

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

PARECER JURIDICO Nº 279/2022/PGM/PMAC	
PROCESSO	Nº 2912224-B/2022/SEMAF/PMAC
MODALIDADE	Dispensa de licitação
ASSUNTO	Locação de imóvel destinado ao funcionamento da Sala do Empreendedor, para atender as demandas da Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa/PA.

ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Mun. de Augusto Corrêa
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO-CPL

RECEBI
EM: 30 / 12 / 2022

HORÁRIO:

Responsável

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DA SALA DO EMPREENDEDOR, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA/PA. PARECER PELA POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBSERVADAS TODAS AS CONSIDERAÇÕES TECIDAS AO LONGO DO OPINATIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal de contratação direta para locação de imóvel destinado ao funcionamento da Sala do Empreendedor, para atender as demandas da Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa/PA.

Conforme previsão legal do Parágrafo Único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, o processo licitatório é submetido à análise jurídica prévia desta Procuradoria.

É o breve relatório. Segue análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

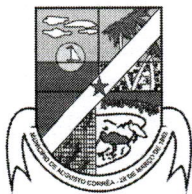
Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

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.

Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção a regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em “...casos especificados na legislação...”.

De acordo com esta premissa, o artigo 2º da lei 8.666/93 (licitações e contratos administrativos) consigna que:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.** (grifo nosso).

A lei de licitações e contratos administrativos seguindo, logicamente, os ditames constitucionais preceitua como regra geral o procedimento licitatório para a contratação de obras e serviços; alienações, concessões, permissões e locações pela Administração Pública, e como exceção as hipóteses previstas na própria lei.

As exceções previstas na lei nº 8.666/93 estão consignadas no artigo 17, 24 e 25. Para o presente caso cabe analisarmos o artigo 24 da mencionada lei que trata sobre a dispensa de licitação e assim dispõem:

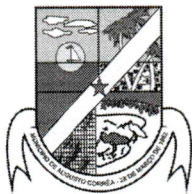
Art. 24. É dispensável a licitação:
[...]

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;

A contratação depende, portanto, da evidencição de três requisitos, a saber: 1. que o imóvel locado seja destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; 2. que existam motivos justificadores (necessidade de instalação e localização) que condicionem a sua escolha; 3. que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Sobre os requisitos da contratação direta para locação de imóvel, Ronny Charles Lopes de Torres afirma ser:

Necessário também compreender que, além da aptidão objetiva (como tamanho ou a estrutura do bem), a escolha do imóvel apto ao atendimento na necessidade administrativa envolve fatores outros, que, embora pareçam afeitos à subjetividade, estão relacionados à finalidade pública que visa atingir. Nesse diapasão, a localização é um importante fator que pode justificar a escolha (contratação direta)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

de um imóvel, mesmo existindo outro de mesmas dimensões, com valor de locação menor. Outrossim, um melhor acesso através de transporte público (pelo público usuário ou pelos servidores e colaboradores do órgão contratante) ou mesmo a proximidade com outro órgão ou instituição para qual seja necessário rotineiro deslocamento (como se dá entre uma estatal que desenvolve tecnologia e determinado laboratório ou entre uma Procuradoria e os órgãos judiciais de maior atuação) podem se apresentar como fatores determinantes de escolha, relacionados à finalidade pública que visa atingir com o uso do imóvel, mesmo existindo mais de um imóvel apto ao atendimento da pretensão contratual.¹

Em caso de disponibilidade de dois ou mais imóveis adequados, cumpridos os requisitos legais, o parâmetro não deve ser o menor preço, ainda que deva haver compatibilidade com o mercado. Se a preocupação fosse o menor preço, ensejaria a realização de licitação (art. 3º, da Lei n. 8.666/93). Assim, os vetores são as necessidades de instalação e localização do órgão.

Portanto, ante a dificuldade de estabelecer critérios objetivos para a comparação entre imóveis e a existência de peculiaridades de um determinado imóvel para atender à necessidade administrativa e o interesse público, o Tribunal de Contas da União se manifestou, através dos Acórdãos nº 5.244/2017 – 1ª Câmara e nº 2.420/2015 – Plenário, da seguinte maneira:

Acórdão nº 5.244/2017 – 1ª Câmara:

Veja-se que ao prever a possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de imóveis, o legislador deve ter antevisto as dificuldades em se estabelecer um critério objetivo de avaliação de propostas ante as inúmeras variáveis que acompanham a seleção de tal espécie de objeto (localização, área, proximidade de serviços públicos, qualidade das instalações, segurança da região, facilidade de acesso, custos condominiais, dentre outros).

