

PARECER JURÍDICO Nº 041/2022

Processo Licitatório nº: 7/2022-05 - PMI

Modalidade: Dispensa de Licitação

Objeto: Locação de Imóvel para sediar o Conselho de Assistência Social, Conselho do Direito do Idoso e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Localizado na Trav. 07 de Setembro, nº 49, Bairro Centro – Itupiranga/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA SEDIAR O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONSELHO DO DIREITO DO IDOSO E O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. LOCALIZADO NA TRAV. 07 DE SETEMBRO, Nº 49, BAIRRO CENTRO – ITUPIRANGA/PA. ART. 24, DA LEI Nº 8.666/1993.

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, para sediar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, situada na Trav. 07 de Setembro, nº 49, Bairro Centro – Itupiranga/PA, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, pelo valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Para instruir os autos, foi acostado ao presente pedido, além de outros, os seguintes documentos: Memorando nº 50/2022 – encaminhando solicitações para instauração de processo licitatório (fls. 02); Memorando nº 45/2022 – solicitando autorização para instauração de processo licitatório (fls. 03); Ofício nº 170/2022 da Secretária de Assistência Social solicitando a abertura de processo licitatório (fls. 04); Ofício nº 1028/2021 que solicitou aditivo do contrato nº 2021038 (fls. 05); Termo de Referência e Justificativa com especificação do objeto (fls. 06-09); Solicitação de despesa nº 20220321006 (fls. 10); Documentos pessoais da locadora e contrato particular de compra e venda do imóvel (fls. 11-14); Certidões fiscais atinentes ao imóvel e em nome da locadora (fls. 14-19); Autorização do Gestor Municipal, para abertura de licitação pública (fls. 21); Instauração do Processo Administrativo (fls. 22); Parecer técnico de avaliação do imóvel (fls. 23-27); Despacho solicitando informações do setor de contabilidade (fls. 28); Informações do Diretor de Contabilidade sobre a existência de crédito orçamentário (fls. 29); Despacho encaminhando o processo Administrativo ao Gabinete do Prefeito (fls. 30);

Autorização do Gestor Municipal, para abertura do procedimento licitatório (fls. 31); Portaria de nomeação dos membros da comissão permanente de licitação (fls. 32); Minuta do Contrato (fls. 38-46) e; Despacho encaminhando o processo licitatório a esta Procuradoria (fls. 47).

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 38¹, 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.”*².

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.

Cumprе 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.

Por fim, de acordo com recomendações da Controladoria Geral da União, a emissão do presente parecer não demonstra endosso no mérito administrativo, sendo esta competência da área técnica competente da Administração:

*Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado **O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.** Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

¹ 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.

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

FUNDAMENTAÇÃO

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, 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:*

(...)

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 competição³.

Coube a Lei de licitações nº 8.666/93 disciplinar as emanções 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

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

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 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; (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 precípuas da Administração; b) necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha; c) preço compatível com o valor de mercado; d) avaliação prévia.

No caso em apreço, consta dos autos que houve a avaliação prévia do imóvel pelo corretor e avaliador, Sr. Luziel da Silva de Souza, CRECI nº 4878-PA/AP. Contudo, não constou dos autos documentação que comprove o vínculo do referido profissional com a Prefeitura Municipal de Itupiranga, se faz parte de Comissão de Avaliação, notadamente dos nomeados pela Portaria nº 200/2022, de 15 de março de 2022.

Conforme portaria referenciada, existe Comissão de Avaliação de Valores Imobiliários, que tem competência para fins de avaliação de imóveis de interesse de locação pelo Município.

Sobre a locação de imóvel pela Administração Pública, o mestre Marçal Justen Filho⁴ lembra que “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 autor⁵:

[...] 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

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

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



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.

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 de 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; Valor; Prazo; Amparo Legal; Execução do Contrato; Vigência e Validade; Encargos da Contratante; Encargos da Contratada; Obrigações Sociais, Comerciais e Fiscais; Obrigações Gerais; do Acompanhamento e Fiscalização; Atestação dos Serviços; da Despesa; do Pagamento; Alteração do Contrato; do Aumento ou Supressão; Penalidades; casos de Rescisão; da Vinculação ao Edital e a Proposta da Contratada e; do Foro.

Atende, portanto, as exigências contidas no artigo supracitado.

SUGESTÕES

Da análise aprofundada dos autos, verifico a ausência de alguns documentos tidos como essenciais ao procedimento de dispensa de licitação, para que os princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade ou

probidade administrativa, publicidade e eficiência sejam devidamente respeitados.

Desta forma, entendo ser prudente que para prosseguimento do presente processo licitatório de locação do imóvel, esteja presente nos autos os seguintes documentos: **a)** Escritura Pública ou Registro do Imóvel e/ou Título Definitivo, pela pessoa indicada como proprietária; **b)** quanto ao parecer técnico de avaliação, seja realizado pela Comissão de Avaliação da Prefeitura, ou, seja comprovado o vínculo do profissional que emitiu o parecer acostado aos autos com a Prefeitura.

CONCLUSÃO

Sendo assim, diante às orientações despendidas, a documentação colacionada aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Procuradoria, bem como, a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, **OPINO** pelo prosseguimento do processo administrativo, adotando a modalidade de dispensa de licitação, com as observações/sugestões acima mencionadas, salvo entendimento superior contrário a este parecer opinativo.

No mais, a minuta do contrato apresentada encontra-se aprovada, eis que, segue as determinações estabelecidas na Lei 8.666/93.

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

Itupiranga/PA, 11 de abril de 2022.

ANTONIO MARRUAZ DA SILVA
Procurador Geral
Portaria nº 014/2022

EUCLIDES CUNHA RAMALHO
OAB/PA 28.947
Assessor Jurídico