

PARECER Nº 36/2025/PGE - PLCC - GAB FILIPE ALVES/PGE - PCA - PLCC/PGE - GPGEA/PGE -
PROCURADOR-GERAL
PROCESSO Nº 04410050.001241/2024-40
INTERESSADO: PRÓ-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS, AOS SENHORES(AS). PRÓ-REITOR(A) DE
ADMINISTRAÇÃO - PROAD/UERN, SETOR DE AÇÕES AFIRMATIVAS E ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL

PARECER

ASSUNTO

EMENTA: I.
ADMINISTRATIVO. II.
CONTRATAÇÃO DIRETA. ART. 74, V DA 14.133/2021.
III. LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DE TERCEIROS. IV.
JUSTIFICATIVA
DEMONSTRANDO A
NECESSIDADE DA
CONTRATAÇÃO. V. PARECER FAVORÁVEL, COM
RESSALVAS

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo visando à locação de imóvel para o funcionamento da Residência Universitária Feminina da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), na cidade de Pau dos Ferros/RN, conforme justificativa fundamentada e documentos técnicos anexos ao processo administrativo.

Dentre os documentos que instruem o processo, destacam-se:

Ofício 26 (28259948)
Documento de Formalização da Demanda 29172751
Estudo Técnico Preliminar da Contratação 29172832
Justificativa 29177895
Parecer Técnico 3 (29177928)
Análise de Riscos 29991063
Laudo de avaliação mercadológica (29991325)
Declaração Adequação Orçamentária 30558380
Termo de Referência 30808180
Minuta Termo de Inexigibilidade (31278538)
Minuta de Contrato 31278581
Parecer Jurídico 9 (31339491)
Despacho 31468036

O aludido processo foi distribuído a esta Procurador signatário para análise e emissão de parecer, nos termos do artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

É, em síntese, o relatório. Passo a opinar.

2. DAS CONSIDERAÇÕES

Preliminarmente, ressalta-se que o presente exame se limitará aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e àqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo dos órgãos competentes desta Instituição.

Como notório, a Constituição Federal de 1988 impôs às contratações públicas a necessidade de prévia licitação amparada pela maior competitividade possível, ressalvadas as hipóteses expressamente elencadas pela legislação ordinária:

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.

Coube ao legislador ordinária, nesse prisma, conceber quais seriam as ocasiões em que seria admitida a denominada contratação direta - medida excepcional consagrada pelo Constituinte em razão da eventual ausência de alguns dos pressupostos básicos da licitação pública, como, a título exemplificativo, pela inexistência de seu pressuposto lógico: a pluralidade de ofertantes e de objetos, a autorizar a contratação direta por inviabilidade de disputa (HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022).

Tais hipóteses legais, por sua vez, foram cristalizadas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 e, nada obstante a literatura jurídica seja uníssona quanto à natureza exemplificativa do rol ali elencado, a legislação não descarta quanto ao caráter excepcionalíssimo da medida em questão, exigindo do agente de contratação a formalização de processo administrativo suficientemente instruído com uma série de documentos aptos a demonstrarem não só a impossibilidade jurídica de competição, mas a concomitante vantajosidade da contratação direta.

Os referidos documentos, nesse prisma, configuram um mínimo contingencial de diligências a serem promovidas, com vistas a resguardar o interesse público e a economicidade que devem revestir toda e qualquer contratação formalizada pela Administração Pública. Como bem leciona **Fernanda Marinela**, "[...] a contratação direta, sem a realização de licitação, não é sinônimo de contratação informal [...]" (MARINELA, Fernanda; CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Juspodivm, 2021), razão pela qual a observância às formalidades legalmente prescritas é de todo primordial.

3. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ART. 74, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021**

Como bem se sabe, a leitura dos dispositivos constitucionais e legais incidentes ao caso permite concluir que a validade de uma contratação direta está condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação - legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

De fato, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação, a exemplo da hipótese em que há um único fornecedor no país para um determinado produto/serviço.

Adentrando sobre as especificidades do caso ora sob exame, **vê-se que a contratação em tela será regida pela nova Lei de Licitações**.

