



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



Consulente: Departamento de Licitações

Ref.: Inexigibilidade de licitação - Locação de imóvel - Unidade de Saúde da Família Dr. Casimiro Túlio Freire Silva (USF Dr. Túlio) - Art. 74, V da Lei nº 14.133/2021

PARECER

1- Relatório

Trata-se de análise jurídica de procedimento administrativo cuja finalidade é a locação do imóvel situado à Rua José Monte Raso, nº 58, bairro Centro, para o funcionamento das instalações da Unidade de Saúde da Família Dr. Casimiro Túlio Freire Silva (USF Dr. Túlio), mediante inexigibilidade de licitação, fundamentado no art. 74, inciso V da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 5031/2023¹.

Os autos do processo estão instruídos com os documentos elencados no art. 1º do Decreto supra e dentre outros, sendo eles:

- I - Portaria do agente de contratação e equipe de apoio;
- II - Solicitação de contratação no sistema de gestão;
- III - Documento de formalização de demanda – DFD com justificativa pela não elaboração do estudo Técnico Preliminar – ETP;
- IV - Relatório de despesas simples (demonstração da compatibilidade orçamentária e financeira);
- V - Termo de referência;
- VI - Proposta Comercial;
- VII - Laudo de Avaliação Locativa elaborado pela Comissão de Vistoria e Avaliação de Valores;
- VIII - Termo de Vistoria Inicial de Imóvel elaborado pelo Departamento de Engenharia e Projetos;
- IX - Certificação e Justificativa em atendimento aos incisos II e III, do § 5º, do art. 74 da Lei Federal 14.133/2021;
- X - Comprovação de que as proponentes atendem aos requisitos de habilitação dispostos no DFD e Termo de Referência;
- XI - Minuta do contrato;
- XII - Autorização do Secretário Municipal de Saúde.

¹ Regulamenta as contratações diretas com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 e dá outras providências.



Consoante se extrai do procedimento a necessidade da aludida contratação foi devidamente justificada em Documento de Formalização de Demanda, elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde.

O Departamento de Compras e Licitações por meio do agente de contratações encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria, levando-se em consideração o disposto no artigo 53, §4º², da Lei Federal n. 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o relatório.

2- Análise Jurídica

2.1- Mérito da Consulta

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

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

² 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.

§ 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.



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



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.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do valor proposto, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

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

Isto posto, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento com as disposições tratadas na NLL, sobretudo no que tange à possibilidade legal de locação de imóvel para o funcionamento das instalações de Unidade de Saúde da Família (USF), tendo por fundamento o artigo 74, inciso V, da Lei n. 14.133/2021.

2.2- Da Licitação e o Processo de Contratação Direta - Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021

Em regra, a realização do procedimento licitatório é necessária para qualquer contratação de serviços, ou aquisição de bens, ou, ainda, execução de obras por parte do Poder Público, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88.



Desta senda, as contratações por dispensa ou inexigibilidade configuram como exceções à regra geral.

Destaca-se, ainda, que a diferença básica entre estas espécies de contratação direta consiste na taxatividade do rol das hipóteses de dispensa, o que não ocorre nos casos de inexigibilidade.

As hipóteses de contratação direta se agrupam em duas categorias, quais sejam, os casos de inexigibilidade e as situações de dispensa, conforme previsão dos artigos 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021

Sobre o tema, preconiza a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe **um objeto** ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.³ (grifei)

Como se vê, tanto a inexigibilidade quanto a dispensa de licitação são formas diretas de contratação, no entanto as hipóteses de inexigibilidade dizem respeito quando há inviabilidade de competição, enquanto os casos de dispensa são previstos em lei, em razões de escolhas previamente definidas pelo legislador.

Destarte, o processo de contratação direta consiste em procedimento diferente do processo licitatório convencional, havendo particularidades a serem seguidas, nos termos do artigo 72 da Lei Federal n. 14.133/2021:

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:

³ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



- 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.

Assim sendo, independentemente das espécies de contratação direta, a formalização de processos administrativos deverá seguir todos os requisitos definidos no artigo supracitado pela Secretaria Demandante, sob pena de configuração de irregularidade/ilegalidade.

Tecidas essas considerações iniciais, passa-se à análise dos requisitos específicos que devem ser observados pela Administração Pública para contratação direta, com fundamento no artigo 74, inciso V e § 5º da Lei n. 14.133/2021.

2.3- Da especificidade da contratação direta - Art. 74, inciso V da Lei nº 14.133/2021 – Locação de imóvel

De início, cumpre ressaltar que o fato de a lei possibilitar a inexigibilidade de licitação, não autoriza a Administração Pública desobedecer ao princípio da legalidade, que deverá ser observado de forma estrita, visto que o legislador elencou os casos em que serão possíveis a contratação de obras, serviços e compras sem o devido processo licitatório.

Desta forma, o artigo 74, inciso V e § 5º da NLL trouxe em seu rol a hipótese de locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha mediante inexigibilidade de licitação.

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.

Do artigo supramencionado, depreende-se que para a contratação requerida é necessário a observação de algumas exigências, quais sejam, avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto e justificativa que da singularidade do imóvel.

