Processo nº 6985/2012 – ASJUR/SESAU
Ref.: Mem. nº 684/2012 – DT.
Interessado: Diretoria Técnica da SESAU.
Assunto: Locação de imóvel urbano para fins não residenciais destinado a implantação da ESF do Mururé.

Parecer nº 122/2012-ASJUR/SESAU.

Senhora Secretária,

Instados a nos manifestar a respeito do pedido de locação do imóvel destinado à instalação da estrutura funcional da ESF Mururé, estabelecemos as seguintes considerações:

A Coordenação de Atenção Primária da SESAU, em sua solicitação, atestou que realizou busca na área para localização do espaço adequado a fim de alocar as atividades da equipe de Saúde da Família, tendo encontrado apenas o imóvel localizado na Rua da Torre, nº 186, bairro Icuí-Guajará, que tem as características do Programa.

Assim, procurado pela Coordenação de Atenção Primária, o proprietário do imóvel mencionado mostrou-se interessado e apresentou proposta de locação do mesmo, no valor de R$1.200,00 (hum mil e duzentos reais). Juntou, ainda, a documentação necessária para instrução do pedido.

Segundo o Laudo de Avaliação Prévia realizado pelo arquiteto Igor Tairo Mello Cordeiro, com o objetivo de avaliar o valor do aluguel proposto, concluiu que o valor é compatível com a proposta apresentada pelo pretenso locador.

Encaminhado o processo ao Planejamento, foi indicada a dotação orçamentária para cobertura da despesa acima mencionada por um período inicial de 06 (seis) meses.

Após estes trâmites o processo foi encaminhado à ASJUR para emissão de Parecer.

É o relatório em síntese.

Secretaria Municipal de Saúde

II - DO MÉRITO

A Constituição Federal de 1988 criou alicerces para edificação de um novo modelo de gestão da saúde no Brasil. Essa mudança foi fruto da reforma sanitária desenvolvida em nosso país.

No Brasil, o setor da saúde tem passado por um processo de reestruturação, sobretudo com a criação do **Sistema Único de Saúde – SUS,** que foi organizado de forma descentralizada transferindo-se o poder de decisão e recursos financeiros da União e dos Estados para os Municípios e administrado com a participação da comunidade.

Determinou-se, assim, a criação de um sistema que visa assegurar ao povo brasileiro o acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde nacional. Nesse sentido merece destaque os termos do *caput* art. 196 da Constituição Federal que reza, *in verbis*:

> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nesse contexto, temos um conjunto de questões relacionadas à construção das bases conceituais do que se denomina **Atenção Básica à Saúde no Brasil,** esta questão "fundamenta-se nos eixos transversais da universalidade, integralidade e equidade, em um contexto de descentralização e controle social da gestão, princípios assistenciais e organizativos do SUS, consignados na legislação constitucional e infraconstitucional"[1].

O Ministério da Saúde com aprovação do Conselho Nacional da Saúde tem desenvolvido como parte de suas prioridades políticas a expansão da atenção básica, que se organiza pela estratégia Saúde da Família. Esta nova concepção supera a antiga visão de que a análise das questões da saúde deve ser focada apenas nas doenças. Passa-se para uma nova etapa, onde se desenvolve práticas democráticas e participativas, sob o enfoque gerencial e sanitário.

[1] Disponível no sítio do Ministério da Saúde: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/. Acesso em 23/07/2009.

Secretaria Municipal de Saúde
Fls. 26
Ananindeua-PA

De acordo com o Ministério da Saúde são princípios da Atenção Básica no Brasil:

> (...) integralidade, qualidade, equidade e participação social. Mediante a adstrição de clientela, as equipes Saúde da Família estabelecem vínculo com a população, possibilitando o compromisso e a co-responsabilidade destes profissionais com os usuários e a comunidade. Se desafio é o de ampliar suas fronteiras de atuação visando uma maior resolubilidade da atenção, onde a Saúde da Família é compreendida como a estratégia principal para a mudança deste modelo, que deverá sempre se integra a todo o contexto de reorganização do sistema de saúde. [2]

Baseado em um modelo de reorientação assistencial, está inserida a Saúde da Família que se desenvolve pelo trabalho de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes realizam o acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em área geográfica delimitada.

Suas atividades são desempenhadas com ações focadas nos seguintes eixos: **promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes e manutenção da saúde da comunidade.**

A Saúde da Família deve ser compreendida como a estratégia dos sistemas municipais de saúde no intuito de reordenar o modelo de atenção no SUS. Inserida nesta nova estratégia esta o trabalho das equipes da Saúde da Família.

