



MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO ACERCA DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO BOJO DO **OFÍCIO Nº 2219/2025**. CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS, ATRAVÉS DA LOCAÇÃO DE 03 (TRÊS) VEÍCULOS TIPO ÔNIBUS, INCLUINDO SEGURO TOTAL CONTRA ACIDENTES, COMBUSTÍVEL, MANUTENÇÃO E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA PARA TRANSPORTAR USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DE GARANHUNS/PE ATÉ A CIDADE DO RECIFE/PE, ATRAVÉS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GARANHUNS/PE. LEGALIDADE. ART. 74, I, §1º DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 049/2023. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe o art. 4º, inc. I, e 6º, inc. I da Lei Ordinária Municipal nº 5.148, de dezembro de 2023, incumbe ao Procurador Geral **a emissão de pareceres sobre o interesse da municipalidade**, assessorando juridicamente as secretarias e demais órgãos da administração direta do Município.

A vista disso, o parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe à Procuradoria Geral – órgão este representado pelo Procurador Geral – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentido, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se de adentrar à análise da conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Além disso, evita-se a análise de aspectos de natureza eminentemente

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

técnico-administrativa relacionados a valores e quantitativos, em virtude de carecer de competência para tal desiderato. Ademais, é imperativo destacar que este parecer ostenta caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão desta Procuradoria.

II – DOS FATOS

A Procuradoria Geral do Município foi provocada pela Secretária de Saúde de Garanhuns, a Sra. Catarina Tenório Ferro, a emitir análise e parecer acerca da possibilidade de **Inexigibilidade de Licitação**, cujo objeto é a **“Contratação de empresa especializada no transporte de passageiros, através da locação de 03 (três) veículos tipo ônibus, incluindo seguro total contra acidentes, combustível, manutenção e mão de obra especializada para transportar usuários do Sistema Único de Saúde de Garanhuns/PE até a cidade do Recife/PE, através do Fundo Municipal de Saúde de Garanhuns/PE”**, conforme solicitação encaminhada através do Ofício nº [REDACTED] em 06 de janeiro de 2026.

Conforme delineado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Tratamento Fora de Domicílio (TFD), instituído pela Portaria SAS nº 55/1999, destina-se a assegurar o encaminhamento de pacientes do Sistema Único de Saúde para tratamento em outra localidade, quando esgotadas as possibilidades de atendimento no município de residência e desde que o deslocamento seja superior a 50 km, garantindo-se, nesses casos, o custeio do transporte aos pacientes regularmente cadastrados.

Segundo informado pela Secretaria solicitante, embora o município disponha de rede própria estruturada de atenção à saúde, abrangendo a Atenção Primária, a Assistência Especializada, a Rede de Saúde Mental, os serviços de urgência e emergência, bem como centros ambulatoriais especializados, a capacidade instalada revela-se insuficiente para absorver integralmente a demanda por atendimentos de média e alta complexidade.

Conforme consignado nos documentos que instruem os autos, a insuficiência da rede local impõe a necessidade de encaminhamentos frequentes para municípios de referência, especialmente para a cidade do Recife/PE, onde se concentram os serviços especializados. Tal realidade está alinhada ao dever constitucional do Estado de assegurar o direito fundamental à saúde, nos termos dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ainda segundo a Secretaria Municipal de Saúde, observa-se aumento progressivo da demanda por atendimentos fora do domicílio entre os anos de 2022 e 2025, o que torna indispensável a adoção de medidas que garantam a continuidade e a ampliação da capacidade do serviço de transporte destinado ao TFD, de modo a assegurar o cumprimento das agendas assistenciais e a preservação da saúde e da vida dos usuários.

À luz da necessidade detectada e da solução proposta pelo EPT, a secretaria requisitante procedeu com a confecção do Termo de Referência (TR), realizado em observância às normativas legais pertinentes, delineando os requisitos, especificações técnicas e condições para a referida contratação.

A partir do Termo de Referência, a Secretaria solicitante evidencia a necessidade e a viabilidade da contratação da empresa **AUTO AVIAÇÃO PROGRESSO S.A.**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.788.677/0001-90, tendo em vista que a referida empresa é detentora de exclusividade na operação da linha intermunicipal Recife – Garanhuns. Tal exclusividade encontra-se devidamente comprovada por declaração emitida pelo Diretor de Operações da Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal – EPTI, a qual atesta que a empresa supracitada possui cadastro ativo e autorização operacional válida junto à EPTI para a exploração exclusiva da referida linha.