Nesse sentido, não podemos deixar de pontuar que uma das modificações mais marcantes da nova lei, em relação à inexigibilidade, é a retirada do termo "natureza singular" (art.74) na descrição dos objetos que podem ser alvo de contratação direta. Desta forma, busca-se mitigar as interpretações equivocadas em torno daquela expressão, até porque um serviço é singular quando demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas jamais única ou exclusiva.

Não é ocioso transcrever, aqui, a nova disciplina incidente à esta **hipótese de contratação**:

"**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."

Neste azo, devem ser consideradas as seguintes hipóteses: **a)** inviabilidade da competição; **b)** a existência de justificativa do imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha; **c)** 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; **d)** certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto e **e)** justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação para a locação do imóvel destinado à Residência Universitária Feminina da UERN atende integralmente aos requisitos do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. A inviabilidade da competição foi mencionada no **Parecer Técnico nº 3 (id. 29177928)** e no **Estudo Técnico Preliminar (id. 29172832)**, que apontam a singularidade do imóvel pela localização estratégica e características exclusivas, fundamentando sua adequação às necessidades da Administração. A **avaliação prévia do bem**, incluindo estado de conservação e valores compatíveis com o mercado, consta no **Lauda de Avaliação Mercadológica** (id. 29991325). A certificação da inexistência de imóveis públicos disponíveis foi mencionada no **Termo de Referência** (id. 30808180) e na **Justificativa Administrativa** (id. 30168261), **mas não há documentação no processo que comprove formalmente a consulta e a inexistência de tais imóveis**, e a **vantagem para a Administração** é fundamentada no **Estudo Técnico Preliminar (id. 29172832)**, que aponta a redução de custos com adaptações

devido à disponibilização de mobília, bem como no **Laudo de Avaliação Mercadológica (id.29991325)**, que menciona a compatibilidade do valor locatício com os preços de mercado. Além disso, o **Parecer Técnico nº 3 (id. 29177928)** reforça os benefícios econômicos e funcionais do imóvel, como sua localização estratégica e condições prontas para uso, embora os documentos não apresentem comprovações objetivas ou comparações detalhadas que quantifiquem as vantagens alegadas.

Conclui-se que **a contratação direta por inexigibilidade de licitação** para a locação do imóvel destinado à Residência Universitária Feminina da UERN **está formalmente fundamentada nos requisitos do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**, com menções à inviabilidade da competição, à singularidade do imóvel e à compatibilidade do valor locatício com o mercado. Entretanto, embora os documentos analisados apresentem justificativas consistentes sobre a adequação do imóvel às necessidades institucionais, o processo carece de comprovações objetivas quanto à inexistência de imóveis públicos disponíveis e à quantificação detalhada das vantagens econômicas alegadas. Assim, **recomenda-se atenção à apresentação de elementos mais robustos para fortalecer a segurança jurídica e administrativa das decisões.**

4. **PROCESSO FORMAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA (ARTIGO 72 DA LEI 14.133/2021):**

A flexibilização da obrigação de licitar não significa a eliminação de um processo formal. Em outras palavras, mesmo em uma contratação direta, é imprescindível seguir as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 em relação aos procedimentos mínimos e à formalização do processo de inexigibilidade.

Portanto, ao realizar uma contratação com base na inexigibilidade conforme previsto no artigo 74, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021, também é necessário observar as exigências estabelecidas pelo artigo 72 do mesmo diploma legal. Este artigo estabelece procedimentos para contratação direta, tanto nas situações de dispensa quanto de inexigibilidade, e trata do Sistema de Dispensa Eletrônica, aplicável aos órgãos da Administração Direta e às entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Estadual, além de outras disposições.

Conforme estipulado no artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, "O processo de contratação direta, que engloba os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deve ser acompanhado dos 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.

Denota-se, portanto, que a formalização dos procedimentos baseados na nova lei deve conciliar as exigências do art. 72 com as especificidades de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Diante desses aspectos, o modelo de contratação direta - aqui por inexigibilidade - deve ser adotado com a formalização, cautela e critério necessários, sob pena de sanções legais.

