



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

**PARECER Nº 691/2026.**

Ofício nº 225/2026-DE/DAI/SEDES.

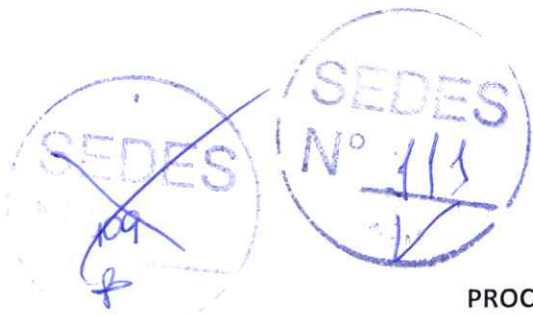
Interessada: Secretaria de Desenvolvimento Social.

Assunto: Contratação Direta. Inexigibilidade. Locação de Imóvel.

Trata-se de manifestação jurídica prévia solicitada pela Secretária Adjunta de Desenvolvimento Social acerca da possibilidade jurídica de firmar contrato de locação, com inexigibilidade de licitação, em razão de imóvel destinar-se “ao funcionamento das atividades do Centro Pop”, conforme ofício em epígrafe.

Encaminhado o processo nº 02.06.00.016/2026 – SEDES, regularmente formalizado e instruído com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Termo de abertura;
- b) Documento de Formalização de Demanda;
- c) Estudo Técnico Preliminar;
- d) Declaração acerca de inexistência de imóvel municipal;
- e) Laudo de avaliação;
- f) Declarações de existência de Dotação e Adequação Orçamentária;
- g) Análise de Riscos;
- h) Termo de Referência;
- i) Minuta de Contrato;
- j) Justificativa técnica;
- k) Razão da Escolha;
- l) Justificativa de Preços;
- m) Documentos relativos a capacidade de contratar e demais documentos de andamento processual.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

Ausentes Certidão de conformidade com o PCA, Certidão de Registro de Imóveis e autorização da autoridade competente, documentos que devem compor o presente procedimento ou, se for o caso, serem justificados.

Devemos ressaltar que, neste parecer jurídico, não serão analisados aspectos técnicos da contratação, vez que, se presume que, as especificações técnicas inclusive quanto ao detalhamento do seu objeto, suas características, quantidade e qualidade, requisitos e especificações, tenham sido regularmente apurados pela área técnica do Órgão interessado.

Impende dizer que estamos diante de aplicação inicial da lei 14.133/21 e, certamente, tanto a análise jurídica quanto o procedimento em si passarão por constantes aperfeiçoamentos no intuito de atingir os princípios elencados no art.5º da lei mencionada.

Desse modo, nossa avaliação jurídica se dará para assistir a autoridade no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 72, III da Lei nº 14.133, de 2021.

Registre-se que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7**

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





**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Como dito alhures, se presume que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, se registre que as presentes observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da Administração Pública e da própria autoridade requerente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Contudo, as eventuais questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

É brevemente o relatório, passamos a opinar

Decerto, a exigência legal é a realização do processo de licitação a fim de que, obtida a melhor proposta, se formalize a aquisição de bens e serviços a serem utilizados pela Administração Pública, a teor do que consta em seu no artigo 2º da Lei 14.133/2021, sendo passível sua contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação nas hipóteses legalmente previstas.

Quanto a locação de imóveis a regra se encontra estabelecida no artigo 51 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:





ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, 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.

Como se vê, a regra é a realização do competente procedimento licitatório, sendo ressalvada a hipótese estabelecida no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que assim estatuiu:

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. (destacou-se).

Ora, a hipótese exige seja demonstrado que as características de instalações e de localização acabem por imponham a escolha. Ainda sob a égide da Lei 8.666/93 e apontada como dispensa, já lecionava José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>:

“Quando a Administração Pública pretende adquirir ou alugar imóvel destinado ao atendimento de suas finalidades precípuas, pode dispensar a licitação e contratar diretamente com o vendedor ou locador (art. 24, X).