Para a presente contratação, a empresa ofertou o valor mensal de R\$ 267.498,00 (duzentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa e oito reais), perfazendo na importância total de R\$ 3.209.976,00 (três milhões, duzentos e nove mil, novecentos e setenta e seis reais), para o período contratual que será de 12 (doze) meses.

Conforme informado pela Secretaria solicitante, foi realizada pesquisa de preços no Banco de Preços Negócios Públicos, com a finalidade de comprovar a compatibilidade dos valores propostos com aqueles praticados no mercado. Registre-se que a pesquisa efetuada apresentou resultados apenas por diária, não tendo sido identificados registros específicos por trecho, conforme demonstram as pesquisas anexas. Ainda assim, os dados obtidos evidenciam que os valores decorrentes da situação de exclusividade encontram-se em conformidade com os preços pesquisados, especialmente quando considerada a quilometragem abrangida na diária, o que reforça a razoabilidade e adequação econômica da contratação pretendida.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Sob esse viés, cumpre salientar que a secretaria requerente acostou aos autos a existência de recursos financeiros para a pretendida contratação, subsidiados através do Fundo Municipal de Saúde do Município de Garanhuns.

Isto posto, demonstra-se que os autos apresentados foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos, no que importa à presente análise, até o limite documental apresentado a esta Procuradoria Geral, nesta data.

Para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 0018/2025 - Parecer jurídico; **b)** Documento de Formalização de Demanda - DFD; **c)** Estudo Técnico Preliminar - ETP; **d)** Termo de Referência - TR; **e)** Análise de Riscos; **f)** Declaração de exclusividade; **g)** Documentos de regularidade da empresa; **h)** Cotações de preços e proposta da empresa; **i)** Declaração orçamentária e demais documentos.

Era o que havia de interessante a relatar, passo a fundamentar.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Em análise da documentação encaminhada, cumpre elaborar as seguintes considerações, como expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do Artigo 53, §4º da Lei nº 14.133/21, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual, em seu âmbito discricionário.

Diante disso, em virtude da natureza da solicitação e em consideração aos documentos referidos no tópico anterior, cabe a análise da legalidade do pedido de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação.

Nesse tocante, é pertinente ressaltar, em primeiro lugar, que no âmbito procedimental, o Art. 37, XXI, da Constituição Federal² estabelece a imperatividade da realização de procedimento licitatório para as contratações efetuadas pelo Poder Público, conforme se verifica abaixo, *in verbis*:

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jan. 2026.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Entretanto, é relevante destacar que o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra, ao estabelecer ressalvas para casos específicos previstos na legislação. Em consonância com a mencionada determinação constitucional, o legislador contemplou situações em que a licitação se revelará inviável ou dispensável, facultando à Administração Pública a celebração de contratações diretas, sem a necessidade de procedimento licitatório.

A esse respeito, segundo a explanação de Carvalho Filho (2023, p. 219)³, é possível apresentar uma definição de contratação direta como “a celebração de contrato administrativo sem a realização de prévia licitação e, em consequência, sem o critério seletivo que rege as contratações em geral, nos casos enumerados na lei”.

Ressalta-se que a contratação direta pode ser efetuada por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação. É imperativo realizar a distinção entre ambas, a fim de determinar qual modalidade se aplica ao caso concreto. Nesse contexto, observemos a concepção do autor Carvalho Filho (2023, p. 222), nos seguintes termos:

Na inexigibilidade, ocorre a inviabilidade de competição, de modo que, ainda que o administrador o desejasse, seria impossível realizar o procedimento licitatório. Na dispensa, diferentemente, ocorre a possibilidade de competição, mas a lei deixa a critério do administrador realizar a licitação ou fazer a contratação direta. Em outras palavras, na dispensa, a licitação é viável, mas pode o administrador não entendê-la conveniente.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023, p. 219-222.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No âmbito da inexigibilidade, Torres (2024)⁴ esclarece que esta não se limita apenas às circunstâncias em que é impossível haver competição, mas também abrange os casos em que a competição se torna inútil ou prejudicial ao interesse público. Isso ocorre quando há confronto ou contradição com os fundamentos que justificam a contratação direta.

