



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

PARECER JURÍDICO

Referências: Processo Administrativo nº 10.725/2025.

Assunto: Locação de espaço apropriado para a realização do evento “Concurso Miss Brasil Gay 2025”, na cidade de Juiz de Fora. Art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/2021. Análise.

I. RELATÓRIO

O presente processo, cujo assunto se infere da epígrafe, foi encaminhado ao PGM/DEPLIC (Desp. 03) para análise acerca da viabilidade da locação de espaço apropriado para a realização do evento “Concurso Miss Brasil Gay 2025”, na cidade de Juiz de Fora, com fulcro no **art. 75, inc. II, da Lei 14.133/21 (dispensa em razão do valor)**.

Porém, por se tratar de um imóvel cujas características de instalações e de localização tornam necessária sua escolha, entendemos que o caso se amolda melhor ao **art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/21**, que preceitua que:

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. (grifo nosso)

Sobre o tema, **RONNY CHARLES LOPES DE TORRES¹** leciona que:

O inciso V do art. 74 previu como hipótese de inexigibilidade, a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 451-453.



Curioso que esta hipótese de contratação direta era classificada como dispensa de licitação, na lei nº 8.666/93; contudo, na Lei nº 14.133/21, ela foi deslocada para o rol das inexigibilidades.

De qualquer forma, o texto legal define que as características de instalações e de localização do imóvel devem tornar necessária sua escolha.

A hipótese de contratação direta se justifica porque, nas aquisições e locações de imóveis, há diversos fatores objetivos e institucionalmente subjetivos que impactam na definição do imóvel. Avaliar isso em um procedimento objetivo como a licitação, provavelmente levaria a escolhas ineficientes ou soluções inseguras. (...)

Por outro lado, mesmo existindo mais de um imóvel teoricamente apto, provavelmente serão imóveis diferentes, com vantagens e desvantagens inerentes, que dificilmente seriam devidamente previstas como critérios de escolha em uma licitação, sem que houvesse ao menos suspeita de direcionamento. (...)

Necessário também compreender que, além da aptidão objetiva (como o tamanho ou a estrutura do bem), a escolha do imóvel apto ao atendimento na necessidade administrativa envolve fatores outros, que, embora pareçam afeitos à subjetividade, estão relacionados à finalidade pública que visa atingir. Nesse diapasão, a localização é um importante fator que pode justificar a escolha (contratação direta) de um imóvel, mesmo existindo outro de mesmas dimensões, com valor de locação menor. Outrossim, um melhor acesso através de transporte público ou mesmo a proximidade com outro órgão público ou instituição para o qual seja necessário rotineiro deslocamento podem se apresentar como fatores determinantes de escolha (...)

De certa forma, embora com premissas de interesses diferentes, a escolha de um imóvel para funcionamento de uma autarquia pode também sofrer, legitimamente, influência de diversos fatores, como: valor do imóvel, tempo de construção, facilidade de acesso, proximidade de pontos de transporte público, segurança do local, proximidade com instituições parceiras, necessidade de adaptação, entre outros. Todos esses podem ser fatores importantes para a escolha do imóvel e que dificilmente seriam devidamente mensurados em um edital a ser publicado previamente, antes do conhecimento desses imóveis; (...)

Por isso que tal tipo de contratação se amolda à necessidade de uma contratação direta, sendo legítimo que, mediante o atendimento a determinados requisitos, seja admitida certa margem de escolha pelo gestor público, que deve sempre ser devidamente justificada e objetivar o interesse público, e não o interesse próprio. (...) (grifo nosso)

Passando adiante, o **Desp. Inaugural** contém os seguintes documentos:

- a. Documento de Formalização da Demanda;
- b. Estudo Técnico Preliminar;
- c. Termo de Referência;
- d. Matriz de Riscos;
- e. Proposta de locação;
- f. Documentos habilitatórios do pretenso locador;
- g. Relatório de Análise Mercadológica;

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- h. Razão da Escolha do Fornecedor;
- i. Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira e Declaração de Não Fracionamento do Objeto;
- j. Autorização de Contratação Direta.

