



PARECER JURÍDICO Nº 150

PROCESSO DISPENSA LICITAÇÃO Nº 7/2021-0025



INTERESADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO- LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA FINS NÃO RESIDENCIAIS OBJETIVANDO O FUNCIONAMENTO DO SETOR DE PATRIMÔNIO EM ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ACARÁ/PA.

PARECER

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL, DISPENSA DE LICITAÇÃO, INCISO X, DO ARTIGO 24, DA LEI FEDERAL Nº 8.666, DE 1993. ATENDIMENTO NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, 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.

O parecer jurídico 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 aos de natureza técnica, parte-se 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.

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 desses observar se os seus atos estão dentro de 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 quem praticou determinado ato e se tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si só, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento, mas é aconselhável a presença deles.

Finalmente, é 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 24/06/2021, pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Iran da Silva Pereira, à Comissão Permanente de Licitação, Ofício nº 256/2021-GAB/SEMAD/P.M.A. para ser providenciado o devido processo administrativo de locação de imóvel de propriedade de João jakson Monteiro da Fonseca localizado na Travessa Duque de Caxias nº 200, esquina com a Avenida Comandante Pedro Vinagre, bairro Alegria no Município de Acará pelo valor mensal de R\$4.000,00 (quatro mil reais), pelo período de 05/07/2021 a 31/12/2021, na modalidade Dispensa de Licitação à ser destinado para uso do setor de patrimônio, tudo conforme levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Administração, contendo Justificativas; Dados do Contrato; Dotação Orçamentária, Ofício devidamente assinado pelo Sr. Secretário de Administração, doc. às fls. 002/003 dos autos.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 256/2021-GAB/SEMAD/P.M.A. assinado pelo Secretária Municipal de Administração com a justificativa de contratação; Dados do Contrato e Dotação Orçamentária, fls. 003/004;
- b) Proposta de Locação de Imóvel ofertada pelo Sr. João Jakson Monteiro da Fonseca encaminhada ao Secretário de Administração, às fls. 004 dos autos;
- c) Instrumento Particular e Contrato de Doação Gratuita, fls. 005/006 dos autos;
- d) Certidão Negativa de Imóvel expedida pela Secretaria de Finanças do Município de Acará, às fls. 007;
- e) Boletim de Cadastro Imobiliário – BCI, às fls. 008 dos autos;
- f) Croquis do Imóvel objeto do contrato, às fls. 009 dos autos;
- g) Recibo de Pagamento de IPTU às fls. 010 dos autos;



- h) Demonstrativo de Pagamentos de tributo, às fls. 011 dos autos;
- i) Cópia da RG e CPF de João Jakson Monteiro da Fonseca, às fls. 012 dos autos;
- j) Conta de Energia elétrica do imóvel em nome de João Jakson, às fls. 13 dos autos;
- k) Cópia do Cartão de Crédito Visa/Ourocard de João Jakson Monteiro da Fonseca às fls. 014 dos autos;
- l) Laudo técnico de Avaliação de Locação de Imóvel Urbano, às fls. 015/017 dos autos;
- m) Relatório Fotográfico – Fotos do Imóvel, às fls. 018 dos autos;
- n) Despacho para Solicitação de Dotação Orçamentária, às fls. 019 dos autos;
- o) Despacho do Setor de Contabilidade ao Prefeito informando haver dotação orçamentária para suportar as despesas; saldo orçamentário suficiente a suportar os gastos, às fls. 020;
- p) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do ordenador de despesas, Prefeito Municipal de Acará, Pedro Paulo Gouvea Moraes, às fls. 021 dos autos;
- q) Despacho do Prefeito para Solicitação de Contratação/Aquisição, às fls. 022, dos autos;
- r) Termo de Autuação do Processo Administrativo, às fls. 023 dos autos;
- s) Portaria nº 395/2021 GP/PMA designando Presidente da Comissão Permanente de Licitação;
- t) Termo de Abertura de Processo Administrativo de Dispensa de Licitação, às fls. 025/026 dos autos;
- u) Despacho de Processo para Avaliação Jurídica, às fls. 027/028 dos autos;
- v) Minuta de Contrato, às fls. dos autos;

O Pedido de Parecer Jurídico foi encaminhado, através de despacho do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. Antônio Rubens Oliveira de Oliveira Junior, para a Procuradoria do Município de Acará para análise e parecer jurídico sobre a Dispensa de Licitação para Locação de Imóvel Urbano. Está declarado no Despacho as seguintes ocorrências processuais, às fls. 027/028, o que segue:

1. *“Solicitação Inicial encaminhado pela Unidade Requerente;*
2. *Avaliação de preço, realizada pelo Setor Competente, evidenciando que o valor está de acordo com o praticado no mercado, com o valor global de R\$24.000,00 (Vinte e Quatro Mil reais);*
3. *Documentação de Habilitação do (a) locatário (a) na forma do procedimento respectivo;*
4. *Ratificação da existência de dotação orçamentária para o custeio da despesa;*

Da Justificativa e Fundamentação



No caso apresentado, a dispensa de licitação justifica-se pela ausência de imóvel que se enquadre a finalidade solicitada pela administração, de acordo com o objeto supracitado, na forma do Art. 24, inciso X da lei 8.666/93.