Nesse viés, é fundamental que o gestor apresente uma justificativa para a contratação direta nas situações de inexigibilidade. É essencial que essa justificativa deixe claro o principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, além de demonstrar a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação.

No presente caso, a Secretaria Municipal de Saúde busca a Contratação de empresa especializada no transporte de passageiros, através da locação de 03 (três) veículos tipo ônibus, incluindo seguro total contra acidentes, combustível, manutenção e mão de obra especializada para transportar usuários do Sistema Único de Saúde de Garanhuns/PE até a cidade do Recife/PE, através do Fundo Municipal de Saúde de Garanhuns/PE.

Sob esse viés, a referida secretaria destacou a necessidade da contratação da empresa **AUTO AVIAÇÃO PROGRESSO S.A.**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.788.677/0001-90, tendo em vista que a referida empresa é detentora de exclusividade na operação da linha intermunicipal Recife – Garanhuns.

Diante dessa particularidade, a secretaria competente ressalta que a contratação se pretende efetivar mediante inexigibilidade de licitação, em razão da inviabilidade de competição, haja vista tratar-se de empresa detentora de exclusividade na prestação dos serviços descritos nos autos. Cumpre destacar que a exclusividade constitui requisito essencial para a adoção da contratação direta, uma vez que a ausência de concorrência efetiva torna inviável a realização do certame. Assim, a situação em análise amolda-se à hipótese legal prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; [...]

⁴ LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15. ed. Revista Ampliada Atualizada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A esse respeito, cumpre salientar que segundo o autor Torres (2024), para que se configure a hipótese de inexigibilidade de licitação por exclusividade, não basta a exclusividade comercial do produto, devendo haver também a comprovação de que aquele bem ou serviço é o único capaz de atender ao interesse público.

Sob esse viés, ressalte-se que a exclusividade atribuída à referida contratada encontra-se devidamente comprovada por documentação idônea, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133/2021, circunstância que afasta a possibilidade de competição e legitima a adoção da contratação direta. Ademais, observa-se que os serviços a serem contratados possuem natureza singular e são imprescindíveis ao atendimento do interesse público, não se mostrando viável a substituição por outros prestadores, sob pena de comprometer a qualidade e a efetividade do objeto pretendido.

De mais a mais, é crucial ressaltar que o valor estimado para a contratação deve ser compatível não apenas com os limites legais estabelecidos, mas também com os valores praticados no mercado para o respectivo serviço ou aquisição. Conforme preceitua o art. 72, II, da Lei nº 14.133/21, este valor será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização de alguns parâmetros, adotados de forma combinada ou não, em atenção as disposições do art. 23 da referida lei, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Destaca-se que tais parâmetros, elencados na legislação acima citada, não precisarão ser utilizados de maneira conjunta. Em outras palavras, a secretaria solicitante não se encontra obrigada a empregar todos os parâmetros previstos na legislação para aferir o melhor preço. Contudo, é essencial que a ausência de utilização de algum desses parâmetros seja devidamente justificada, a fim de assegurar a transparência e fundamentação do processo decisório.

Outrossim, ressalta-se que a efetivação da inexigibilidade de licitação impõe à secretaria solicitante o cumprimento de requisitos essenciais, os quais estão elencados nas normativas legais, notadamente no Decreto Municipal nº 049/2023. Essas disposições encontram-se delineadas no art. 24 do referido Decreto, estabelecendo critérios e condições que devem ser rigorosamente observados para a consecução do procedimento de inexigibilidade, resguardando a conformidade com as diretrizes legais aplicáveis.

Nessa vereda, oportuno se faz observar as disposições elencadas no mencionado artigo do Decreto Municipal deste município:

Art. 24. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, contendo no mínimo 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, quando estes se mostrarem necessários; II - Valor estimado, que deverá ser calculado na forma estabelecida no art. 21 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.

Nesse contexto, frisa-se a relevância do cumprimento dos requisitos dispostos no artigo supracitado e no art. 72 da Lei nº 14.133/21, os quais emergem como elementos indispensáveis para a devida formalização da inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, assegurando não apenas a





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

A esse respeito, é importante ressaltar que as normativas supracitadas introduzem uma flexibilização em relação à obrigação de anexar determinados documentos, tais como estudo técnico preliminar, entre outros. A exigência desses documentos somente se fará imperativa quando demonstrada a sua necessidade.