Do documento intitulado “Justificativa da Escolha do Fornecedor”, extrai-se que:

(...) Infraestrutura técnica e organização profissional

Um espaço bem estruturado permite melhor acústica, iluminação, palco e capacidade de acomodação, refletindo qualidade, segurança e profissionalismo, fator essencial para atrair patrocinadores, artistas renomados e aumentar o alcance do evento.

Além disso, a urbanização adequada facilita a transmissão ao vivo (“streaming”), amplificando a visibilidade da cidade no cenário nacional.

Em síntese, a escolha e locação do espaço são pilares decisivos para que o Concurso Miss Brasil Gay 2025 se realize com pleno benefício público, cultural e econômico, justificando totalmente o investimento em infraestrutura adequada.

Para a escolha do fornecedor, **levou-se em conta aquele que alcançará o objetivo, com a infraestrutura completa, a capacidade técnica, o histórico de edições anteriores do Concurso e que ainda atenderá ao bem maior que é o interesse público e a preservação patrimônio cultural imaterial.**

Mediante tal disposição **a empresa SALVATERRA EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES IMOBILIÁRIAS S. A., inscrita no CNPJ sob o nº 09.221.527/0001-10, foi escolhida por esta Fundação em razão da qualificação que se presta, e, ainda, do valor ofertado.**

Os custos e prazos propostos pela empresa são vantajosos para a FUNALFA, tendo em vista que a referida empresa apresentou proposta demonstrando a menos onerosa à Administração Pública. (grifo nosso)

É o relatório do essencial. Passa-se à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1- Dos limites do parecer jurídico

De início, salienta-se que: 1) a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos de informação que integram os autos sob enfoque; e 2) os termos desta são adstritos aos aspectos jurídicos do caso, eis que ao órgão jurídico compete prestar consultoria sob o prisma, obviamente, estritamente jurídico, não lhe sendo dado adentrar na esfera da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Quanto a estes referidos aspectos, parte-se da premissa de que os agentes públicos se municiaram dos conhecimentos específicos para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Nesse sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, *in verbis*:

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

Demais disso, enfatiza-se que eventuais observações porventura tecidas neste parecer são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

2.2- Da previsão legal da licitação inexigível

Dentre os princípios de observância obrigatória no exercício da função administrativa, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 37, *caput*, impõe a fidelidade à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, daí decorrendo, por exemplo, a exigência de que os contratos administrativos sejam precedidos de processo de licitação, a teor do inciso XXI do citado dispositivo:

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. (Grifo nosso)

Tal exigência, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/21, tem como escopo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

No entanto, excepcionalmente, e desde que especificado na legislação, conforme prevê o predito art. 37, XXI, da CF/88, esse procedimento administrativo da licitação poderá ser afastado, diante de situação que importe em inexigibilidade ou dispensabilidade de licitação (arts. 74 e 75 da NLL, respectivamente).

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro² (2023, p. 425), será dispensável a licitação nos casos previstos em lei ou naqueles em que, embora possível a competição, a Administração, respeitados os aspectos legais, optar por não realizá-la. Nas palavras da autora, “a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração”.

Por outro lado, a licitação será inexigível quando não houver “possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável” (ob. citada).

No tocante às hipóteses de inexigibilidade, a NLL, em seu **art. 74, V**, estabelece que, tratando-se de aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, a contratação poderá ser feita sem prévio procedimento licitatório, estipulando, ainda, os requisitos a serem observados, confira-se:

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.

(Grifo nosso)

2.3- Da subsunção do caso à norma do art. 74, V, e § 5º da NLL

No caso dos autos, há, aqui, subsunção dos fatos à norma do inciso V, art. 74, da NLL, segundo o qual **é admissível a inexigibilidade de licitação para locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha**, desde que observados os requisitos do §5º do supracitado art. 74.

Isso porque pretende a unidade requisitante a locação do imóvel em questão justamente em função das suas características de instalações e de localização, que se amoldam, conforme descrito no ETP e no TR constantes dos autos, à demanda da unidade da administração municipal.

