



PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO FUNDAMENTADAS NO ART. 24, INCISO X DA LEI N.º 8.666/93 – LOCAÇÕES DE IMÓVEIS.

EMENTA: PARECER REFERENCIAL POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO TCU N° 2674/2014. DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÕES DE IMÓVEIS. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 24, X, DA LEI N° 8.666/93. DESNECESSIDADE DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO, RESPEITADOS OS REQUISITOS DO PRESENTE PARECER. EXCEPCIONADA HIPÓTESE DE DÚVIDA JURÍDICA EXPRESSAMENTE INDICADA PELOS SETORES COMPETENTES. PREENCHIMENTO CHECKLIST.

I- Relatório

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico relacionado aos aspectos legais dos procedimento de contratação direta, em razão do pequeno valor, fundamentado no art. 24. Inciso X da lei 8.666/93, realizados pelas Secretarias Municipais.

Essa solicitação foi motivada Procuradoria Jurídica do Município - PROJUR, regulamentando o procedimento a ser adotado nas dispensa de licitação, apartir de sua expedição. Dentre as exigencias encardadas está a obrigatoriedade do procedimento de dispensa está instruido com Parecer Jurídico, com vistas a evitar ou diminuir os riscos de decisões que contrariem o ordenamento jurídico.

Tal exigência, ainda que seja uma inovação no cenario jurídico, por trata-se de procedimento simplificado em razão do princípio da eficiência e da celeridade processual.

No entanto a exigencia de parecer em tais procediemntos, no ambito do Poder Executivo Municipal, deverá ser observado pela equipe técnica, posto ser fruto de exigência formal do proprio órgão de Controle Interno, não restando dúvidas quanto a sua obrigatoriedade.

Desta feita, elaboramos um Parecer Referencial, a ser adotado pela áreas técnicas da Secretara Municipal de Administração e Planejamento - SEMAP, nos procedimentos licitatórios, de compras recorrentes, para compras ou locação de imóveis enquadrados nos incisos X do artigo 24 da Lei N.º 8.666/93, dispensa de licitação em de compras e locação de imóveis, como forma de patronização do procedimento.



DO PARECER REFERENCIAL - DELIMITAÇÃO E EFEITOS DA PRESENTE ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, faz-se necessário, neste Parecer qualificado como referencial, delimitar a competência dessa Procuradoria Jurídica na emissão de pareceres. Neste sentido a Lei 21.455/2021, de 24 de dezembro de 2021, onde dispõe sobre a estrutura organizacional administrativa do Poder Executivo Municipal, no ANEXO X DA LEI 0292011 – GRUPO DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR (DAS), de forma expressa delimita a competências dos Procuradores Jurídicos, dentre elas a de emitir **pareceres jurídicos sobre matérias jurídicas submetidas ao exame da Procuradoria Municipal pelo Prefeito ou Secretários do Município.**

Dessa forma, possuindo competência para tanto, é que se faz indispensável este Parecer Referencial, a fim de unificar e consolidar o entendimento desta Consultoria Jurídica, no âmbito da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento – SEMAP, acerca da necessidade de parecer prévio nas compras e locações de imóveis, isso em virtude do volume de demandas que esta Procuradoria recebe diariamente, advindo do setor de Administração Municipal, Comissão em Licitação, Gabinete do Prefeito, Ministério Público Estadual e demais setores, apresentando inúmeras questões complexas a serem sanadas, incontáveis Pareceres a serem emitidos, de forma que se torna totalmente dispensável a análise individualizada de processos que envolvam matéria jurídica recorrente e que se amoldem em Pareceres Referenciais para otimizar o tempo em prestígio aos princípios da celeridade e economia processual.

Ressalta-se, por oportuno, que a pretensão de fixar uma orientação jurídico-normativa, no âmbito dessa Secretaria, está plenamente de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública, sendo embasado pelo princípio da supremacia do interesse público, princípio da legalidade, princípio da eficiência e visando ainda racionalizar as demandas e otimização de tempo e energia.

Nesse cenário, registra-se que medidas que objetivam racionalizar a demanda vem sendo muito utilizadas, inclusive pelo Poder Judiciário, sendo que o egrégio TCU não vislumbrou óbices em sua adoção, opinando pela viabilidade da utilização, desde que "envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes". Vejamos:

ACORDAM OS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, REUNIDOS EM SESSÃO DO PLENÁRIO, DIANTE DAS RAZÕES EXPOSTAS PELO RELATOR, COM FULCRO NOS ARTS. 32, INCISO II, E 34 DA LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992, C/C OS ARTS. 277, INCISO III, 282 E 287, § 11 DO R1TCU, EM: 9.1. CONHECER DOS PRESENTES EMBARGOS DE