Não é totalmente livre, entretanto esse tipo de ajuste. Exige o Estatuto que o imóvel a ser adquirido ou alugado seja realmente indispensável à Administração, em razão das necessidades de instalação e localização. A dispensa da licitação é razoável no caso: há situações em que, apesar de haver outras ofertas, apenas um imóvel atende realmente aos anseios administrativos. Assim, esse deve ser o imóvel adquirido ou alugado. Por outro lado, deve a Administração providenciar a avaliação prévia do imóvel, pois que não será

<sup>1</sup>Manual de direito administrativo, 21ª edição, Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009, p. 249.

Rua Coriolano Milhomem, s/n, Centro, anexo ao Estádio Municipal, CEP 65.900-330, Imperatriz - MA

[www.imperatriz.ma.gov.br/pmi](http://www.imperatriz.ma.gov.br/pmi)



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

legítimo o ajuste se o preço da compra ou do aluguel for incompatível com as condições normais de mercado.

A lei anterior não exigia a motivação da escolha nesse caso. O Estatuto vigente, no entanto, a impõe (art. 26), permitindo, em consequência, a verificação da legalidade do ajuste. A justificação expressa, desse modo, acarreta maior racionalidade no uso de imóveis e de recursos públicos, evitando inclusive, que tais contratos sejam celebrados mesmo quando existem outros imóveis públicos disponíveis.” (Destacou-se).

Corroborando o mesmíssimo ponto de vista, o consagrado professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>2</sup>, já apontava que para o caso teríamos uma inexigibilidade de licitação e não uma dispensa de certame, vejamos:

**Trata-se, em verdade, de hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica de competição.** Nesse caso, se tão-somente um imóvel é que atende às necessidades, não haverá licitação, tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora isto seja doutrinariamente condenável. (Destacou-se).

O professor Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, igualmente já assim entendia:

“A ausência de licitação deriva da **impossibilidade de o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel**, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.

(...).

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

<sup>2</sup>Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5ªed, Brasília Jurídica. 2000. p. 388.

<sup>3</sup>Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12ª edição, São Paulo: Dialética, p. 308.

Rua Coriolano Milhomem, s/n, Centro, anexo ao Estádio Municipal, CEP 65.900-330, Imperatriz - MA

[www.imperatriz.ma.gov.br/pmi](http://www.imperatriz.ma.gov.br/pmi)



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

Deverá verificar-se a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A Administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.

A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.

O Tribunal de Contas da União exigiu ao menos duas condições indispensáveis para realizar a dispensa de licitação para a aquisição ou locação de imóveis, nos seguintes termos:

‘Para se promover a dispensa de licitação destinada à aquisição ou locação de imóvel, a norma impõe a observância de pelo menos duas condições essenciais, dentre outras: **1ª) necessidade de instalação e localização; e 2ª) avaliação prévia para se apurar a compatibilidade do preço com o valor de mercado.** Essas condições devem ser aferidas de forma harmônica no contexto da lei de licitações, levando-se em consideração todos os princípios e preceitos, para evitar interpretações distorcidas.’ (Decisão nº 343/1997, Plenário, rel. Min. Carlos Átila). (Destacou-se).

Veja-se ainda o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU em decisão da lavra do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti<sup>4</sup>:

“4. Nesse sentido, o jurista **Marçal Justen Filho**, afirma que “a ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. (...) Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como intercambiáveis, tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Nesses supostos, a licitação se impõe. Estarão presentes os pressupostos da competição.”.

5.No entender do eminente Conselheiro do TCU **Jorge Ulysses Jacoby Fernandes** (in Contratação Direta sem Licitação, 5ª edição, Ed. Brasília Jurídica, pg 388), o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, trata, na

<sup>4</sup> TCU – Plenário – Acórdão nº 1512/2004 (DOU, 08/10/2004).



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

verdade, de “hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica da competição (...) tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora seja doutrinariamente condenável.”.

6. In casu, apesar de o imóvel locado ser destinado às “finalidades precípua da Administração”, as demais exigências do inciso X do art. 24 da Lei de Licitações não foram atendidas, quais sejam: a necessidade de instalação e localização condicionando a escolha e a avaliação prévia e compatibilidade de preços com os de mercado.