Deste modo, **configura-se a hipótese descrita no sobredito art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21, estando presente nos autos justificativa, pela Unidade Demandante, da necessidade da escolha do imóvel**, conforme item 6.2 do Termo de Referência:

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.



6.2. ESPECIFICAÇÃO DETALHADA

6.2.1. Contratação de empresa para prestação de serviços de locação de espaço apropriado para a realização do evento “Concurso Miss Brasil Gay 2025”, que acontecerá no dia 23 de agosto de 2025, na cidade de Juiz de Fora/MG;

6.2.2. A edição de 2025 demandará a locação de espaço físico adequado para receber o evento, que envolve apresentações artísticas, desfiles e atividades culturais vinculadas à temática LGBTQIA+, com grande relevância social, econômica e cultural, devendo conter:

- ☐ **Capacidade mínima para 4.000 pessoas;**
- ☐ **Estar em conformidade com as normas de segurança e acessibilidade (ABNT/NBR 9050);**
- ☐ **Dispor de espaço para montagem de palco, camarins, sistema de som e iluminação adequados para eventos de grande porte;**
- ☐ **Possuir estacionamento ou acesso facilitado ao transporte público;**
- ☐ **Permitir montagem de estruturas temporárias (passarela, painéis de LED, etc.);**
- ☐ **Estar regularizado junto aos órgãos municipais de fiscalização;**
- ☐ **Possuir disponibilidade para atender ao cronograma do evento, conforme descrito abaixo:**
 - 18 a 21 de Agosto: Montagem das estruturas
 - 22 de Agosto: Ensaio do Desfile e Festa Oficial
 - 23 de Agosto: Realização do evento
 - 24 a 26 de Agosto: Desmontagem das estruturas. (grifo nosso)

Quanto aos requisitos elencados no art. 74, §5º, da NLL, necessário que seja providenciado:

- i. laudo de avaliação prévia do bem;
- ii. justificativas que demonstram a singularidade do imóvel;
- iii. certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis.

2.4- Do atendimento, *in casu*, no geral, dos requisitos previstos na lei. Dos documentos e elementos de informação que instruem o processo

Para além disso, a contratação direta, não apenas no vertente caso, mas em qualquer caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, também deverá ser instruída com os elementos de informação listados no art. 72 da NLL:

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;

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- IV - demonstração da **compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido**;
- V - **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**;
- VI - **razão da escolha do contratado**;
- VII - **justificativa de preço**;
- VIII - **autorização da autoridade competente**.

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

2.4.1- Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, exigência do precitado art. 72, I, da NLL, **vê-se que, no vertente caso, referido documento está anexado ao Despacho Inaugural, contendo, outrossim, os elementos de informação descritos no art. 18, §1º, da NLL.**

2.4.2- Termo de referência (TR). Conteúdo. Presença, no caso, dos parâmetros e dos elementos descritivos previstos na lei

Ainda tomando por base o aludido art. 72, I, da Lei nº 14.133/21, outro documento instrutório do processo de contratação direta é o Termo de Referência – TR, assim definido pelo art. 6º, XXIII, do mesmo diploma:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
(...)

XXIII - **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos**:

- 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**.

No caso em tela, o TR, contendo os elementos descritivos elencados na norma supra, está anexo ao Despacho Inaugural dos autos.

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Por imposição legal, a definição do objeto da contratação pública e seus elementos constitutivos consistem cláusula obrigatória de todo contrato administrativo (art. 92, I), mas a sua especificação deve ocorrer ainda na fase de planejamento. Daí a importância dos instrumentos preparatórios da contratação, ETP e TR.

Possui o gestor, pois, o dever de discriminar todos os elementos técnicos de forma clara, precisa e suficiente, sem, no entanto, carrear a essa definição elementos excessivos, irrelevantes ou desnecessários, sob pena de frustrar o procedimento licitatório (ou de contratação direta), maculando-o, assim, de ilegalidade.

