Parecer nº 058/2026
Processo Administrativo Eletrônico nº 627/2026
Referência: Locação - Inexigibilidade

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE – AUSÊNCIA DA ANÁLISE DE RISCOS – INCONSISTÊNCIAS E FRAGILIDADES NO ETP, TERMO DE REFERÊNCIA. VÍCIOS DE HABILITAÇÃO – PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO ATENDIMENTO DO APONTAMENTOS DO PARECER. Parecer jurídico emitido com fundamento no art. 53 da Lei 14.133/2021. Recomendação de reformulação dos documentos de planejamento, e adequação das documentos de habilitação, condicionado à avaliação da autoridade competente, quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

1. O presente expediente trata da instauração de processo administrativo visando a locação de imóvel, tipo barracão, para instalação de depósito para a Secretaria de Administração, com fundamento no art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Documentos de habilitação da contratada;
V) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
VI) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. A ANÁLISE JURÍDICA

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por sim mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

12. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

13. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

---

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

14. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

15. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a locação de 01 (um) barracão comercial com área aproximada de 996,84 m², localizado na Rua Holanda, nº 60, Bairro Sorgatto, Município de Caçador/SC, composto por sala administrativa, escritório, vestiário e três banheiros, vaga de estacionamentos e com mecanismos de acessibilidade que possibilitem o acesso de pessoas com mobilidade reduzida às dependências dos órgãos que sejam de circulação pública, por meio da inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

> *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.*
> *...*
> *§ 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.*

16. A Lei nº 14.133/2021 admite a inexigibilidade de licitação para a locação de imóvel cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha. Contudo, o processo deve ser devidamente instruído com os seguintes requisitos, conforme o art. 74, V, e seus parágrafos:

a) Justificativa que demonstre a singularidade do imóvel ou que evidencie vantagem para a Administração;

b) Avaliação prévia do bem, seu estado de conservação, custos de adaptações e prazo de amortização dos investimentos;

c) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos que atendam à necessidade;

d) Comprovação de que o preço é compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

17. A jurisprudência, incluindo a do Tribunal de Contas da União (TCU), é rigorosa quanto à necessidade de demonstrar a inviabilidade de competição. A mera escolha de um imóvel, sem uma justificativa robusta que o vincule de forma única às necessidades administrativas, pode ser considerada uma falha grave no procedimento

18. Em relação aos procedimentos formais para contratação, o Decreto Municipal nº 10.792/2023 estabelece que o processo de contratação direta, que inclui os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência, conforme documentos e atos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

> *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*.

19. Assim, serão analisados apenas os requisitos que refletem a formalização dos atos necessários para a conclusão do procedimento licitatório.

20. O processo de contratação direta se inicia com a oficialização da necessidade através do Requerimento de Contratação (REC), elaborado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD).

21. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). Após

identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

22. A seguir, o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

23. O ETP analisado comete um erro metodológico grave ao fundir a "Descrição da Necessidade" e os "Requisitos da Contratação" com a própria "Solução Escolhida". Isso inverte a lógica do planejamento de uma contratação pública e cria uma vulnerabilidade jurídica significativa.

24. Destaca-se que o ETP é o documento que materializa a primeira fase do planejamento. Sua função é seguir uma sequência lógica:

- Qual é o meu problema? (Descrição da Necessidade)
- O que eu preciso que a solução tenha para resolver meu problema? (Definição dos Requisitos)
- Quais soluções existem no mercado? (Levantamento de Mercado)
- Qual delas é a melhor para mim e por quê? (Análise Comparativa e Justificativa da Escolha)

25. O item "Requisitos da Contratação" deve ser uma lista de especificações abstratas e objetivas, que servirão como um filtro para analisar as opções do mercado. É como uma lista de compras: você define o que precisa, com por exemplo definir a compra de leite, integral, contendo 1 litro, antes de ir ao mercado e escolher uma marca específica.

26. O documento em análise subverte essa lógica. Em vez de definir requisitos genéricos, ele descreve o produto já escolhido como se fosse o próprio requisito.

27. O trecho mais problemático, está no item "5. LEVANTAMENTO DE MERCADO", que na verdade funciona como uma continuação dos requisitos:

"Para atender a essa demanda, faz-se necessário a locação de 01 (um) barracão comercial com área aproximada de 996,84 m², localizado na Rua Holanda, nº 60, Bairro Sorgatto..."

