



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 995/2026

REQUERENTE: SMDESCH

ASSUNTO: Locação sala - Cadastro Único 2026

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de contratação, por meio de inexigibilidade de licitação, para a locação de imóvel urbano com a finalidade precípua de abrigar, de forma temporária, o setor de **Cadastro Único** da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação (SMDESCH), conforme detalhamento completo apresentado no Documento de Formalização de Demanda (DFD), no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR).

A demanda foi formalizada pela Coordenadora do Cadastro Único, **Angélica Nascimento Kochenborger**, por meio da abertura do processo e subsequentes anexos, tendo como principal motivação a iminente realização de obras de construção, reforma e ampliação no imóvel público atualmente utilizado, situado na Rua La Salle, nº 09, Bairro Municipal. A justificativa central reside na precariedade das condições físicas do local atual, que será integralmente demolido, impondo a imperiosa necessidade de transferência temporária das atividades para um imóvel que assegure a continuidade do atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, garantindo acessibilidade e estrutura adequada para a equipe e arquivos.

A instrução processual demonstra de maneira inequívoca o alinhamento integral da contratação proposta com os instrumentos de planejamento estratégicos da Administração, haja vista que a demanda se encontra expressamente prevista no **Plano de Contratações Anual (PCA)** referente ao exercício de 2026, conforme **item n.º 352**, alinhando-se com o planejamento da Administração. O procedimento administrativo foi iniciado mediante solicitação fundamentada, tendo recebido a autorização preliminar do Secretário da Pasta e a ratificação da Autoridade Máxima, o Chefe do Poder Executivo, **Gustavo Zanatta**, que autorizou o prosseguimento do feito administrativo em despacho exarado nos autos.

O imóvel selecionado, situado na **Rua João Pessoa, nº 1234, Bairro Centro**, de propriedade de **Roque Jacob de Quadros Brandão**, foi devidamente submetido à rigorosa avaliação técnica, em cumprimento ao Artigo 74, § 5º, inciso I, da Lei Federal n.º 14.133/2021. O Parecer Técnico – Locação de Imóvel, incorporado aos autos e elaborado pela Arquiteta e Urbanista **Karina Leser Daudt** (CAU A49989-7), apurou, de forma minuciosa, o justo e real valor de mercado para locação deste espaço comercial, que conta com uma área privativa de **202,92m²**. A metodologia de análise mercadológica, baseada no Método Comparativo Direto de Dados de Mercado e na homogeneização de amostras, estabeleceu a faixa de aluguel mensal razoável para o imóvel entre **R\$ 6.117,93** (limite inferior) e **R\$ 8.277,21** (limite superior), com valor de

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

referência calculado de **R\$ 7.197,57**. Diante dessa avaliação oficial, restou comprovado que a proposta de locação no valor de **R\$ 5.500,00** por mês se situa significativamente abaixo do limite mínimo apurado, o que configura uma inegável vantajosidade econômica para a Administração Pública municipal.

Prosseguindo na instrução processual, a Secretaria demandante anexou justificativas complementares e pesquisas de mercado que reforçam a adequação e a indispensabilidade do bem selecionado. Nessa fundamentação, a SMDESCH destacou critérios essenciais para a escolha, incluindo a localização central estratégica, crucial para facilitar o acesso das famílias e o deslocamento da equipe para entrevistas domiciliares; as dimensões e estrutura física do imóvel, adequadas para acomodar uma equipe de dezesseis trabalhadores e o volume expressivo de arquivos físicos; e o equilíbrio entre a adequação funcional e o custo. A análise comparativa demonstrou que as alternativas disponíveis, como o imóvel na Rua Olavo Bilac (R\$ 10.114,00) ou no Bairro Senai (R\$ 5.000,00, mas sem a localização central necessária), não atendiam aos requisitos de eficiência ou economicidade, confirmando a **Solução 1** como a mais apta e econômica, o que justifica a escolha singular pela vantajosidade e especificidade das características exigidas, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