Sobre o solicitado passamos a opinar:



III – DAS CONSIDERAÇÕES

Versam os presentes autos sobre a possibilidade de locação de imóvel urbano, pertencente a JOÃO JAKSON MONTEIRO FONSECA, pessoa FÍSICA, brasileiro, casado, comerciante, CPF Nº 218.351.012-91, RG 5017300 PC/PA, residente e domiciliado na Travessa Duque de Caxias, 200, bairro Alegria, Acará/Pa, CEP 68.690-000, pelo período de 05/07/2021 a 31/12/2021, imóvel este localizado na Travessa Duque de Caxias n] 200 esquina com a Avenida Comandante Pedro Vinagre, bairro alegria, cidade de Acará, município de Acará/Pa para atendimento necessidade da Secretaria Municipal de Administração, mais precisamente para funcionamento do Setor de Patrimônio do Município de Acará, através da 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 8.666/1993, 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.*

Às fls. 015/017 dos autos há o Laudo técnico de Avaliação de Locação de Imóvel Urbano que analisa esses dois pressupostos imprescindíveis concluindo que o imóvel é adequado e o preço está compatível com o de mercado.

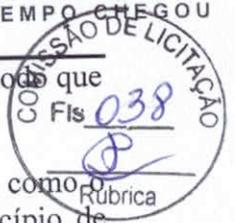
Embora a locação de imóveis esteja enquadrada nos casos de dispensa doutrinadores têm entendido que se caracteriza por inexigibilidade, justo pela ausência de benefício de outros imóveis, tese essa defendida pelo administrativista Marçal Justen Filho (in comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 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 considerado pela Administração como o mais apropriado devido atender as necessidades do Setor de Patrimônio do Município de Acará segundo a Justificativa do Secretário de Administração ao afirmar:



“JUSTIFICATIVAS

O procedimento faz-se necessário em virtude do município não dispor de imóvel próprio para tal finalidade, das características de localização, fácil acesso, o valor da locação foi o melhor levando em consideração custo/benefício.”

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:

(...)

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.

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.



O imóvel deve estar pronto e apto a ser utilizado, não podendo ser em fase de construção/inacabado ou em planta, conforme entendimento do TCU abaixo narrado.

Destaca-se que 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. "

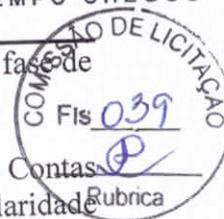
Portanto, os raros e incomuns casos já enfrentados pelo Tribunal de Contas evidenciam que a tese aqui defendida, no sentido de que, em se tratando de edificação, a Administração deve orientar-se para a escolha de um imóvel pronto e acabado, que possa atender plenamente as suas necessidades, é a melhor 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 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 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 doutrinador Marçal Justen que antes de promover a contratação, na situação apresentada, deve ser cumprido 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.

Entende-se estar autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verificam na Justificativa apresentada pelo Secretário de Administração 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, declarado pelo Laudo de Avaliação de Locação de Imóvel Urbanos, às fls. 015/017, está compatível com o praticado no mercado, conforme atestado pela Engenheira Civil Edna da Silva Barbosa Costa ao concluir seu Laudo.

É sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Termo de Ratificação que será assinado pelo Ordenador de Despesas, no caso o Prefeito Municipal contido às fls. 022. É obrigatório a publicação do Termo no Órgão de Imprensa Oficial, 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, tendo sua Minuta às fls. 029/033 a qual vislumbra-se que está de acordo com o seu objeto e com a legislação pertinente, além da previsão orçamentária, a qual já existe nos autos às fls. 020/021.

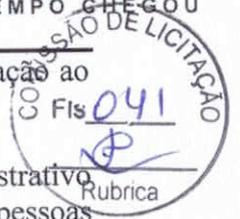
Pelo exposto, conclui-se que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o cumprimento das





condicionantes exigidas, através de prévia avaliação, e da necessidade do bem em relação ao serviço a que se propõe.

Salienta-se que é necessário que as folhas do Processo Administrativo estejam devidamente numeradas e todos os termos e despachos assinados pelas pessoas competentes e a inerente publicação do Termo na Imprensa Oficial.



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, que o Secretário de Administração escolheu esse imóvel como o mais adequado e que a Minuta do Contrato atende às condições legais, esta Procuradoria Municipal manifesta-se pela POSSIBILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, para locação de imóvel urbano, pertencente a JOÃO JAKSON MONTEIRO DA FONSECA, pessoa física, já qualificada ao norte pelo período 05/06/2021 a 31/12/2021 para atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Administração/Setor de Patrimônio, 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 opinativo que submetemos à superior consideração de quem de direito.

Este é o parecer, s.m.j.

Acará, 30 de junho de 2021.

Nayana Melo
Nayana Soeiro de Melo – OAB/PA 12.463
Procuradora Geral do Município de Acará