



**Ref.: Processo n. 212/2008 – ASJUR/SESAU**

**Interessado:** Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua.

**Assunto:** Locação de imóvel urbano não residencial para a instalação e implantação do Programa Farmácia Popular do Brasil no Bairro da Jaderlândia.

**Parecer nº 137/2008-ASJUR/SESAU**

**Senhora Secretária,**

### **1. RELATÓRIO:**

Instados a nos manifestar a respeito do pedido de locação de imóvel urbano para fins não residenciais destinado à atender o Programa do Governo Federal Farmácia Popular do Brasil, solicitada pela Diretoria Técnica da Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua, estabelecemos as seguintes considerações.

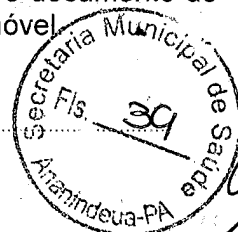
Segundo a Diretoria Técnica, levando-se em consideração a necessidade de promover a universalização do acesso da população aos medicamentos, deve-se proceder a locação de imóvel urbano, para fins não residenciais, para a instalação do Programa Farmácia Popular do Brasil, no Bairro da Jaderlândia, a fim de atender a comunidade daquela área.

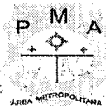
Foram realizados alguns estudos nos imóveis da área, com o intuito de escolher uma propriedade que melhor atenda a necessidade do Programa Farmácia Popular do Brasil, e dentre vários imóveis foi indicado para o início do processo de locação, o situado na à Rua União, n. 02, Bairro Jaderlândia, pois é uma propriedade localizada em via de fácil acesso, com uma área construída que atinge a filosofia do programa.

Ressalta que a locação deste imóvel irá beneficiar a população desta localidade, uma vez que está situada em via principal de circulação do respectivo bairro, oferecendo infra-estrutura básica de serviço, e que o referido imóvel atende as exigências do Manual Básico do Programa Farmácia Popular do Brasil, no que concerne as áreas devidamente adaptadas, oferecendo estrutura de acordo com as exigências sanitárias.

Iniciado os procedimentos, os autos deste processo foram para a Diretoria de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde de Ananindeua, para ser realizado uma estimativa de custos de despesa, para uma possível locação, de imóvel urbano, para a implantação da Farmácia Popular do Brasil, sendo apresentado pela proprietária do bem imóvel uma proposta de R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais) mensais, por um período de 12 (doze) meses.

Juntamente com a proposta, foram apresentados os demais documentos necessários para a locação do bem imóvel, como a Carteira de Identidade e o Cadastro de Pessoa Física da proprietária, o comprovante de endereço da proprietária, o documento de registro público da propriedade devidamente autenticado e o CROQUI do imóvel.





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

A Secretária de Saúde de Ananindeua autorizou o início do procedimento de locação do referido imóvel, sendo o processo enviado para a Diretoria de Planejamento e Orçamento que indicou a Dotação Orçamentária discriminada, a seguir:

Funcional Programática: 10.301.0015.2193.

Elemento de Despesa: 3390-36.

Fonte do Recurso: 02.29.

Após este trâmite o processo seguiu para a Procuradoria Geral do Município, com a solicitação, para que fosse realizada uma avaliação prévia do imóvel citado, com o objetivo de verificar as condições estruturais do mesmo, bem como a sua localização e a compatibilidade da proposta com o valor de mercado.

O processo foi encaminhado para o engenheiro da Prefeitura, Sr. Guilherme Rodrigues Sicsú, 954-D. CREA 1ª Região, para realizar a avaliação prévia do imóvel. Com objetivo de avaliar o valor do aluguel proposto aponta como justo preço o valor de R\$-1.100,00 (hum mil e cem reais) por mês, observando as normas técnicas que regem as avaliações de imóveis, levando em consideração o valor do imóvel (terreno+área), aplicando a taxa de rentabilidade de 1% (um por cento).

A avaliação prévia realizada aponta também, que o imóvel em tela mede aproximadamente 7,06m de frente, 12m do lado direito, 12m do lado esquerdo e 7,06 de fundos, estando em razoável estado de conservação, estruturada em concreto armado e alvenaria, com acabamentos de suas dependências em material de boa qualidade e com as instalações hidro-sanitárias e elétricas em perfeito estado de conservação.

Por fim, ressalta que a região metropolitana onde se localiza o imóvel é contemplada por razoável infra-estrutura urbana, tais como: pavimentação asfáltica, iluminação pública, rede de telefone, rede de águas pluviais, sendo também beneficiada por regular rede de serviços comunitários e públicos tais como escola, transporte coletivo, feira livre, pequena rede de comércio e outros.

