



Município de Volta Redonda
Procuradoria Geral do Município de Volta Redonda

DESPACHO

A SMMA - GEGOV/UGL E CGM

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade de licitação – locação de imóvel destinado à sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA (Contrato de Locação nº 209/2026). Manifestação quanto à ausência de prévia manifestação do controle interno (art. 8º do Decreto Municipal nº 18.257/2024) e ao lançamento do contrato no PNCP.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da locação do imóvel situado na Avenida Sete de Setembro, nº 07, lojas 06 e 07, Condomínio A, bairro Aterrado, neste Município, destinado à instalação da sede administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA, formalizada pelo Contrato de Locação nº 209/2026, celebrado em 08/05/2026 com a empresa OFS Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ nº 07.380.268/0001-45), com vigência de doze meses e aluguel mensal de R\$ 8.906,80, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021.

O histórico processual revela que o contrato anterior (Contrato de Locação nº 184/2022, prorrogado pelo 3º Termo Aditivo – Contrato nº 392/2025) teve sua vigência encerrada em 14/01/2026, sem prorrogação formal, tendo a locadora manifestado interesse na continuidade apenas em 28/01/2026. Diante dessa situação, esta Procuradoria-Geral do Município, em manifestação de 24/04/2026, consignou a extinção da vigência do ajuste anterior e a necessidade de formalização de novo contrato, na forma da Lei nº 14.133/2021, não vislumbrando óbice jurídico à contratação. Em 07/05/2026, esta Procuradoria aprovou a minuta do novo contrato e, pelo Parecer nº 709/2026, manifestou-se favoravelmente ao lançamento do ajuste no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, recomendando a imediata realização da providência, como condição de eficácia, e a formalização de certificação expressa da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis, providência que foi atendida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPU em 18/09/2026.

A Controladoria-Geral do Município – CGM, provocada nos termos do art. 8º do Decreto Municipal nº 18.257/2024, registrou que, em se tratando de contratação direta, os autos deveriam ter sido submetidos à prévia manifestação da unidade setorial de controle interno ou, na sua falta, da CGM, antes da formalização do contrato, após a análise de juridicidade pela PGM. Registrou, ainda, que a providência não foi observada, tendo os autos chegado ao órgão de controle somente após a assinatura do contrato (08/05/2026) e o encaminhamento do Ato Jurídico ao Tribunal de Contas do Estado – TCE (26/06/2026), cenário no qual eventuais inconformidades já não poderiam ser sanadas previamente. Diante disso, a CGM opinou pela abstenção de manifestação quanto à conformidade do procedimento, ressaltando a incidência do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e a assunção do risco pelo ordenador da despesa.

A SMMA, por sua vez, esclareceu que atua na condição de unidade demandante, sem atribuição para contratar, elaborar, emitir ou formalizar contratos administrativos, cabendo-lhe a instrução e o encaminhamento dos autos aos setores competentes.

Remetidos os autos a esta Procuradoria para manifestação, passo a expor o posicionamento desta Instituição.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – Do reconhecimento da irregularidade procedimental

Em primeiro lugar, impõe-se reconhecer, com a transparência que deve nortear a atuação da Administração, que o procedimento de contratação direta em exame não observou a sequência prevista no art. 8º do Decreto Municipal nº 18.257/2024, segundo a qual, após a análise de juridicidade pela PGM, os autos devem ser submetidos à prévia manifestação da unidade setorial de controle interno do órgão ou entidade responsável pela contratação ou, na inexistência desta, à Controladoria-Geral do Município, antes da formalização do contrato. No caso, a manifestação do controle ocorreu somente após a assinatura do ajuste e o encaminhamento do Ato Jurídico ao TCE, quando já não era mais possível a correção prévia de eventuais inconformidades.

Do mesmo modo, o lançamento do contrato no PNCP, que o art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece como condição indispensável à eficácia do ajuste, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura, não foi realizado no período legal, encontrando-se pendente até o momento.

