

## PARECER JURÍDICO Nº 064/2022

**Processo Licitatório nº:** 7/2022-08 - PMI

**Modalidade:** Dispensa de Licitação

**Objeto:** Locação de Imóvel, para sediar o departamento da EMATER de Itupiranga.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL, PARA SEDIAR O DEPARTAMENTO DA EMATER DE ITUPIRANGA. LEI Nº 8.666/1993. POSSIBILIDADE.**

### RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Procuradoria, o processo em referência para análise e parecer sobre a regularidade dos atos praticados no procedimento de contratação direta, fundamentada no art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, para locação de Imóvel localizado na Travessa 7 de setembro, s/nº, Bairro Centro, Itupiranga/PA, para sediar o departamento da EMATER, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, pelo valor de R\$ 2.150,00 (dois mil cento e cinquenta reais).

Para instruir os autos, foi acostado ao presente pedido, além de outros, os seguintes documentos: Memorando nº 84/2022 – solicitando autorização para realização de processo licitatório (fls. 01); Solicitação de Dispensa nº 20220426003 (fls. 02); Termo de Referência e Justificativa com especificação do objeto (fls. 03-04); Documentos pessoais e comprovante de residência da locadora (fls. 06-07); certidões fiscais atinentes ao imóvel a ser locado (fls. 08-10); título definitivo em nome da proprietária do imóvel a ser locado (fls. 11); autorização do gestor municipal para abertura de licitação (fls. 12); despacho de instauração do processo administrativo (fls. 13); memorando 78/2022 e ofício nº 043/2022 (fls. 14-15); parecer técnico de avaliação do imóvel realizado por profissional habilitado, o qual constatou que o imóvel em questão está em boas condições de uso, sendo adequado a utilização a que se destina com a locação (fls. 16-36); manifestação do setor de contabilidade sobre a existência de crédito orçamentário (fls. 38), autorização da autoridade competente para abertura de processo licitatório (fls. 40); portaria de nomeação da comissão permanente de licitação (fls. 41) e; Minuta do Contrato (fls. 46).

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

### CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Prefacialmente, válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38<sup>1</sup>, da lei nº 8.666/93, é exame, “*que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.*”<sup>2</sup>.

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa, não tendo caráter vinculativo e nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não sendo a autoridade superior obrigada a acatamento.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

## FUNDAMENTAÇÃO

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressaltados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente a suas contratações, via de regra, está previsto o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Procedimento pelo qual possibilita a Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende alienar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *in verbis*:

**Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

<sup>1</sup> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

<sup>2</sup> TOLOSA Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, 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 da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Conforme o dispositivo constitucional referenciado, há casos em que a legislação autoriza a não realização da licitação, ou seja, é dispensável.

Neste sentido são os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

*Outras hipóteses há em que a própria lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, caracterizando a denominada licitação dispensada. Nesses casos, não cabe à administração, discricionariamente, decidir sobre a realização ou não da licitação. Não haverá procedimento licitatório porque a própria lei impõe a sua dispensa, embora fosse juridicamente possível a competição<sup>3</sup>.*

Coube a Lei de licitações nº 8.666/93 disciplinar as emanações constitucionais supramencionada, disciplinando as modalidades as quais estas podem ocorrer, tipos, suas inexigibilidades ou dispensas, bem como, correlatos contratos ou convênios.

Segundo a Lei Federal no 8.666/93, em tais hipóteses, a Administração Pública pode realizar a contratação direta das referidas aquisições, mediante contratação direta, dada a emergencialidade do caso, conforme preceitua o art. 24, inciso X, do referido diploma, *in verbis*:

**Art. 24** — *É dispensável a licitação:*

(...)

*X — para a compra ou **locação** de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (grifei)*

Como visto, a Administração Pública tem autorização expressa pela legislação em deixar de licitar a locação de um imóvel que lhe seja realmente indispensável, em razão das necessidades de instalação e localização.

Contudo, para amparar esta hipótese de dispensa de licitação, é imperativa a satisfação dos seguintes requisitos: a) destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; b) necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha; c) preço compatível com o valor de mercado; d) avaliação prévia.

<sup>3</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 771.

No caso em apreço, consta dos autos que a Administração providenciou a avaliação prévia do imóvel comprovando a compatibilidade do preço a ser contratado com o preço praticado no mercado. A avaliação deve, necessariamente, anteceder a firmação do negócio avençado, o que no presente caso configura-se a locação, pois sem avaliação prévia não há como aferir o preço praticado no mercado.