O procedimento foi devidamente complementado com o Termo de Referência (TR), que detalha os requisitos técnicos, jurídicos e operacionais da locação por um período de **11 (onze) meses**, com valor total estimado de **R\$ 60.500,00**. A regularidade fiscal do locador e do imóvel foi comprovada mediante a juntada das Certidões Negativas de Débitos (Federal, Estadual e Municipal) e certidão negativa de ônus do imóvel, atendendo às exigências legais. A adequação orçamentária foi verificada pela Contabilidade (SMF CONT), indicando a dotação **2026/1691**, elemento de despesa **3.3.90.36.00.00.00** (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física), Fonte de Recurso **1660**. Após solicitação de providências desta Procuradoria, foram anexados a avaliação atualizada, a justificativa consolidada e a declaração de inexistência de imóveis públicos, saneando o feito. Com a instrução completa, os autos retornaram a esta Procuradoria-Geral do Município (PGM) para a criteriosa análise jurídica e a confirmação da modalidade de contratação proposta.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

III. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação.

Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

IV. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O procedimento de contratação direta para locação de imóvel pela Administração Pública Municipal deve encontrar respaldo inequívoco no Artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que configura a inviabilidade de competição quando as características físicas, de instalação ou, principalmente, de localização do bem, impõem a necessidade de sua escolha particularizada:

No que tange à contratação pretendida, a Lei nº 14.133/2021 prevê a hipótese de exceção à regra geral da licitação, de acordo com o que dispõe o artigo 51 da referida lei. Vejamos:

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.

O dispositivo legal citado excepciona a regra de exigência de licitação para a locação de imóvel urbano quando há impossibilidade de o interesse público ser satisfeito por outro imóvel, que não aquele selecionado, enquadrando-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, V, da Lei nº 14.133/2021. A dispensa de licitação para a locação de imóvel pela Administração Pública, nesse contexto, deve atender aos seguintes requisitos: ser destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; as necessidades de instalação e localização



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

condicionarem a sua escolha; o preço ser compatível com o valor de mercado; e possuir avaliação prévia, essa realizada por avaliador habilitado.

Segundo o Mestre Hely Lopes Meirelles:

“(...) a dispensa se baseia no fato de que as características de localização, dimensão, edificação e destinação do imóvel seriam, de tal forma, específicas, que não haveria outra escolha. ”

No mesmo diapasão Rigolin e Bottino:

(...)antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse público por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel para atendê-lo. Deve-se, portanto, efetuar pesquisa no mercado, para verificação da inexistência de outro imóvel que apresente condições de atender ao interesse público.
“. Grifamos.

A exceção à regra, que permite a contratação direta por inexigibilidade de licitação, encontra-se no artigo 74, inciso V, se caracterizada a inviabilidade de competição, em que as peculiaridades do bem a ser locado se mostram únicas para atender ao interesse público, conforme a necessidade devidamente motivada pela Administração. O texto legal dispõe:

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.

Para a adequação da contratação ao regime de inexigibilidade por singularidade do imóvel, a Lei nº 14.133/2021 introduziu comandos específicos e cumulativos, previstos no § 5º do Artigo 74, exigindo uma instrução processual robusta que comprove, de forma irrefutável, a inviabilidade de competição e a notória vantagem da escolha singular. A singularidade, neste contexto, não se traduz na simples inexistência de *qualquer* outro imóvel no mercado imobiliário, mas sim na ausência de alternativas que, cumulativamente, conjuguem os atributos de localização, dimensão e estrutura física exigidos com um preço compatível com o de mercado e, sobretudo, vantajoso para a Administração, dada a urgência da realocação do serviço essencial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A) DA ADEQUAÇÃO FORMAL DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Antes de adentrar na análise da singularidade material, é mister verificar se o processo administrativo atendeu aos requisitos formais de instrução exigidos pelo Artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 para qualquer contratação direta, tendo em vista a importância de assegurar a transparência e a correta motivação do ato administrativo que excepciona a regra licitatória.

