

PARECER JURÍDICO

PROCESSO DISPENSA LICITAÇÃO N.º 7/2021-031 FME

INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO - LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO.

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL, DISPENSA DE LICITAÇÃO, INCISO X, DO ARTIGO 24, DA LEI FEDERAL N.º 8.666, DE 1993. ATENDIMENTO NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

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 11 de novembro de 2021, pelo Secretário Municipal de Educação de Itupiranga, Sr. Artur dos Santos Oliveira, ao Prefeito Municipal, Benjamin Tasca, o Ofício nº. 642/2021-SEMED, solicitando a locação de um imóvel urbano localizado à Travessa Domingos Wolf, nº. 102, bairro Centro, Cidade de Itupiranga, Estado do Pará, pertencente a **EDNA SANTOS COELHO**, brasileira, solteira, autônoma, portadora do RG nº. 5753965 - SSP/GO, inscrita no CPF/MF sob o nº. 753.808.701-04,



residente e domiciliada à Travessa Domingos Wolf, nº. 109, bairro Centro, Município de Itupiranga/PA, pelo período de 12 (doze) meses, para atendimento da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga/PA - SEMED, para funcionamento do Centro de Atendimento Clínico Especializado - CACE II, destinado do Projeto “Acolhendo e Transformando Vidas”, através da modalidade dispensa de licitação.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Memorando nº. 243/2021, assinado pelo Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças de Itupiranga, ao Prefeito Municipal, Benjamin Tasca, solicitando autorização para realização de processo licitatório para contratação de locação de imóvel para sediar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II, pois a prefeitura não dispõe de uma estrutura para sediar a mesma (fls. 02);

- Solicitação de Despesa nº. 20211111002, no qual consta o Órgão: 05 Fundo Municipal de Educação, Unidade Orçamentária: 03 Secretaria Municipal de Educação, Projeto/Atividade: 2.013 Manutenção da Secretaria Municipal de Educação, Classificação Econômica: 3.3.90.36.00 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, Subelemento: 3.3.90.36.15 Locação de Imóveis (fls. 03);

- Ofício nº. 642/2021-SEMED, assinado pelo Secretário Municipal de Educação de Itupiranga (fls. 04);

- Termo de Justificativa de Locação visando orientar a locação de imóvel comercial para funcionamento do Centro de Atendimento Clínico Especializado - CACE II, destinado ao Projeto “Acolhendo e Transformando Vidas”, da Secretaria Municipal de Educação do Município de Itupiranga/PA (fls. 05/08);

- Cópia de RG com CPF da Sra. **EDNA SANTOS COELHO** (fls. 09);

- Cópia Comprovante de Residência da da Sra. **EDNA SANTOS COELHO** (fls. 10);

- Cópia de Contrato de Compra e Venda do Imóvel em nome de **EDNA SANTOS COELHO** (fls. 11/12);
- Cópia Conta Energia do Imóvel referente ao mês 10/2021 (fls. 13);
- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União da Sra. **EDNA SANTOS COELHO**, proprietária do imóvel (fls. 14);
- Certidão Negativa de Natureza Tributaria da Secretaria do Estado da Fazenda - SEFA e Certidão Negativa de Débitos de Natureza não Tributária da Secretaria do Estado da Fazenda - SEFA da Sra. **EDNA SANTOS COELHO**, proprietária do imóvel (fls. 15/16);
- Certidão Negativa de Débitos Relativos Municipais da Sra. **EDNA SANTOS COELHO**, proprietária do imóvel (fls. 17);
- Apresentação da Proposta de Preço assinada pela proprietária do imóvel (fls. 18);
- Declaração de Inexistência de Fato Impeditivo Superveniente à Habilitação assinado pela proprietária do imóvel (fls. 19);
- Declaração de Não Emprego de Mão-de-Obra de Menor assinada pela proprietária do imóvel (fls. 20);
- Declaração de Elaboração Independente de Proposta assinada pelo proprietário do imóvel (fls. 21);
- Autorização para Abertura de Licitação Pública, na qual o Prefeito Municipal, Sr. Benjamin Tasca, autorizando a abertura de procedimento licitatório para Locação de Imóvel para sediar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II, e solicitando realização de pesquisa de preços e prévia manifestação sobre a existência

recursos Orçamentários da presente requisição (fls. 22);

- Termo de Instauração de Processo Administrativo assinado pelo Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças, Sr. Diego Stefanni Barros Moralejo, datada de 16 de novembro de 2021 (fls. 23);

- Memorando nº. 241/2021 do Diretor de Finanças ao Setor de Avaliação de Imóveis, solicitando avaliação do imóvel pretendido para locação (fls. 24);

- Ofício nº. 16/2021/COMAV, datado de 07 de dezembro de 2021, da Presidente da Comissão de Avaliação de Valores Imobiliários para fins de Aluguel ao Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças (fls. 25), encaminhando o Laudo da Comissão de Avaliação de Valores Imobiliários para Fins de Aluguel referente ao imóvel onde funcionará a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” (fls. 26/46);

- Despacho da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças ao Setor de Contabilidade, datado de 08 de dezembro de 2021, 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 Imóvel para Sedar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II, junto à Secretaria Municipal de Educação, localizado à Travessa Domingos Wolf, nº. 102, bairro Centro, Cidade de Itupiranga, Estado do Pará (fls. 47);

