

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO LICITATÓRIO N.º 6/2023-003 SEMED**

**INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**ASSUNTO: CHAMAMENTO PÚBLICO N.º. 003/2023 - CREDENCIAMENTO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS**

**Ementa: ADMINISTRATIVO - ADMINISTRATIVO - CHAMAMENTO PÚBLICO - CREDENCIAMENTO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA/PA - ATO CONVOCATÓRIO QUE SE REVESTE DAS FORMALIDADES LEGAIS - PROSSEGUIBILIDADE DO PROCEDIMENTO.**

### **I - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

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.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## II - DO PROCESSO

Foi encaminhado no dia 07 de fevereiro de 2022, pelo Secretário Municipal de Educação de Itupiranga, Sr. Artur dos Santos Oliveira, ao Prefeito Municipal, Benjamin Tasca, o Ofício nº. 04/2023-SEMED, solicitando a contratação de empresa especializada para realizar a locação de imóveis, pelo período de 12 (doze) meses,

para atendimento da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga/PA - SEMED, para funcionamento de Salas de Aula, Casas de Apoio aos Professores do SOMEK e do SOME, do Centro de Atendimento Educacional Especializado Multidisciplinar - CAEM I, do Centro de Atendimento Educacional Especializado Multidisciplinar - CAEM II (“Acolhendo e Transformando Vidas”), e arquivo morto.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Ofício nº. 04/2023-SEMED do pelo Secretário Municipal de Educação de Itupiranga, Sr. Artur dos Santos Oliveira, ao Prefeito Municipal, Benjamin Tasca;

- Termo de Referência para Locação dos 19 (dezenove) imóveis com a justificativa assinado pela Diretora de Ensino com Ciência do Secretário Municipal de Educação;

- Solicitação de Despesa nº. 20230207004;

- Solicitação de Despesa nº. 20230207003;

- Memorando nº. 19/2023 da Diretoria de Ensino, Formação e Pesquisa ao Secretário Municipal de Educação, solicitando a locação de espaços para funcionamento de salas de aula e Casas de Apoio aos Professores do SOMEK e do SOME;

- - Memorando nº. 27/2023 do Departamento do Campo à Diretoria de Ensino, Formação e Pesquisa, solicitando a locação de espaços para funcionamento de salas de aula e Casas de Apoio aos Professores do SOMEK e do SOME com a lista e descrição de 16 (dezesseis) imóveis;

- Memorando nº. 02/2023 do Departamento de Patrimônio e Logística ao Secretário Municipal de Educação, solicitando a locação de espaço para funcionamento do arquivo morto da Secretaria com descrição do imóvel;

- Ofício nº. 002/2023 da Coordenadora do Centro de Atendimento Educacional Especializado Multidisciplinar - CAEM II (“Acolhendo e Transformando Vidas”), informando a necessidade de celebração de novo contrato para locação do imóvel e justificando os motivos;

- Termo de Instauração de Processo Administrativo assinado pelo Secretário Municipal de Educação, Sr. Diego Artur dos Santos Oliveira, datada de 13 de março de 2023;

- Despacho da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças ao Setor de Contabilidade, datado de 13 de março de 2023, solicitando prévia manifestação sobre a existência de Recursos Orçamentários e Dotação Orçamentária para cobertura das despesas, com vistas à deflagração do Processo Licitatório cujo objeto é a Contratação de Locação de Imóveis para uso e funcionamento de escolas, alojamentos de professores, centros de apoio especializados e arquivo morto da Secretaria Municipal de Educação;

- Despacho do Setor de Contabilidade à Secretaria Municipal de Educação, datado de 14 de março de 2023, informando a existência de Crédito Orçamentário: Exercício 2023, Unidade Orçamentária: 03 - Secretaria Municipal de Educação, Projeto/Atividade: 2.085 Manutenção da Secretaria Municipal de Educação, Classificação Econômica: 3.3.90.39.00 - Outros Serv. de Ter. Pessoa Jurídica, Subelemento: 3.3.90.39.10 - Locação de Imóveis, para a LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PARA USO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA/PA;