Não se pode, portanto, negar a existência de irregularidades de natureza formal e procedimental na condução da contratação. A questão que se coloca, contudo, é outra: tais irregularidades impõem a desconstituição do contrato celebrado? A resposta jurídica adequada é **negativa**, pelas razões a seguir expostas.

II.2 – Da validade e da manutenção do contrato celebrado

A nulidade no direito administrativo não é fim em si mesma, mas instrumento de tutela do interesse público. O art. 93 da Lei nº 14.133/2021 determina expressamente que a Administração deve evitar a nulidade de atos e procedimentos, sempre que ela não for imprescindível ao interesse público, e deve adotar as providências necessárias para corrigir as impropriedades ou irregularidades de natureza formal do processo, desde que não comprometa o resultado esperado. No mesmo sentido, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal assegura à Administração a faculdade de anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, mas a jurisprudência consolidada reconhece que a anulação é medida excepcional, que deve ser adotada apenas quando o vício for relevante e insuprível, observados os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

No caso dos autos, o vício identificado – a ausência de manifestação prévia do controle interno – é de natureza exclusivamente procedimental e não compromete os elementos essenciais e substanciais da contratação, que se encontram devidamente instruídos e validados: (a) a análise de juridicidade foi realizada por esta Procuradoria antes da assinatura do contrato, com a aprovação da minuta em 07/05/2026 e a emissão do Parecer nº 709/2026, que reconheceu o enquadramento da contratação no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e verificou o atendimento dos requisitos do art. 74, § 5º, do mesmo diploma; (b) a avaliação prévia do bem foi realizada pelo IPPU, que fixou o valor locatício de mercado em R\$ 10.400,00 mensais, valor superior ao contratado (R\$ 8.906,80 mensais), o que evidencia a vantajosidade econômica da contratação; (c) a certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis, recomendada no Parecer nº 709/2026, foi formalmente atendida pelo IPPU em 18/09/2026; (d) a singularidade do imóvel e a inviabilidade de competição encontram-se justificadas no Termo de Referência, em razão das características de instalações e de localização exigidas para a sede da SMMA; e (e) o contrato foi assinado, seu extrato foi publicado, o Ato Jurídico foi encaminhado ao TCE e a despesa foi empenhada, encontrando-se o ajuste em execução.

Soma-se a esses elementos a boa-fé da contratada, terceiro que não tem como responder por falhas de fluxo interno da Administração, e o princípio da continuidade do serviço público, uma vez que o imóvel abriga a sede de Secretaria Municipal em funcionamento, sendo certo que a desconstituição do ajuste acarretaria prejuízo manifesto e desproporcional ao interesse público, sem qualquer ganho jurídico correspondente, já que as irregularidades identificadas não dizem respeito ao

mérito da contratação, mas ao seu procedimento.

Em consequência, o posicionamento jurídico adequado é o da **manutenção do contrato**, com a regularização das pendências formais e a correção do fluxo procedimental para as contratações futuras, e não o da anulação ou da extinção do ajuste.

II.3 – Do lançamento do contrato no PNCP

O art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura, no caso de contratação direta. Considerando que o contrato foi assinado em 08/05/2026, o prazo legal encontra-se largamente exaurido, sem que o lançamento tenha sido realizado.

Esta Procuradoria reitera, com urgência, a recomendação constante do Parecer nº 709/2026: o lançamento do contrato no PNCP deve ser realizado de imediato, com a regularização do atraso, a fim de conferir eficácia ao ajuste e resguardar a Administração dos efeitos da ineficácia, especialmente no que se refere aos pagamentos já realizados e aos que se encontram programados. A persistência da omissão, agora com pleno conhecimento de todos os órgãos envolvidos, além de perpetuar a irregularidade, poderá caracterizar responsabilidade funcional própria, razão pela qual a providência não admite mais dilação.