Aliás, dentre as sanções legais no contexto da contratação direta, informe-se que o art. 73 da Lei nº 14.133/2021 traz a seguinte dicção:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Além disso, vale lembrar que *"admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei"* constitui crime capitulado no Art. 337-E da Lei nº 14.133/2021, cuja sanção prevista é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. Portanto, é da máxima importância a adequada e criteriosa observância/formalização dos requisitos legais a viabilizar uma regular contratação direta, nos termos da presente manifestação.

Tais requisitos serão analisados pormenorizadamente a seguir.

1. documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo	Parcialmente Atendido - Documento de Formalização da Demanda 29172751, Estudo Técnico Preliminar da Contratação 29172832, Análise de Riscos 29991063 e Termo de Referência 30808180
2. estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei	Parcialmente Atendido - Laudo de avaliação mercadológica (29991325)
3. parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos	Atendido - Parecer Jurídico - 31339491 Atendido Parcialmente - Parecer Técnico - 29177928
4. demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido	Parcialmente Atendido - Declaração Adequação Orçamentária 30558380 e Dotação Orçamentária 932 (30558408)
5. comprovação de que o contratado preenche	Parcialmente Atendido - Certidão Negativa Municipal

os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária	(31302210), Certidão Estadual (31291989), Certidão Negativa Federal (29991786), Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (29994189) e Certidão CGU (31292012)
6. razão da escolha do contratado	Parcialmente Atendido - Justificativa 29177895 e Parecer Técnico 3 (29177928)
7. justificativa de preço	Parcialmente Atendido - Laudo de avaliação mercadológica (29991325)
8. autorização da autoridade competente	Não Atendido -

4.1. **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA E, SE FOR O CASO, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, ANÁLISE DE RISCOS, TERMO DE REFERÊNCIA, PROJETO BÁSICO OU PROJETO EXECUTIVO**

4.1.1. **Documento de formalização de demanda**

O Documento de Formalização da Demanda 29172751 foi devidamente acostado aos autos, com a seguinte justificativa:

4. JUSTIFICATIVA:

4.1. Motivação da Contratação:

A contratação referente a locação de imóvel se justifica em decorrência da necessidade de um espaço físico para o funcionamento do Programa de Moradia Universitária, modalidade residência universitária na cidade de Pau dos Ferros/RN.

Salienta-se que o Programa, na modalidade residência Universitária, está previsto nas Resoluções n.º 008/2019 - Conselho Diretor e n.º 9/2007 - CONSUNI e constituem-se em imóveis sob a responsabilidade da Fuern, destinados à moradia temporária de estudantes, que se enquadram no perfil vulnerabilidade socioeconômica e são oriundos de outras cidades.

Urge registrar que no campus de Pau dos Ferros/RN muitos estudantes são de outras cidades distantes, enfrentando o desafio de locomoção para estudar. Nada obstante, essa situação agrava-se quando muitos desses estudantes não possuem recursos financeiros para arcar com o deslocamento diário e tampouco se manter na cidade onde se encontra o curso.

Esses desafios de ordem socioeconômica acabam agravando a situação de muitos discentes da Uern no campus de Pau dos Ferros. Dessa forma, a implementação do programa visa auxiliá-los na permanência no ensino superior.

Ressalta-se que essa medida é essencial para combater o fenômeno da evasão, que é uma preocupação real e iminente, porquanto a falta de alternativas habitacionais força os/as estudantes a abandonar seus estudos devido à impossibilidade de arcar com as despesas relacionadas a moradia e alimentação.

Dessa forma, é essencial um espaço que ofereça condições adequadas e de qualidade para funcionar como residência dos alunos em situação de vulnerabilidade. Essa medida garantirá que esses possam se dedicar plenamente às suas atividades acadêmicas e concluir seus cursos no prazo estabelecido.

4.2. Objetivos da Contratação:

A manifestação se dá tendo em vista a necessidade de assegurar o funcionamento do Programa de Moradia Universitária, modalidade residência Universitária, estatuída pela Resolução n.º 008/2019 - Conselho Diretor.

Cabe destacar que a residência universitária tem dentre os objetivos: reduzir as taxas de retenção e evasão; garantir a permanência de qualidade; combater as desigualdades sociais e regionais na permanência e

conclusão do curso.