7. Quanto à primeira exigência, o responsável, em suas justificativas, consegue demonstrar a precariedade da então sede da autarquia e a premência de se promover a mudança de endereço da sede. No entanto, **não comprova a inexistência de outro imóvel na área que pudesse satisfazer aos interesses da autarquia**, pois as supostas consultas que teria feito à Secretaria de Patrimônio da União -SPU (segundo o responsável, o único imóvel disponível estaria onerado por encargos) e ao mercado, não foram devidamente atestadas nos autos.

8. No tocante à avaliação prévia, registra-se que a contratação, pelo Cade, de cinco empresas para avaliarem os preços de mercado teria sido posterior à locação firmada, e não prévia, conforme exige a lei. (...).

9. Assim, em consonância com a Unidade Técnica, **entendo que deva ser aplicada multa individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Gesner José de Oliveira Filho (ex-Presidente do Cade) e de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) à Sra. Évelin de Almeida Celso Neto (ex-ordenadora de despesas do Cade), concernentes à dispensa de licitação com inobservância dos requisitos impostos pelo inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93.** (Destacou-se).

Ora, a Lei 14.133/2021 acertadamente lança a hipótese para os casos de inexigibilidade, permanecendo a necessidade de ser destacado e comprovado em justificativa a ensejar a contratação pretendida a necessidade de instalação e de localização, condicionantes da escolha dos imóveis bem como seja apresentada avaliação prévia e orçamentos para que se comprove a compatibilidade do preço com o valor de mercado.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

O mesmíssimo entendimento foi adotado pelo Superior Tribunal de  
Justiça, *in verbis*:

Acordão Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Classe: RESP - RECURSO ESPECIAL - 797671 Processo:  
200501793870 UF: MG Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA Data da  
decisão: 05/06/2008 Documento: STJ000327790 Fonte DJE  
DATA:16/06/2008 Relator(a) LUIZ FUX

Ementa PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92.  
DISPENSA DE LICITAÇÃO. COMPRA E VENDA E DOAÇÃO  
DE IMÓVEIS REALIZADOS PELO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA  
DE MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO. VIOLAÇÃO DOS  
DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO  
COMPROVADOS. DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. REEXAME  
DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ.  
VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO  
CONFIGURADA.

1. A compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das  
finalidades precípua da administração, **cuja necessidade de  
instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o  
preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação  
prévia, não carece de licitação, ante a ratio do art. 24 da Lei  
8666/93.** (Destacou-se).

Exige-se, repita-se, para a realização da referida contratação, o respeito  
aos princípios legais que regem a matéria, mormente no que diz respeito a apresentação de  
documentação relativa ao imóvel e ao locador; explanação das razões da escolha do  
contratado e avaliação de mercado a fim de justificar o valor do contrato.

Muito embora albergada pelo artigo 74 da lei 14.133/21, somente será  
possível a realização da contratação pretendida após a realização de competente justificativa  
que demonstre a maior vantajosidade para a Municipalidade (inclusive com a juntada de  
cotação de preços no mercado) e a apresentação de todos os documentos comprobatórios



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

de que o pretense contratado possui capacidade para contratar com a Administração Pública (arts. 66 a 70), bem como o atendimento ao artigo 72 da mencionada lei, vejamos:

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.

Como se vê, cabe ao Gestor agir com muita cautela ao contratar diretamente, uma vez que pode ser punido tanto pela contratação sem amparo na previsão legal quanto pela não observância às formalidades exigíveis para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação (artigo 72 da Lei nº 14.133/2021).

Assim, passamos à análise do procedimento apresentado, apontando, desde já, a abertura de processo administrativo, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, em conformidade com as disposições constantes no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, detalhados da seguinte maneira:





**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

a) Documento de formalização da demanda

Ao cotejo do referido artigo destaca-se, para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o “documento de formalização da demanda” que identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo.

O DFD é o documento que oficializa a necessidade de uma contratação, detalhando os requisitos, justificativas e objetivos da demanda. É fundamental analisar se este documento está completo e alinhado com as necessidades da organização.

