às necessidades específicas do locatário e não são facilmente encontradas em outros imóveis disponíveis para locação na região”, justificando assim a contratante também a singularidade do imóvel. Sendo assim, abstraídos os pontos técnicos que fazem a contratada justificar a singularidade, uma vez por ela alegados e sustentados nos autos do processo, vêm-se atendidos os requisitos constantes dos arts. 72, VI e VII, e art. 74, § 5º, inciso III, ambos da referida lei.

Quanto à existência de autorização da autoridade competente prevista no art. 72, inciso VIII da referida lei, em consonância com o art. 31 do referido decreto, faz-se necessário constar dos autos a autorização da autoridade superior da secretaria demandante, bem como do Chefe do Poder Executivo.

No mais, a fim de atender ao requisito estabelecido no art. 74, §5º, inciso II, fora anexada certidão de que inexistente imóvel público vago com a capacidade de hospedar o equipamento de saúde (doc. b).

2.5. Da formalização contratual e de sua publicação em meio oficial

Uma vez que o objeto a ser contratado não se enquadra nas situações de facultatividade, previstas nos incisos I e II do art. 95 da NLLC, o instrumento contratual tem caráter obrigatório para a contratação em questão.

Quanto à minuta contratual, faz-se necessário que contenha as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da NLLC e que seja tempestivamente apresentada ao órgão de assessoramento jurídico.

Cumprido salientar, ademais, que, nos termos do art. 94 da legislação vigente, a publicação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui requisito indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Conforme o inciso II do referido artigo, essa divulgação deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de assinatura do instrumento.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 72 da NLLC prevê a publicação do ato autorizativo ou do extrato decorrente do contrato de forma alternativa, tornando dispensável a divulgação do ato de autorização emitido pela autoridade, desde que o instrumento seja disponibilizado ao público.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, respeitadas as condicionantes elencadas, opino pela legalidade da contratação do imóvel localizado no Sítio Casa Nova, nº 380, ap. 2737, Serra das Russas, Gravata/PE, pelo prazo de 12 meses, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, à consideração superior.

Gravata (PE), 05 de maio de 2025.

PAULO MATHEUS DO CARMO
COSTA:08342226476

Assinado de forma digital por
PAULO MATHEUS DO CARMO
COSTA:08342226476
Dados: 2025.05.05 12:59:46 -03'00'

Paulo Costa
Assessor Jurídico de Gravata-PE

ASSINADO DIGITALMENTE
JACYARA MEDEIROS DE SOUZA COELHO
A autenticidade desta assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Jacyara Medeiros de Souza Coelho
Procuradora-Geral do Município