

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2026031109001- 2026005730

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº. IL/2026.091-FMAS

ORIGEM: Fundo Municipal de Assistência Social

ASSUNTO: Locação de imóvel destinado à instalação do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

PARECER JURÍDICO Nº. 152/2026 (INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)

1-DO RELATÓRIO

Em atenção à disposição legal, vem a esta Procuradoria o processo epigrafado, visando análise jurídica da Contratação do **Sr. Jose Carlos Barros Alves**, inscrito no **CPF nº 330.595.781-68**, para **Locação de imóvel destinado à instalação do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social**, mediante Inexigibilidade de Licitação, no valor total de R\$ 26.921,04 (vinte e seis mil novecentos e vinte e um reais e quatro centavos), a serem pagos em 12 (doze) parcelas mensais no valor de R\$ 2.190,92 (dois mil cento e noventa reais e noventa e dois centavos).

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos: Requisição nº 14622026 – não liberado **(ev. 01)**; processo encaminhado ao Protocolo Geral **(ev. 02)**; Protocolo Prodata nº 2026005730 **(ev. 03)**; Documento de Formalização de Demanda **(ev. 04)**; Estudo Técnico Preliminar **(ev. 05)**; Proposta de Locação de Imóvel **(ev. 06)**; Certidão Negativa de Infrações e Sanções Administrativas, emitida pela Central de Apuração de Responsabilidade em Licitações – CARL do Município de Gurupi/TO **(ev. 07)**; Decreto Municipal nº 1281/2025 de 11 de setembro de 2025 – nomeia Secretário Municipal de Assistência Social **(ev. 08)**; processo encaminhado à Coordenação de Patrimônio **(ev. 09)**; Declaração do acervo patrimonial nº 004/20026 – Coordenação de Patrimônio – Secretaria Municipal de Administração - inexistência de imóveis públicos disponíveis que atendam as necessidades do órgão demandante **(ev. 10)**; Atestado de Avaliação – Comissão de Avaliação de Imóveis de Gurupi **(ev. 11)**; Certidões Fiscais e Trabalhistas **(ev. 12)**; CNH proprietário do Imóvel **(ev. 13)**; processo encaminhado à CACP **(ev. 14)**; Despacho nº 0325000001/2026 - encaminha ao Grupo Gestor do Gasto Público – para deliberação **(ev. 15)**; Certidão de Autorização nº 0331000015/2026 – Grupo Gestor do Gasto Público **(ev. 16)**; Requisição nº 14622026 –liberado **(ev. 17)**; Certidão de Inteiro Teor da Matrícula nº 4.747 com negativa de ônus **(ev. 18)**; Declaração de Rúbrica / Declaração de Reserva

Orçamentária nº 15645 (ev. 19); Despacho de Autorização para autuação e realização da inexigibilidade de licitação (ev. 20); Termo de Autuação nº IL/2026.091-FMAS (ev. 21); Portaria nº 0007/2026 de 07 de janeiro de 2026 – designa servidores públicos para compor os cargos e funções da Central de Aquisições e Contratações Públicas do Município de Gurupi/TO, com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 (ev. 22); Termo de Referência (ev. 23); Minuta do Contrato (ev. 24); encaminhado à Controladoria Geral para análise e parecer (ev. 25); Nota Técnica nº 015/2026 – CGM (ev. 26); Processo encaminhado ao(a) Procurador(a) para análise jurídica (ev. 27).

Diante do pressuposto de que os fatos afirmados e praticados nos autos são dotados de presunção de veracidade, serão considerados como base para a fundamentação do presente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

2-DA FUNDAMENTAÇÃO

Em se tratando de exame prévio (art. 72, inciso III, da Lei na 14.133/2021), ficam excluídas análises revisionais e de auditoria em atos e decisões consumados e exauridos, por serem funções **reservadas** aos órgãos de **controle interno e externo**.

Cumprе destacar que este parecer cinge-se tão somente a análise formal processual, não tendo esta procuradoria participado de nenhuma das fases anteriores ou subsequente do processo.

Compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A primeira observação quanto à celebração de contratações diretas pelo Poder Público vem de Joel de Menezes Niebuhr^[1]. O doutrinador lembra aos intérpretes do Direito que, apesar da inexistência de um processo licitatório – ou seja, apesar da contratação ser realizada sem a condução de um certame –, a Administração Pública não é livre para firmar contratações diretas de modo arbitrário, apartado da razoabilidade, por meio de atos subjetivos e alheios ao interesse público, sendo necessário pautar-se por um processo administrativo formal, norteado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Corroborando com esse entendimento o Prof. Mateus Carvalho^[2], relata que “a atuação administrativa se pauta na busca do interesse público e que o agente público tem o

dever de compatibilizar as necessidades sociais com as possibilidades orçamentárias e financeiras, além de outros obstáculos postos à boa conduta da atividade estatal. Também convém lembrar que compete ao administrador público, e somente a ele, estabelecer as regras, dentro das possibilidades fáticas que ensejam a menor perda possível aos interesses da sociedade, em razão de limitações concretas. Pode-se dizer que essa compatibilização e atuação concreta se configuram a verdadeira função administrativa”.

A licitação é a regra geral para a contratação de obras, compras, alienações e serviços perante a Administração Pública. O objetivo da **licitação** é assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes (Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI).

Para melhor elucidação, trazemos à baila a cláusula constitucional que dispõe que:

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.

Não obstante a regra geral em nosso ordenamento jurídico seja a exigência de prévia licitação, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, ao exarar expressamente “ressalvados os casos especificados na legislação”, deixa claro que há situações em que não será necessária a realização de procedimento licitatório.

Cumprindo esse comando constitucional excepcional, exercendo seu papel regulamentador, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, previu no Capítulo VIII os casos em que os contratos administrativos podem ser celebrados diretamente com a Administração, mediante dispensa ou inexigibilidade.

Ressalte-se que nos casos de dispensa, há viabilidade de licitação, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, porém, a lei autoriza a sua não realização por algum motivo. Embora seja possível a realização de procedimento licitatório, o legislador entendeu que a licitação é indesejável.

Corroborando com esse entendimento, relata o prof. Rafael Carvalho^[3], *in verbis*:

Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas

situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para se atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

As hipóteses de dispensas estão elencadas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que se apresentam por meio de uma lista que possui caráter exaustivo *in rol numerus clausus*, não havendo como o Administrador criar outras figuras.

Por outro lado, na inexigibilidade, a competição entre os fornecedores é **inviável** por não haver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes, **ou por não haver no mercado outras opções de escolha.**

A inexigibilidade de licitação pressupõe-se na inviabilidade de realização de licitação, por falta do cerne da licitação, que é a competição.

Marçal alude que “inviabilidade de competição indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa”^[4].

Sidney Bittecount^[5], relata que “essa inviabilidade de disputa advém da impossibilidade de confronto. Tal se dá porque o objeto é único ou singular, ou, ainda, em função da impossibilidade jurídica de competição”.

No mesmo diapasão, a abalizada opinião de Ronny Charles^[6]: “[...] acreditamos [...] que a inviabilidade tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto instrumento de atendimento do interesse público, motivo pelo qual é inexigível uma licitação cuja obrigatoriedade o contrarie. [...] Nessa feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público)”.

Ainda, Sidney Bittecount^[7], relata que “A questão não é de fácil enfrentamento. Como advoga Celso Boechat, a inviabilidade de competição pode derivar de inúmeras causas, todas em face da ausência de elementos necessários à licitação.”

A nova Lei de Licitações, em seu art. 74, traz um rol exemplificativo das situações em que a contratação será realizada por inexigibilidade de licitação.

No caso em tela, a própria Lei 14.133/2021, em seu art. 74, inciso V, determinou a inexigibilidade, *in verbis*:

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

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

Verifica-se que, na hipótese prevista no dispositivo legal citado acima, o imóvel deverá ter características de instalações e localização necessária para a Administração.

Importante ressaltar que, conforme Art. 51 da Lei Federal nº 14.133/2021, a “locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários”, **portanto, a inexibibilidade é a exceção.**

Para a locação de imóvel de forma direta, por meio de inexigibilidade, a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe alguns requisitos, vejamos::

Art. 74. (...)