28. Esta não é uma definição de requisito, mas sim a descrição do objeto que já foi escolhido. Um requisito deveria ser formulado de maneira neutra, por exemplo:

"Área de armazenamento mínima de 950 m².
Localização em bairro com vocação industrial/comercial e acesso facilitado às principais vias de escoamento da cidade.
Estrutura contendo, no mínimo, uma sala de escritório e dois banheiros."

29. Essa inversão lógica gera os seguintes riscos:

- ✓ Aparência de Direcionamento: A principal consequência é que o processo parece ter sido montado para justificar uma escolha prévia, e não para encontrar a melhor solução de forma isonômica. Isso atrai a atenção de órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público).

- ✓ Fragilização da Justificativa de Inexigibilidade: Para que a inexigibilidade de licitação seja válida, a Administração precisa provar que a competição é inviável. Ao descrever o imóvel escolhido como o único requisito possível, a Administração não prova a inviabilidade; ela apenas declara que escolheu um vencedor. Isso torna a tese da inexigibilidade extremamente frágil.

- ✓ Nulidade do Processo: Um vício na fundamentação do ato pode levar à sua anulação. Se um órgão de controle entender que houve um direcionamento indevido e que a inviabilidade de competição não foi devidamente comprovada, todo o processo de contratação pode ser anulado.

30. Para sanar este vício, o ETP precisa ser reestruturado para seguir a ordem lógica. A Secretaria de Administração deve criar um tópico de "Requisitos da Contratação" claro e objetivo, listando as características indispensáveis de forma neutra, sem mencionar o imóvel da Rua Holanda, utilizando esses requisitos como critérios no tópico "Levantamento de Mercado" para avaliar as opções encontradas.

31. No tópico "Justificativa da Escolha", demonstrar que, após aplicar os filtros (requisitos) nas opções de mercado, o imóvel da Rua Holanda foi o único que atendeu a todos os critérios essenciais, ou que se mostrou a opção mais vantajosa de forma inequívoca.

32. No que tange a justificativa da escolha do Imóvel, o ETP afirma que o imóvel escolhido é a "opção mais vantajosa", mas não demonstra objetivamente por que os outros dois imóveis pesquisados são inadequados. A justificativa de que o imóvel possui "características técnicas compatíveis" e "localização estratégica" é genérica e não comprova a inviabilidade de competição.

33. O risco está na probabilidade de ser questionada a contratação por direcionamento e violação do princípio da impessoalidade. A ausência de uma justificativa detalhada fragiliza a fundamentação da inexigibilidade, e pode ter como consequência a anulação do ato administrativo e responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

34. O Item 7 “DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO, tenta consolidar a argumentação para a locação do imóvel específico por inexigibilidade de licitação. No entanto, ele o faz de maneira superficial, baseando-se em declarações e conclusões, em vez de demonstrações e fatos, o que o torna juridicamente frágil.

35. Analisemos as principais inconsistências do texto:

- A declaração *"Dentre as soluções existentes no mercado, não foi encontrada nenhuma solução alternativa à solução estudada que atendesse plenamente as finalidades e as necessidades da secretaria demandante..."*

36. Esta é a afirmação mais perigosa de todo o documento. Em um processo de contratação direta, a Administração tem o ônus de provar que a competição é inviável. A simples declaração de que "não foi encontrada nenhuma alternativa" não tem valor jurídico se não for acompanhada de uma demonstração fática.

37. O ETP deveria, neste ponto, detalhar: Quais foram os requisitos essenciais (área mínima, localização, estrutura, etc.), quais outros imóveis foram considerados, como por exemplo os listados na própria pesquisa de mercado e no laudo de avaliação, e o por que, objetivamente, cada um desses outros imóveis foi descartado, por exemplo: o imóvel X não tinha a área mínima, o imóvel Y estava fora da zona logística prioritária, o imóvel Z exigiria uma reforma de alto custo que anularia a vantagem econômica.

38. Sem essa demonstração, a afirmação soa como uma desculpa para justificar uma escolha prévia, configurando um forte indício de direcionamento da contratação.

- A confusão entre "Melhor Custo-Benefício" e "Singularidade", quando afirma: *"justifica-se a escolha desta solução pelo melhor custo-benefício considerando a singularidade do imóvel a ser locado pela contratação direta por inexigibilidade de licitação."*

39. O texto utiliza dois fundamentos que são, em essência, contraditórios no contexto da Lei de Licitações.

40. O melhor custo-benefício é o princípio que rege a licitação. A Administração realiza um certame para comparar propostas e escolher aquela com o melhor custo-benefício. Se a escolha se deu por este critério, significa que havia competição e, portanto, a licitação era obrigatória.