Registre-se, por fim, que os valores referentes ao período de janeiro a abril de 2026, anteriores à formalização do novo contrato, seguem tramitação própria no procedimento de reconhecimento de dívida autuado no Processo SEI nº VR-12.063-00001749/2026, que deverá ser concluído com a devida justificativa da necessidade e da vantajosidade da permanência da ocupação no período, sem prejuízo da regularização aqui recomendada.

II.4 – Da delimitação de competências e responsabilidades

A aferição de responsabilidades deve observar a repartição de competências estabelecida na legislação municipal e o art. 28 da LINDB, segundo o qual o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de erro ou violação deliberada da lei.

Nesse contexto: (a) a SMMA atua na condição de unidade demandante, cabendo-lhe a formalização da demanda, a instrução e o encaminhamento dos autos, não integrando suas atribuições a condução do procedimento de contratação, a formalização de instrumentos contratuais ou o lançamento de atos no PNCP; (b) a UGL/GEGOV é a unidade responsável pela condução dos procedimentos de contratação e pela formalização dos instrumentos contratuais, competindo-lhe a observância do fluxo estabelecido no art. 8º do Decreto Municipal nº 18.257/2024, inclusive a remessa prévia dos autos ao controle interno, bem como a realização do lançamento do contrato no PNCP no prazo legal; (c) o controle interno (CGC/CGM) tem legitimidade – e dever – de registrar o descumprimento do fluxo procedimental, registro que deve ser preservado nos autos para fins de aprimoramento institucional; e (d) o ordenador da despesa, nos termos do art. 28 da LINDB, responde pessoalmente por erro ou violação deliberada da lei, não se podendo atribuir responsabilidade objetiva ou automática aos agentes que atuaram no âmbito de suas respectivas competências.

Assim, a irregularidade procedimental identificada deve ser imputada à esfera das unidades responsáveis pela condução e formalização da contratação, e não à unidade demandante, ressalvada a apuração de eventuais responsabilidades específicas, que somente se justifica diante de elementos concretos de erro ou de violação deliberada da lei, observados os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município posiciona-se:

1. Pela **MANUTENÇÃO** do Contrato de Locação nº 209/2026, com a regularização das pendências formais, ante a natureza meramente procedimental das irregularidades identificadas, o atendimento dos requisitos substanciais da contratação (art. 74, inciso V e § 5º, da Lei nº 14.133/2021), a boa-fé da contratada e o interesse público na continuidade das atividades da SMMA, nos termos do art. 93 da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula 473 do STF;
2. Pela necessidade **IMEDIATA** de realização do lançamento do contrato no PNCP, com a regularização do atraso, nos termos do art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, providência que se impõe como condição de eficácia do ajuste e que não admite nova dilação;
3. Pelo **REGISTRO**, para fins de aprimoramento institucional, do descumprimento do art. 8º do Decreto Municipal nº 18.257/2024, recomendando-se que as unidades responsáveis pela condução das contratações diretas adotem fluxos internos e instrumentos de verificação que assegurem, em todas as contratações futuras, a prévia manifestação do controle interno após a análise de juridicidade e antes da formalização do contrato, bem como o lançamento dos ajustes no PNCP nos prazos legais;
4. Pela delimitação das responsabilidades conforme as competências de cada unidade, com a aplicação do art. 28 da LINDB, cabendo eventual apuração de responsabilidades específicas somente diante de elementos concretos de erro ou de violação deliberada da lei.

Encaminhem-se os autos à UGL/GEGOV para adoção das providências, com posterior remessa à CGM para ciência.

V
Volta Redonda, 09
de outubro de
2026.

WALDINEY ALVES DE OLIVEIRA
Procurador Geral do Município
Matrícula 490.105

Volta Redonda, na data da assinatura



Documento assinado eletronicamente por **Waldiney Alves de Oliveira, Procurador Geral do Município**, em 09/10/2026, às 17:31, conforme Art. 14, do Decreto Municipal 18.101/2023.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://voltaredonda.sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **02344291** e o código CRC **BFBECEB16**.