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

No caso dos autos, verifica-se a presença de elementos documentais voltados ao atendimento das exigências legais acima referidas, notadamente a **Certidão de Inteiro Teor da Matrícula do imóvel, a Avaliação do Imóvel elaborada pela Comissão Especial de Avaliação de Imóveis do Município de Gurupi/TO e a Declaração de Acervo Patrimonial nº 004/2026**, na qual consta que o acervo patrimonial de bens imóveis do Município não dispõe de imóvel apto a atender às necessidades administrativas ora demonstradas. Tais documentos conferem suporte, em tese, ao atendimento dos incisos I e II do § 5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao requisito previsto no **inciso III do referido dispositivo**, observa-se que o Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, bem como o Termo de Referência apresentam motivação administrativa no sentido de que a locação do imóvel mostra-se necessária para assegurar o funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, essencial para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, especialmente em casos que envolvem violação de direitos. Consta que o imóvel possui área total de 308,00 m², sendo composto por 04 (quatro) quartos, 01 (uma) sala, 01 (uma)

cozinha, área de serviços, garagem e 02 (dois) banheiros sociais, elementos estes apresentados pela unidade interessada como compatíveis com a finalidade pública pretendida.

Além disso, os autos registram que a escolha do imóvel foi justificada em razão de sua localização e facilidade de acesso, bem como de sua estrutura física, reputada pela área demandante como compatível com as necessidades do CREAS, inclusive quanto à organização dos ambientes e às condições de sigilo, privacidade e atendimento qualificado.

Ressalte-se, ainda, que a instrução processual contém manifestação administrativa no sentido da inexistência de imóvel público próprio apto a atender, de forma satisfatória, às necessidades estruturais e funcionais do CREAS. Dessa forma, a locação de imóvel foi apresentada como a alternativa mais adequada sob os aspectos técnico e econômico, garantindo a continuidade dos atendimentos e evitando a desassistência à população usuária.

A presente manifestação jurídica, entretanto, não importa validação de mérito quanto à superioridade da escolha administrativa, limitando-se à verificação da existência de motivação formal e de suporte documental minimamente idôneo para o prosseguimento da análise sob o enfoque estritamente jurídico.

No que tange ao procedimento de inexigibilidade, deve-se observar o que dispõe o art. 72 da Lei de Licitações:

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.

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.

É importante frisar que o Estudo Técnico Preliminar é de fundamental importância, tanto para a licitação quanto para a contratação direta, pois conforme previsão contida no inciso XX, do Art. 6º, da nova Lei de Licitações, o Estudo Técnico Preliminar é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Essa compreensão é reforçada pelo parágrafo primeiro do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 18. (...)

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

De acordo com o Tribunal de Contas da União, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é obrigatória para todas as contratações, pois o Termo de Referência e Projeto Básico se espelharão neste documento (Acórdão nº 2.212/2016 – Plenário).

A Corte de Contas esclarece, ainda, que esta exigência tem sua razão de ser, visto que o Estudo Técnico Preliminar busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação.

No caso dos autos, verifica-se, em princípio, a presença dos elementos documentais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, destacando-se, dentre outros, o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a autorização da autoridade competente, a proposta de preços, a Certidão de Inteiro Teor da Matrícula, a avaliação do imóvel elaborada pela Comissão Especial de Avaliação de Imóveis do Município de Gurupi/TO, a declaração de inexistência de imóvel público apto ao atendimento da demanda, o documento de identidade do proprietário do imóvel e certidões fiscais e trabalhistas, a Certidão Negativa de Infrações e Sanções Administrativas expedida pela Central de Apuração de Responsabilidade em Licitações – CARL do Município de Gurupi/TO, a declaração de rubrica, a reserva orçamentária, a minuta contratual e o parecer da Controladoria. Tal conjunto documental revela, ao menos sob o aspecto formal, aderência à estrutura procedimental exigida para a contratação direta.

Quanto à compatibilidade do valor com o praticado no mercado (inciso II do Art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021), verifica-se que foi juntada a Certidão de Avaliação do

Imóvel, elaborada pela Comissão Especial de Avaliação de Imóveis da Prefeitura de Gurupi/TO, documento que, em princípio, se mostra apto a subsidiar a instrução do feito quanto à justificativa econômica da contratação. Sem prejuízo disso, nada obsta que a Administração, por cautela e conveniência, promova avaliação complementar por profissional ou entidade especializada, caso entenda necessário ao reforço da segurança jurídica e da confiabilidade dos valores apurados.