No presente caso se verifica presentes no documento de formalização de demanda a Justificativa da Necessidade e Área Requisitante, sugerindo essa PGM sejam nele apontadas a descrição, especificações, estimativa e a data prevista para a conclusão do processo de contratação, a fim de que a Administração possa se programar adequadamente, se encontrando de acordo com o art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

Ora, considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se configura em obra ou serviço, desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

b) Estimativa de despesas

Com relação a estimativa de despesas se registre que o valor para a locação pretendida foi alcançado mediante avaliação acostada autos (fls. 18/44), firmada por servidor público apontado para esse desiderato.



**ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

Quanto aos pareceres técnicos necessários foi acostado aos presentes autos de avaliação e vistoria de modo a demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Quanto à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, foi acostado aos autos certidões dos setores competentes de que a despesa possui adequação orçamentária e é compatível com a Lei Orçamentária Anual e possui Adequação Orçamentária, sugerindo essa PGM seja acostada declaração quanto ao alinhamento da contratação ao PCA.

e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Com relação à comprovação de que o pretendo contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, registramos a presença dos seguintes documentos: documentos pessoais; Certidão Negativa de Débitos relativa aos tributos federais e dívida ativa da União; Certidões Negativas da Dívida Ativa do Estado Maranhão; Certidão Negativa de Débitos Municipais, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e certidão de distribuições cíveis da Justiça Federal.

Recomenda essa PGM, seja verificada ou justificado eventual descumprimento de condições de habilitação, especialmente quanto à apresentação válida e regular de Certidão Negativa de Débitos Estaduais, Certificado de Regularidade do FGTS,



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

Certidão negativa quanto à insolvência Civil, Certidão Licitantes Inidôneos TCU, Certidão Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; CNJ, declaração de inexistência de fato impeditivo para contratar com a Administração Pública e, Declaração de que não emprega menores de 18 anos, documentos essenciais ao presente procedimento.

f) Razão de escolha do contratado

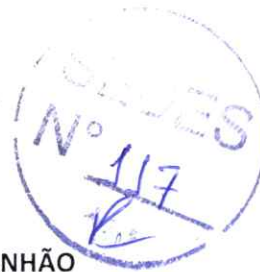
A Administração Pública, em atenção ao princípio da motivação, fundamentou a necessidade de locação de imóvel específico em razão de suas características, atestando a adequação do imóvel à finalidade a que se destina, documento essencial que foi acostado ao presente procedimento;

g) Justificativa de preços

A justificativa de preço, conforme dito alhures, foi feita mediante avaliação prévia do imóvel que apontou, inclusive, as condições do imóvel e seu valor de mercado.

h) Autorização da autoridade competente

Quanto à autorização da autoridade competente (art. 72, VIII), entende-se que o presente parecer subsidiará tal ato, razão pela qual registra-se a necessidade de apresentação futura como elemento que confirma a validade de todos os atos inerentes ao processo de contratação direta, estabelecendo a sua conveniência e oportunidade.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**

Por sua vez, quanto a minuta do contrato se registre que o artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

Para o pleno atendimento ao comando estabelecido no artigo 104, da Lei 14.133/2021, sugere esta Procuradoria constar na minuta de contrato com maior clareza cláusula específica quanto as prerrogativas da Administração Pública.

Para o pleno atendimento aos comandos estabelecidos nos artigos 7º e 117 da Lei 14.133/2021, sugere esta Procuradoria seja elaborada cláusula específica sobre a fiscalização do contrato.

Assim, considerando os argumentos aqui elencados, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como a veracidade das declarações e documentos carreados aos autos - que escapam à análise jurídica deste órgão -, apenas se realizados os ajustes sugeridos ou justificadas as recomendações formuladas, a Procuradoria Geral do Município entende que poderá ser dado seguimento ao feito.

Quanto a necessidade da efetiva realização da contratação pretendida, a Procuradoria Geral do Município deixa a análise para o Gestor da Pasta, que a fará em razão da conveniência e Interesse Público.

Atentem os órgãos da Administração para o contido na Instrução Normativa nº 073/2022 do TCE-MA e para o disposto no artigo 72 da Lei 14.133/2021, no que tange a formação e adequação do processo de contratação.