41. Já a singularidade e inviabilidade de competição é o fundamento da inexigibilidade. A Administração contrata diretamente porque não há como comparar propostas, já que apenas um objeto, neste caso, um imóvel, atende à necessidade.

42. Ao misturar os dois conceitos, o gestor demonstra não ter clareza sobre o fundamento legal do ato que está praticando. Um órgão de controle pode argumentar: "Se havia como aferir o 'melhor custo-benefício', é porque havia alternativas viáveis para comparar, logo, a competição era possível e a inexigibilidade é ilegal".

- A conclusão genérica sobre a vantagem da locação: *"Desta forma é inquestionável e vantajosa para a administração a contratação por meio de locação."*

43. Embora a conclusão de que alugar é melhor que comprar ou construir seja provavelmente correta, o uso do termo "inquestionável" é inadequado em um documento técnico. O papel do ETP não é fazer proclamações, mas sim demonstrar com dados, ainda que de forma estimada, por que uma solução é superior a outra. A vantagem deve ser demonstrada, não apenas afirmada.

44. O item 9 “DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS” descreve: *"a) Garantir as mínimas condições de alocação de móveis e agentes públicos; b) Não paralização das atividades desenvolvidas pela administração pública."*

45. O art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP demonstre o alinhamento da contratação com os resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficiência, eficácia, etc. Os resultados apresentados são extremamente genéricos e operacionais. Eles descrevem o mínimo existencial para o funcionamento da máquina pública ("garantir condições mínimas", "não paralisação"), mas não demonstram os ganhos de eficiência ou economia que a unificação do espaço trará.

46. Os dados estão incompletos, pois falta quantificar ou ao menos qualificar os benefícios. Um ETP robusto deveria ir além, estimando, por exemplo: "redução de X% nos custos de transporte entre os atuais locais de armazenamento", "otimização do tempo dos servidores em Y horas/mês", "melhora na segurança e conservação dos bens patrimoniais, evitando perdas estimadas em Z reais/ano". Isso fragiliza o estudo, pois pode ser apontado por órgãos de controle

que a contratação foi feita apenas para resolver um problema imediato, sem uma análise estratégica dos benefícios.

47. De igual forma é inconsistente a afirmação do item 10 *"Nesta contratação, não há necessidade de adequações estruturais do imóvel para a realização das atividades previstas para o objeto deste estudo."* Esta é uma declaração de alto risco. O art. 74, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021 exige, para a locação direta, a avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação e dos custos de adaptações. A simples afirmação de que "não há necessidade" é insuficiente e temerária se não estiver amparada por um laudo de vistoria técnica assinado por um engenheiro ou arquiteto da prefeitura. O Laudo de Avaliação de mercado não supre essa necessidade, pois seu foco é o preço, não a condição estrutural e funcional para o uso pretendido.

48. A afirmação não é respaldada por evidência técnica formal. Portanto o correto seria apontar como providências prévia a contratação a execução de uma laudo de vistoria, pois a Administração pode correr o risco de alugar o imóvel e, posteriormente, constatar a necessidade de adaptações (elétricas, hidráulicas, lógicas, de segurança), gerando custos não previstos, a necessidade de aditivos contratuais ou até mesmo a impossibilidade de uso do bem, configurando má gestão de recursos públicos.

49. O item 11, trata das CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES, e o ETP apenas descreve não existir contratação correlata ou interdependente. Esta afirmação é, muito provavelmente, incorreta. A locação de um imóvel quase sempre demanda contratações acessórias para que ele se torne funcional. No caso de um barracão, é preciso considerar:

- Contratos de fornecimento de água e energia elétrica.
- Serviços de telecomunicações (internet, telefonia).
- Serviços de segurança patrimonial (alarme, vigilância).
- Serviços de limpeza e conservação.
- Seguro predial.

50. A análise é superficial e ignora necessidades operacionais óbvias, demonstrando falha no planejamento. A ausência dessa previsão pode levar a um atraso na ocupação efetiva do imóvel, pois a Administração pode se ver sem os contratos de serviços essenciais para iniciar as atividades, mesmo já pagando o aluguel.