- Despacho do Secretário Municipal de Educação ao Gabinete do Prefeito encaminhando os autos do processo administrativo cujo objeto será Locação de Imóveis para uso e funcionamento de escolas, alojamentos de professores, centros de apoio especializados e arquivo morto da Secretaria Municipal de Educação, devidamente formalizado, com todas as normas cumpridas e prévia manifestação sobre existência de recursos orçamentários, assim como todos os documentos em anexo;

- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira assinada pelo Prefeito Municipal, com autorização para realização do processo licitatório com a utilização de recursos oriundos do orçamento vigente nas Dotações Orçamentárias mencionadas;

- Cópia da Portaria nº. 516, de 21 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Permanente de Licitação - CPL;

- Minuta do Edital de Chamamento Público, cujo objeto é o Credenciamento para LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PARA USO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITUPIRANGA/PA, com todos os anexos;

O Pedido foi encaminhado, através de Despacho, da Comissão Permanente de Licitação para a Procuradoria Geral do Município, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos a opinar:

### III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Trata-se de solicitação de consulta sobre a minuta do edital de credenciamento de empresa especializada na Locação de Imóveis, objetivando a Locação de Imóveis para uso e funcionamento de escolas, alojamentos de professores, centros de apoio especializados e arquivo morto da Secretaria Municipal de Educação.

O requerimento efetuado pela Secretaria Municipal de Educação é no sentido de credenciar a necessidade de Locação de Imóveis para uso e funcionamento de escolas, alojamentos de professores, centros de apoio especializados e arquivo morto da Secretaria Municipal de Educação .

É o relatório, passo a fundamentar.

Inicialmente, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da secretaria requerente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade do assessorado, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Salienta-se, ainda 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 a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O segmento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da autoridade do assessorado.

Insta enaltecer que, a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 24 e 25 da lei federal nº 8.666/93. A decisão de dispensar uma licitação que se enquadre em algumas das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade é do administrador, conforme destaca o TCE/SC, em seu prejulgado 1604:

“A decisão de contratar com dispensa de licitação cabe ao administrador, desde que o objeto do contrato se ajuste a uma das situações previstas no art. 24, observado o art. 25 da lei federal nº 8.666/93.

Realizada a contratação com dispensa de licitação a contratante deverá a cautelar se para que o objeto do contrato seja executado diretamente pelo contratado”.

(processo: **CON04/04917305**, **Parecer:**  
**GCMB/2004/09025**, **decisão: 3715/2004**, **Origem:**  
**Administração do Porto de São Francisco do Sul - APSFS**,  
**Relator: Conselheiro Moacir Bertoli**, **Data da Sessão:**



*22/11/2004, data do Diário Oficial: 24/02/2005).*

A locação de imóveis de particular por parte da Administração Pública é prevista no Inciso X, do Art. 24, da Lei nº 8.666/93, ou seja, é caso de Dispensa de Licitação, contudo é necessário observar os seguintes elementos, segundo lição de Alice Gonzales Borges (1995, p. 78), segundo a qual para que a Administração Pública possa se utilizar da possibilidade de não realizar a licitação, trazida pelo artigo supracitado, é imprescindível que observe dois pressupostos: a justificação e comprovação objetiva de que o prédio, realmente, condiz com a necessidade de instalação e localização das atividades aspiradas pela Administração Pública, e que haja uma avaliação prévia no mercado quanto ao preço do aluguel para que esse não se encontre superfaturado.

Embora a locação de imóveis esteja enquadrada nos casos de dispensa, doutrinadores têm entendido que se caracteriza por inexigibilidade, justo pela ausência de benefício de outros imóveis, tese essa defendida pelo administrativista Marçal Justen Filho (in comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Ed. Dialética, São Paulo - SP, 2008):

“Se não há outra escolha para a Administração Pública, a licitação não lhe trará qualquer benefício ou vantagem. Isso não significa que inexigibilidade e dispensa sejam conceitos idênticos. Na inexigibilidade, a ausência de benefício deriva da inutilidade da licitação (pois se não há possibilidade de competição); em alguns casos de dispensa, a ausência deriva de que, embora existindo outras opções, sabe-se que nenhuma delas será mais vantajosa”.