✍ Rua Coriolano Milhomem, s/n, Centro, anexo ao Estádio Municipal, CEP 65.900-330, Imperatriz - MA  
[www.imperatriz.ma.gov.br/pmi](http://www.imperatriz.ma.gov.br/pmi)



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ

Por derradeiro, caso a pretendida inexigibilidade seja formalizada, que a Controladoria Geral do Município, órgão responsável pelo controle interno, antes do empenho e/ou liquidação de obrigação, **verifique e ateste** que todas as exigências legais foram atendidas, **principalmente os dados referentes a exclusividade e vantajosidade, como condição de empenho ou liquidação de obrigação.**

É o nosso parecer prévio. Ao Órgão de origem com nossas homenagens.

Imperatriz, 08 de abril de 2026.

SOLON RODRIGUES DO ANJOS NETO – OAB/MA 8355  
Procurador-Geral do Município

TIAGOM NOVAIS DA SILVA – OAB/MA 11.095  
Procurador-Geral Adjunto do Município

WILKER BATISTA CAVALCANTI – OAB/MA 6049-A  
Assessor Jurídico



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO nº 079/2026

|                         |                                                                                                                       |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Proc. Administrativo nº | 02.06.00.016/2026                                                                                                     |
| Data:                   | 10 de fevereiro de 2026                                                                                               |
| Valor:                  | R\$ 252.000,00 (duzentos e cinquenta e dois mil reais)                                                                |
| Contratado/Interessado: | XXXXXXXX                                                                                                              |
| Secretaria de origem:   | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEDES                                                                |
| Contrato:               | XXX/2026- SEDES                                                                                                       |
| Objeto:                 | Locação de imóvel situado na Rua 13 de Maio, 917, Centro, Imperatriz – MA, para abrigar as instalações do Centro POP. |
| Natureza:               | Contratação Direta – Inexigibilidade, Art. 74, inciso V da Lei 14.133/2021                                            |

| Fundamentação Aplicável |                               |
|-------------------------|-------------------------------|
| X                       | Lei nº 14.133/2021            |
| X                       | Decreto Municipal nº 045/2024 |
|                         | Decreto Municipal nº 100/2024 |
|                         | Decreto Municipal nº 07/2025  |
| X                       | Decreto Municipal nº 09/2025  |
|                         | Decreto Municipal nº 10/2025  |
| X                       | Decreto Municipal nº 11/2025  |
|                         | Decreto Municipal nº 12/2025  |
| X                       | Decreto Municipal nº 13/2025  |
|                         | Portaria nº 016/2024-CGM      |

## 1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente relatório tem por finalidade apresentar a análise técnica do Processo Administrativo nº 02.06.00.016/2026 - SEDES, de volume único contendo 122 folhas, encaminhado a esta Controladoria Geral do Município para emissão de Relatório de Controle Interno. O referido processo trata da contratação, por inexigibilidade de licitação, com o objetivo de locação de imóvel situado na Rua 13 de Maio, 917, Centro, Imperatriz – MA, para abrigar as instalações do Centro POP.

A análise técnica realizada está fundamentada nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação no setor público, bem como nas diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além disso, considerou-se o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), o Decreto Municipal nº 010/2025, que trata da inexigibilidade de licitação no município de Imperatriz, e o Decreto Municipal nº 45/2024, que regulamenta a Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Executivo Municipal de Imperatriz.

Este relatório busca avaliar o andamento do processo, apresentando considerações e recomendações que visam aprimorar a sua condução, assegurando que a contratação observe os princípios de legalidade, eficiência e economicidade.