51. Quanto aos impactos ambientais, o ETP afirma: *"A realização das atividades que serão desenvolvidas no imóvel locado não causarão qualquer tipo de poluição ou dano ambiental. O locador deverá respeitar todas as normas..."*, apresentando 2 inconsistências:

- A declaração genérica de que "não causarão... poluição", porém com atividades listadas (depósito de peças automotivas, manutenção) que têm potencial para gerar resíduos como óleo, graxa, pneus, baterias e sucatas diversas, que exigem um plano de gerenciamento de resíduos sólidos, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

- A inversão de responsabilidade, ao atribuir ao locador (proprietário) a responsabilidade pela destinação dos resíduos. Isso está juridicamente incorreto. O gerador do resíduo é o locatário (a Prefeitura), e é dele a responsabilidade pela correta separação, acondicionamento e destinação final, arcando com os custos correspondentes.

52. A Prefeitura pode ser responsabilizada e multada por órgãos ambientais por descarte inadequado de resíduos. A tentativa de transferir a responsabilidade para o locador no ETP não tem validade legal e não isentaria o Município de suas obrigações.

53. Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a escolha da melhor solução, o próximo passo é o planejamento da contratação, que deve incluir a análise de riscos. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023, é necessário, sempre que possível, dedicar a cada processo a identificação e a avaliação de riscos. Essas orientações devem ser elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

54. No caso em análise, na situação em questão, a Unidade Demandante não realizou uma avaliação de riscos, conforme determina o regulamento municipal e a lei de licitações. É importante destacar que sua ausência não afeta o andamento desta licitação, mas sua elaboração é recomendada para evitar possíveis frustrações na contratação futura, como por exemplo ser surpreendida com problemas estruturais, ambientais, documentais ou de vizinhança, sem um plano de mitigação, gerando custos e transtornos não previstos.

55. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o inciso XXIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que este documento deverá conter os seguintes elementos:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
> *[...]*
> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*
> *a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
> *b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
> *c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *d) requisitos da contratação;*
> *e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
> *f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
> *g) critérios de medição e de pagamento;*
> *h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
> *i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
> *j) adequação orçamentária;*

56. No caso dos autos, o documento foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas no instrumento da espécie, porém sendo o Termo de Referência documento que sucede o ETP e tem como função estabelecer as especificações precisas do objeto e as regras da contratação, a análise deste TR revela que ele herda e formaliza as mesmas inconsistências identificadas no ETP, tornando o processo vulnerável, pois simplesmente remete a fundamentação ao ETP. Como já analisado o ETP é frágil, contraditório e não comprova a inviabilidade de competição. Ao "puxar" para si as justificativas falhas do ETP, o TR se contamina com os mesmos vícios.

57. Ainda o TR afirma que *"O objeto da contratação não está previsto no Plano de Contratações Anual, pois a demanda para locação de um barracão surgiu no final do ano de 2025..."*. Esta afirmação contradiz diretamente o ETP, que no item 3 declara: *"A presente despesa encontra-se devidamente prevista e respaldada no Plano de Contratações Anual – PCA do Município de Caçador..."*. Essa inconsistência entre os dois principais documentos do planejamento demonstra desorganização e falta de cuidado na instrução processual, o que pode ser apontado como falha grave por órgãos de controle.

58. De igual forma O TR repete o mesmo erro jurídico do ETP, quando tenta imputar ao Locador a obrigação pela gestão e destinação dos resíduos gerados pela atividade, sendo a mesma de responsabilidade do gerador, ou seja, da Prefeitura locatária.

59. Um ponto apresentado no Termo de Referência que merece revisão, corresponde ao fluxo de pagamento, o qual está em contrariedade ao disposto no Decreto Municipal nº 11947/2025, devendo ser revisto.

60. Continuando a análise, o inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 trata da estimativa de despesas e da comprovação da compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido. A disponibilidade orçamentária é atestada por meio da Certidão Orçamentária juntada aos autos, garantindo a existência de recursos orçamentários para cobrir as despesas.

61. Para a comprovação de que o contratado atende aos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos no Termo de Referência, a Administração deve verificar se o futuro contratado possui a aptidão jurídica necessária para assumir as obrigações, conforme o inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, é necessário comprovar a regularidade fiscal, social e trabalhista do contratado, conforme estipulado no art. 68 da mesma lei, que deve ser instruída e analisada pela Diretoria de Compras e Licitações, conforme disciplina o §5º do art. 4 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

62. Importante ressaltar que verificando a documentação acostada nos autos, não fora identificada a certidão de registro do imóvel que se pretende locar. O documento apresentado é uma Escritura Pública de Inventário e Partilha dos bens deixados por Altair Pelegrino Balvedi. A análise revela que Márcia Cristina Balvedi foi nomeada inventariante, tendo poderes para administrar o espólio, constando como herdeiros a viúva-meeira (Maria Germano Balvedi) e os dois filhos (Marco Antonio Balvedi e Márcia Cristina Balvedi).