- Despacho do Setor de Contabilidade à Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças, datado de 09 de dezembro de 2021, informando a existência de Crédito Orçamentário para Atividade: 12 361 0002 2.013 (Manutenção da Secretaria Municipal de Educação) Elemento: 33.90.36.00 - Outros Serv. De Terceiros Pessoa Física para a Contratação de Locação de Imóvel para Sedar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II, junto à Secretaria Municipal de Educação, localizado à Travessa Domingos Wolf, nº. 102, bairro Centro, Cidade de Itupiranga, Estado do Pará (fls. 48);

- Despacho da Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças ao Gabinete do Prefeito, datado de 09 de dezembro de 2021, encaminhando os autos do processo administrativo cujo objeto será a Contratação de Locação de Imóvel para Sedar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II, junto à Secretaria Municipal de Educação, localizado à Travessa Domingos Wolf, nº. 102, bairro Centro, Cidade de Itupiranga, para receber a comunidade em questão e/ou ainda intermediação entre clínicas e espaços de recuperação e reabilitação de dependentes, devidamente formalizado, com todas as normas cumpridas, composto com o Laudo da Comissão de Avaliação de Imóveis e a prévia manifestação sobre a existência de Recursos Orçamentários, assim como todos os documentos em anexo e solicitou a Autorização para abertura de Processo Licitatório (fls. 49);

- Despacho do Prefeito Municipal de Itupiranga/PA, Sr. Benjamin Tasca, datado de 13 de dezembro de 2021, autorizando a Comissão de Permanente de Licitação a proceder abertura de procedimento administrativo na modalidade dispensa de licitação (fls. 50);

- Portaria nº. 406, de 09 de novembro de 2021, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 51);

- Termo de Autuação do Processo Licitatório, datado de 13 de dezembro de 2021, cuja Modalidade é Dispensa de Licitação nº 7/2021-031 FME, com data de abertura em 14 de dezembro de 2021 às 10h00, cujo Requerente é o Fundo Municipal de Educação (fls. 52);

- Minuta de Contrato, cujo objeto é a Locação de Imóvel para Sedar a Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” (fls. 53/62);

- Processo Administrativo de Dispensa com a Fundamentação Legal, Justificativa da Contratação e Justificativa do Preço, datado de 14 de dezembro de 2021, assinado pela Presidente da CPL, Sra. Aline Silva da Cunha (fls. 63/64);

O Pedido foi encaminhado, através de Despacho, da Comissão Permanente de Licitação para a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Educação, para análise e parecer (fls. 654). Sobre o pedido passamos a opinar:

III - DAS CONSIDERAÇÕES

Versam os presentes autos sobre possibilidade de locação de imóvel urbano, pertencente a pertencente a **EDNA SANTOS COELHO**, brasileira, solteira, autônoma, portadora do RG nº. 5753965 - SSP/GO, inscrita no CPF/MF sob o nº. 753.808.701-04, residente e domiciliada à Travessa Domingos Wolf, nº. 109, bairro Centro, Município de Itupiranga/PA, pelo período 12 (doze) meses, imóvel este localizado na Travessa Domingos Wolf, nº. 102, bairro Centro, Cidade de Itupiranga, Estado do Pará, para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação - Fundo Municipal de Educação, mais precisamente, para funcionamento da **Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas”** do Centro de Atendimento Clínico Especializado - CACE II, na modalidade dispensa de licitação.

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 a característica do imóvel é de suma importância de modo que a administração não tenha outra escolha. Embora existentes outros imóveis. No caso, o imóvel ora encontrado é o mais apropriado, devido atender as necessidades da Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas” CACE II do Fundo Municipal de Educação de Itupiranga/PA.

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 precípuas 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, pa. 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 precípuas 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 precípuas 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, pg. 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.

Entendemos estar autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verificam no Termo de Referência apresentado, que o imóvel apresenta certas características que o tornam singular, como a localização, a dimensão, e a destinação, tornando o mais adequado para o desempenho da atividade ali em funcionamento, além do mais, o preço do aluguel verificado, através de Avaliação Mercadológica, está compatível com o praticado no mercado, conforme atestado pela Comissão de avaliação de Valores Imobiliários para Fins de Aluguel.

É sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Termo de Ratificação que já foi assinado pelo Ordenador de despesas da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga. A publicação do Termo no Órgão de Imprensa Oficial, também já foi realizada, além da Justificativa que embasa a dispensa de licitação. Outro requisito é a elaboração de um contrato, este estipulando em suas cláusulas as condições da prestação do serviço, que já foi assinado (fls. 69/72). Além da previsão orçamentária, a qual já existe nos autos às fls. 59.

Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o cumprimento das condicionantes exigidas, através de prévia avaliação, e da necessidade do bem em relação ao serviço desempenhado.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, a Assessoria Jurídica da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ITUPIRANGA**, manifesta-se pela **POSSIBILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para locação de imóvel urbano, pertencente a **EDNA SANTOS COELHO**, brasileira, solteira, autônoma, portadora do RG nº. 5753965 - SSP/GO, inscrita no CPF/MF sob o nº. 753.808.701-04, residente e domiciliada à Travessa Domingos Wolf, nº. 109, bairro Centro, Município de Itupiranga/PA, para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação - Fundo Municipal de Educação, mais precisamente, para funcionamento da **Casa de Apoio “Acolhendo e Transformando Vidas”** do Centro de Atendimento Clínico Especializado - CACE II, através da modalidade dispensa de licitação, com fundamento no inciso X, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas, nos demais dispositivos atinentes à matéria, e por todo o exposto.

É o parecer, que submetemos à superior consideração do Ilustre Secretário

Itupiranga/PA, 17 de dezembro de 2021.

Carol Iarla Leal Leite
Advogada
OAB/PA nº 13.402

Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga/PA - SEMED