

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025112407005 - 2025023383**

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº. IL/2025.143-GPI-FMS**

**ORIGEM:** Secretaria Municipal de Saúde / Fundo Municipal de Saúde

**ASSUNTO:** Locação de espaço para a realização da reunião anual dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde de Gurupi, com apresentação de Relatório Final, Palestras e Jantar de encerramento.

**PARECER JURÍDICO Nº. 634/2025 (INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)**

## **1-DO RELATÓRIO**

Em atenção à disposição legal, vem a esta Procuradoria o processo epigrafado, visando análise jurídica da Contratação da empresa **REAL FOTOGRAFIAS E EVENTOS LTDA – ME**, inscrita no CNPJ nº **04.698.576/0001-25**, para **Locação de espaço para a realização da reunião anual dos servidores da Secretaria Municipal de Saúde de Gurupi, com apresentação de Relatório Final, Palestras e Jantar de encerramento**, mediante Inexigibilidade de Licitação, no valor total de R\$ 20.100,00 (vinte mil e cem reais).

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos: Requisição nº 53632025 – não liberada (**ev. 01**); Documento de Formalização de Demanda (**ev. 02**); Estudo Técnico Preliminar (**ev. 03**); Mapa de Análise de Riscos (**ev. 04**); Proposta de Preço (**ev. 05**); Certidão Negativa de Infrações e Sanções Administrativas, emitida pela Central de Apuração de Responsabilidade em Licitações – CARL do Município de Gurupi/TO / Certidões fiscais e trabalhistas / Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica - TCU (**ev. 06**); Cartão CNPJ / Contrato Social da empresa / Documento de Identidade do Representante Legal / Declaração enquadramento como Microempresa-ME / Inscrição Municipal (**ev. 07**); Decreto Municipal nº 0933 de 31 de julho de 2023 – nomeia Secretária Municipal de Saúde (**ev. 08**); Termo de Referência (**ev. 09**); Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal / Declaração de inexistência de vínculo com a Administração Pública (**ev. 10**); Declaração de que não possui itens de objetos de mesma natureza licitados ou em tramite de licitação (**ev. 11**); Despacho de Autorização para autuação e realização da inexigibilidade de licitação (**ev. 12**); processo encaminhado à CACP (**ev. 13**); Termo de Autuação nº IL-2025-143-GPI-FMS (**ev. 14**); Portaria nº 0503, de 17 de julho de 2.025 – altera a Portaria nº 281/2025 (**ev. 15**); Minuta do Contrato (**ev. 16**); processo encaminhado do Controle Interno para análise e parecer (**ev. 17**);

Parecer nº 222/2025 – CGM (ev. 18); Atestado de Avaliação – Comissão Especial de Avaliação de Imóvel de Gurupi/TO (ev. 19); processo encaminhado à Coordenação de Patrimônio (ev. 20); Declaração do acervo patrimonial nº 006/20025 – Coordenação de Patrimônio – Secretaria Municipal de Administração (ev. 21); Declaração de avaliação mercadológica de capacidade de lotação (ev. 22); Requisição nº 53632025 – não liberada (ev. 23); processo encaminhado ao Grupo Gestor do Gasto Público – para deliberação (ev. 24); Certidão de Autorização nº 1204000034/2025 – Grupo Gestor do Gasto Público (ev. 25); Requisição nº 53632025 – liberada (ev. 26); Declaração de Rubrica / Reserva Orçamentária nº 13683 (ev. 27); Protocolo Prodata nº 2025023383 (ev. 28); Processo encaminhado ao(a) Procurador(a) para análise jurídica (ev. 29).

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 nº 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**.

**Cumprir 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<sup>[1]</sup>. 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<sup>[2]</sup>, 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<sup>[3]</sup>, *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”<sup>[4]</sup>.