No que tange ao imóvel, a necessidade que o espaço possua os seguintes requisitos:

a) ter proximidade com o campus da Uern, na cidade de Pau dos Ferros/RN (no raio de 0,5 km), tendo em vista que o percurso influencia na permanência e acesso dos estudantes ao local de moradia.

b) dispor de localização de fácil acesso aos residentes; com intuito de garantir uma melhor assistência.

c) estar localizado em região com serviços públicos existentes: água, energia elétrica, coleta de lixo; visto que é essencial na garantia mínima de moradia.

d) possuir no mínimo uma área construída de 100 m² (cem metros quadrados), em decorrência da quantidade de pessoas para moradia

e) possuir no mínimo 4 (quatro) quartos amplos;

f) possuir no mínimo dois banheiros;

g) ter Sala adequada para funcionar ambiente de estudo;

h) ter Cozinha e despensa;

Alinhado a isso, urge destacar a necessidade de mobília no local, haja vista se mostra salutar na permanência dos estudantes e funcionamento da moradia.

4.1.2. **Do Estudo Técnico Preliminar**

Consoante o disposto na Lei 14.133/2021, o **Estudo Técnico Preliminar da Contratação 29172832** é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, tendo por escopo gerar uma reflexão prévia à definição do objeto licitando (bem ou serviço) em cotejo com as soluções disponíveis para fins de atendimento da pretensão contratual.

Dentro desse contexto, o §1º do art. 18 da NLLC dispõe acerca dos elementos obrigatórios e facultativos do ETP. No caso em apreço, **acerca de tais elementos observa-se que:**

a) **Obrigatórios:**

a) Descrição da necessidade da contratação
b) Estimativas das quantidades para a contratação
c) Estimativa do valor da contratação
d) Justificativas para o parcelamento ou não da contratação
e) Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

b) **Facultativos:**

f) Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual
g) Requisitos da contratação
h) Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar
i) Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso
j) Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis
k) 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

l) Contratações correlatas e/ou interdependentes
m) 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

b) Estimativas das quantidades para a contratação

A estimativa de quantidades para a contratação apresentada no **Estudo Técnico Preliminar** atende parcialmente ao requisito legal, pois descreve as características estruturais do imóvel necessário, como área mínima e número de cômodos. Contudo, o documento não apresenta dados objetivos sobre a demanda real de estudantes, como o número de beneficiários em anos anteriores ou projeções atuais. **Recomenda-se que, no âmbito deste processo, sejam anexados estudos ou informações quantitativas que comprovem a necessidade da contratação, com dados sobre o público-alvo e a capacidade do imóvel em atender à demanda efetiva, a fim de suprir essa lacuna e garantir maior robustez técnica à análise.**

c) Estimativa do valor da contratação

A estimativa do valor da contratação apresentada no **Laudo de Avaliação Mercadológica** atende parcialmente ao requisito legal, pois, embora indique que o valor estimado de R\$ 7.500,00 mensais é compatível com o mercado e mencione fontes utilizadas, como valores praticados no mercado e características locais, **não detalha os imóveis que serviram de base para a pesquisa nem apresenta justificativa técnica ou econômica sobre a escolha dessas referências.** O laudo também não inclui memória de cálculo que sustente de forma clara o valor estimado. Para assegurar maior transparência e regularidade, **recomenda-se a complementação da pesquisa de preços com cotações detalhadas e a formalização do cálculo e da justificativa técnica, evidenciando a vantajosidade econômica da contratação.**

f) Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual

A demonstração da previsão da contratação no PCA ou outros instrumentos de planejamento apresenta fragilidades significativas. A justificativa baseada na Portaria nº 1046/2023-GS/SEAD é inadequada para o ano de **2025**, e não há comprovação documental da inclusão do programa no **PPA 2024/2027** ou nos demais planos institucionais citados. **Recomenda-se que sejam anexados ao processo documentos que comprovem a vinculação da contratação aos planos institucionais e a compatibilidade com os objetivos de gestão, além de justificativas mais robustas para a ausência da previsão no PCA 2024.**

Logo, verifica-se a insuficiência de elementos conclusivos para a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, devendo a pasta providenciar as correções e justificativas acima apontadas, amparada em elementos suficientes para o atendimento da imposição da Lei.