No que tange à disponibilidade orçamentária (inciso IV do Art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021), verifica-se a presença, nos autos, da Certidão de Autorização da Despesa emitida pelo Grupo Gestor do Gasto Público, bem como das respectivas declarações de rubrica e reserva orçamentária.

Ressalte-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”.

Cabe advertir a autoridade competente acerca da cautela a ser adotada sempre que surgir a possibilidade de optar pela contratação direta, pois a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) aponta como **ilícito penal** dispensar licitação fora das hipóteses autorizadas legalmente, ou, não observar as formalidades prescritas na forma jurídica aplicável à espécie, conforme dispõe o art. 73, *in verbis*:

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.

Importante alertar que, no dia 15 de março de 2022, foi publicado no Diário Oficial do Município de Gurupi/TO – DOMG o Decreto nº 0304/2022, o qual regulamenta as contratações diretas no âmbito do Município de Gurupi/TO. Posteriormente, no dia 29 de março de 2023, foi publicado o Decreto nº 0406/2023, que regulamenta, dentre outros pontos da Lei nº 14.133/2021, os processos de contratação direta. Sendo assim, recomenda-se que sejam obedecidas as regras por eles determinadas.

Diante do exposto, uma vez atendidas as exigências legais previstas na Lei nº 14.133/2021, nos Decretos Municipais nº 0304/2022 e nº 0406/2023, bem como suas eventuais alterações, e **desde que observadas as recomendações constantes deste parecer**, conclui-se pela legalidade da presente inexigibilidade de licitação e pela regular tramitação do processo.

Da análise da Minuta do Contrato:

A **Minuta do Contrato (ev. 24)** contém: dados dos contratantes; **1) Do Objeto; 2) Do Fundamento legal; 3) Dos deveres e responsabilidades do locador; 4) Dos deveres e responsabilidades do locatário; 5) Das benfeitorias e conservação; 6) Do Valor e forma de pagamento; 7) Da vigência e da prorrogação; 8) Do reajuste; 9) Da Dotação Orçamentária; 10) Da fiscalização da execução do contrato; 11) Das Alterações; 12) Das infrações e sanções administrativas; 13) Da extinção contratual; 14) Dos casos omissos; 15) Da publicação; 16) Do Foro.**

Desse modo, em análise preliminar e sob o prisma estritamente jurídico-formal, a minuta contratual revela-se, em princípio, compatível com as exigências do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se:

a) Que, antes da assinatura do aditivo e do pagamento, sejam atualizadas as certidões com prazos de validade expirados;

b) Que sejam devidamente observados e atendidos os apontamentos realizados pela Controladoria-Geral do Município, conforme disposto na Nota Técnica nº 015/2026.

3-CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **desde que todas as missivas acima relacionadas sejam plenamente atendidas**, a Procuradoria do Município, *opina*, em sede de juízo *prévio*, **pela viabilidade jurídica da contratação do objeto do Processo Eletrônico nº 2026031109001-2026005730.**

É o parecer, sujeito a análise, acolho e aprovação do Procurador Geral do Município, salvo melhor juízo e interesse da Administração Pública.

Encaminham-se os autos ao **Fundo Municipal de Assistência Social** para as providências cabíveis.

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, 01 de abril de 2026.

Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca
Procuradora Geral Adjunta Administrativa

Decreto Municipal nº 0650/2024

OAB/TO 11.634

-
- [1] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 131
- [2] CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 3. Ed. Salvador. Juspodivm, 2016
- [3] Idem 2
- [4] MARÇAL, Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- [5] BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar nº 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- [6] CHARLES. Leis de Licitações Públicas comentadas. 4. ed., p. 175.
- [7] Idem 5

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



012.***.***-** - ALEXANDRE ORION REGINATO,
Signatário(a): PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO, DECRETO 1322/2023,
OAB MS 18.210

Data e Hora: 01/04/2026 13:56:59

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



006.***.***-** - PATRICIA VENANCIO DOS SANTOS FONSECA,
Signatário(a): DECRETO-(N0018/2018-MAT/493768)

Data e Hora: 01/04/2026 13:55:18



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode ao lado ou pelo endereço <https://v1.kitpublico.com.br/validar/documento/versao2/07a5414e-722a-11ed-89fa-c9e315be7b2f/e6bb1c22-39d2-11f1-8332-66fa4288fab2>