

PARECER JURÍDICO Nº 129/2025

Processo nº: 12067/2025

Requerente: Secretaria Municipal de Saúde.

Assunto: Inexigibilidade de licitação – Art. 74, V, Lei 14.133/2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Locação de imóvel para instalação de Unidade Básica de Saúde no Distrito de Sarandi, Itumbiara - GO.

I. RELATÓRIO

Em primeiro lugar, impende destacar que os autos foram encaminhados pela Secretaria Municipal de Saúde através da remessa 195495 para análise e parecer.

Na espécie, busca-se formalização de Inexigibilidade de licitação para a locação de imóvel destinado a instalar uma Unidade Básica de Saúde no Distrito de Sarandi, pertencente a este Município de Itumbiara - GO.

Para análise do processo licitatório, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Ofício Eletrônico nº 12/2025/DETEC/SMS-PMI	Sim (art. 4º - Decreto nº 351/2023)	65/66
2. Ofício Eletrônico nº 35/2025/SMARH-PMI	Sim (art. 5º - Decreto nº 351/2023)	67
3. Estudo Técnico Preliminar	Sim	39/44
4. Termo de Referência	Sim	28/38
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	45/51
6. Documento de Formalização de Demanda - DFD	Sim	26
7. Cotação de preços	Não se aplica	
7.1. Normativa utilizada para a realização da pesquisa de preços Obs. 1: Estimativa de despesa, que deverá ser calculada estabelecida a partir do procedimento de pesquisa de preços, conforme prevê o art. 23 §4º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos; Obs. 2: Para a aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser observado o disposto no Decreto	Sim – Decreto Municipal nº 351/2023	04/16

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
Municipal nº 1.194, de 2022; Obs.: 3: Para a contratação de serviços de engenharia e de obras, deverá ser observado o disposto no Decreto Municipal nº 1.197, de 2022.		
8. Justificativa da Escolha do Fornecedor	Sim	24
9. Justificativa do preço	Não	55
10. Ato de Autorização de Contratação Direta por Dispensa de Licitação	Não se aplica	-
11. Pedido de Compras/Serviços/Indenização 28264	Sim	25
12. Certidão de Regularidade fiscal	Sim	71/74
13. Minuta de contrato	Sim	104/113
14. Documentos de identificação do Imóvel	Sim	76/78
15. Documentos atualizados	Sim	68/70
16. Certidão de Dotação Orçamentaria	Sim	101
17. Mapa de cotação	Sim	116

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário para análise e emissão de parecer jurídico, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Há indícios de que os autos estão em conformidade com o Decreto Municipal nº 351, de 27 de março de 2023, que regulamenta a locação de imóveis, até o momento da emissão do parecer, os documentos necessários à continuidade do processo.

Esse é, em suma, o relatório.

II. GENERALIDADES DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

II.1. Dos tipos de contratação direta

Com caráter de excepcionalidade, a Lei nº 14.133/2021 prevê situações em que é ressaltado o princípio da obrigatoriedade da licitação, nas quais há a dispensa ou a inexigibilidade do processo licitatório.

A dispensa contempla situações em que a licitação seria viável, mas, por opção do legislador, é afastada, nos casos taxativamente previstos no artigo 75 da referida lei.

Já a inexigibilidade ocorre em situações em que a licitação não é possível, em razão de não haver a possibilidade da competição inerente ao procedimento licitatório. Assim, o fato determinante para que seja inexigível a licitação é a inviabilidade da competição, estando as hipóteses exemplificativas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

II.2. Do procedimento legal para a contratação direta

Objetiva-se a análise jurídica que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso V, da Lei n. 14.133/2021, 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.

II.3. Da natureza do parecer jurídico na contratação direta

Do procedimento previsto para a contratação direta, em seu art. 72, III, processo, verifica-se que o parecer jurídico consta dentre os documentos obrigatórios do processo.

Ainda, sobre o parecer jurídico em processo licitatório a previsão expressa consta no art. 53 da Lei 14.133/2021, sendo a redação da seguinte forma:

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;

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Assim, verifica-se que, de maneira geral, a obrigação é que conste parecer jurídico nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, sendo que a

obrigatoriedade do parecer da assessoria jurídica está na análise das minutas dos editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios e ajustes.

Com efeito, o mesmo artigo, em seu § 5º, descreve quando será dispensável a análise jurídica:

Art. 53. (...)

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Dessa forma, na modalidade de contratação direta, a assessoria jurídica, se instada a se manifestar, realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível.