### 1.1 DOCUMENTOS ANALISADOS

1. Termo de Abertura de Processo Administrativo fls. 02, data 10/02/2026;
2. Termo de Autuação do Processo Administrativo nº 02.06.00.016/2026 – SEDES fls. 03;
3. Documento de Formalização de Demanda fls. 04 e 05, data 10/02/2026;

Jair Pereira da Silva  
Controlador Adjunto  
Portaria nº 1461/2025

Ana Cláudia Cruz Carvalho  
Auditora de Controle Interno  
Mat. 15235-2



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

4. Estudo Técnico Preliminar – ETP fls. 06 a 14, data 03/06/2026;
5. Ofício nº 04/2026: encaminhamento de Declaração fls. 15, data 10/02/2026;
6. Declaração de inexistência de imóvel no acervo municipal fls. 16, data 10/02/2026;
7. Ofício nº 241/2025/GAB/SINFRA – GAB: encaminhamento do Laudo de Vistoria fls. 17, data 06/03/2026;
8. Laudo de Avaliação de Vistoria fls. 18 a 31, data 04/03/2026;
9. Relatórios Estatísticos – Regressão Linear fls. 32 a 45;
10. Ofício nº 166/2026 – DAF/GAB/SEDES: solicitação de informação sobre disponibilidade orçamentária e financeira fls. 46, data 09/03/2026;
11. Declaração da Dotação Orçamentária nº 13/2026 fls. 47, data 10/03/2026;
12. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira fls. 48, data 09/03/2026;
13. Análise de Risco para Locação de Imóvel fls. 49 a 52, data 10/03/2026;
14. Despacho: Elaboração do Termo de Referência e Minuta do Contrato fls. 53, data 10/03/2026;
15. Termo de Referência fls. 54 a 71, data 10/03/2026;
16. Minuta de Contrato fls. 72 a 78;
17. Justificativa Técnica e Legal para Inexigibilidade de Licitação – CENTRO POP fls. 79 a 82, data 11/03/2026;
18. Razão da Escolha do Contratado para Locação de Imóvel fls. 83 a 85, data 10/03/2026;
19. Justificativa de Preços fls. 86 a 91, data 12/03/2026;
20. Convocação para apresentação de habilitação fls. 92, data 12/03/2026;
21. Documento de Identificação do Sr. João Ribeiro Nogueira fls. 93;
22. Certidão de Relatório fls. 94;
23. Ficha Cadastral de Imóvel – Prefeitura de Imperatriz fls. 95 e 96;
24. Certidão de Casamento fls. 97;
25. Certidão Negativa de Dívida Ativa fls. 98, validade 10/05/2026;
26. Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União fls. 99, validade 08/08/2026;
27. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas fls. 100, validade 08/08/2026;
28. Certidão Negativa Municipal fls. 101, validade 10/04/2026;
29. Certidão Judicial Cível fls. 102;
30. Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica fls. 103 a 106;
31. Relatório de análise de Habilitação fls. 107, data 10/03/2026;
32. Parecer Jurídico nº 691/2026 fls. 108 a 121, data 08/04/2026;
33. Autorização da Autoridade Competente para Contratação Direta (Inexigibilidade de Licitação) – Locação de Imóvel – SEDES fls. 122, data 14/05/2026.

## **2. RESULTADO DOS EXAMES**

### **Achado nº 01: Ausência de autorização no Documento de Formalização de Demanda (DFD)**

Verifica-se irregularidade no Documento de Formalização de Demanda (DFD) pela ausência de autorização da autoridade competente da unidade administrativa requisitante, em descumprimento ao Decreto Municipal nº 45/2024. O artigo 13, inciso XI, do referido decreto estabelece expressamente que o DFD deve conter "a assinatura do responsável pela elaboração do DFD e da autoridade competente da unidade administrativa requisitante". Recomenda-se diligência imediata para complementação do DFD com a devida manifestação formal e motivada da autoridade competente, previamente ao prosseguimento do procedimento licitatório.

Ana Cláudia Cruz Carvalho  
Auditora de Controle Interno  
MA 85.235-2

Jair Pereira da Silva  
Controlador Adjunto  
Portaria nº 1461/2025



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



**Achado nº 02: Ausência de designação formal dos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação**

Constatou-se a ausência nos autos de portarias formais de designação dos responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, da Análise de Risco e do Termo de Referência. Esta omissão documental configura descumprimento aos dispositivos normativos estabelecidos nos arts. 7º, §1º, e 8º da Lei nº 14.133/2021, que exigem a formal designação de agentes públicos para as atividades de planejamento das contratações.