4.1.3. Do Termo de Referência

O termo de referência ou o projeto básico é o documento, elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, notadamente nos termos do artigo 6º da Lei 14.133/21, assim disposto:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
d) requisitos da contratação;
e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão

ou entidade
g) critérios de medição e de pagamento;
h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
j) adequação orçamentária;

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

A definição do objeto apresentada no Termo de Referência está parcialmente atendida. Embora descreva as características do imóvel e os aspectos contratuais, não incorpora as recomendações do Estudo Técnico Preliminar quanto à inclusão de dados quantitativos objetivos. **Recomenda-se que sejam anexados ao processo informações complementares sobre a demanda real de estudantes e a capacidade do imóvel em atender a essa demanda, a fim de suprir essa lacuna e reforçar a precisão do Termo de Referência.**

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

O item não está devidamente atendido. Embora o Termo de Referência mencione o Estudo Técnico Preliminar como base da fundamentação, as falhas identificadas no ETP, como a ausência de dados quantitativos e a justificativa insuficiente dos quantitativos contratados, fragilizam a análise e comprometem a validade da fundamentação. **Recomenda-se que sejam incluídos dados complementares e análises mais detalhadas no Termo de Referência, ou que o ETP seja revisado para sanar as inconsistências, garantindo uma fundamentação sólida e alinhada aos requisitos legais.**

h) Forma e critérios de seleção do fornecedor;

O item foi **parcialmente atendido**, pois os documentos apresentam a inviabilidade de competição, a inexistência de imóveis públicos e as vantagens do imóvel escolhido. Contudo, há várias ressalvas, como a ausência de comprovação formal da consulta à SUPAT/SEAD, registros da pesquisa de mercado com imóveis alternativos para servir de parâmetros com o mercado. Além disso, não há cálculos concretos que demonstrem as vantagens econômicas mencionadas. **Recomenda-se a inclusão de documentos comprobatórios e análises comparativas para fortalecer a fundamentação e garantir a segurança jurídica e administrativa do processo.**

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

O item foi **parcialmente atendido**, pois o **Laudo de Avaliação Mercadológica (id. 29991325)** apresenta um valor estimado de R\$ 7.500,00 mensais compatível com o mercado. Contudo, faltam memórias de cálculo detalhadas, registros comparativos de preços de imóveis similares e documentos que sustentem os parâmetros utilizados, como relatórios ou dados das fontes consultadas. Recomenda-se complementar o processo com esses elementos para fortalecer a fundamentação técnica, garantir a transparência e assegurar a regularidade da estimativa de valores. No entanto, o processo não cita ou detalha os imóveis utilizados como referência para a estimativa, nem apresenta registros dessa pesquisa. Essa ausência compromete a robustez da avaliação mercadológica e enfraquece a comprovação de que o valor locatício está de fato alinhado aos preços praticados no mercado local. **Recomenda-se a inclusão de registros de imóveis comparáveis, acompanhados de uma memória de cálculo detalhada, para suprir a lacuna e garantir a transparência e a regularidade do processo.**

Logo, verifica-se a insuficiência de elementos conclusivos para a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, devendo a pasta providenciar as correções e justificativas acima apontadas, amparada em elementos suficientes para o atendimento da imposição da Lei.

4.2. **Da Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei**

A **estimativa de despesa** apresentada no processo foi parcialmente atendida, pois, embora o **Laudo de Avaliação Mercadológica (id. 29991325)** fixe um valor máximo de R\$ 8.694,00 mensais e considere a proposta de R\$ 7.500,00 compatível com o mercado, faltam elementos essenciais para assegurar a robustez e a conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. Apesar de abordar aspectos como localização estratégica, estado de conservação e inclusão de mobília, o laudo não apresenta uma memória de cálculo detalhada que explique como o valor foi estimado, nem registros de pesquisa comparativa com outros imóveis, mesmo que de menores valores.

O processo não inclui fontes confiáveis, como bancos de dados públicos ou notas fiscais de contratações semelhantes, tampouco apresenta uma pesquisa de mercado com pelo menos três imóveis comparáveis, conforme exige o artigo 23. Além disso, imóveis com valores inferiores não foram mencionados ou descartados com justificativas técnicas, o que compromete a transparência da estimativa e a validação do preço como o mais vantajoso para a Administração.