De acordo com o Ministério da Saúde as equipes são compostas, no mínimo, por um médico de família, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e 6 agentes comunitários de saúde. Se ampliada, conta ainda com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental. Cada equipe se responsabiliza pelo:

Secretaria Municipal de Saúde
Fls. 27
Ananindeua-PA

[2] Disponível no sítio do Ministério da Saúde: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/. Acesso em 23/07/2009

> (...) acompanhamento de cerca de 3 mil a 4 mil e 500 pessoas ou de mil famílias de uma determinada área, e estas passam a ter co-responsabilidade no cuidado à saúde. A atuação das equipes ocorre principalmente nas unidades básicas de saúde, nas residências e na mobilização da comunidade, caracterizando-se: como porta de entrada de um sistema hierarquizado e regionalizado de saúde[3].

Segundo o Ministério da Saúde, dentre os tipos de Unidades de Saúde, existem as Unidades Saúde da Família tipo I, que são unidades de saúde que prestam assistência a uma população determinada, contando com uma equipe interdisciplinar em caráter permanente, com médicos generalistas e/ou especialistas. Sua complexidade e dimensões físicas variam em função das características da população a ser atendida, dos problemas de saúde a serem resolvidos e de acordo com seu tamanho e capacidade resolutiva. Pode ser agrupado em três tipos.

A Unidade de Saúde da Família - Tipo I é concebida para atender agrupamentos populacionais entre 2000 e 5000 habitantes, cujas atividades desenvolvidas são as mesmas descritas para o posto de saúde (população estimada em até 2.000 habitantes, utilizando técnicas apropriadas e esquemas padronizados de atendimento. Desenvolve comumente atividades voltadas para orientação nas áreas de alimentação, nutrição, materno-infantil, tratamento de agravos simples, imunizações, educação para a saúde, fornecimento de medicamentos padronizados, colheita de material para exame de laboratório, vigilância epidemiológica e ações de saneamento elementar relacionadas com água, destino adequado dos dejetos e lixo), acrescidas da consulta médica permanente, exames de laboratório na sua estrutura física, situação em que deve dispor de unidade laboratorial estrategicamente localizada.

Nesse contexto, 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. Ora, sabe-se da dificuldade de encontrar imóvel que esteja totalmente apto à

[3] Disponível no sítio do Ministério da Saúde: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/. Acesso em 23/07/2009.

Secretaria Municipal de Saúde
Fls. 28

instalação de uma Unidade Saúde da Família (USF) 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.

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. Não obstante a regra geral ser a realização de Licitação, antes da celebração dos contratos firmados pela Administração Pública, Direta e Indireta, existe hipóteses em que o procedimento licitatório torna-se dispensável, conforme a ilação do artigo 24 da Lei n° 8666/93.

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. É igualmente beneficiada por satisfatória rede de serviços comunitários e públicos, tais como: escola, transporte coletivo, segurança pública, pequena rede de comercio, feira livre, etc.

Ademais, a propriedade possui adequada estrutura física, além de estar situado em área de relativa facilidade de acesso à população, oferecendo infra-estrutura básica de serviços. Portanto, se a finalidade é a satisfação do interesse público, e melhor atender a população carente deste Município, tendo como base fundamental os princípios administrativos, impõe-se a realização de Dispensa da Licitação, nos termos do art. 24, X, da Lei n° 8.666/93, abaixo transcrito:

> 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

Secretaria Municipal de Saúde Ananindeua-PA Fls. 29 5

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:

> "A contratação depende, portanto, da evidenciação 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 ao interesse público, com a implantação da estrutura funcional das equipes da Saúde da Família do Mururé, que visa ao atendimento às pessoas daquela região. Assim, a localização do imóvel, a dimensão, edificação e destinação são fatores preponderantes a sua escolha, o que inviabiliza a competição entre particulares;
2) O imóvel sugerido, em tese, tem condições físicas para acolher às necessidades da SESAU, necessitando de alguns reparos;
3) A proposta do proprietário solicita que o valor mensal do aluguel seja de R$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais), e, de acordo com o parecer do arquiteto da SESAU, está em consonância com o valor de mercado.

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, no dizer do ilustre mestre Marçal Justen Filho. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág.295).

Secretaria Municipal de Saúde Ananindeua-PA Fls. 30

Ora, *in contesti* o proprietário tem liberdade plena para dispor acerca do valor que pretende requerer em virtude de eventual locação do imóvel, bem como realizar a proposta que melhor lhe convier, ao contrário do que se impõe à Administração Pública que somente pode agir dentro dos limites autorizados na Lei, razão pela qual tem o dever de buscar a proposta mais vantajosa dentro do critério de razoabilidade.

Não se pode olvidar que existem alguns 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 já 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.

Não obstante, devemos observância ao disposto no art. 26, da Lei n° 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:**

Fls. 31

> 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 resguardem 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 e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

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 destinada a acolher a ESF Mururé, no Município de Ananindeua – Pará, 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.

Secretaria Municipal de Saúde
Fls. 32
8

É o entendimento que submeto à superior consideração.

BRENO DE CARVALHO NUNES
Diretor da Assessoria Jurídica da Sesau

Secretaria Municipal de Saúde
Fls 33