Os autos foram encaminhados para a Assessoria Jurídica da Secretaria de Saúde de Ananindeua, para tomar as providências legais cabíveis.

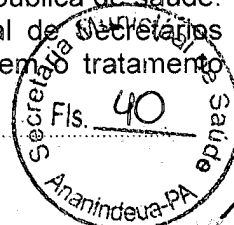
É o relatório.

## II - DO MÉRITO

O programa Farmácia Popular do Brasil tem como um dos seus principais objetivos a ampliação do acesso da população aos medicamentos básicos e essenciais, diminuindo, assim o impacto do preço dos remédios no orçamento familiar.

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e de instituições brasileiras indicam que as famílias de menor renda destinam 2/3 (dois terços) dos gastos com saúde, para a compra de remédios.

O Ministério da Saúde, em conjunto com as Secretarias Estaduais e Municipais de saúde, emprega esforços contínuos para a elevação dos recursos destinados à aquisição dos medicamentos de distribuição gratuita na rede pública de saúde. Ao lado disso, conforme levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), mais de 50% dos brasileiros interrompem o tratamento médico devido à falta de recursos para adquirir os respectivos remédios.





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

O Programa Farmácia Popular do Brasil baseia-se na efetivação de parcerias com **prefeituras**, governos estaduais, órgãos e instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos de assistência à saúde. Seus objetivos característicos e suas peculiaridades na forma de implementação indicam um caminho perene de articulação multiinstitucional, das diferentes esferas de governo e com distintos atores da sociedade, na busca de soluções para uma complexa demanda social, que é a garantia de assistência farmacêutica a toda população do país.

Portanto, o governo federal, por intermédio do Ministério da Saúde, vem implementando ações que buscam promover a ampliação do acesso da população aos medicamentos, como um insumo estratégico da Política de Saúde, buscando assegurar fácil e eficiente acesso àqueles considerados básicos e essenciais à população.

Consoante ao disposto na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90), que consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, enquanto se reafirmam os princípios da universalidade, integralidade e equidade, conjugando-os com a pressuposição do caráter complementar do setor privado, colabora-se na adoção de medidas destinadas a assegurar o acesso universal a um elenco de medicamentos classificados como essenciais, fortalecendo as estruturas dos serviços públicos de saúde.

As peculiaridades do mercado farmacêutico brasileiro repercutem de forma relevante no processo de elaboração e execução de políticas públicas, principalmente na Assistência Farmacêutica (Resolução n. 338, Conselho Nacional de Saúde, 6 de maio de 2004), apontando para a necessidade de adoção, pelo governo federal, de mecanismos de inclusão traduzidos na ampliação do acesso aos medicamentos e à assistência farmacêutica.

A Lei n. 10.858, de 13 de abril de 2004, autoriza a fundação Oswaldo Cruz a distribuir medicamentos, mediante o ressarcimento de seus custos, com vistas a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais a baixo custo, gerando ampliação do acesso a medicamento por parte da população, inclusive a atendida hoje por serviços privados de saúde. O Ressarcimento de custos tratado na lei é diferente de venda comercial, na medida em que não visa ao lucro para as unidades do programa, tampouco para os que as mantêm.

Nesse contexto, foi instituído o Programa Farmácia Popular do Brasil, por meio do Decreto n. 5.090, de 20 de maio de 2004, cujo foco principal é a implantação da rede Farmácia Popular do Brasil, em parcerias governamentais estaduais e **municipais**, bem como instituições da área de saúde e instituições da área de ensino superior (IES) sem fins lucrativos para a instalação de unidades do programa em locais estratégicos no País, por meio de convênios com a Fiocruz, tendo com interveniente o Ministério da Saúde.

O Programa Farmácia Popular do Brasil, no âmbito do Programa Saúde do Governo Federal e no contexto das ações de assistência farmacêutica, deve ser considerado como uma política pública com um importante objetivo que é a ampliação do acesso da população a medicamentos essenciais.

O Programa destina-se ao atendimento igualitário de pessoas usuárias ou não de serviços públicos de saúde, mas principalmente, daquelas que utilizam os serviços privados de saúde, e que têm dificuldades em adquirir medicamentos de que necessitam em estabelecimentos farmacêuticos comerciais.





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

Por vezes, estas dificuldades levam ao não cumprimento regular do tratamento. Nesse caso, quando se trata de doenças crônicas como hipertensão e diabetes, a eventual utilização irregular de medicamentos compromete os resultados esperados com o tratamento. A consequência natural é o agravamento do quadro e o aparecimento de complicações que, em muitos casos, são tratadas nos serviços ligados ao sistema único de saúde.