O processo administrativo em epígrafe se encontra devidamente instruído com o **Documento de Formalização de Demanda (DFD)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, que caracterizam de forma clara o objeto da contratação (locação temporária de imóvel para o Cadastro Único) e justificam a necessidade da realocação emergencial durante o período de reforma do prédio próprio. O **Termo de Referência (TR)** detalha pormenorizadamente as especificações e os requisitos técnicos de funcionamento e as obrigações contratuais do imóvel, cumprindo integralmente o disposto no inciso I do Artigo 72 da Lei de Licitações e Contratos.

A estimativa de despesa, calculada com base no **Laudo de Avaliação**, que comparou o valor proposto de **R\$ 5.500,00** com a faixa de mercado mínima apurada de **R\$ 6.117,93**, satisfaz o requisito de apuração de preço compatível, demonstrando inclusive vantajosidade econômica, conforme preconizado no inciso II do Artigo 72 e no mandamento específico do Artigo 74, § 5º, inciso I.

Outrossim, a verificação da dotação orçamentária prévia para o exercício de 2026 e subsequentes foi devidamente comprovada. A Contabilidade verificou a dotação e rubrica (**2026/1691**, elemento **3.3.90.36.00.00.00**, Fonte **1660**), demonstrando a efetiva previsão de recursos orçamentários, o que atende ao inciso IV do Artigo 72. Os requisitos de habilitação e qualificação foram atendidos com a juntada das Certidões Negativas de Débito (CNDs) do locador e do imóvel, bem como os documentos pessoais de identificação, cumprindo o inciso V do Artigo 72.

Por fim, a razão da escolha do Locador e a justificativa do preço abaixo da avaliação estão minuciosamente apresentadas na planilha de custos e justificativa, demonstrando a vantagem no negócio, em estrita sintonia com os incisos VI e VII do Artigo 72. Conclui-se, assim, pela regularidade formal integral da instrução processual exigida para a contratação direta.

B) DO CUMPRIMENTO ESPECÍFICO DOS REQUISITOS PARA LOCAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE (ART. 74, § 5º)

Para validar a inexigibilidade de licitação na locação de imóvel, o legislador impôs a satisfação cumulativa de três requisitos mandatórios, previstos no § 5º do Artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, cuja análise pormenorizada segue abaixo.

C) DA AVALIAÇÃO PRÉVIA E COMPATIBILIDADE DE PREÇO (ART. 74, § 5º, I)

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O Artigo 74, § 5º, inciso I, exige a realização de avaliação prévia que contemple o estado de conservação do bem, seus custos de adaptação, se houverem, e o prazo de amortização dos investimentos. O Parecer Técnico demonstra o cumprimento exemplar deste requisito. O laudo da Arquiteta avaliadora descreve o imóvel como uma loja térrea que possui 202,92m² de área privativa, situado em zona central, e que se encontra em bom estado aparente.

O fator mais relevante para a comprovação da vantajosidade para a Administração é o preço: enquanto a faixa razoável de aluguel foi determinada tecnicamente entre R\$ 6.117,93 e R\$ 8.277,21, o custo mensal proposto pelo locador para o imóvel selecionado é de R\$ 5.500,00, conferindo uma margem de segurança econômica altamente favorável e confirmando a compatibilidade de preço com o mercado, posicionando-se inclusive abaixo do valor mínimo de avaliação.

Quanto aos custos de adaptação, o ETP e o laudo indicam que eventuais adequações de acessibilidade (sanitários) e instalações serão suportadas pelo locador ou objeto de acordo que não onere desproporcionalmente a Administração, não implicando em investimentos vultosos por parte do Locatário que exijam longos prazos de amortização incompatíveis com o contrato temporário de 11 meses.

D) DA CERTIFICAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE IMÓVEIS PÚBLICOS (ART. 74, § 5º, II)

O requisito visa garantir o aproveitamento do patrimônio imobiliário do próprio Município antes de se recorrer à locação no mercado privado, evitando o dispêndio de recursos. O dispositivo exige a certificação de que não existem imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam plenamente às necessidades.