Acórdão nº 2.420/2015 – Plenário:

25. (...) Muitas vezes, uma pluralidade de imóveis atende aos requisitos do Poder Público, sem que isso implique na necessidade de licitar, pois torna-se inviável ou extremamente difícil estabelecer um torneio em que seja realizada uma seleção com critérios estritamente objetivos, dentro dos princípios norteadores da licitação, e que assegure a obtenção da melhor contratação dentre todas as possibilidades possíveis. (...) 27. Dentre os vários imóveis que podem satisfazer às condições desejadas pela Administração para ocupação, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação por dispensa de licitação, bem como os motivos adotados para a seleção, que não estão necessariamente atrelados apenas ao valor de aluguel, sendo possível – e até desejável – a consideração de outros critérios. Contudo, deve ser observado que o art. 26 da Lei de Licitações e Contratos exige adequada motivação para a opção escolhida e a demonstração de que o valor da contratação resultante esteja compatível com parâmetros de mercado. 28. Insta salientar que mesmo na contratação direta é imprescindível atentar para a fundamentação dos atos e a devida formalização do procedimento administrativo, demonstrando inequivocamente que os critérios utilizados de seleção resultaram na contratação mais vantajosa para a Administração Pública e na observância dos princípios fundamentais aplicáveis às contratações públicas.

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de, Leis de licitações públicas comentadas. – revista ampl. e atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 337/338.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

Ainda sobre o processo de dispensa de licitação, é importante ressaltar a necessidade de pesquisa de valores atribuídos em mercado para o imóvel a ser locado, a fim de evitar prejuízos ao erário na contratação supervalorizada, com preço muito acima do praticado em mercado.

Portanto, estando presentes todos os requisitos exigidos na norma legal, é dispensável o processo de licitação para a locação de imóvel.

Quanto à exigência de contrato, imperioso comentar alguns pontos sobre o contrato administrativo.

Sobre os contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro² afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

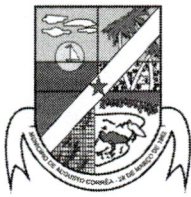
Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**³

Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado,

²Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.

³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleticontractus*; dentre outras.

Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*.

Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

Portanto, observa-se a grande importância na celebração do contrato, pela Administração Pública, a fim de resguardar o interesse público. Sobre a exigência de celebração de contrato, o artigo 62 da lei nº 8.666/93 determina o seguinte:

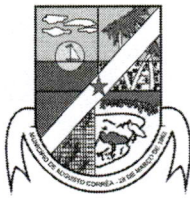
Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. (grifo nosso).

Desta forma, diante do presente caso, constata-se necessário a celebração de contrato com o fornecedor de serviços/bens.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao processo administrativo contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 55 da lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

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;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORRÊA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 04.873.600/0001-15

- 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.

Assim, ante a análise do documento, constata-se que a minuta do contrato contém as exigências previstas na norma citada, podendo ser dado prosseguimento ao processo administrativo.

3. CONCLUSÃO

Primeiramente, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa ou de interpretação de conceitos jurídicos indeterminados dos órgãos competentes.

Ante o exposto, observada as recomendações acima citadas, opina esta Procuradoria pela possibilidade/viabilidade da dispensa de licitação, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, nos termos da lei nº 8.666/93.

Por fim, o caráter meramente opinativo deste parecer, face ser ato de administração consultiva, podendo Excelentíssimo Prefeito e/ou Secretário entender de forma diversa para melhor atender o interesse público e as necessidades deste Poder Executivo.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Augusto Corrêa/PA, 30 de dezembro de 2022.

MARCELO CUNHA VASCONCELOS
Procurador-Geral do Município

MARCELO CUNHA VASCONCELOS
Procurador-Geral do Município
Decreto Nº 01/2022/GP
OAB/PA Nº 30.395