Dessa forma considera-se que a possibilidade de aquisição de medicamentos a baixo custo na Farmácia Popular, repercutirá em melhorias das condições de saúde da população-alvo.

O acesso aos benefícios do Programa é assegurado mediante a simples apresentação do receituário médico ou odontológico, prescrito de acordo com a legislação vigente, contendo um ou mais medicamentos disponíveis.

Além de possibilitar o acesso irrestrito das pessoas que necessitam de medicamentos, a exigência da receita para todos os medicamentos disponíveis inibe a automedicação, que se configura em um grave problema de saúde pública.

O Programa disponibiliza um elenco de medicamentos, estabelecido com base em evidências científicas e epidemiológicas que indicam sua aplicação segura e eficaz no tratamento de doenças e agravos prevalentes na população do país.

Cumpre-nos ressaltar que a instalação do serviço público acima mencionado **necessita** de prédio que melhor atenda ao interesse público e a finalidade proposta, restando evidente a sua destinação.

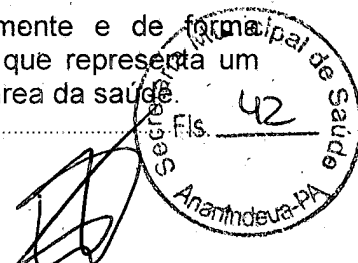
O imóvel em comento destina-se a acolher o Programa Farmácia Popular do Brasil, objetivando a instalação de uma equipe, para atender a população mais carente daquela localidade.

Assim, a Diretora Técnica constatou que o imóvel situado no Município de Ananindeua, Estado do Pará, situado à Rua União, n. 02, Bairro Jaderlândia II, Ananindeua – PA, de propriedade do **Sr. RUBENS DE ALMEIDA REGO**, portador do RG nº 1352777, 2ª. Via PC/PA, e inscrito no CPF sob o nº 062.100.232 – 15 está apto a atender a Farmácia Popular do Brasil.

Ora, sabe-se da dificuldade de encontrar imóvel que esteja totalmente apto à instalação do Programa Farmácia Popular do Brasil na localidade na qual se pretende e que o ideal de edificação seria aquela construída especificamente para este fim pela Administração Pública Municipal. Entretanto, sabe-se, também, que por hora tal realização não pode ser concretizada dada insuficiência dos recursos financeiros deste Município e a urgência que o caso requer.

Tal circunstância, no entanto, não pode ser fator impeditivo à instalação da Farmácia Popular do Brasil no bairro do Jaderlândia, e ao prosseguimento do Programa, uma vez que a ausência de prédio próprio pode ser suprida por um imóvel alugado e que satisfaça o interesse e necessidade da Administração, em atenção ao princípio da razoabilidade.

Logo, o serviço público deve ser prestado continuamente e de forma adequada, atrelado ao princípio da Supremacia do Interesse Público, que representa um dos pilares da Administração Pública, principalmente quando envolve a área da saúde.





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

Nesse contexto, deve ser levado em consideração que a atuação administrativa deve ser embasada nos princípios norteadores da Administração Pública que correspondem aos alicerces da ciência e deles decorre todo o sistema normativo.

À luz do art. 37 da Constituição Federal, os princípios são aplicáveis aos três Poderes e a Administração Pública Direta e Indireta, outros, assumem a mesma natureza quando consagrados expressamente pela norma legal.

Denotamos que o ato administrativo ora analisado atende ao princípio da motivação, já que este também é imprescindível para o controle sobre a atividade administrativa.

O mestre Celso Antonio Bandeira de Melo associa o princípio ao dever de a Administração justificar seus atos, devendo ser "prévia ou contemporânea à expedição do ato" (Curso de direito administrativo, cit., p.83).

Não obstante a regra geral ser a realização de Licitação, antes da celebração dos contratos firmados pela Administração Pública, Direta e Indireta, existem hipóteses em que o procedimento licitatório torna-se dispensável, conforme a ilação do artigo 24 da Lei nº 8666/93, *in verbis*:

*"Art. 24: É dispensável a Licitação...."*

Assim, tratando de um imóvel que atende aos requisitos exigidos à prestação do serviço público, cuja avaliação prévia realizada aponta que a propriedade possui boa localização, contemplada de razoável infra-estrutura urbana, tais como: pavimentação asfáltica, iluminação pública, rede de telefone, de águas pluviais e outros. É igualmente beneficiada por satisfatória rede de serviços comunitários e públicos, tais como: escola, transporte coletivo, segurança pública, pequena rede de comércio, feira livre, etc.