III. DO CASO APRESENTADO PARA ANÁLISE JURÍDICA

Feitas as considerações gerais sobre a contratação, bem como sobre a natureza deste parecer, considerando que a autoridade solicitou análise desta assessoria jurídica, cabe apreciação do caso concreto.

A Secretária Municipal de Saúde solicitou a locação de imóvel destinado a locação do imóvel situado na Rua José Ribeiro da Silva, nº 07, Qd. 14 – Centro, Distrito de Sarandi, Itumbiara – GO, para instalação de uma Unidade Básica de Saúde.

Assim, encaminhou os autos para parecer, a fim de embasar sua ratificação do ato.

Passa-se à análise jurídica.

IV. ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

A modalidade de contratação utilizada pela agente solicitante foi a inexigibilidade de licitação, com base no inciso V, do artigo 74, da Lei 14.133/2021.

Entende-se, portanto, que o inciso V do artigo mencionado, remete a necessidade de comprovação de que as características de instalação e localização tornem necessária sua escolha e no §5º do mesmo artigo da referida lei as formas de comprovação de seus requisitos, sendo assim segue:

Art. 74. (...)

§ 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.

Observa-se, que a Secretaria Municipal de Saúde durante o Estudo Técnico Preliminar evidenciou a necessidade de instalação de uma Unidade Básica de Saúde no Distrito de Sarandi, após constatação de rachaduras e abalo na estrutura no imóvel onde estava anteriormente instalada a UBS.

Ademais, para as características do imóvel foi considerado a sua localização estratégica, com fácil acesso à comunidade, dispondo de infraestrutura interna compatível com as exigências técnicas para funcionamento de uma unidade de saúde, possibilitando um ambiente adequado para a continuidade das ações de promoção, preservação e assistência em saúde.

Sendo assim, após a realização das fases preparatórias e a escolha mais vantajosa para a Administração Pública, foi anexado aos autos em cumprimento do inciso I do art. 74, o Laudo de Vistoria de Imóvel Urbano, folhas 52/64.

Já o cumprimento do requisito do inciso II é indicado através do ofício eletrônico nº 35/2025/SMARH-PMI, de folhas 67, informando que o Município de Itumbiara não possui imóvel ocioso que atenda às necessidades apresentadas e nem há possibilidade de se realizar permuta com outro imóvel com terceiro. Ademais, no que se refere ao inciso III, foi apresentada justificativa no Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar.

E em cumprimento ao artigo 4º do Decreto Municipal 351 de 2023, as informações quanto a: (i) Período de utilização, (ii) número de funcionários que atuarão no local, (iii) utilização do imóvel pretendido, (iv) atividades que serão desenvolvidas, (v) estimativa da dimensão total de área construída, número e tamanho das salas, (vi) necessidade e número de vagas de estacionamento e (vii) necessidade de área externa livre e seu respectivo tamanho, encontra-se demonstrado no requerimento do imóvel em folhas 65/66.

V. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

V.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente inexigibilidade, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações por meio de licitação, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP; (iii) Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR; (iv) Termo de Referência - TR; (v) Minuta de contrato.

Note que o processo passou para análise do Departamento de Compras que consolidou o pedido e emitiu o mapa de cotação com base nos documentos apresentados pela secretaria.

V.2. Do planejamento das contratações

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual – PCA de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei (e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024¹) e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18².

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão ou entidade requisitante, que inclusive pode se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos

¹ Decreto Municipal nº 45, de 2024, art. 4º: “O Município de Itumbiara deverá elaborar o Plano de Contratações Anual – PCA, com o objetivo de racionalizar as contratações dos seus órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, de acordo com o Decreto Municipal nº 1.064, de 2022. Parágrafo único. O planejamento das licitações e contratações do Município de Itumbiara deverá respeitar as previsões das leis orçamentárias e do Plano de Contratações Anual – PCA”.

² Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 18: “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei”.

– MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, a publicação do edital.

V.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024³, é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 2023⁴, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal e pelo Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

V.2.2. Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

O ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

³ BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº 14.133, de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

⁴ BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939eaba8b15.pdf>.

Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Por sua vez, o artigo 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deve conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal nº 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Verifica-se que o primeiro requisito do ETP se encontra presente, com a descrição da real necessidade da locação de imóvel destinado a instalação de uma unidade básica de saúde, para realização de atendimento médico, agendamento de consultas, exames especializados e laboratoriais, aplicação de vacinas, realização de testes rápidos, teste da mamãe, teste de Covid-19, acompanhamento pré-natal, puericultura, curativos, atendimentos essenciais à população do distrito de Sarandi.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução e/ou contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, inciso I e 18, inciso VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que, no caso concreto, o órgão realizou a busca por soluções de mercado, que atendesse aos critérios de vantajosidade para administração, sob os aspectos da conveniência, economicidade e eficiência.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as *considerações técnicas, mercadológicas e de gestão* que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Quanto a descrição da solução como um todo, encontra-se preenchido corretamente e considerou que a opção mais viável é a locação de imóvel com características adequadas em comportar os servidores e usuários, por meio da inexigibilidade de licitação.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os

esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea “b”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021⁵.