Nos termos do posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca desse procedimento de planejamento das contratações públicas, conforme trecho do acórdão nº 1099/2010/Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, deve ser detalhado “[...] o que comprar, quanto comprar, quando comprar e qual preço pagar [...] Acrescentaria a esses aspectos, também, para quê comprar.”.

Vê-se, dessa forma, que para que a definição do objeto do contrato administrativo esteja delineada em congruência com os ditames legais, deve haver a especificação dos seguintes requisitos mínimos: a essência ou substância do objeto (o que), a quantidade e medida do que será contratado (quanto) e o momento em que as necessidades da Administração Pública devem ser satisfeitas (quando). A realização precisa desta tarefa é elemento crucial para o bom desenvolvimento do processo de licitação e contratação pública.

A fundamentação do TR, exigida no art. 6º, XXIII, “b”, da Lei nº 14.133/21, deve expor a necessidade a ser suprida no âmbito da Administração com a contratação e a melhor forma de solucioná-la, o que pode ser feito através de documentos (contendo informações, dados e normas sobre o tema) ou argumentos (convincentes e objetivos). Além disso, deve haver o enquadramento normativo da contratação, sendo demonstrados os instrumentos legais que servirão de base para a sua realização.

Os requisitos essenciais para a contratação devem ser demonstrados com vistas ao atendimento da necessidade especificada, consagrando as aquiescências e vedações do futuro contrato.

O modelo de execução, que também precisa ser informado no corpo do TR, deve mencionar os resultados pretendidos durante a vigência do contrato (como a forma e o local de entrega do material, os métodos a serem seguidos durante a sua execução, etc.), enquanto o modelo de gestão deve conter a forma de controle, por parte da Administração, sobre todos estes.

Também deve constar do TR a forma e os prazos para pagamento (art. 6º, XXIII, “g”) e, acaso vislumbrada necessidade de que a prestação seja feita de forma diferenciada à legalmente imposta, nos termos do art. 145 da Nova Lei de Licitações, tal forma deverá ser *“previamente justificada no processo administrativo e expressamente prevista no instrumento formal de contratação direta”* (art. 145, §1º).

E fato é que, no geral, o TR constante dos autos se encontra em conformidade com os ditames legais em questão, sendo feita ressalva apenas para que seja

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



alterado o fundamento da contratação, substituindo-se as referências ao art. 75, inc. I, da Lei nº 14.133/21 (dispensa em razão do valor), pelo art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21 (inexigibilidade), promovendo-se, ainda, as adaptações necessárias.

2.4.2.1- Estimativa do valor da contratação

A estimativa do valor da contratação (art. 6º, XXIII, “i”), listada no inciso II do já mencionado art. 72 da Lei nº 14.133/21, tem como escopo principal averiguar se a pretensa contratação pública possui valor compatível com os ordinariamente praticados pelo mercado, consoante norma do art. 23, da mesma Lei:

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.

(...)

§ 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.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

O Manual de Orientação sobre pesquisa de preços, elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), prevê que, dentre as diversas funções da pesquisa de preços, destacam-se as seguintes:

1. Informar a todos interessados o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar;
2. delimitar e prover os recursos orçamentários necessários à licitação;
3. fundamentar a justificativa de preços na contratação direta;
4. identificar sobrepreço em itens de planilhas de custos;
5. identificar jogos de planilhas;
6. conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
7. impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
8. servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
9. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
10. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
11. servir de parâmetro nas renovações contratuais;
12. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;
13. auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;
14. auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;
15. identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, se for o caso;
16. prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

Extraí-se da análise das normas legais e das múltiplas finalidades da análise de preços que somente será possível alcançar a adequada instrução processual se, a rigor, a Administração Pública atuar além da mera juntada dos “três orçamentos” nos processos de contratação pública.

E a análise de mercado, no caso de contratação direta, deve, sempre que possível, ser realizada nos mesmos moldes dos processos licitatórios em si, isto é, com a consulta de licitações, compras diretas, contratos e atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bancos de preços, pesquisa em sítios eletrônicos e demais fontes permitidas em lei, em conformidade com o art. 23, exposto alhures.