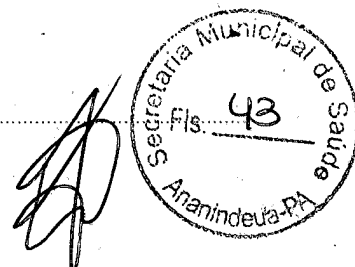
Ademais, o imóvel é composto de uma recepção, sala de espera, de uma sala de espera, um salão de atendimento, um escritório de administração, um almoxarifado, uma copa-cozinha e dois banheiros, sendo uma propriedade que se encontra em razoável estado de conservação, estruturada em concreto armado e alvenaria, com acabamento de suas dependências em materiais de primeira qualidade e instalações hidro-sanitárias e elétricas em perfeito estado de conservação.

Portanto, tem por fim melhor atender a população, impõe-se a realização de Dispensa da Licitação, nos termos do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

*"Art. 24: É dispensável a Licitação...."*

*X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preponderantes 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)*

O mestre Marçal Justen Filho, na obra "Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos", p. 250, ressalta:





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

*"A contratação depende, portanto, da evidencição de três requisitos, a saber: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros do mercado."*

Nesse contexto, vejamos se os requisitos estão sendo atendidos no caso em tela, **demonstrando a razão da escolha do imóvel e justificativa do preço:**

- 1) A locação do imóvel tem por finalidade atender o interesse público, com a instalação do Programa Farmácia Popular do Brasil no bairro do Jaderlândia;
- 2) A propriedade se encontra em razoável estado de conservação, estruturada em concreto armado e alvenaria, com acabamento de suas dependências em materiais de primeira qualidade e instalações hidro-sanitárias e elétricas em perfeito estado de conservação. Esclarece-se, oportunamente, que o Município de Ananindeua possui muitas áreas que são invasões ou são antigas invasões, cujas localidades devem ser assistidas pelo Poder Público Municipal;
- 3) Segundo a avaliação prévia realizada no imóvel em questão, o "justo valor do aluguel" seria R\$-1.100,00 (hum mil e cem reais), **cujo laudo é meramente técnico e opinativo.**

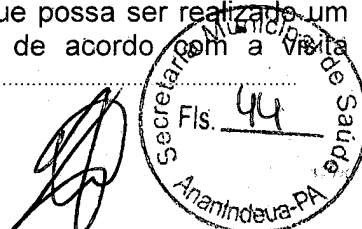
Relativamente a avaliação prévia do imóvel, o justo preço do aluguel apontado pelo engenheiro técnico responsável é de R\$-1.100,00 (hum mil e cem reais), observando as normas técnicas que regem as avaliações de imóveis, levando em consideração o valor do imóvel (terreno+área), aplicando a taxa de rentabilidade de 1% (um por cento).

Entretanto, o laudo de **avaliação é eminentemente técnico e referencial**, indispensável para que a Administração Pública tenha um valor que seja parâmetro para suas contratações relativas as locações de imóveis, evitando, dessa forma, a realização de contratos com valores desarrazoáveis e abusivos.

Ocorre, que a proposta do Sr. Rubens de Almeida Rego foi no valor de R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais) mensais. Como este valor ultrapassa em R\$ 700,00 (setecentos reais) mensais o valor apontado pelo laudo técnico do engenheiro da Prefeitura de Ananindeua, o proponente foi chamado na Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua, para apresentar nova proposta, sendo o valor de R\$ 1.700,00 (hum mil e setecentos reais) o montante mínimo apresentado pelo Sr. Rubens, valor este aceito pela SESAU, como se pode verificar nos esclarecimentos expostos a seguir.

Pode-se verificar a existência de vários fatores que possibilitam a realização da referida locação, dentre os quais se destacam:

1. A realização do laudo de avaliação do imóvel pelo engenheiro da prefeitura é eminentemente técnico, referencial e opinativo, não vinculando a administração pública a qualquer análise do profissional em tela;
2. Para a instalação do Programa Farmácia Popular é necessário que determinado imóvel dê condições para que possa ser realizado um atendimento adequado a população, e de acordo com a visita