Sobre o tema, conforme lembra Marçal Justen Filho<sup>4</sup>, é necessário constar no processo os documentos que comprovem não haver outro imóvel similar e disponível. Deve-se também comprovar a impossibilidade de satisfazer o interesse público de qualquer outra forma. Para Diógenes Gasparini, a excepcionalidade se justifica pela natureza da atividade administrativa e pelas especificidades requeridas do imóvel, que acabam por torna-lo um "bem singular", nas palavras do autor<sup>5</sup>:

*[...] quando, por exemplo, a natureza do serviço exige do imóvel onde será instalado certas características (altura do pé direito, natureza da construção), tanto quanto o é a localização (próximo a um serviço já instalado), por exemplo. Com essa indicação a Administração Pública torna o bem singular; não há outro bem que possa atender aos seus reclamos, e em razão disso pode-se comprá-lo ou locá-lo sem licitação. A hipótese só prestigia a entidade que, em tese, está obrigada a licitar. Quando compradora ou locatária. Quando vendedora bem imóvel, a disciplina é a estatuída no art. 17, do Estatuto Federal Licitatório e quando locadora, a regra é a licitação, dado que seu bem pode interessar a mais de uma pessoa, salvo a hipótese da alínea 'f' do inciso I desse artigo.*

Entretanto, embora dispensável a licitação, os requisitos exigidos no art. 26, da Lei Federal nº 8 666/93, são de cumprimento obrigatório para as dispensas admitidas com base no art. 24, X, quais sejam: a) razão da escolha do fornecedor ou executante; b) justificativa do preço; c) juntada de propostas comerciais devidamente assinadas, ou caso tenham sido requeridas e enviadas através de e-mail, juntada das mensagens eletrônicas que as ensejaram.

Neste sentido é a orientação do TCU:

*Instrua os processos de contratação direta segundo os procedimentos estabelecidos no artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, de modo que sejam devidamente formalizados os elementos requeridos pelos incisos I a III desse dispositivo por meio de expedientes específicos e devidamente destacados no processo, caracterizando a motivação do administrador para a prática dos atos e juntando-se justificativa de preços que demonstre, item a item, a adequação dos preços àqueles praticados no mercado local, assim como parecer jurídico conclusivo que opine inclusive sobre a adequação dos preços unitários propostos pela entidade selecionada. Acórdão 690/2005 Segunda Câmara.*

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética. 2001

<sup>5</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª Ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

Muito embora a legislação permita a dispensa de licitação em casos específicos, deve ser observado, criteriosamente, as formalidades exigidas para tal, conforme os comandos do art. 26, da Lei de Licitações.

Desta forma, em análise a documentação juntada ao procedimento, entendo regular o procedimento adotado para locação do imóvel, ou seja, a dispensa de licitação.

### **DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO**

Neste ponto, é grande relevância esclarecer que esta Procuradoria se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação, ou seja, a Lei 8.666/93, já que após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos de nº 14.133/21, a Administração Pública pode optar licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei, desde que faça constar no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada da nova lei com as demais correlatas, e neste caso a lei que regerá será a de nº 8.666/93, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Da análise da Minuta do Contrato a qual deve seguir as regras previstas pelo art. 55, da Lei nº 8.666/93, devendo constar, obrigatoriamente, as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas nos chamados contratos administrativos, sendo as seguintes:

- Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
- I - o objeto e seus elementos característicos;
  - II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
  - III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
  - IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
  - V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
  - VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
  - VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
  - VIII - os casos de rescisão;
  - IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
  - X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
  - XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
  - XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 2º. Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º. No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.

A Minuta do contrato em apreço prevê as cláusulas contratuais da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; Amparo Legal; Encargos, Obrigações e responsabilidades da Contratada; Das responsabilidades do Contratante; Vigência; Da Rescisão; Das penalidades; Do Valor e Ajuste; Da Dotação Orçamentária; Das Alterações Contratuais; Do Foro, base legal e formalidade.

Atende, portanto, as exigências contidas no artigo supracitado.

### **CONCLUSÃO**

Sendo assim, diante às orientações despendidas, a documentação colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Procuradoria, bem como, a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, o processo administrativo estar condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, **OPINAMOS** pelo prosseguimento do processo licitatório e seus ulteriores atos, adotando a modalidade de dispensa de licitação.

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submetemos à superior consideração.

Itupiranga/PA, 13 de maio de 2022.

**ANTONIO MARRUAZ DA SILVA**  
Procurador Geral  
Portaria nº 014/2022

**EUCLIDES CUNHA RAMALHO**  
OAB/PA 28.947  
Assessor Jurídico