A nosso ver, o preço não está bem justificado, pois foi utilizada apenas uma fonte de preços. Para comprovar que o preço praticado está dentro da realidade de mercado, sugerimos que seja elaborada pesquisa de preços com base nos preços de aluguéis da edição anterior do Miss Brasil Gay, bem como o preço praticado pelo pretenso locador com outros locatários.

De acordo com o art. 23, § 4º, da Lei 14.133/21:

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



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.**

Portanto, para evitar problemas futuros, inclusive de responsabilização perante os órgãos de fiscalização, **orientamos que a unidade requisitante providencie uma pesquisa de preços de modo a amparar o preço praticado nesta locação e justificar que ele está dentro do preço praticado no mercado.**

2.4.2.2- Adequação orçamentária

Avançando acerca dos documentos listados no adrede referido art. 72 da NLL, destaque para a indicação da dotação orçamentária pela qual correrão as despesas da pretensa contratação no TR (art. 72, IV, c/c art. 6º, XXIII, “j”, da NLL), o que significa que a Administração deve fazer constar no referido documento a adequação orçamentária da contratação almejada.

Além disso, o *caput* do art. 18 determina que a etapa de planejamento da licitação deve guardar conformidade com as leis orçamentárias, de modo a evitar a atuação desvirtuada das diretrizes de planejamento, estabelecendo como obrigação pertencente à fase de planejamento a garantia de que o ente público disponha, no seu orçamento, de previsão do montante compatível com as futuras obrigações.

A rigor, o que se busca é evitar contratações irresponsáveis e o inadimplemento contratual da Administração Pública. A título de reforço, merece destaque o art. 150, da Lei nº 14.133/21, aqui coligido:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e **sem a indicação dos créditos orçamentários** para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (Grifo nosso)

O documento de solicitação de compra / serviço (“SIGDEIN”, no Município de JF) cumpre, dentre outras funções, a de indicar as dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas da futura contratação. Além disso, presta-se a declarar a disponibilidade financeira e orçamentária para a execução da despesa, conforme arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00.

No vertente caso, as informações orçamentárias estão no item 7 do TR:

7. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (...)

7.1. A despesa com o objeto em questão correrá à conta da seguinte dotação orçamentária: UG 404100 / PT 13.391.0005.2029 / Fonte de Recurso 2.500.009030 – Recurso do Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - FUMPAC / NATUREZA DE DESPESA 3.3.90.39.



Consta dos autos, ainda, autorização do Comitê Gestor de Contratos e Convênios (Documento nº 5.804/2025), bem como SIGDEIN (Despacho Inaugural), denotando, pois, que o feito se encontra devidamente instruído.

2.4.3- Parecer técnico

Retornando às exigências do antedito art. 72 da NLL, o inciso III deste prevê a necessidade de parecer técnico acerca do objeto a ser contratado, que figura como mais um compromisso da Lei nº 14.133/21 com o dever de planejamento. Decerto, tal obrigação deve estar atrelada à complexidade do objeto almejado, não sendo obrigatória a elaboração de documento técnico quando o objeto da contratação não for, como parece ser o caso dos autos, dotado de circunstâncias especiais que o caracterizem como inusual.

No caso sob enfoque, é imprescindível que o presente processo seja instruído com Laudo de Avaliação de Imóvel, a fim de atender exigência do art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/21 e, também, de auxiliar na justificativa do preço praticado na pretensa contratação.

2.4.4- Exigências mínimas para contratação com o Poder Público

A Lei nº 14.133/21 elenca, ainda, determinadas exigências mínimas a serem observadas pelos interessados em contratar com o Poder Público, estando esses requisitos (basicamente, de regularidade fiscal e trabalhista do particular) alocados no art. 63, IV, e arts. 66, 67, 68, 69, e 90, § 4º, do citado diploma.