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

- técnica realizada por servidores da Secretaria de Saúde de Ananindeua foi observado que o imóvel oferece condições para o funcionamento de uma Unidade.
3. Ressalta-se, **mais uma vez**, sobre a dificuldade de encontrar imóvel que esteja totalmente apto à instalação de uma Farmácia Popular na localidade na qual se pretende e que o ideal de edificação seria aquela construída especificamente para este fim pela Administração Pública Municipal. Entretanto, sabe-se, também, que por hora tal realização não pode ser concretizada dada insuficiência dos recursos financeiros deste Município e a urgência que o caso requer.
  4. Trata-se de um imóvel que atende aos requisitos exigidos à prestação do serviço público, cuja avaliação prévia realizada aponta que a propriedade possui boa localização, contemplada de razoável infra-estrutura urbana, tais como: pavimentação asfáltica, iluminação pública, rede de telefone, de águas pluviais e outros. É igualmente beneficiada por satisfatória rede de serviços comunitários e públicos, tais como: escola, transporte coletivo, segurança pública, pequena rede de comércio, feira livre, etc.
  5. Novamente, pode-se destacar que o Município de Ananindeua possui muitas áreas que são invasões ou são antigas invasões, cujas localidades devem ser assistidas pelo Poder Público Municipal e a casa que se pretende locar é uma das únicas que se encontra com a documentação regular.
  6. Por fim, ressalta-se que a locação do imóvel tem como objeto a instalação do Programa Farmácia Popular do Brasil, o que demonstra que a rotatividade de pessoas dentro do imóvel será grande, ocasionando um grande desgaste no mesmo, o que viabiliza o pagamento do aluguel no valor da proposta do Locador.

Entretanto, não se pode olvidar que existem outros fatores que influenciam diretamente nos preços dos aluguéis, alguns deles de cunho subjetivo do proprietário, bem como, se for considerada a destinação do imóvel a ser locado uma vez que não será utilizado para fins não residenciais, com eventual risco de dano dado ao fluxo de pessoas e acesso ao público.

Ora, dentre os princípios que regem a Administração Pública, o Administrador deve atender ao princípio da razoabilidade, que tem cabimento no exercício da discricionariedade administrativa. Há discricionariedade quando a lei confere ao administrador público porção de liberdade, para que este, mediante critérios de conveniência e oportunidade, possa escolher a alternativa mais adequada à solução do caso que lhe é apresentado. Tal escolha a ser realizada pelo administrador, há de atender ao princípio em tela, bem como ao princípio da proporcionalidade, ou seja, a proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar.

Consubstanciada no princípio da razoabilidade e o da proporcionalidade, a Sra. Secretária autorizou a abertura do procedimento, em face da relevância dos serviços que serão prestados em melhores condições, propiciando o desenvolvimento adequado do programa Farmácia Popular do Brasil, privilegiando o atendimento a saúde a todos os munícipes daquela área.





Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

Não obstante, devemos observância ao disposto no art. 26, da Lei nº 8.666/93, a seguir:

**Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)**

Ressaltamos que a publicidade é obrigatória como requisito de eficácia da atividade administrativa, a fim de facilitar o controle e possibilitar a execução.

Ainda, o mesmo dispositivo ressalta os elementos que devem compor o processo, **no que couber**:

Art. 26...

**Parágrafo único.** O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, **será instruído, no que couber**, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, **quando for o caso**;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

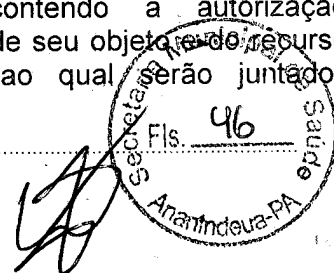
III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

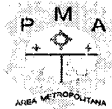
Depreende-se do dispositivo retro mencionado que no caso de locação de imóvel deve estar configurada a razão da escolha do imóvel e a justificativa do preço respectivo, o que no entender desta Assessoria resta demonstrado nos autos.

Com relação a formalização do processo, é imperioso que sejam tombados e autuados, devidamente numerados, todos os atos necessários que envolve a vontade da Administração para que se resguarrem os interesses da Administração, adequando ao que dispõe o art. 38 da Lei 8.666/93.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto, o recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.








Prefeitura Municipal de Ananindeua  
Secretaria Municipal de Saúde  
Assessoria Jurídica

### III – DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, verificamos no presente caso a existência dos requisitos essenciais para aplicação do disposto no art. 24, inciso X da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual concluímos pela adoção do procedimento de **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, para locação de imóvel urbano, para fins de instalação do Programa Farmácia Popular do Brasil, atendendo aos princípios basilares que regem a Administração Pública, dispostos expressamente no caput do art. 37 da CF, e em face da supremacia do interesse público.

É o entendimento que submeto à superior consideração.

Ananindeua/PA, 07 de março de 2008.

  
**Walter José da Silva Brito Junior**  
Assessor Jurídico/SESAU

De acordo com o Parecer nº 137/2008 – ASJUR/SESAU  
Encaminhe-se ao gabinete da Secretária.

**Alessandra Teixeira do Vale**  
Coordenadora da Assessoria Jurídica/SESAU