A designação por meio de portaria constitui instrumento jurídico-administrativo essencial para estabelecer competências específicas, delimitar responsabilidades individuais e assegurar que os agentes designados possuam as qualificações técnicas necessárias para o desempenho das atribuições. Sua omissão viola os princípios da transparência, da responsabilidade e da organização administrativa, além de comprometer a segurança jurídica do procedimento licitatório.

Recomenda-se a imediata regularização mediante a expedição das portarias de designação faltantes, especificando claramente as atribuições, responsabilidades e prazo de vigência das designações, de modo a assegurar conformidade legal e adequada governança do processo de contratação.

**Achado nº 03: Inconsistência cronológica no estudo técnico preliminar**

O Estudo Técnico Preliminar constante dos autos apresenta data de elaboração de 03/06/2026, posterior à totalidade dos demais documentos do processo, cujo documento mais recente data de 14/05/2026. A inversão cronológica identificada indica que o ETP foi elaborado após a instrução do feito, contrariando sua finalidade precípua de subsidiar o planejamento da contratação e anteceder os demais atos preparatórios, conforme exigido pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que o situa como etapa inaugural da fase de planejamento. Tal irregularidade sugere que o estudo foi produzido de forma extemporânea, possivelmente para fins de formalização retroativa do processo, comprometendo a regularidade da instrução processual.

**Achado nº 04: Ausência de documentos referenciados no processo administrativo**

A análise dos autos revelou que os Ofícios nº 118/2026 – DAF/GAB/SEDES e nº 117/2026 – DAF/GAB/SEDES, mencionados em documentos constantes do processo como respostas a eles encaminhadas, não se encontram acostados aos autos, caracterizando lacuna documental que compromete a rastreabilidade e a integridade do conjunto probatório do processo administrativo. A ausência desses expedientes impede a verificação do teor das comunicações realizadas, bem como das motivações e informações que eventualmente embasaram decisões subsequentes, em desacordo com os princípios da transparência e da motivação que regem os atos administrativos.

**Achado nº 05: Da Dotação Orçamentária**

A adequação orçamentária é um aspecto importante no processo de contratação pública. Após a definição do objeto e a estimativa de valores, é necessário assegurar que haja disponibilidade orçamentária para a execução da contratação. Se os valores estimados forem superiores ao orçamento disponível, a administração pode precisar adiar ou reconsiderar o processo. A formalização de um contrato sem a devida disponibilidade orçamentária não é permitida, e, caso o prazo ultrapasse o exercício financeiro, a despesa deve ser incluída no Plano Plurianual (PPA) previamente.

A ausência de previsão orçamentária pode levar à nulidade do contrato. Além disso, é importante que a administração verifique, no início de cada exercício, a existência de créditos orçamentários relacionados às contratações previstas e a viabilidade de sua manutenção. O planejamento orçamentário

  
**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

deve também seguir os princípios da responsabilidade fiscal, comparando a despesa estimada com a previsão orçamentária, conforme a Lei 14.133/2021. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – Acórdão Plenário 1106/2024 “a celebração de contrato administrativo requer a indicação do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação e da categoria econômica”.

Dessa forma, a adequação orçamentária deve ser considerada desde a fase de planejamento, e o risco de falta de recursos pode ser reduzido com a elaboração do Plano de Contratações Anual. Assim, é aconselhável que, **antes da formalização do contrato**, seja apresentada a dotação orçamentária específica, com a classificação funcional-programática e a categoria econômica adequadas, além da indicação efetiva de recursos financeiros, conforme os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e os princípios da administração pública. A ausência dessa indicação pode impactar a legalidade da contratação.

**Achado nº 06: Ausência de proposta de preço do proprietário do imóvel**

Não foi localizada nos autos proposta de preço apresentada pelo proprietário do imóvel objeto da contratação, documento indispensável à instrução do processo de locação direta, uma vez que constitui o elemento central para aferição da adequação do valor pretendido aos parâmetros de mercado e para fins de comparação com as pesquisas de preço realizadas. A ausência desse documento impede a verificação da compatibilidade entre o valor ofertado e o preço de referência apurado pela Administração, comprometendo a demonstração da vantajosidade da contratação e a regularidade da instrução processual.