63. O documento arrola diversos bens, incluindo imóveis com matrícula definida e "direitos de posse *ad usucapionem*" (item 10.4). Crucialmente, ele não comprova a propriedade registral do barracão que se pretende alugar em nome da locadora ou do espólio. A posse, neste contexto, é um direito precário e não consolidado. A ausência de qualquer documento que comprove o início ou a existência de um processo de usucapião rebaixa o direito da locadora de uma posse precária para uma mera expectativa de direito, sem qualquer respaldo formal.

64. Ademais a escritura de inventário, no item 13.1.4 estabelece *"Para Maria Germano Balvedi transmite-se: ... os direitos de posse ad usucapionem descritos no item 10.4..."*. A partilha, ainda

que de um "direito de posse", foi clara. O bem (ou o direito sobre ele) foi atribuído exclusivamente à viúva-meeira, Sra. Maria Germano Balvedi, como parte do pagamento de sua meação. Houve a a transferência definitiva da titularidade daquele direito. Nesse caso a Sra. Márcia Cristina Balvedi, inventariante e filha, não tem direito sobre este imóvel específico. Como regra, pode ser locador quem tem o poder de ceder o uso e gozo do bem, seja o proprietário ou o possuidor direto.

65. No momento em que a escritura de inventário foi lavrada e assinada, o espólio foi extinto e a partilha foi concluída. Consequentemente, os poderes da Sra. Márcia como inventariante cessaram por completo. Ela não tem mais qualquer poder de administração sobre o conjunto de bens. Agora, cada herdeiro é responsável por administrar os bens que recebeu na partilha.

66. Uma procuração pública da Sra. Maria Germano Balvedi à sua filha, Sra. Márcia Cristina Balvedi, com poderes específicos para, em seu nome, oferecer o imóvel em locação ao Município, negociar os termos e assinar o contrato, o vício da ilegitimidade ativa seria sanado.

67. Porém, salientamos que o imóvel continuaria sem um registro de propriedade. O objeto do contrato não é um imóvel com matrícula, mas sim um "direito de posse" precário.

68. Ainda quanto aos requisitos de habilitação, deve-se atentar, também, para o requisito negativo que consta no art. 14, inciso III da Lei nº 14.133/2021 e do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992):

> *Lei nº 14.133/2021*
> *Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:*
>
> *[...]*
>
> *III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;*
>
> *Lei nº 8.429/1992*
>
> *Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:*
>
> *I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta*

ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

69. Sob tal influxo, verifica-se que a documentação para cumprimento do requisito negativo foi juntada aos autos através da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, do Tribunal de Conta da União, porém a mesma não corresponde ao Locador, estando em nome de terceiro, razão pela qual não cumpre o requisito quanto a comprovação de ausência de condenações por improbidade administrativa da pretensa pessoa contratada, conforme determina o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 e impedimento de contratar com a Administração, nos termos do inc. III do art. 14 da Lei de Licitações

70. Em relação à minuta do contrato, verifica-se que ela consolida e materializa as inconsistências identificadas nas fases anteriores do processo, tornando-se um instrumento juridicamente vulnerável. Embora contenha cláusulas padrão adequadas, suas disposições centrais refletem os vícios de origem do planejamento.

71. A cláusula terceira, referente a vigência, está em aparente conformidade com a Lei nº 14.133/2021, que permite contratos de locação com prazos mais longos. No entanto, o TR (item 1) menciona a possibilidade de prorrogação por até 5 anos, conforme os artigos 106 e 107. A minuta do contrato é menos específica, o que pode gerar ambiguidades futuras sobre o prazo máximo de prorrogação. Seria mais adequado que a minuta refletisse a possibilidade de prorrogação plurianual de forma mais explícita, alinhando-se ao TR.

72. A Clausula Quinta, que trata da forma de pagamento, deve ser reescrita para fins de adequação com o Decreto Municipal nº 11.947/2025.

II - DA CONCLUSÃO

73. Ante o exposto, nos termos do art. 28, caput e § 2º, do Lei nº 14.133/2021, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, recomendando-se a reformulação dos documentos de planejamento para fins de corrigir as inconsistências apontados, bem como a revisão da documentação acostada aos autos para fins de regularização, em atendimento aos apontamentos deste parecer, para fins de prosseguimento do processo, mediante avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste.

74. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 06 de março de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.03.06 [illegible]

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903