Sidney Bittecount<sup>[5]</sup>, 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<sup>[6]</sup>: “[...] 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<sup>[7]</sup>, 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.*

Após análise da documentação constante nos presentes autos, observa-se a existência da **Certidão de Avaliação do Imóvel realizado pela Comissão Especial de Avaliação de Imóveis da Prefeitura de Gurupi/TO; da Declaração de Acervo Patrimonial nº 006/2025 contendo a informação de que “o acervo patrimonial de bens imóveis do município não dispõe de imóveis que atendam às necessidades ora pleiteadas”;** bem como de **Declaração de Avaliação Mercadológica de capacidade lotação** emitida por corretor local. **Sendo assim, as exigências contidas no dispositivo legal mencionado acima foram preenchidas.**

Ademais, **conforme a justificativa constante no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar**, a contratação pretendida mostra-se indispensável ao atendimento da necessidade institucional, viabilizando a realização de evento de caráter oficial, o qual contribui para a transparência da gestão pública, a capacitação dos servidores, a integração das equipes e o fortalecimento das políticas públicas de saúde no âmbito municipal.

Outrossim, a locação do espaço físico denominado **Palacius Real** justifica-se em razão de sua infraestrutura compatível com o porte do evento, dispondo de ambiente climatizado,

auditório com capacidade suficiente para acomodar a totalidade dos servidores, instalações sanitárias adequadas, áreas de apoio, bem como condições que atendem aos requisitos de segurança, acessibilidade e conforto.

Conforme declaração acostada ao evento 22, emitida por corretor imobiliário local, inexistente, no município, imóvel com características semelhantes e capacidade interna igual ou superior à do **Palacius Real**. Assim, considerando tratar-se do único espaço capaz de comportar o quantitativo aproximado de 2.500 (dois mil e quinhentos) servidores vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, resta devidamente justificada a demanda.

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.

**Dentre a documentação apresentada destaca-se o Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Proposta de Preços; documentos da empresa como Certidões Fiscais e Trabalhistas, Cartão CNPJ, Contrato Social, Documento de Identidade do representante legal; Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica – TCU; Certidão Negativa de Infrações e Sanções Administrativas, emitida pela Central de Apuração de Responsabilidade em Licitações – CARL do Município de Gurupi/TO; autorização da autoridade competente; atendendo, assim, aos incisos I, , V, VI, VII e VIII do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.**

**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 Certidão de Avaliação do Imóvel, elaborada pela Comissão Especial de Avaliação de Imóveis da Prefeitura de Gurupi/TO, a qual se mostra regular e válida para fins de instrução do processo. Ressalta-se, contudo, que, a critério da Administração, poderão ser realizadas avaliações complementares por profissionais externos, caso se entenda necessário para reforçar a segurança jurídica e a confiabilidade dos valores apurados.**

**No que tange à disponibilidade orçamentária (inciso IV do Art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021), verifica-se que consta nos autos a Certidão de Autorização da Despesa emitida pelo Grupo Gestor do Gasto Público, a Declaração de Rubrica e a 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. 16)** contém: dados dos contratantes; **1)** Do Fundamento legal; **2)** Do Objeto; **3)** Do Valor e forma de pagamento; **4)** Do prazo de vigência do instrumento contratual; **5)** Obrigações Gerais; **6)** Da rescisão contratual; **7)** Da renovação e interrupção; **8)** Da indenização e direito de retenção; **9)** Das vantagens legais supervenientes; **10)** Da fiscalização da execução do contrato; **11)** Dotação Orçamentária; **12)** Das sanções e das penalidades; **13)** Das disposições gerais da legislação e casos omissos; **14)** Da publicação; **15)** Do Foro.

Desse modo, numa análise preliminar, a minuta do Contrato atende as exigências previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

**Recomenda-se:**

- a) Que a presente despesa seja devidamente incluída no **Plano de Contratações Anual (PCA)**, em observância ao disposto na legislação aplicável.

**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 2025112407005 - 2025023383**.

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 à **Secretaria Municipal de Saúde** para as providências cabíveis.

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, 04 de dezembro de 2025.

**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: 04/12/2025 14:06:49

---



TOCANTINS  
MUNICÍPIO DE GURUPI

---

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:



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

Data e Hora: 04/12/2025 14:05:40

---



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/3cdf4e44-dce3-11f0-97cf-66fa4288fab2>