

PARECER JURÍDICO Nº 20260112.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

EMENTA: LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO PARA FUNCIONAMENTO PROVISÓRIO DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA II CANADÁ, MUNICÍPIO DE ÁGUA AZUL DO NORTE-PA. 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 para funcionamento provisório da estratégia de saúde da família II Vila Canadá, Município de Água Azul do Norte-PA.

O pedido de manifestação desta assessoria jurídica foi instruído com documento de formalização de demanda, ofícios, memorandos, laudos técnicos de vistoria de imóveis, relação de imóveis do patrimônio municipal, estudo técnico preliminar, entre outros.

É o breve relatório.

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.

(grifei).

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**” (negritei e grifei).

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.

Dito isso, passa-se à análise da contratação direta pretendida pela administração municipal.

2.2 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 destinado a abrigar provisoriamente a equipe e as atividades da Estratégia de Saúde da Família II Vila Canadá, durante o período, 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 na municipalidade imóveis públicos vagos.

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.

Nesse sentido, verifica-se que foi juntado aos autos a avaliação prévia do bem, relatando seu estado e a disposição dos cômodos do imóvel. Além disso, nota-se que foi apresentada certificação de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis para suprir a demanda existente, conforme inciso II.

Todavia, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes. Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público. Jacoby Fernandes defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

Compulsando a documentação, observa-se que 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.

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.

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de somente uma solução apta a atender à necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa cabe ao gestor por meio dos setores técnicos competentes, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado.

Diante disso, verifica-se que a contratação pretendida pela Secretaria Municipal de Assistência Social 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 para funcionamento provisório da estratégia de saúde da família II Vila Canadá de Água Azul do Norte.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 12 de janeiro de 2026.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES
OAB/PA 26.672