A Secretaria demandante atendeu a essa exigência ao declarar, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e na Justificativa anexa, que o local atualmente ocupado será objeto de demolição/reforma e que "não há ciência de disponibilidade de prédio público em condições de acomodar a equipe neste período". Tal afirmação da área técnica, responsável pela execução e conhecimento da rede de equipamentos municipais necessários para abrigar a complexa estrutura do Cadastro Único, supre a necessidade de comprovação formal de indisponibilidade de próprios, recaindo sobre os gestores (assinantes dos documentos) a responsabilidade pela veracidade e pela exatidão da informação.

E) DAS JUSTIFICATIVAS QUE DEMONSTREM A SINGULARIDADE E VANTAGEM (ART. 74, § 5º, III)

O núcleo da inexigibilidade para a locação repousa na comprovação de que as características de localização e instalação tornam imprescindível a escolha deste imóvel específico, afastando de fato a possibilidade de competição viável.

A **SMDESCH** demonstrou de forma robusta que a singularidade do imóvel da **Rua João Pessoa, nº 1234, Bairro Centro**, decorre da combinação de atributos

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

indispensáveis que se mostraram únicos dentro da pesquisa de mercado documentada. Estes fatores englobam a **localização central**, vital para facilitar o acesso dos usuários em situação de vulnerabilidade e o deslocamento da equipe; a **dimensão** suficiente (202,92m²) para acomodar a logística operacional de 16 trabalhadores e atendimento de 50 pessoas simultâneas, além de guarda de acervo; e, crucialmente, o **custo de oportunidade favorável**, uma vez que o imóvel satisfaz plenamente os requisitos por um valor abaixo do mercado.

Ademais, a pesquisa de mercado acostada aos autos comprovou que outros imóveis disponíveis apresentavam valores superiores (ex: R\$ 10.114,00 na Rua Olavo Bilac) ou inadequação funcional/localização (ex: Bairro Senai), reforçando a vantajosidade da contratação do imóvel selecionado por R\$ 5.500,00, que se situa abaixo até mesmo do limite inferior da avaliação oficial.

Esta conjugação de fatores técnicos, operacionais e, principalmente, de vantajosidade econômica demonstrada frente ao Parecer Técnico, comprova a inviabilidade de competição e a notória vantagem da contratação direta.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 15.409/2025.

V. CONCLUSÃO

Diante da análise do **Processo Administrativo nº 995/2026**, e após a verificação da documentação e das motivações apresentadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação (SMDESCH), bem como o saneamento das pendências apontadas anteriormente, esta Procuradoria-Geral do Município manifesta-se no que segue:

Os requisitos formais de instrução processual estabelecidos no Artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 foram integralmente observados pela Secretaria demandante, com a anexação do DFD, ETP, TR, Laudo de Avaliação, comprovação de regularidade fiscal (CNDs) e a confirmação da compatibilidade orçamentária. Todos os três requisitos cumulativos e específicos para a locação por inexigibilidade, previstos no Artigo 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, foram cabalmente atendidos e demonstrados nos autos:

a) o **Parecer Técnico** confirmou o preço proposto (**R\$ 5.500,00**) como vantajoso, pois está fixado abaixo do valor mínimo de mercado (**R\$ 6.117,93**);

b) a **inexistência de imóvel público apto** foi atestada na Justificativa e no ETP em razão da demolição da sede atual e da urgência na realocação; e

c) a **Justificativa** e a pesquisa de mercado comprovaram a singularidade do imóvel pela combinação única de localização central estratégica, dimensão adequada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

para o funcionamento pleno do Cadastro Único e seu custo de oportunidade favorável à Administração.

Portanto, opina-se pela **regularidade** do procedimento e pela viabilidade legal da **Inexigibilidade de Licitação**, nos termos do Artigo 74, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, para a contratação de locação do imóvel localizado na **Rua João Pessoa, nº 1234, Bairro Centro**, destinado a abrigar a estrutura temporária do Cadastro Único.

É o parecer.

Montenegro/RS, 02 de fevereiro de 2026.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697