Todavia, cabe salientar que a dispensa desses requisitos específicos não exime a observância dos princípios basilares que regem a matéria em questão. Nesse contexto, a avaliação criteriosa da pertinência e adequação de tais documentos permanece como um elemento essencial, garantindo a consonância com os preceitos legais e a efetiva consecução dos objetivos propostos.

Sob esse viés, a secretaria requerente optou por elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto no Art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/21, que tem como finalidade avaliar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser contratado. Por meio do ETP, a referida secretaria constatou a necessidade da contratação dos referidos serviços, a fim garantir o transporte de passageiros usuários do Sistema Único de Saúde Garanhuns/PE.

Diante desse panorama procedimental, constata-se que o atual procedimento administrativo engloba uma requisição/justificativa detalhada acerca da necessidade do serviço a ser realizado. Ademais, inclui a autorização pela autoridade competente por meio do DFD, acerca do início do processo de contratação.

Destacam-se, também, a indicação da existência de dotação orçamentária para a cobertura/realização da despesa e a manifestação explícita pela aplicação, ao caso concreto, da hipótese legal de inexigibilidade de licitação, conforme preconiza o Art. 74, I da Lei nº 14.133/2021.

Para a efetivação da contratação, a secretaria requerente verificou que o valor proposto pela empresa **AUTO AVIAÇÃO PROGRESSO S.A.**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.788.677/0001-90, no montante mensal de R\$ 267.498,00 (duzentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa e oito reais), perfazendo na importância total de R\$ 3.209.976,00 (três milhões, duzentos e nove mil, novecentos e setenta e seis reais), para o período contratual que será de 12 (doze) meses, mostra-se compatível e vantajoso em relação ao preço médio de





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

mercado, demonstrando que a escolha da referida empresa está condizente com os princípios da economicidade e da eficiência, previstos na Lei nº 14.133/2021, além de garantir a observância da razoabilidade e da adequada aplicação dos recursos públicos.

Por todo o exposto, constata-se que há o cumprimento dos requisitos elencados no art. 24 do Decreto Municipal nº 049/2023, conforme explanado acima, pelo que, diante de todo o contexto do presente processo administrativo, crê-se na plena legalidade na contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação mediante contratação de empresa exclusiva, não havendo óbices aparentes para que se proceda mediante inexigibilidade excepcionalmente neste caso.

Deste modo, é possível que ocorra a Inexigibilidade de Licitação, visto que não é plausível a espera de um longo e regular processo licitatório com procedimentos específicos para contemplar uma necessidade que corresponde ao interesse público, além de impor aos munícipes um gravame demasiado.

Conclui-se que, o referido contrato administrativo, atende às finalidades da Lei, nos termos do artigo 74, I, §1º da Lei nº 14.133/2021, através de Inexigibilidade de Licitação para suprir a necessidade solicitada da Secretaria Municipal de Saúde.

IV – CONCLUSÃO

Diante o exposto, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, sem adentrar obviamente, no que se refere à conveniência e oportunidade da solicitação, **OPINA FAVORAVELMENTE**, esta Procuradoria Geral, pela legalidade quanto a possibilidade da contratação direta através de inexigibilidade de licitação, mormente para garantir o bom funcionamento dos serviços públicos municipais essenciais, com espeque no art. 74, inciso I, §1º da Lei nº 14.133/2021, em resposta ao Ofício nº [REDACTED]

Abstêm-se esta Procuradoria Geral, de apreciar valores e/ou quantitativos. Ressalta-se que a análise contida neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a referida inexigibilidade pretendida, não tendo qualquer caráter técnico, econômico e/ou discricionário.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Recomenda-se, ademais, a estrita observância de todas as formalidades legais aplicáveis, com ênfase na obrigatoriedade de **efetuar a publicação do extrato do contrato correspondente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estipulado pelo artigo 94 da Lei nº 14.133/21.**

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Garanhuns, 13 de janeiro de 2026.

Paulo André Lima do Couto Soares

OAB/PE nº 16.106

Procurador Geral do Município de Garanhuns – Portaria nº 101/2025-GP

