

PARECER JURIDICO 010/2026-PROGEM-PMSJA

PROCESSO LICITATÓRIO n. IL/2026.001-FMMA

INTERESSADO: Prefeitura Municipal

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE IMÓVEL (TERRENO) PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (LIXÃO MUNICIPAL), EM CARÁTER PROVISÓRIO, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **RECOMENDAÇÕES.** POSSIBILIDADE LEGAL. **OPINIÃO FAVORÁVEL.**

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a analisar e exarar Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório **PL - IL/2026.001-FMMA**, cujo objeto refere-se à **CONTRATAÇÃO DE IMÓVEL (TERRENO) PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (LIXÃO MUNICIPAL), EM CARÁTER PROVISÓRIO, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**, mediante inexigibilidade de licitação, conforme justificativa e especificações constantes no processo e seus anexos.

Consta dos autos que a pretensão administrativa decorre da necessidade de disponibilização de área apta à destinação provisória dos resíduos sólidos urbanos, diante da inexistência de área pública regularizada e imediatamente disponível para tal finalidade, tendo sido identificado imóvel que, segundo a instrução técnica, atende às necessidades materiais da Administração. O Termo de Referência fixou o prazo inicial de 7 (sete) meses e estimou o valor mensal da locação em R\$ 4.000,00, totalizando R\$ 28.000,00.

Os autos estão instruídos com os documentos sucintamente destacados abaixo:

- a) Documento de Formalização de Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- d) Termo de referência;
- e) Minuta do contrato;

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

2. DO MÉRITO DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpramos esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLCC).

De igual forma, destaca-se que o presente opinativo se embasou tão somente na documentação carreada aos autos e na legislação correlata. Qualquer arcabouço documental que possa vir a surgir e que tenha o condão de contrariar os fatos apresentados no bojo do processo, base em que se apoia o presente exame, deve ser novamente submetido à análise jurídica, já que por ora é desconhecido.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

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.

Porém, cumpre 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, deve-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 para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

4. DA ANÁLISE JURÍDICA

Sabe-se, em regra, que todas as contratações e aquisições realizadas pela Administração Pública devem obrigatoriamente se submeter ao procedimento licitatório em atendimento ao ordenamento jurídico vigente, principalmente à Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI e à Lei 14.133/2021.

As exceções estão dispostas na própria Lei em seu artigo 72, se constituindo em Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, sendo que a Inexigibilidade de Licitação está prevista no artigo 74 da Lei de Licitações.

No caso, o presente processo objetiva a contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, reconhecida pela Legislação específica nos moldes do artigo 74, V da Lei 14.133/2021:

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;

[...]

Outrossim, para a realização do processo de Inexigibilidade de Licitação, oportuno que se guarde observância do artigo 72 da Lei das Licitações que descreve os requisitos mínimos para a instrução de tal processo, a saber:

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 - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Tais requisitos, portanto, devem estar presentes a fim de sustentar a higidez do processo.

5. DO CASO CONCRETO

A locação de imóvel pela Administração Pública, em hipóteses excepcionais, pode ser viabilizada por contratação direta quando demonstrada, de forma concreta e idônea, a inviabilidade de competição, notadamente quando o bem pretendido ostenta características singulares de localização, dimensão, acesso e adequação, tornando-se o único efetivamente apto ao atendimento da necessidade pública.

No caso em exame, a instrução processual evidencia que a contratação não se funda em mera preferência administrativa, mas na necessidade de obtenção de terreno específico para funcionamento provisório de área de disposição de resíduos sólidos urbanos, atividade que, por sua própria natureza, exige requisitos materiais bastante rigorosos, tais como área suficiente, acesso viável para veículos de coleta, afastamento de áreas residenciais, aptidão física e ausência de impedimentos imediatos ao uso pretendido. Tais elementos constam do Termo de Referência e da documentação técnica acostada.