Para suprir essas lacunas, **recomenda-se a inclusão de registros comparativos de mercado, uma memória de cálculo detalhada e notas fiscais ou documentos idôneos que comprovem a compatibilidade do preço. Também é necessário justificar tecnicamente a exclusão de alternativas e reforçar a escolha do locador com critérios objetivos. Essas medidas são fundamentais para garantir a regularidade, a segurança jurídica e a transparência da estimativa de despesa.**

4.3. **Do parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos**

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 72 determina a obrigatoriedade de parecer jurídico prévio em casos de inexigibilidade de licitação, o que consta no presente caso nos termos do **Parecer Jurídico 9 (31339491)**.

Por sua vez, a necessidade de um parecer técnico em processos de inexigibilidade de licitação para a locação de imóveis, conforme a Lei nº 14.133/2021, é essencial para assegurar a legalidade, a transparência e a conformidade do processo de contratação pública. O parecer técnico valida as características do imóvel, justifica a inviabilidade de competição e documenta as razões da escolha, promovendo a eficiência e a integridade na utilização dos recursos públicos.

O **Parecer Técnico nº 3 (id. 29177928)** foi apresentado no processo para avaliar a contratação direta do imóvel destinado à Residência Universitária Feminina da UERN. Ele aborda a singularidade do imóvel, destacando aspectos como localização estratégica, proximidade ao campus, inclusão de mobília e condições prontas para uso. Além disso, menciona a inviabilidade de competição e considera o valor locatício compatível com os preços de mercado, conforme indicado no Laudo de Avaliação Mercadológica.

Contudo, o parecer apresenta fragilidades importantes. Não inclui comprovações objetivas, como registros de imóveis comparáveis ou análises detalhadas que justifiquem a singularidade do imóvel e a ausência de alternativas no mercado. Também não traz dados quantitativos que demonstrem de forma clara a adequação do imóvel à demanda real de estudantes, nem justifica plenamente as vantagens econômicas alegadas, como a redução de custos com mobília e manutenção.

Para fortalecer o parecer técnico, é recomendável incluir uma análise mais robusta e documentada, com registros de mercado e justificativas detalhadas que sustentem a singularidade e a inviabilidade de competição. Esses elementos são essenciais para reforçar a fundamentação técnica do processo e assegurar que a contratação direta esteja devidamente justificada, atendendo aos princípios de legalidade, transparência e eficiência administrativa.

4.4. **Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido**

A compatibilidade orçamentária da contratação foi **parcialmente atendida**, com a demonstração formal da existência de dotação específica no **Documento de Informação Orçamentária (id. 30558408)**. O documento confirma a alocação de recursos para a locação do imóvel, vinculados ao programa de moradia universitária da UERN, e menciona o planejamento financeiro para o exercício correspondente. Isso comprova que o compromisso está inserido nas prioridades orçamentárias gerais da instituição.

No entanto, o processo não apresenta um cálculo de impacto financeiro detalhado que demonstre como o valor mensal de R\$ 7.500,00 se ajusta ao orçamento total, considerando outros compromissos financeiros da instituição. Além disso, a contratação não foi prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) 2024, o que enfraquece sua vinculação ao planejamento orçamentário institucional. **Recomenda-se incluir uma análise detalhada do impacto financeiro e justificar a ausência no PCA, reforçando a transparência e a regularidade do compromisso assumido.**

4.5. **Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**

A comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária é essencial para garantir que a contratação pública seja realizada com transparência, legalidade e eficiência, assegurando que o contratado possui capacidade técnica, jurídica, fiscal, econômica e financeira para executar o objeto contratado, devendo ser acostadas as certidões Negativa de Débitos Federais, Estaduais e Municipais, Certidão de Regularidade com a Seguridade Social (CND/INSS), Certificado de Regularidade do FGTS e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

