



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº: 005.2025-04.08

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 110/2025

AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA Nº: 020/2025 - INEX

OBJETO: LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA O FUNCIONAMENTO DA “CASA DE APOIO” NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA PARA PACIENTES ENCAMINHADOS PARA TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO (TFD) DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA.

I - RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, que tem por finalidade a **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA O FUNCIONAMENTO DA “CASA DE APOIO” NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA PARA PACIENTES ENCAMINHADOS PARA TRATAMENTO FORA DE DOMICÍLIO (TFD) DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA**, mediante licitação pública, na modalidade dispensa, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Consta, ainda, no bojo do procedimento, Relatório de Pesquisa de Preços Detalhado, com a consolidação dos preços cotados, no método “Média” dos preços.

Por fim, os autos foram encaminhados à esta Assessoria, com a autorização, tendo seguido o processo seu regular trâmite com o encaminhamento para a análise. Compulsando os autos verificamos:

- Memo. Nº 783/2025 – SESMA
- Documento de Formalização de Demanda – DFD
- Pesquisa de Preços
- Demonstrativo de Cotação Orçamentária
- Termo de Referência
- Justificativa
- Autorização

É o relatório. Passo a opinar.



II – MÉRITO DA CONSULTA

A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Preambularmente, é importante destacar que a presente dispensa de licitação será nos termos da Lei nº 14.133/21. A submissão das dispensas de licitações, na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II c/c o artigo 72, inciso III, que assim dispõem:

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.” (...)

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos”.

Como se pode observar no dispositivo supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício de competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como a natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem na sobreposição com questões jurídicas, na forma do Enunciado BCP nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos



administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

B) DA FUNDAMENTAÇÃO NOS TERMOS DA LEI 14.133 DE 2021

Aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no ar. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, os serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas propostas, nos termos da Lei.

Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74, V, conforme texto que segue:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;



V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Verifica-se, no presente caso, que a licitação é a regra e a inexigibilidade é a exceção, sendo plenamente possível a contratação por meio de inexigibilidade em razão do objeto pretendido, qual seja, a locação de bem imóvel no Município de Santarém/PA, cujas características e instalações justifiquem sua escolha para o funcionamento da Casa de Apoio destinada a pacientes encaminhados para Tratamento Fora de Domicílio (TFD) do Município de Monte Alegre/PA. Tal escolha visa assegurar condições adequadas de acolhimento, proximidade dos centros hospitalares e melhor acesso à rede de saúde da região, garantindo o atendimento digno aos munícipes em tratamento médico.

É importante esclarecer que há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para a contratação direta; outras, em que há autorização legal para deixar de licitar, desde que conveniente e fundamentado no interesse público e na urgência da demanda; há ainda hipóteses em que a inviabilidade fática de competição torna a licitação inexigível; e, por fim, há casos em que à Administração é vedada a realização de licitação, por expressa proibição legal.

A Carta Magna prevê no âmbito da Administração Pública, além de obediência a princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em seu artigo 37, inciso XXI, contratação por intermédio de licitação pública, senão vejamos:

Artigo 37, XXI – “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”

O entendimento se amplia pelo fato de a Constituição deixar claro que pode haver casos “especificados em lei” que não obedeçam a essa norma Constitucional, tais como os art. 74 e 75 da nova lei de licitação.

Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

“O conceito de inexigibilidade de licitação cinge os intérpretes em duas respeitáveis vertentes:

(a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição;

(b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”

Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas um imóvel apto a locação, mais que



melhor atenda as condições de localização e instalações para as necessidades da administração pública.

Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho, que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

Sistematizando as possibilidades existentes, continua Marçal, há aquela denominada ausência de alternativas, na qual existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, que é o caso em tela.

Dessa forma, a inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Nesse quesito vale destacar excerto da explicação do ilustre professor:

...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade. Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extra normativo, mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”. Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

No presente caso a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe alguns requisitos para que se possa realizar a locação de um imóvel de forma direta, por meio de inexigibilidade, vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

§ 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.



Verifica-se então que esses são os requisitos para a contratação do objeto pretendido por meio de inexigibilidade de licitação, e na ocasião, foram fielmente atendidos, restando nos autos o seguinte: avaliação do imóvel, elaborado por equipe técnica de engenheiro; declaração de inexistência de imóveis públicos vagos, que atendam ao pretendido; e justificativa do Secretário (a) expondo a singularidade do imóvel, tendo em vista o melhor atendimento as necessidades da Secretaria.

Com efeito, entendemos que a situação posta, contempla hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso V, § 5º, da Lei Federal nº 14.133 de 2021, restando demonstrado ainda, que o preço apresentado está dentro do preço de mercado, tendo em vista a avaliação da equipe técnica especializada, que realizou avaliação do bem imóvel, levando em consideração aspectos estruturais e localização estratégica.

Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do artigo 53, caput e §4º, da lei nº 14.133/2021, esta assessoria jurídica manifesta-se pela legalidade do processo de inexigibilidade de licitação para: Locação de imóvel, localizado na Rua 15 de março, nº 43, Diamantino, Santarém/pa, de propriedade da Sra. Maria de Nazaré Vieira de Abreu, inscrita no CPF nº 939.714.862-15, para o funcionamento da “Casa de Apoio” no município de Santarém/PA para pacientes encaminhados para tratamento fora de domicílio (TFD) do município de Monte Alegre/PA, através da Secretaria Municipal de Saúde, pelo período de 12 meses, fundamentada no artigo 74, inciso V, da lei 14.133/2021, opinando, assim, observados os apontamentos feitos no decorrer do parecer, pelo regular prosseguimento do feito.

S.M.J.

É o parecer.

Monte Alegre – Pará, 04 de agosto de 2025

ALESSANDRO BERNARDES PINTO
Procurador do Município
Decreto 240/2025.