



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



Parecer Jurídico Prévio nº 153/2025

Direito Administrativo. Licitações e Contratos.
Inexigibilidade de Licitação. Locação de Imóvel
para Instalação da sede do Projeto Vida Ativa. Lei
14.133/2021, Art. 74, V.

I. Consulta

Trata-se de análise jurídica acerca da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel situado na Rua Tereziano, nº 14, Centro, Belo Vale, para uso da Secretaria Municipal de Assistência Social para instalação da Sede do Projeto Vida Ativa no Município de Belo Vale/MG.

O presente processo administrativo se encontra instruído, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda, fls. 09/14;
- estudo técnico preliminar, fls. 15/22;
- análise de riscos, fls. 41/42;
- termo de referência, fls. 26/40;

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

antes



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



Assim, o presente parecer tem por objetivo ponderar acerca da possibilidade de contratação direta ante a inviável competição devido a instalação do local, com fundamento em especial no art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021.

Frisa-se que o contrato de locação terá o prazo de 12 meses, com custo total de R\$ 42.000,00.

É o brevíssimo relatório.

II. Fundamentação

II.I. Dos limites da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme o art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal que imponha a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetas aos setores competentes da Administração.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município



"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". (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.II. Da inexigibilidade de licitação e dos requisitos

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, há casos em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

O caso em epígrafe trata-se da possibilidade de locação de imóvel, que será utilizado para instalar o Projeto Vida Ativa, em razão da natureza singular e específica do imóvel.

A inexigibilidade de licitação é disciplinada pelo art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que a contratação direta é permitida nos casos em que é inviável a competição, tais como:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



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

(...)

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Desse modo, a locação de imóvel, para instalação da sede do Projeto Vida Ativa, enquadra-se na previsão do inciso V, como **aquisição ou locação de imóvel em que as condições das instalações e de localização tornem necessária sua escolha**, o que pode justificar a inexigibilidade de licitação.

Aquisição ou locação de imóvel em que as condições de localização e estrutura física justifiquem a escolha específica, viabilizando a inexigibilidade de licitação."

Ademais, de acordo com o § 5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, nas contratações com fundamento no inciso V, é necessário observar alguns requisitos:

§ 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.

Portanto, é imprescindível que o processo administrativo contenha a **avaliação prévia do bem**, a **certificação formal de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis**, bem como a **justificativa técnica que demonstre a singularidade do imóvel escolhido**.

II.III. O processo de contratação direta



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme transcrito abaixo:

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, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá acostar aos autos os documentos acima listados, em atendimento aos requisitos exigidos, acompanhados da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos à análise dos documentos juntados aos autos quanto ao preenchimento das exigências legais.

II.IV. Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) análise de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

II.V. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica, com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, fls. 09/14.

II.VI. Estudo Técnico Preliminar

O planejamento da contratação tem início a partir da identificação de uma necessidade ou de um problema da Administração, a ser evidenciado no estudo técnico preliminar (ETP), que consiste no planejamento preliminar da contratação.

O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução, inclusive para os casos de contratação direta.

In casu, verifica-se que o ETP cumpriu as exigências previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, conforme fls. 15/22.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



II.VII. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a administração apresentou o gerenciamento de risco fls. 41/42, atendendo ao exigido acima.

II.VIII. Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluindo sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; a fundamentação da contratação; a descrição da solução; os requisitos da contratação; o modelo de execução do objeto; o modelo de gestão do contrato; os critérios de medição e de pagamento; a forma e os critérios de seleção do fornecedor; as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, fls. 26/40.

Neste contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou as demais exigências contidas nos normativos acima citados.

III. Dos requisitos que possibilitam a inexigibilidade da licitação

Conforme anteriormente apontado, o § 5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 estabelece condições específicas para a contratação direta nos casos de locação de imóvel em que há inviabilidade de competição. Passa-se, neste ponto, ao detalhamento desses requisitos, que



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



devem estar presentes no processo administrativo para viabilizar juridicamente a inexigibilidade de licitação:

- 1 – Avaliação prévia do imóvel, incluindo seu estado de conservação, a estimativa de eventuais custos de adaptação e o prazo de amortização dos investimentos;
- 2 – Certificação de inexistência de imóveis públicos disponíveis, aptos a atender às necessidades da Administração;
- 3 – Justificativa técnica, evidenciando a singularidade do imóvel e demonstrando que sua escolha representa efetiva vantagem para o interesse público.

