

PARECER JURÍDICO Nº 20250424.01 – ASSESSORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE. LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA SEDIAR OCUPAÇÃO DO ÓRGÃO CONSELHO TUTELAR OBJETIVANDO ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE/PA. PROCESSO Nº 010.2025.100.01. CARACTERÍSTICAS DE INSTALAÇÃO E LOCALIZAÇÃO QUE TORNAM O IMÓVEL ÚNICO. ANÁLISE JURÍDICA.
LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. 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 urbano para sediar ocupação do órgão Conselho Tutelar, objetivando atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social do município.

O requerimento de manifestação desta Assessoria foi instruído com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Termo de Referência, Declaração da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, Declaração de inviabilidade de compartilhamento de imóvel com um ou mais órgãos da Administração, Instrumento de cessão de direitos do imóvel, Proposta de preço da proprietária, Justificativa da singularidade do imóvel, Laudo de Avaliação do imóvel, Declaração de adequação orçamentária, documentos de habilitação da proprietária e minuta do instrumento contratual.

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. (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, **A 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**” (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 LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Água Azul do Norte/PA pretende a locação de um bem imóvel para sediar ocupação do órgão Conselho Tutelar do município.

Foram juntados aos autos declaração de inexistência de imóveis vagos firmada pelo Chefe de Departamento de Terras Patrimoniais e Segurança do Município, bem como declaração de inviabilidade de compartilhamento de imóvel com outros órgãos da Administração Pública.

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

Ademais, o Estudo Técnico Preliminar consigna que, após a realização de pesquisa de mercado, foi encontrado somente um bem que corresponde às necessidades da Administração, descrita no mesmo estudo preliminar.

Dessa forma, trata-se de 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.

Nos termos do dispositivo acima transcrito, a legislação exige, nas inexigibilidades para locação de imóvel, que haja 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.

Verifica-se que 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, consta nos autos do processo a justificativa de singularidade do imóvel objeto da presente inexigibilidade de licitação, atestando sua vantajosidade e, por conseguinte, o cumprimento do prescrito pelo inciso III da norma acima transcrita.

Não obstante, o laudo técnico de inspeção conclua pela boa condição de uso e habilitação do imóvel, não há maiores descrições das condições e eventuais necessidades de adequações do imóvel, conforme exigência do art. 74, §5º, I, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 40, X, do Decreto Municipal nº 030/GPMAAN/2024, bem como não consta comprovante de residência da proprietária do imóvel no rol de documentos de habilitação da locadora.

Ressalta-se que a avaliação prévia do bem não se confunde com o laudo de avaliação do imóvel, ainda que ambos possam constar do mesmo documento, a avaliação prévia se destina a averiguar as condições de uso do imóvel para os fins que a Administração pretende locar e eventual necessidade de adaptação para levantar valores de investimentos e condições de amortização, enquanto a avaliação mercadológica se destina a averiguar o valor de mercado para fins de locação do bem.

Demais disso, verifica-se que a minuta de contrato juntada aos autos se encontra adequada ao objeto a ser contratado, pelo que entende aprovada para assinada do termo.

Dessa maneira, sugere-se que a Administração adote as devidas cautelas quando da elaboração da avaliação prévia do bem, devendo constar no laudo de inspeção as condições analisadas mais detidamente, tanto do ponto de vista das condições de uso do bem, quanto do valor locatício de acordo com o mercado local.

Por fim, conclui-se que a contratação pretendida pela Administração Municipal atende aos requisitos estabelecidos pela Lei nº 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 exararem 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 seu assessor que a esta subscreve, **OPINA** pela legalidade da contratação direta pretendida pelo município de Água Azul do Norte para locação de imóvel a servir ao funcionamento do Conselho Tutelar. Oportunamente, sugere-se que sejam atendidas as recomendações de adaptação do laudo de avaliação prévia do bem para que descreva e ateste as condições de uso e habitação do bem, bem como eventuais necessidades de adaptação e custos envolvidos e de apresentação de comprovante de residência da locadora.

É o parecer.

S.M.J.

Belém/PA, 24 de abril de 2025.

CAIO HENRIQUE PAMPLONA RODRIGUES

OAB/PA 26.672