



## **PARECER JURÍDICO Nº 0134/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA**

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA.  
LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO. TERMO DE  
REFERÊNCIA Nº 055/2024.  
CARACTERÍSTICAS DE INSTALAÇÃO E  
LOCALIZAÇÃO QUE TORNAM O IMÓVEL  
ÚNICO. ANÁLISE JURÍDICA. LEGALIDADE.

### **1. DA SÍNTESE FÁTICA.**

Esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar, provocada pela Comissão Permanente de Licitação do município de Água Azul do Norte/PA, quanto à legalidade da contratação direta, caso de inexigibilidade de licitação, de locação de imóvel rural para funcionamento da ESF – Estratégia Saúde da Família Agenor dos Santos Silva.

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 sucinto 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, **TRÊS**, 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 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 os mesmos 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. LEGALIDADE.**

A Secretaria Municipal de Saúde de Água Azul do Norte pretende a locação de um bem imóvel na zona rural do Município para servir ao funcionamento da Estratégia de Saúde da Família – ESF Agenor dos Santos Silva.

De acordo com a declaração de inexistência de imóveis firmada pelo Chefe de Departamento de Terras Patrimoniais e Segurança do Município, Sr. Viribaldo Fonseca Lima, não há na municipalidade imóveis públicos vagos.

Em razão disso, pretende-se a locação de um imóvel particular que supra a demanda da administração pública.

Ademais, o estudo técnico preliminar consigna que os engenheiros vinculados à Secretaria de Saúde do Município realizaram pesquisa de mercado, encontrando tão somente um bem que corresponde às necessidades da administração, descrita no mesmo estudo preliminar.

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.

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 inspeção assinado pela Dra. Isadora Silva Resplandes, Engenheira Civil (CREA-PA 927875), acerca da avaliação do bem e seu estado de conservação, indicando que está apto para uso e atendimento da demanda do Município. Portanto, cumprida a exigência do inciso I.

Acima já foi referida a existência de declaração do Chefe de Departamento de Terras Patrimoniais e Segurança do Município atestando a inexistência de imóveis públicos para atender a demanda, cumprindo com o comando do inciso II.

Ainda, o estudo técnico preliminar destacou o trabalho dos engenheiros da Secretaria de Saúde que concluíram pela singularidade do imóvel objeto da presente dispensa, atestando sua singularidade e, por conseguinte, o cumprimento do prescrito pelo inciso III da norma acima transcrita.

Dessa maneira, observa-se que a contratação pretendida pela administração municipal atende aos requisitos estabelecidos pela Lei n 14.133/2021, de forma que se reputa indene de quaisquer vícios de ilegalidade, e, por isso, pode a autoridade competente, se assim desejar, proceder à contratação.

### **3. CONCLUSÃO**

**EX POSITIS**, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta conduta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente em sua esfera governamental competente.

**PORTANTO**, e



**CONSIDERANDO** os documentos trazidos à baila para a confecção do presente parecer jurídico;

**CONSIDERANDO** a obediência estrita aos dispositivos literais da Lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;

**CONSIDERANDO** tudo retro alinhavado até a esta parte;

Esta Assessoria Jurídica, na figura de seus assessores que a esta subscreve, **OPINA** pela legalidade da contratação direta pretendida pelo Município de Água Azul do Norte.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 17 de outubro de 2024.

**GLEYDSON GUIMARÃES**  
**OAB/PA Nº 14.027**