O primeiro requisito diz respeito à necessidade de se apresentar 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. Outrossim, dentro do próprio relatório deverá evidenciar que o preço do aluguel é compatível com o de mercado.

Frisa-se que também, deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse. Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho:

Antes de promover a contratação direta, a Administração deve comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.

É importante asseverar que a existência de dois (ou mais) imóveis com características que atendem aos anseios da Administração, a realização de procedimento licitatório se torna imperiosa. Ainda que não haja fungibilidade entre os imóveis entre si, integrarão um leque de opções para atender ao interesse da Administração Pública. Ou seja, qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nessas situações, a possibilidade de celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento na inexigibilidade de licitação se mostra ofuscada, abrindo passagem para a



Estado de Minas Gerais

Procuradoria Jurídica do Município



realização de licitação, vez que estará presente o elemento fundamental da competição.

Ademais, outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela edilidade solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender a necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Da análise dos autos, verifico que foi feito laudo de habitabilidade (fl.23/25), em que descreve o estado de conservação do bem, contudo não há menção se serão necessárias adaptações, e se forem, quais os custos, e qual o prazo de amortização possíveis dos investimentos. Ademais, não foi juntada certidão de inexistência de imóveis públicos por pessoa técnica. Por fim, ausente as justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser locado.

Cumpre destacar que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforce-se que o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

IV. Da instrução processual

PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE BELO VALE - MG

Avenida Tocantins, nº 57, Centro, Belo Vale - MG

Telefones: (31) 3734-1406 / 3734-1150

E-mail: juridico@belovale.mg.gov.br



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



Observada a possibilidade de contratação por meio da inexigibilidade, o processo de licitação deverá ser instruído com os documentos previstos no art.72 da Lei 14.133/2021, como já mencionado.

Logo, a colação dos documentos que o referido artigo menciona é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

Da análise dos autos, vê-se que os documentos previstos no inciso 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) foram devidamente juntados aos autos.

Quando à estimativa de despesa, observa-se também que foi descrita no Termo de Referência (fl. 30).

No que tange ao parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos, conta laudo de habitualidade nas fls. 23/25 que descreve o estado de conservação do bem, contudo, recomenda-se mencionar se serão necessárias adaptações, e se forem, quais os custos, e qual o prazo de amortização possíveis dos investimentos.

Quanto à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, consta na fl. 44 a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, deverá ser observado o art.64 da lei de licitações.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do contratado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município

A justificativa de preços, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado. Na presente análise, constata-se que foi juntado em fls. 23/25 laudos de habitualidade atestando que o imóvel apresenta condições adequadas de habitualidade, com todos os ambientes essenciais em funcionamento, oferecendo segurança, salubridade e conforto para ocupação. Ademais, na fl. 62, foi feita avaliação do imóvel pela comissão de avaliação nomeada pela portaria 105/2025.

Por fim, há de ser juntada aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente. Salienta-se que 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. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

Nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a ausência de alguns documentos:

1. **Autorização da autoridade competente;**
2. **Avaliação prévia do imóvel, incluindo seu estado de conservação, a estimativa de eventuais custos de adaptação e o prazo de amortização dos investimentos;**
3. **Certificação de inexistência de imóveis públicos disponíveis, aptos a atender às necessidades da Administração;**
4. **Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser locado.**

Ademais, pertinente destacar que foram observados alguns **equívocos materiais** nos documentos apresentados. Embora a demanda se refira ao Projeto Vida Ativa, em diversas páginas há incoerência quanto à identificação do projeto. Em determinados trechos, menciona-se, indevidamente, o atendimento a crianças e adolescentes, quando, na realidade, trata-se de iniciativa voltada, prioritariamente, ao público idoso, conforme se depreende da própria justificativa constante à fl. 09 do Documento de Formalização da Demanda. No Termo



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



de Referência (fl. 26), também há menção equivocada ao atendimento de crianças e adolescentes. Além disso, no Mapa de Risco (fls. 28 e 29), foram identificadas referências a outro projeto distinto, intitulado "Projeto Garoto Cidadão", totalmente alheio ao escopo da presente contratação, o que evidencia falhas na elaboração e revisão dos documentos instrutórios.