No caso ora em análise, consta nos autos o laudo de avaliação locativa elaborado pela Comissão de Vistoria e Avaliação de Valores, o Termo de Vistoria Inicial de Imóvel elaborado pelo Departamento de Engenharia e Projetos e a Certificação e Justificativa dos incisos II e III, supramencionados.

Vale ressaltar que foi devidamente apresentada pelas proponentes a documentação solicitada no DFD e Termo de Referência.

2.4- Da Estimativa de Despesas e da Justificativa de Preço

Com relação à estimativa da despesa e à justificativa de preço, é preciso observar os termos do art. 72, inciso VII c/c art. 23, §4º, ambos da Lei n. 14.133/21, para que haja legalidade na contratação:

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:



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

VII - justificativa de preço;

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 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.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - 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 a hora de acesso;



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

(...)

Ademais, caso não seja possível realizar a estimativa de valor na forma dos parágrafos 1º, 2º e 3º, é permitido, para fins de comprovação da conformidade dos preços praticados no mercado, a apresentação de notas fiscais referentes a objetos de mesma natureza, emitidas há, no máximo, 1 (um) ano, consoante a exceção trazida no parágrafo 4º do art. 23.

Assim sendo, consta no DFD que “foi apresentada proposta de locação pelo proprietário do imóvel, a qual foi submetida à Comissão de Avaliação nomeada pela Portaria nº 157/2020, que realizou a avaliação in loco do imóvel pretendido, sendo ele aprovado nos termos constantes do Relatório de Avaliação”, entendendo-se que o valor proposto para a contratação requerida é compatível com os preços praticados no mercado, consonância com o que estabelece o artigo 23.

2.5- Dos demais requisitos formais do artigo 72 da Lei n. 14.133/21

O art. 72 da Lei 14.133/21, assim dispõe:



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



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

Quanto aos demais requisitos formais estabelecidos acima, verifica-se que o presente processo foi instruído com os documentos descritos no seu inciso I, sendo dispensada, neste caso, a apresentação de estudo técnico preliminar nos termos do Decreto Municipal nº 5031/2023.

A demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (inciso IV), em atenção sobretudo aos instrumentos de planejamento orçamentário, está devidamente preenchido, conforme documento “Relatório de despesas simples”.

Da mesma maneira, resta comprovado que as locadoras preenchem os requisitos de habilitação necessária exigível por força do inciso V, do referenciado artigo, nos moldes do DFD e Termo de Referência.

Quanto ao requisito estabelecido no inciso VI e VII do art. 72, NLL, verifica-se o seu preenchimento tendo em vista que a estrutura do prédio é a única que atende as necessidades desta administração, tornando-se imprescindível a locação do imóvel para que a Unidade de Saúde da Família (USF) Maria Tereza da Silva possa continuar os serviços de atendimento ao público e o desenvolvimento de suas atividades administrativas e por meio do documento proposta comercial, no qual a Secretaria Responsável apresenta justificativa em relação ao



valor proposto ter sido submetida à Comissão de Avaliação nomeada pela Portaria nº 157/2020.

Destarte, resta devidamente instruído o presente processo de contratação direta.

2.6- Das Cláusulas Necessárias da Minuta de Contrato

No que tange à minuta de contrato a Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 92, dispõe sobre as cláusulas que deverão, necessariamente, estar presentes no contrato administrativo:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Desta feita, observa-se que a minuta de contrato cumpriu com os critérios obrigatórios estipulados e lei preenchendo todos os requisitos.

Por fim, o contrato administrativo, para que tenha condição indispensável para eficácia do contrato e seus aditamentos, deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, com fundamento no art. 94, II, da Lei n. 14.133/21.

3 - Conclusão

Por todo o exposto e compulsando os autos, conclui-se que foram preenchidos os requisitos legais e respeitada a aferição da exclusividade devidamente demonstrada nos autos.

Portanto, alinhado aos princípios gerais da Administração Pública, em especial, os norteadores das licitações, esta Procuradoria Geral, entende pela viabilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de contratação direta visando a locação do imóvel situado à Rua José Monte Raso, nº 58, bairro Centro para o funcionamento das instalações da Unidade de Saúde da Família Dr. Casimiro Túlio Freire Silva (USF Dr. Túlio), mediante inexigibilidade de licitação, fundamentado no art. 74, inciso V da Lei 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 5031/2023.

Em relação às publicações devem ser observados os incisos X, XI E XII⁴ do art. 1º

⁴ Art. 1º. (...)

X – publicação do ato que autorizou a contratação direta no sítio eletrônico oficial;

XI – publicação do extrato do contrato, quando for o caso, no sítio eletrônico oficial;



MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA – MG
Procuradoria-Geral do Município



do art. 1º do Decreto Municipal nº 5031/2023.

Por último, cumpre salientar que esta Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiro e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Boa Esperança, 13 de Março de 2025.

Paulo Henrique Mazzoni Mota

OAB/MG 200.824

Procurador Geral do Município de Boa Esperança

Tânia Mara Ferreira

OAB/MG 194.233

Diretora Jurídica de Licitações

XII – publicação do extrato do contrato, quando for o caso, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e seus aditamentos, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados de sua assinatura.

12/12