“In casu”, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a locação de imóvel não comporta parcelamento, porém a forma de pagamento será de forma parcelada ao longo dos 10 (dez) meses de contrato.

De acordo como do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA⁶.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

Na espécie, a Administração informou se a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão.

V.2.3. Do Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 24 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, em observância ao Decreto Municipal nº 178, de 2023.

V.2.4. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência - TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita*

⁵ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. [...]

⁶ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus arts. 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, o prazo de locação e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1 do TR (fl. 28)
1.1. Especificação do serviço (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)	Sim	Item 2, do TR (fl. 28)
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2, do TR (fl. 28)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3 do TR (fl. 28/29)
4. Requisitos da contratação	Sim	Item 4, do TR (fl. 29)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (fl. 29)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 6, do TR (fls. 30/31)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (fls. 31/34)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR (fls. 34/38)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (fl. 38)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (fl. 38)

De início, há se destacar que o órgão utilizou, na espécie, a minuta de TR padronizada pelo órgão de assessoramento jurídico do Município.

V.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 5º, do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, materializada

em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Importante destacar que o orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23 [...]

§1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

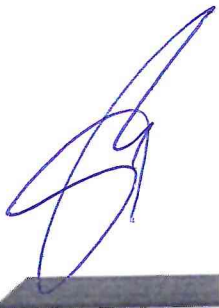
II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Não perca de vista que, além das regras previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, também devem ser observadas, no Município de Itumbiara: (i) as normas do



Decreto Municipal nº 1.194, de 2022⁷, para bens e serviços comuns; e (ii) as normas do Decreto Municipal nº 1.197, de 2022⁸, para obras e serviços de engenharia.

Segundo o §1º do art. 5º do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, devem ser priorizados o banco de preços e contratos similares, devendo o agente responsável, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

Consta-se que a Secretaria demandante não anexou aos autos a justificativa do preço, não informando motivo pelo qual se tornou impossível avaliar se o imóvel escolhido está de acordo com os preços do mercado imobiliários, levantados no ETP.

Ainda sobre o tema, a pesquisa de preços para bens e serviços comuns deve ser realizada pela equipe técnica própria, devidamente nomeada entre os servidores efetivos do Município, em respeito ao princípio da segregação de funções, consoante prevê a Portaria nº 145, de 2024.

VI. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, este órgão de assessoramento jurídico OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do processo de nº 12067/2025, desde que corrigidas as irregularidades apontadas nas recomendações abaixo.

Recomenda-se:

- (i) *Seja realizada justificativa do preço, por meio da demonstração de contratos de locação anteriormente realizados em relação ao imóvel locado.*

É a opinião jurídica.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos vinte e quatro dias do mês de abril de dois mil e vinte e cinco.



GUSTAVO HENRIQUE TEODORO DE FREITAS
OAB-GO 61.389

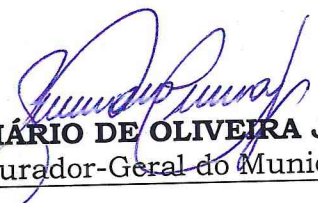
⁷ O Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, regulamenta o art. 23, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para a pesquisa de preços para contratações de bens e serviços comuns, que pode ser acessado no seguinte link: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1194/decreto-n-1194-2022-dispoe-sobre-o-procedimento-administrativo-para-realizacao-de-pesquisa-de-precos-na-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-em-geral-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=1194>.

⁸ BRASIL. Decreto Municipal nº 1.194, de 2022. Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2022/120/1194/decreto-n-1194-2022-dispoe-sobre-o-procedimento-administrativo-para-realizacao-de-pesquisa-de-precos-na-aquisicao-de-bens-e-contratacao-de-servicos-em-geral-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=1194>.

TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

Por seus fundamentos, externo concordância, sem acréscimo, o que faço com fulcro no art. 6º e 7º, inciso I, do Decreto Municipal nº 406, de 2023.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos vinte e oito dias do mês de abril de dois mil e vinte e cinco.



JOSÉ MÁRIO DE OLIVEIRA JÚNIOR
Procurador-Geral do Município