DECLARAÇÃO, PARA, NO MÉRITO, NEGAR-LHES PROVIMENTO; 9.2. INFORMAR À ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO QUE O ENTENDIMENTO DO TCU QUANTO À EMISSÃO DE PARECERES JURÍDICOS SOBRE AS MINUTAS DE EDITAIS LICITATÓRIOS E DE OUTROS DOCUMENTOS, NOS TERMOS DO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, REFERENCIADO NOS ACÓRDÃOS 748/2011 E 1.944/2014, AMBOS PROLATADOS PELO PLENÁRIO, NÃO IMPEDE A UTILIZAÇÃO, PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, DE UM MESMO PARECER JURÍDICO EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DIVERSOS, DESDE QUE ENVOLVA MATÉRIA COMPROVADAMENTE IDÊNTICA E QUE SEJA COMPLETO, AMPLO E ABRANJA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS PERTINENTES, CUMPRINDO AS EXIGÊNCIAS INDICADAS NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55, DE 2014, ESCLARECENDO-A, AINDA, DE QUE A PRESENTE INFORMAÇÃO É PRESTADA DIANTE DA ESTRITA ANÁLISE DO CASO CONCRETO APRECIADO NESTES AUTOS, NÃO SE CONSTITUINDO NA EFETIVA APRECIÇÃO DA REGULARIDADE DA ALUDIDA ORIENTAÇÃO NORMATIVA, EM SI MESMA; E 9.3. ENCAMINHAR CÓPIA DESTE ACÓRDÃO, BEM COMO DO RELATÓRIO E DO VOTO QUE O FUNDAMENTA, AO EMBARGANTE. ACÓRDÃO Nº 2674/2014.

A falta de gestão racional da atividade administrativa clama pela adoção de soluções em bloco e padrão, de forma que resta evidente a desnecessidade de um Parecer Jurídico específico para cada caso no tocante a contratações de pequeno valor.

Na Administração Pública Municipal é muito comum, infelizmente, este ônus desnecessário, com Procuradores Jurídicos realizando mero **checklist de documentos presentes nos autos**, bem como apenas verificando exigências legais e realizando sempre as mesmas recomendações.

A medida adotada é extremamente importante, pois significa que, na prática, os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial não serão mais submetidos a análise individualizada pela Procuradoria Jurídica, sendo assim, a autoridade competente deve declarar expressamente que o processo se amolda ao parecer jurídico normativo, dispensando, portanto, a remessa dos autos à Procuradoria do Município.



Dito isso, e visando proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um checklist contendo os principais itens deste Parecer, de forma que seja possível inferir se o caso concreto se enquadra aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

Cabe mencionar que caso parem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses abrangidas pelo Parecer normativo, deverá formular consulta individualizada, para análise pontual do processo.

Nesse sentido, há necessidade extrema de consolidar entendimentos a fim de que haja maior desburocratização, otimização de tempo e energia dos Servidores e estagiários, propiciando maior efetividade e eficiência da própria instituição em sua atuação administrativa, ao ter claros os seus posicionamentos jurídicos, acarretando maior segurança jurídica para os demais órgãos da Administração Pública.

De início, o Parecer Jurídico Referencial consiste em uma manifestação genérica com objetivo de balizar os casos concretos que se amoldem no caso que abstratamente foi analisado pela Procuradoria Jurídica.

Tal modalidade tem por base o Princípio da Eficiência, evidenciado no artigo 37 da CF/88, e busca consolidar entendimentos para desburocratizar e otimizar as ações administrativas, ao mesmo tempo que garante a segurança jurídica ao caso concreto.

Este entendimento inclusive foi objeto da Orientação Normativa n.º 55 de 23 de maio de 2014, emitida pela Advocacia Geral da União, nos seguintes termos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014. O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.



II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

Neste mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União-TCU emitiu o Informativo TCU N.º 218/2014, com os seguintes dizeres:

É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado *“envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teriagerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”*. Segundo o relator, o cerne da questão *“diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”*. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU *“tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”*, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e *“a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”*, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do **Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões**



jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que *“o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”*. **Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.**

Portanto, podemos extrair dos entendimentos acima declinados que:

1. É possível a emissão de Parecer Jurídico Referencial;
2. O Parecer Jurídico Referencial tem como escopo a uniformização jurídica de consultas repetidas;
3. Editada a manifestação referencial, é desnecessário a manifestação individualizada nos casos que tratem a mesma matéria analisada, uma vez que as orientações jurídicas estão devidamente esmiuçadas no parecer jurídico emitido.
4. A área técnica responsável pela contratação direta tem a obrigação de certificar que, no caso concreto, seguiu, em todos os seus termos, o Parecer Jurídico Referencial, inclusive com verificação de checklist a ser anexado no parecer.

De forma prática, com a emissão do Parecer, caberá ao servidor responsável comparar o caso concreto as observações nele contidas, bem como, preencher o checklist que contém as principais orientações a serem observadas pela Administração Pública.

Ademais, caso haja alguma dúvida na situação fática ocasionada por situações peculiares ou mesmo que destoem da Manifestação emitida, deverá o gestor consultar a Assessoria Jurídica para que, no caso concreto, oriente e analise a questão.