O objetivo do elenco de exigências mínimas a serem cumpridas pelos licitantes/contratados é resguardar a idoneidade das propostas apresentadas e, por conseguinte, a exequibilidade do objeto do ajuste a ser firmado pela Administração Pública. Importa anotar que tais exigências também devem ser perquiridas em contratações diretas realizadas pela Administração Pública nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Vale dizer que é dever do contratado 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. Assim, incumbirá à Administração Pública fiscalizar o fiel cumprimento desta obrigação.

2.4.5- Da motivação da contratação

Muito embora não exista propriamente competição no processo de contratação direta, quando a lei admite a escolha do particular a ser contratado, é evidente que tal seleção não pode ser arbitrária e desprovida de justificativa condizente, razão pela qual o art. 72, VI, da NLL determina que sejam demonstradas as razões de escolha do contratado, que deve ser feita levando-se em consideração parâmetros racionais, razoáveis e compatíveis com os princípios norteadores da atividade administrativa.

A obrigação ora tratada decorre do princípio da motivação, expressamente

Procuradoria Geral do Município

Departamento de Procuradoria de Licitações

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - CEP: 36060-010 - Juiz de Fora - MG - Tel: (32) 3690-7253 - Fax: (32) 3690-7103



previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/21, que exige que a administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A bem da verdade, toda decisão administrativa requer justificativa condizente.

No presente caso, a motivação da aventada contratação está consignada nos já mencionados elementos de informação que integram o processo em exame, em especial na “Justificativa da Escolha do Fornecedor”, já anteriormente mencionada, bem como no item 6 do Termo de Referência (Especificação Detalhada e Avaliação do Custo).

2.5- Da divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas

Voltando ao art. 72 da NLL, seu parágrafo único cuida da conferência de publicidade ao procedimento de contratação direta, a exemplo do que já fazia o art. 26 da Lei nº 8.666/93, com a diferença de que, enquanto anteriormente exigia-se que a publicidade se desse no “Diário Oficial” (o que, a rigor, gerava uma publicidade formal, mas não necessariamente material), na Nova Lei a publicação do procedimento deve ocorrer em “sítio eletrônico”, que, de acordo com o art. 174, §2º, III, é o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Logo, compete ao gestor, no presente caso, realizar a publicidade do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no PNCP (sem prejuízo de sua divulgação também ocorrer no Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora), no qual também deverá ser divulgado, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura, o contrato eventualmente firmado, a teor do art. 94, II, da Lei nº 14.133/21.

Como já anteriormente referenciado, é sabido que, apesar de ausente, no procedimento de contratação decorrente da dispensa ou inexigibilidade de licitação, a competitividade, aludidas contratações devem obedecer às demais regras formais e procedimentais da Lei nº 14.133/21.

2.5- DO INSTRUMENTO DA CONTRATAÇÃO

Pela literalidade do art. 95, *caput*, primeira parte, da Lei nº 14.133/21, o instrumento próprio, *in casu*, para a formalização da contratação pretendida seria o contrato propriamente dito; confira-se:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração **poderá substituí-lo** por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (Grifo nosso)

À luz, então, da citada disposição, deveria a unidade demandante, a princípio, juntar ao presente processo a minuta de contrato competente. Ocorre que, em



determinadas situações, o objeto pretendido se revela incompatível com a formalização de contrato, dada a sua ausência de complexidade técnica, a inexistência de riscos futuros e o baixo valor da contratação. Demais disso, cumpre informar a existência, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), do PARECER n. 00003/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO inciso I, do art.95 da LEI 14.133/2021.

I. Na interpretação do inciso I do art.95 da Lei 14.133/2021, a interpretação sistemática é a que mais se coaduna com o propósito do legislador de flexibilizar a obrigatoriedade do uso do instrumento de contrato.