Ressalte-se que as características do imóveis é de suma importância de modo que a administração não tenha outra escolha. Embora existentes outros imóveis.

Convém esclarecer, que o instituto da inexigibilidade não se apresenta

adequado para a aquisição ou locação de imóvel destinado a atender às necessidades da Administração, haja vista que o inciso X, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93, prevê expressamente a possibilidade de dispensa de licitação para tais hipóteses, *in verbis*:

“Art. 24 - É dispensável a licitação:

*In omissis*

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”.

Verifica-se que o dispositivo impõe certos requisitos para que se possa considerar regular eventual contratação feita com amparo nessa permissão legal, quais sejam:

- a) comprovação da necessidade de imóvel para desempenho das atividades da Administração;
- b) a escolha do imóvel deve necessariamente decorrer de sua adequação às necessidades do órgão, no que tange às condições de instalação e de localização;
- c) demonstração, segundo avaliação prévia, da compatibilidade do preço com o valor de mercado.

De acordo com o regramento legal, uma vez atendidos os requisitos exigidos, a Administração estaria autorizada a promover a compra ou locação do imóvel pretendido. Todavia, convém esclarecer que o simples fato do legislador não ter adentrado no mérito de especificar quais os tipos de imóvel que poderiam ser objeto de compra ou locação (imóvel pronto e acabado, em construção, ou ainda na planta, que é o caso em análise), não constitui, por si só, elemento capaz de levar ao

entendimento de que a finalidade da norma teria sido garantir à Administração a possibilidade de comprar ou locar qualquer espécie de imóvel, ainda que em fase de pré-lançamento.

Ao contrário, a solução pensada na Lei foi justamente a de permitir, frise-se por dispensa de licitação e, portanto, mediante procedimento mais ágil, a aquisição ou locação de edificação pronta e acabada, compreendendo que se o órgão estivesse diante de comprovada necessidade de ocupar um novo imóvel, aliado à existência de determinado bem que se adequasse às condições de instalação e localização pretendidas, poderia o poder público efetivar a contratação. Logo, nesse caso, o silêncio da norma deve ser interpretado de forma restritiva e não extensiva, de modo a empreender maior eficácia na sua aplicação e segurança na gestão dos recursos públicos.

Aliás, o silêncio da Lei a esse respeito já levou o Tribunal de Contas da União a manifestar-se, em caso isolado e em caráter excepcionalíssimo, pela regularidade de dispensa para aquisição de imóvel em construção, levando em conta, entre outros, o fato de que a Administração já tinha inclusive assumido a propriedade e tomado posse do bem imóvel adquirido (Decisão nº 589/1997-Plenário). Em outro caso (Decisão TCU nº 231/1996), em que a licitação previu também a possibilidade de compra de imóvel na planta, na qual sagrou-se vencedora a empresa que ofertou essa alternativa, a Corte de Contas deixou assente, por duas vezes, no voto condutor da decisão, que tal procedimento é totalmente desaconselhável, *in verbis*:

“(…)

Trata-se, então, de um procedimento administrativo totalmente desaconselhável e que não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum órgão da Administração Pública Federal. (...)

114. É importante ressaltar que tal posicionamento deste Tribunal, ante as dificuldades, a esta altura, de se

implementar medidas corretivas e punitivas, não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum outro órgão ou entidade públicos a praticarem atos dessa natureza. ”

Portanto, os raros e incomuns casos já enfrentados pelo Tribunal de Contas evidenciam que a tese aqui defendida, no sentido de que, em se tratando de edificação, a Administração deve orientar-se para a escolha de um imóvel pronto e acabado, que possa atender plenamente as suas necessidades, é a melhor alternativa para resguardar o interesse público e alcançar o fim colimado pela norma, evitando, inclusive, riscos desnecessários na aplicação dos recursos públicos.