No caso em apreço as Certidões acostadas a partir da Escritura do imóvel (29991379) e seguintes apresentadas, os requisitos de habilitação e qualificação mínima foi **parcialmente atendida**, com a

apresentação de certidões negativas válidas, incluindo fiscal, trabalhista e a **Certidão da CGU (id. 31292012)**, que confirma a ausência de impedimentos legais. Contudo, a ausência da **Certidão de Regularidade do FGTS** e de registros formais de consultas a cadastros oficiais, como o SICAF, fragiliza a regularidade do processo. **Recomenda-se incluir esses documentos e registrar uma análise específica sobre a habilitação técnica, ainda que dispensada, para assegurar a transparência e a conformidade com o artigo 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.**

4.6. **Da Minuta de Contrato**

A **minuta de contrato (id. 31278581)** atende parcialmente aos requisitos legais, apresentando definições claras sobre o objeto, prazos, obrigações das partes e critérios financeiros, como reajustes e formas de pagamento. O contrato descreve de forma satisfatória as responsabilidades do locador e do locatário, garantindo aspectos como a manutenção do imóvel, condições de prorrogação e retenção tributária. Essas disposições estão alinhadas à Lei nº 14.133/2021 e à Lei nº 8.245/1991.

No entanto, há lacunas importantes relacionadas à fiscalização do contrato, pois não detalha a periodicidade e os critérios para monitorar sua execução. Além disso, faltam previsões para verificação contínua da regularidade fiscal e trabalhista do locador, como a apresentação periódica de certidões, incluindo a do FGTS. Também não há detalhamento das penalidades aplicáveis em casos de descumprimento, o que enfraquece o controle administrativo. Recomenda-se aprimorar essas áreas para fortalecer a segurança jurídica e administrativa do contrato.

4.7. **Minuta Termo de Inexigibilidade**

A **Minuta Termo de Inexigibilidade (31278538)** cumpre com os requisitos formais e legais, apresentando definição clara do objeto, previsão orçamentária detalhada e base legal fundamentada no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. O termo autoriza a despesa e a emissão de empenho, além de justificar a contratação com base na inviabilidade de competição. Esses elementos demonstram alinhamento com a legislação aplicável e asseguram a formalização da decisão administrativa.

4.8. **Autorização da Autoridade competente**

A **autorização formal da autoridade competente** é um requisito essencial previsto no artigo 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, e deve ser expressa, fundamentada e específica, formalizando a decisão de realizar a despesa e emitir o empenho. No processo analisado, o **Despacho nº 30168447** autoriza a tramitação do processo e a remessa à Diretoria de Licitações e Contratos (DLC), mas não configura uma autorização explícita para a realização da despesa e a alocação dos recursos orçamentários, conforme exigido pela legislação.

Para atender plenamente ao requisito legal, recomenda-se a emissão de um ato formal do ordenador de despesas, mencionando o objeto da contratação, o valor total (R\$ 90.000,00) e a dotação orçamentária correspondente. Esse documento é indispensável para garantir a regularidade e a transparência do processo, evitando questionamentos jurídicos ou administrativos futuros.

1. **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **desde que cumpridas TODAS as ressalvas feitas, opina-se favoravelmente** ao prosseguimento do feito.

Resta recomendar à autoridade ordenadora da despesa a observância das cautelas legais no trâmite do feito administrativo nas suas fases subsequentes, inclusive no âmbito fiscal, orçamentário e financeiro, em especial às disposições normativas pertinentes à matéria versada nestes autos, sem perder de vista os princípios da conveniência, oportunidade e economicidade para a prática do ato administrativo de que cuida este processo.

Ressalte-se, por fim, que os entendimentos exarados pela Procuradoria Geral do Estado não possuem caráter vinculativo, são lavrados com fulcro nos elementos trazidos nos autos, não condicionando ou vinculando os atos da Administração Pública, os quais são de inteira responsabilidade do respectivo ordenador de despesas.

Este é o Parecer que submeto à apreciação superior.

Natal/RN, data da assinatura eletrônica.

Filipe Alves de Lima Costa
Procurador do Estado



Documento assinado eletronicamente por **FILIPPE ALVES DE LIMA COSTA, Procurador do Estado**, em 23/01/2025, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º do [Decreto nº 27.685, de 30 de janeiro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **31527518** e o código CRC **BDE2863A**.

Referência: Processo nº 04410050.001241/2024-40

SEI nº 31527518