II. A interpretação literal do art.95, inciso I, implica em aumentar a burocracia, impactando negativamente a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

III. Considerando a ausência de complexidade técnica, a inexistência de riscos futuros para a Administração contratante e o baixo valor envolvido na contratação, é de se admitir que a relação contratual seja formalizada por outro instrumento hábil nos casos de inexigibilidade de licitação, outras dispensas que não sejam em razão do valor, bem como licitação, desde que o valor seja inferior aos limites estabelecidos nos incisos I e do II do art.75 da Lei 14.133. (Grifo nosso)

Possível, então, a contratação por instrumento congênere ao contrato (ex.: nota de empenho) mesmo que o presente caso se trate de uma inexigibilidade de licitação.

Contudo, caso a unidade requisitante queira formalizar a presente contratação através de um contrato, poderá confeccionar uma minuta de acordo com as cláusulas estipuladas no termo de referência e nos demais elementos de informação que instruem o presente processo.

2.6- Da responsabilidade do agente público nas contratações diretas

Por derradeiro, insta ressaltar que nos casos de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação), o agente público responsável e o contratado serão solidariamente responsáveis por eventuais danos causados à Administração Pública, caso constatado que a contratação tenha ocorrido mediante dolo, fraude ou erro grosseiro, consoante art. 73 da Lei nº 14.133/21³.

³ 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.



III. CONCLUSÃO

1) Repisando, então, o que dito ao longo deste parecer, entende-se que, no caso em foco, **há, aqui, a possibilidade de enquadramento do caso à norma prevista no art. 74, V, da Nova Lei de Licitações** – segundo o qual é admissível a **inexigibilidade de licitação para locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.**

2) Para, de todo modo, que a contratação possa, de fato, se concretizar de forma juridicamente válida, faz-se necessária a instrução do processo com os documentos ainda faltantes, a saber:

- i. **juntada de certidão negativa de débitos municipais e estaduais; bem como declaração de não parentesco;**
- ii. **juntada dos documentos elencados no art. 74, § 5º, da Lei 14.133/21, a saber: laudo de avaliação prévia do bem; justificativa da singularidade do imóvel; e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis;**
- iii. **ampliação da pesquisa de preços, a fim de amparar o preço que se pretende praticar na presente contratação, podendo o processo ser remetido para a Supervisão de Mercado para fins de ampliação/ratificação da pesquisa de preços realizada;**
- iv. **retificação do Termo de Referência e do ETP, a fim de que seja alterado o fundamento da contratação, substituindo-se as referências ao art. 75, inc. I, da Lei nº 14.133/21, pelo art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21, promovendo-se, ainda, as adaptações necessárias.**

3) Exauridas as providências acima, sugere-se, na sequência:

- i. **remessa do feito à SELICON/SSLICOM, para: a.1) se de acordo, aprovação da pesquisa de mercado apresentada pela unidade requisitante; a.2) efetivação das medidas elencadas nos já citados arts. 72, p. único, e 94, II, da Lei 14.133/21⁴, ficando a Unidade Requisitante, na sequência, encarregada da fiscalização da execução contratual, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/21;**

4 Art. 72. (...) Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser **divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.



PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

- ii. remessa do feito ao DGDA, para publicação do extrato do contrato nos atos do governo da *pjf* e, se necessário com auxílio da SSLICOM, no PNCP.

4) Salienta-se, por fim, que compete à PGM analisar a questão objeto da consulta sob o prisma **estritamente jurídico**, não lhe sendo admitido adentrar em aspectos relativos à conveniência/oportunidade da prática dos atos administrativos – que estão reservados à esfera discricionária do administrador público – tampouco deliberar sobre aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira (notadamente valores estimados de eventual contratação), tal como consignado, outrossim, no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU⁵), possuindo o parecer jurídico, como sabido, **natureza opinativa** e, portanto, não vinculativa para o gestor público.

É o parecer. À consideração superior.

Em 22/07/2025.

Perácio Luís Araújo
Procurador Municipal I
Matrícula nº 41520002
OAB-MG nº 150.163

⁵A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 161F-7ADC-DBBF-DC17

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PERACIO LUIS ARAUJO (CPF 080.XXX.XXX-04) em 22/07/2025 22:14:45 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://juizdefora.1doc.com.br/verificacao/161F-7ADC-DBBF-DC17>