

**PARECER JURÍDICO nº 20250818.01**

**INEXIGIBILIDADE Nº 016.2025.120.01**

**INTERESSADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ÁGUA AZUL DO NORTE

**EMENTA:** LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO PARA IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE VIGILÂNCIA EM ZONOSSES. POSSIBILIDADE.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico quanto à legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel urbano para implantação do centro de vigilância em Zoonoses.

Consta dos autos do processo administrativo o Memorando do Gabinete da Presidência, que solicita providências para a contratação; autuação do processo administrativo pela Comissão de Contratação; Documento de Formalização de Demanda (DFD); Termo de Referência; Ofício de solicitação de documentos de habilitação da empresa; Declaração de dotação orçamentária e disponibilidade de crédito; Justificativa de preço e razão da escolha do contratado; Minuta do Contrato; Ato de autorização de autoridade para contratação direta; Portaria de designação de fiscal e gestor de contrato; Justificativa para a dispensa de ETP e análise de riscos; Avaliação prévia do bem; Certificação de inexistência de imóveis públicos vagos; documentos de habilitação da proprietária e de propriedade do imóvel.

É o breve relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, dentro do campo do mérito administrativo, que estão reservados à esfera discricionária dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Ressalta-se ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, isenta-se de toda e

qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento.

Importante destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 deu nova roupagem ao parecer jurídico no âmbito dos processos administrativos de contratações públicas.

Se durante a Lei nº 8.666/93 o Assessor Jurídico possuía uma atuação mais restrita nos processos de contratação pública quando da análise de minutas de edital e de contratos administrativos, com a vigência da Lei nº 14.133/21, o órgão técnico-jurídico passou a ter atuação mais ampla, podendo ser acionado em diversos momentos das contratações públicas, desde a fase interna até a fase de execução dos contratos celebrados.

O art. 53, §1º e §4º, da Lei nº 14.133/2021, elenca o que o órgão de assessoramento jurídico deverá observar na elaboração dos pareceres, destacando-se a utilização de linguagem acessível, de forma clara e objetiva com a apreciação dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito cabíveis no caso.

Assim, registra-se que o exame jurídico aqui realizado se restringirá aos aspectos jurídicos da possibilidade ou não de se contratar por inexigibilidade de licitação pretendida, destacando os elementos necessários à contratação direta e estarão excluídos da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. PARECER JURÍDICO. PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CF/88. MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o caput do artigo 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece, *in verbis*:

Art. 133 da CF/88 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da Lei.

No mesmo sentido, a Lei nº 8.906/1994 assevera que:

Art. 2º, Lei Federal nº 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei.

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública, dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

**PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.** 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: 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. 9. (destacou-se)

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Registre-se que o presente Parecer, apesar da sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo *in totum*; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **ATRÊS**, rejeitá-lo em seu todo.

A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre a matéria submetida à sua apreciação. (...).

Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina poderá ser o que decide.”

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria.

Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que “**o agente que opina nunca poderá ser o que decide**” (destacou-se).

Outrossim, cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo.

Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Por fim, ressalte-se que, na esteira do art. 53, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, “na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da administração deverá [...] redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva”. Com isso, a lei requer que o parecerista, em que pese tenha o dever de analisar todos os elementos indispensáveis da contratação, o faça de maneira inteligível, sem utilização de jargões jurídicos desnecessários, possibilitando a compreensão pelo maior número de pessoas.

O dispositivo de lei acima mencionado se refere ao parecer jurídico a ser elaborado ao final da fase preparatório da licitação, mas, certamente, sua orientação deve permear todo o assessoramento jurídico, qualquer que seja a fase do procedimento.

## **2.2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.**

A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que, a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando eles se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada, senão vejamos:

*A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969).*

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Portanto, em face ao explanado acima, esta Administração Pública, por meio de seus agentes competentes, deverá anular ou revogar atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa, como já dito.

### **2.3. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL E SUA POSSIBILIDADE.**

A Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte pretende a locação de um bem imóvel na zona urbana do Município para implantação do centro de vigilância em Zoonoses, por meio do procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

De acordo com a declaração de inexistência de imóveis firmada pela autoridade competente, não há imóveis públicos vagos no Município.

Em razão disso, pretende-se a locação de um imóvel particular.

Ademais, o Termo de Referência consigna que foi realizada pesquisa de mercado, encontrando tão somente um bem que corresponde às necessidades da Administração, em valor adequado e exequível, descrito no mesmo documento.

Dessa forma, é o caso de contratação através de inexigibilidade de licitação. Não havendo a possibilidade de competição, não há como haver procedimento licitatório, já que este é uma competição entre possíveis contratantes. Ademais, a hipótese encontra guarida no rol exemplificativo do art. 74 da Nova Lei de Licitações:

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.

Nesse sentido, para que a contratação siga corretamente a legislação, faz-se necessário i) avaliação prévia do bem, seu estado de conservação e eventuais obras necessárias; ii) certificação de inexistência de imóveis públicos disponíveis para suprir a demanda; iii) demonstração da singularidade do imóvel e evidências da sua vantagem.

Compulsando a documentação entregue a esta Assessoria, verifica-se constar documentos que satisfazem os requisitos legais.

Há laudo técnico de vistoria que avalia previamente o bem e seu estado de conservação, atestando que este se encontra em condições adequadas para uso e apto a atender à demanda da Secretaria Municipal Saúde de Água Azul do Norte, cumprindo, assim, a exigência prevista no inciso I.

Conforme já mencionado, há declaração da autoridade competente informando a inexistência de imóveis públicos disponíveis que possam atender à referida demanda, em conformidade com o disposto no inciso II.

Além disso, tanto o Termo de Referência quanto a Justificativa de Preço e Razão da Escolha do Contratado descrevem de forma detalhada as características específicas do imóvel objeto da presente inexigibilidade, demonstrando sua singularidade e, portanto, o atendimento ao disposto no inciso III da norma citada.

Diante disso, verifica-se que a contratação pretendida pela Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte atende integralmente aos requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, não havendo indícios de ilegalidade. Assim, resta à autoridade competente, caso entenda conveniente, dar prosseguimento à contratação.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, esta Assessoria Jurídica opina pela **viabilidade jurídica** da contratação direta por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel urbano para sediar a casa lar de Água Azul do Norte.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 18 de agosto de 2025.

**CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES**

OAB/PA 26.672