**Achado nº 07: Ausência de comprovação do domínio do imóvel mediante certidão de matrícula do cartório de registro de imóveis**

A instrução do processo não apresenta a certidão de matrícula do imóvel emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, documento indispensável para comprovar que o locador é o legítimo proprietário do bem objeto da contratação. Em seu lugar, consta apenas a Ficha Cadastral do Imóvel junto à Secretaria Municipal competente, documento de natureza fiscal-administrativa que serve ao cadastramento tributário do município para fins de cobrança do IPTU, mas que não tem aptidão para comprovar a propriedade do bem para fins de direito civil.

A certidão de matrícula é o único instrumento que permite à Administração verificar, com segurança jurídica, quem detém o domínio sobre o imóvel e se existem ônus reais — como hipoteca, penhora ou alienação fiduciária — que possam comprometer a relação contratual. Sem ela, o ente público fica exposto ao risco de ter celebrado contrato com quem não possui legitimidade para locar, ou com imóvel gravado por restrições que tornariam o ajuste ineficaz ou litigioso.

O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 determina que o processo de contratação direta seja instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação mínima necessária. O Tribunal de Contas da União orienta, nessa linha, que a verificação do registro imobiliário do bem constitui providência acauteladora obrigatória antes da formalização do contrato de locação, não podendo ser suprida por documentos de natureza meramente cadastral ou tributária.

**Da Conclusão**

Diante do exposto, entende-se que é possível a continuidade do procedimento de contratação, por inexigibilidade de licitação, relativo ao processo em análise, desde que observada as recomendações apresentadas no presente relatório, com vistas à sua conformidade com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, do Decreto Municipal nº 010/2025 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, contribuindo para o aperfeiçoamento e regularidade dos atos praticados.

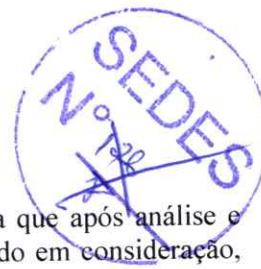
Ana Cláudia Cruz Carvalho  
Auditora de Controle Interno  
Mat. 85.235-2

Rua Rui Barbosa, 201. 1º andar - Centro. Imperatriz-MA. CEP – 65.900-440.  
cgm@imperatriz.ma.gov.br www.imperatriz.ma.gov.br/pmi/cgm

Jair Pereira da Silva  
Controlador Adjunto  
Portaria nº 1461.2025



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

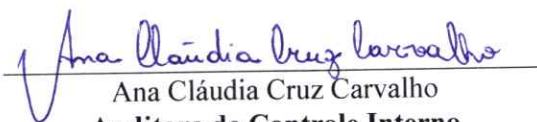


Encaminhe-se este processo ao Ordenador de Despesa responsável, para que após análise e deliberação, decida pelo prosseguimento – ou não – do presente processo, levando em consideração, impreterivelmente, todos os posicionamentos realizados no presente relatório.

Ressalta-se que as análises e recomendações aqui formuladas não exoneram ou substituem as responsabilidades dos gestores e da Alta Administração na implementação de adequada gestão de riscos e controles internos setoriais eficazes, conforme preconiza o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

Este é o relatório.

<sup>1</sup>Imperatriz/MA, 02 de Maio de 2026.

  
Ana Cláudia Cruz Carvalho  
Auditora de Controle Interno  
Mat. 85.235-2

Ciência e aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2026

\_\_\_\_\_  
Cândido Madeira Filho  
Controlador Geral

  
Jair Pereira da Silva  
Controlador Adjunto  
Controladoria nº 146  
Portaria nº 25

<sup>1</sup> No tocante ao desentranhamento ou substituição de folhas, é vedada a retirada de peças ou documentos já juntados aos autos do processo, salvo desentranhamento expressamente autorizado, com elaboração do termo de juntada, nas hipóteses de inserção de novos documentos ou apresentação de manifestação em resposta ao presente trabalho.