Ademais, segundo a premissa fática afirmada pela Administração e corroborada pelos documentos técnicos do feito, o imóvel identificado é o único, no âmbito municipal, que atende às condições necessárias para a finalidade pública pretendida, circunstância que, em tese, confere suporte jurídico à inexigibilidade, por traduzir situação concreta de inviabilidade de competição.

O laudo técnico de avaliação, por sua vez, registra que o terreno vistoriado apresenta características compatíveis com a atividade, indicando sua localização, dimensões, acesso e aptidão para a instalação provisória da área de disposição de resíduos, além de mencionar a escassez de oferta local.

Desse modo, sob a ótica estritamente jurídica, mostra-se possível acolher a via da inexigibilidade, desde que a singularidade do imóvel e a inviabilidade prática de competição estejam devidamente motivadas e assumidas pela área técnica competente.

O procedimento contém justificativa mínima da necessidade pública, especialmente no que toca à ausência de área própria regularizada e à urgência de disponibilização de espaço adequado para a continuidade da destinação dos resíduos sólidos urbanos. O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de

Referência caminham nessa direção, delimitando o objeto e demonstrando a necessidade administrativa subjacente.

No caso, considerando a informação técnica de que somente o terreno em questão atende às exigências práticas para a implantação provisória do lixão municipal, bem como a presença de laudo e Termo de Referência convergentes quanto à aptidão do imóvel, é juridicamente possível o prosseguimento do feito, com ressalvas, recomendando o aperfeiçoamento formal da motivação administrativa.

O Laudo de Avaliação atribuiu ao imóvel o valor mensal de R\$ 4.000,00, servindo de suporte à estimativa constante do Termo de Referência e da minuta contratual.

Sob esse aspecto, embora exista elemento formal de avaliação de preço, convém consignar que a fundamentação técnica do laudo poderia ser mais específica, com explicitação metodológica mais precisa, a fim de fortalecer a demonstração da compatibilidade do valor contratado com a realidade de mercado. Ainda assim, não se vislumbra, nesta análise estritamente jurídica, impedimento absoluto ao prosseguimento, sobretudo porque há avaliação formal acostada aos autos e valor previamente definido pela Administração.

Outrossim, recomenda-se que a área técnica formalize de maneira expressa, em despacho ou justificativa complementar, que o imóvel escolhido é o único apto, no município ou em raio de atendimento razoável, a satisfazer as exigências do serviço, detalhando os elementos concretos que inviabilizam a competição.

De igual modo, convém que se proceda ao aperfeiçoamento da documentação dominial ou possessória, haja vista que o próprio Termo de Referência exige prova de regularidade ou posse legítima do imóvel.

Recomenda-se, ainda, que sejam devidamente verificados os documentos comprobatórios que a parte contratada preenche os requisitos de habilitação e a qualificação mínima necessária à formalização da avença, em observância aos postulados da regularidade procedimental, da segurança jurídica e da adequada instrução do feito, de modo a resguardar a validade da contratação pretendida.

Por fim, em razão da natureza sensível do objeto, recomenda-se especial atenção quanto à lastreabilidade ambiental mínima da utilização da área, matéria que, embora predominantemente técnica, deve ser suficientemente enfrentada pela unidade competente antes da celebração do ajuste. **Grifamos.**

6. CONCLUSÃO

Este parecer tem caráter **orientativo**, sem a intenção de interferir em questões eminentemente **técnicas, administrativas ou econômico-financeiras** adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se à análise **estritamente jurídica** do processo.

Diante do exposto, opino pela possibilidade jurídica da contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, para **CONTRATAÇÃO DE IMÓVEL (TERRENO) PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE ÁREA DESTINADA A DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (LIXÃO MUNICIPAL), EM CARÁTER PROVISÓRIO, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**, desde que devidamente observadas as recomendações expostas ao longo do parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João do Araguaia/PA, 05 de janeiro de 2026.

Flávia Hercília Ferreira da Silva
Procuradora Geral do Município
OAB/PA 38.641