DO DIREITO

DA DISPENSA DE LICITAÇÃO (Art. 24, X da Lei n.º 8.666/93)

O Procedimento Licitatório está inserido no nosso ordenamento jurídico através do artigo 37, XXI da CF/88, nos seguintes termos:

“XXI – ressaltados 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. (BRASIL, 1988)”

Com a publicação da Constituição Federal de 1988, as aquisições públicas passaram a ser precedidas da realização de procedimento licitatório que buscasse a igualdade de condições a todos os concorrentes. Apesar da regra geral, o mesmo dispositivo legal permitiu que leis específicas tratassem de ressalvas a esta imposição.

A Lei n.º 8.666/93, que trata da licitações públicas, regulamentando a permissão constitucional, trouxe no artigo 24 a Dispensa de Licitação, que é a possibilidade de pactuar com o particular sem a necessidade de procedimento licitatório.

Dentre as várias modalidades contidas no artigo 24, este Parecer esmiuçar apenas os aspectos legais relacionados as compras e locações previstas nos incisos X. Para tanto, faz-se necessário a transcrição dos artigos 24 da Lei 8.666/93 que tratam especificamente do tema, vejamos:

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; (Redação dada pela Lei nº [8.883](#), de 1994).

DAS FORMALIDADES A SEREM OBEDECIDAS

A Controladoria Geral do Município, solicitou que os procedimentos de dispensa de licitação, fundamentados no art. 24, I e II, da



Lei nº 8.666/93 – compra direta por baixo valor, sejam instruídos com as seguintes etapas/documentações:

- 1) Termo de Autuação do processo administrativo, conforme art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993;
- 2) Memorando do setor requisitante, contendo a formalização da demanda;
- 3) Avaliação prévia e relatório fotográfico emitido pelo setor de engenharia;
- 4) A Pesquisa de preço é dispensada mediante declaração de inexistência de imóveis que atendam as necessidades da Administração.
- 5) Justificativa do Ordenador de Despesa, contemplando as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda que se pretende contratar, além de evidenciar que o objeto da contratação direta atende as finalidades precípuas da administração, demonstrando que necessidades de instalação e localização são determinantes para condicionar a escolha do imóvel. Outrossim, deve conter no documento o detalhamento do planejamento da Pasta, isto é, demonstrando que a contratação direta não fora motivada pela ausência de planejamento administrativo pelo Gestor;
- 6) Demonstrativo de Reserva Orçamentária autorizada (contabilidade);
- 7) Autorização do Ordenador de Despesas;
- 8) Parecer Jurídico de análise da legalidade do procedimento;
- 9) Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista da empresa conforme art. 29 da Lei nº 8.666/93 em caso de pessoa jurídica;
- 10) Nota de Empenho de Despesa, devidamente assinada pelo Ordenador de Despesa e Chefe de finanças, conforme art. 62 da Lei nº 8.666/93;
- 11) Em caso da compra direta já estiver paga total ou parcialmente, anexar aos autos: nota fiscal com atesto (data, carimbo assinatura legível) e o comprovante de transferência bancária em nome do fornecedor;
- 12) Demais documentos da praxe administrativa da Pasta, caso necessário;
- 13) O procedimento deve ser completamente paginado, conforme art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, é obrigatório a comprovação pelo setor competente o cumprimento/juntada de todas as etapas/documentos elencados acima, inclusive oriento que as solicitações encaminhadas pela Controladoria Geral do Município sejam atestadas através do checklist anexo ao presente parecer.



Por fim, estando todas as recomendações exaradas neste Parecer devidamente cumpridas, entendo que estarão cumpridas as exigências legais e administrativas para formalização de procedimentos de contratação direta em decorrência de compras e locações de imóveis fundamentadas no inciso X do Artigo 24 da Lei das Licitações.

CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, emito o presente **PARECER REFERENCIAL** para que esta Secretaria Municipal de Administração e Planejamento – SEMAP, siga as orientações nele contidas, e assim possa juridicamente formalizar os processos de dispensa de licitação em decorrência de compras e locações de imóveis, fundamentados no inciso X do Artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Na formalização do procedimento de dispensa é fundamental a emissão de certidão, pelo setor competente, do enquadramento e cumprimento da situação fática as orientações aqui exaradas.

Da mesma forma, é obrigatória o preenchimento do checklist atestando a existência de cada formalidade nele exigida nos autos processo a ser formalizado.

Encaminho o devido processo à Comissão Permanente de Licitação, para dar continuidade no feito.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Prainha - PA, 04 de janeiro de 2023.

Atenciosamente,

JACKSON PIRES CASTRO SOBRINHO
PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL
PORTARIA Nº 262/2019-PMP/GP

Para meditação: Porque Deus amou o mundo de tal maneira que deu o seu Filho unigênito, para que todo aquele que nele crê não pereça, mas tenha a vida eterna. João 3:16.