Ressalte-se que este setor jurídico realiza a análise das demandas como um todo, inclusive sob a ótica da coerência e da correção formal dos documentos. Erros como os ora apontados, ainda que possam parecer formais, são substanciais na medida em que confundem a natureza do projeto analisado, comprometendo a clareza e a integridade do processo. Acredita-se que tais inconsistências decorreram da prática de copiar e colar trechos de documentos anteriores, sem a devida atenção à adaptação do conteúdo à demanda atual. Trata-se de conduta que deve ser evitada.

Dessa forma, recomenda-se que os setores responsáveis pela elaboração do ofício de solicitação e pela instrução documental das contratações e licitações realizem análise minuciosa de todo o material antes de encaminhá-lo a esta Assessoria Jurídica. Considerando o alto volume de demandas em trâmite, não é razoável que este setor tenha que despender tempo e recursos para identificar e apontar erros evitáveis, sobretudo quando tais erros extrapolam o mero aspecto formal e comprometem o conteúdo técnico do processo.

Ademais, é possível que outras inconsistências de natureza similar estejam presentes, motivo pelo qual é **imperativo que o responsável pela elaboração dos documentos proceda a uma revisão detalhada do material, promovendo as devidas correções antes de sua submissão a esta Assessoria Jurídica.**

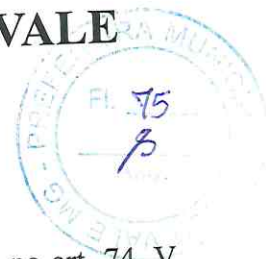
Ante o exposto, passa-se a conclusão dos autos.

V. Conclusão

Face do exposto, **nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste**, é admissível juridicamente a celebração de



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



contrato de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei n. 14.133/21, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos, após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer e a seguir expostas:

1. **Autorização da autoridade competente;**
2. **Avaliação prévia do bem, informando se há necessidade de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos, por fim, se o preço do aluguel é compatível com o de mercado;**
3. **Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;**
4. **Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela. Feito, estará também justificado a razão da escolha do contratado; Frisa-se que deve ser levado em consideração a diferença entre singularidade e exclusividade explanada.**
5. **Autorização da autoridade competente;**
6. **Correção de equívocos materiais nos documentos instrutórios, tais como: referência indevida ao atendimento de crianças e adolescentes em projeto voltado ao público idoso (conforme justificativa à fl. 09); menções equivocadas no Termo de Referência (fl. 26); e inclusão de informações sobre projeto distinto ("Projeto Garoto Cidadão") no Mapa de Risco (fls. 28 e 29). Tais equívocos indicam reaproveitamento inadequado de conteúdos e devem ser corrigidos antes do prosseguimento, para assegurar a coerência e clareza dos documentos da instrução processual.**

Recomenda-se uma atenção mais rigorosa por parte dos responsáveis na elaboração e revisão dos documentos, com o intuito de evitar inconsistências que possam prejudicar a



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO VALE
Estado de Minas Gerais
Procuradoria Jurídica do Município



clareza do objeto e gerar retrabalho para esta Assessoria Jurídica. Além disso, é provável que outras falhas semelhantes, ainda que não apontadas, estejam presentes, o que torna essencial que o responsável pela elaboração dos documentos realize uma revisão minuciosa do material, efetuando as correções necessárias.

Dessa forma, **OPINO** pela continuidade do processo de licitação por inexigibilidade, com as ressalvas apontadas nos autos. Frisa-se que a autoridade competente poderá optar ou não pelo acolhimento das presentes razões.

Cumpre asseverar que será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

Por fim, **RECOMENDO** que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, conforme dispõe o art. 72, parágrafo único.

Ressalvado o caráter opinativo desta alçada jurídica, e com o inarredável respeito ao entendimento diverso, este é o entendimento, S.M.J, em caráter opinativo e não vinculante.

À consideração superior.

Belo Vale, aos vinte e nove dias do mês de abril de dois mil e vinte e cinco.


Bruna Amorim Xavier
Procuradora Municipal
OAB/MG 219.222