Sobre o assunto leciona o doutrinador Edmir Netto de Araújo na obra Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, pg. 528:

“Este caso de dispensa de licitação dá maior destaque às necessidades de instalação e localização do imóvel que seria adquirido ou alugado para o desempenho do serviço público, ou outra finalidade precípua da Administração. Por exemplo, a Procuradoria-Geral do Estado, em São Paulo, adquirir ou locar imóvel nas proximidades do Fórum central e Tribunais. ”

Vale destacar os ensinamentos do magistério do Professor Diogenes Gasparini, no livro Direito Administrativo, 10 Edição, p. 476:

“O inciso X do art. 24 do Estatuto federal Licitatório prevê a dispensabilidade de licitação para os casos de compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escola. É notório que não se trata de dispensa, mas de inexigibilidade. Ampliou-se, a nosso ver, o conteúdo desse dispositivo, e hoje, como todas as finalidades precípua da

Administração são serviços públicos, restou mais fácil a dispensa. A instalação ou localização do serviço, não obstante esse alargamento, continuam restringindo a hipótese”.

Para o doutrinador Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, p. 262:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a administração localiza o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel localizado, na segunda, é impossível a locação ou aquisição. A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta a inviabilidade de competição”.

Reforçando o que já foi dito antes, salienta o doutrinado Marçal Justen que antes de promover a contratação, na situação apresentada, deve ser cumprida a exigência de três requisitos a saber: a) a necessidade de imóvel para o desempenho das atividades administrativa; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.

Em que pese não haver previsão legal para o credenciamento, ele vem sendo largamente reconhecido pelos tribunais de contas e judiciais, e sendo utilizado amplamente pela Administração Pública, mesmo porque, em inúmeros casos, ele se

apresenta como instrumento bastante vantajoso. Tem sido comum em órgãos públicos, em determinadas ocasiões, a contratação de serviços complementares àqueles oferecidos na rede pública por meio do sistema de credenciamento, equivalente a inexigibilidade de licitação pública, sob argumento de que todos os prestadores interessados poderiam ser contratados, o que implica na ausência de disputa, afastando a realização de licitação pública.

Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur (comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11<sup>a</sup> Ed. São Paulo. Dialética, p. 39) O credenciamento pode ser conceituado como:

*“Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados emprestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.”*

Assim, em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a administração credencia, mediante chamamento público, todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público for melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

*“Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de excelência entre as contratações públicas, a solução credenciamento. A administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da*

*ausência de excelência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação. O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro". (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. Ed. São Paulo: Dialética, 2005. P. 39-40).*

O que se deve ter em mente é que tal credenciamento deve exigir condições mínimas de qualificação dos interessados de modo que viabilize a execução do serviço de maneira satisfatória. Desta feita, adverte-se que não é possível limitar a quantidade de credenciados, portanto, todos deverão participar, bem como o credenciamento deverá permanecer aberto.

Portanto o credenciamento em apreço permite que vários prestadores sejam contratados concomitantemente, sem distinção, pagando-lhes valores idênticos pela execução dos serviços em igualdade de condições.

Salienta-se que o edital deve admitir o credenciamento a qualquer tempo, exigindo que o particular comprove os requisitos para obter o credenciamento.

#### **IV - DA CONCLUSÃO**

A vista destas considerações, e analisando a documentação acostada aos autos do processo administrativo de licitação via chamamento público, e estando a minuta do instrumento convocatório de acordo com as previsões das Leis Federais nº. 8.666/1993 e 8.080/90, **OPINO PELA REGULARIDADE DA MINUTA DO EDITAL,**

devendo a Comissão Permanente de Licitações desta Edilidade proceder às medidas de praxe para que surtam seus efeitos legais.

Destaco ainda que, uma vez alcançada a fase de mérito deste certame, retornem-se os autos para nova apreciação acerca do cumprimento das exigências legais.

É o parecer.

Submeto-o à apreciação das autoridades superiores por ser o mesmo meramente opinativo.

S. M. J.

Itupiranga/PA, 16 de março de 2023.

---

**Carol Iarla Leal Leite**  
Advogada  
OAB/PA nº 13.402  
Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga/PA - SEMED