



PARECER JURÍDICO PARECER JURÍDICO Nº 65/2022 – PGM - PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação
Referência: Processo Licitatório nº 049/2022/FMS

EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA DA LEGALIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, NA MODALIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ANÁLISE DE MINUTAS. ART. 38 PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.666/93.

1. RELATÓRIO

O Município de Canaã dos Carajás-PA, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, na pessoa do Presidente **DOUGLAS FERREIRA SANTANA**, submete à apreciação da Procuradoria Geral do Município o presente processo licitatório, na qual requer análise jurídica da legalidade dos textos apresentados na minuta de Dispensa de Licitação por justificativa do procedimento adotado.

Trata-se de parecer Jurídico, que tem por escopo apresentar as exigências normativas aplicáveis a aprovação da minuta de processo licitatório na modalidade “Dispensa de Licitação” cujo objeto é a locação de imóvel destinado ao funcionamento





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

do Departamento de Regulação de Acesso aos Serviços de Saúde, anexo a Secretaria Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás-PA, de acordo com as condições constantes na Lei 8.666/93.

Sabe-se que embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório, a Lei nº 8.666/93 prevê exceções em que o gestor pode prescindir da seleção formal, sendo estas denominadas como "dispensa" e "inexigibilidade".

Essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional, uma vez que o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando "ressalvados os casos especificados na legislação".

A análise jurídica solicitada versa sobre o processo que foi inaugurado com a Solicitação de Contratação (fl. 002) que requisita a deflagração de dispensa de licitação conforme estabelece o art. 24 Inciso "X" da Lei 8.666/93, requisitando análise jurídica da Minuta do Contrato, buscando a viabilidade jurídica da locação de imóvel para atender as necessidades do Fundo Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás.

Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação jurídica se deu em virtude de futura locação de imóvel destinado para suprir as demandas existentes no dia-a-dia pela Secretaria Municipal de Saúde utilizado pelo Ente Público. A locação está intimamente relacionada, portanto com a operacionalização de suas atividades.

Acompanha o presente processo licitatório 049/2022-FMS, o que se segue: solicitação de dispensa (fl. 02/05); Termo de Compromisso e Responsabilidade (fls.06); Laudo Técnico (fl. 07/12); Documentação do Imóvel (fls.13/16); Certidões Negativas (fls.17/ 22); Solicitação de Contrato (fls.23/24); Nota de Pré- Empenho (fls.26); Declaração Orçamentária (fls.27); Termo de autorização assinado pelo chefe do executivo em exercício (fl. 28); Termo de autuação (fl. 29); Minuta de Contrato (fls. 33/036); Despacho encaminhando os autos à PGM (fl. 37), totalizando 37 (trinta e sete) folhas.

Em seguida, e por força do disposto no paragrafo único do art.38 da Lei 8.666/93, vieram os autos a esta Procuradoria para análise da minuta do contrato.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Considerando o teor do artigo 24 Inciso X da Lei 8.666/93 que prevê a possibilidade de dispensa de Licitação, e tendo em vista a análise jurídica da minuta do contrato administrativo instruído de especificações do objeto, inclusive trazendo aos autos laudo técnico que evidencia a necessidade do Imóvel para a realização de atividades necessárias da administração, bem como o modelo de propostas de preços para a prática de atos concernentes ao certame.

De início, convém destacar que aquiesceu a autoridade do Poder Executivo acerca da deflagração do procedimento de Dispensa.

É o relatório, passo ao Parecer.

2. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

Cumpre aclarar que a análise neste parecer se restringe a verificação dos requisitos formais para deflagração do procedimento administrativo licitatório bem como da apreciação da minuta do contrato, visto que compete a esta Consultoria Jurídica, prestar consultoria sob um prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza técnica, administrativa e/ ou financeira, destaca-se que a análise será restrita aos pontos jurídicos.

Esses limites às atividades deste Órgão Jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico- administrativa e Enunciado nº 7 Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, in verbis:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Ademais, entende-se que as manifestações desse Órgão, são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes pelo gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

De acordo com o art. 38 da Lei 8.666/93, o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e enumerado, contendo a autorização respectiva da autoridade competente. Além do atendimento dos requisitos de autuação, protocolo e enumeração, verifica-se também a presença de autorização do ordenador de despesas.

A Consultoria Jurídica tem o condão de analisar previamente os aspectos jurídicos da minuta do Contrato e demais atos elaborados, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, tendo o escopo de assistir a Comissão Permanente de Licitação no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Alerta-se que o processo deverá ter suas páginas enumeradas sequencialmente, rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e o local de sua realização e assinatura da autoridade responsável.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

i. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

A licitação dispensável ou dispensada ensina Hely Lopes Meirelles: *"... é aquela que a própria lei declarou-a como tal", José Santos Carvalho Filho acrescenta que "esta se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório".*

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

A Dispensa de licitação configura procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

como ato administrativo formal, praticado pelo Gestor Público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal na legislação infraconstitucional.

O legislador ordinário previu hipóteses em que a licitação é dispensada (alíneas dos incisos I e II e § 2 do artigo 17), dispensável (artigo 24) e da Lei n. 8.666/93.

É dispensada quando, pela sua própria natureza, o negócio tem destinatário certo ou quando é inviável a competição que se busca com a licitação como, por exemplo, a permuta de um imóvel por outro. Mas, a distinção essencial que se deve fazer é entre dispensa e inexigibilidade de licitação. Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à discricção do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. Não é a lei que a torna inexigível; é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que uma única pessoa possa atender às necessidades da Administração.

Para se aferir o cabimento da modalidade licitatória eleita pela Administração é preciso verificar se a prestação dos serviços abarcados pelo Plano Anual de Trabalho e Orçamento, descritos nos presentes autos, enquadram-se com o descrito no art. da Lei 8.666/93.

Assim, considerando a redação do artigo mencionado, a licitação pode ser dispensada em casos de locações de imóveis 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, ou seja, os padrões e qualidade e as exigências estipuladas na legislação podem ser objetivamente definidas conforme o caso em análise, por se trata de locação de imóvel que se enquadra perfeitamente com o estabelecido.

Assim, verifico que a modalidade adotada encontra amparo na Lei nº 8.666/93, visto que a locação é necessária para que a Secretaria de Saúde desempenhe suas funções tendo em vista a necessidade de locação para o funcionamento do Departamento de Regulação de Acesso aos Serviços de Saúde, anexo a Secretaria





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás”, bem como o valor da locação atendem a todos os requisitos mencionados.

Vê-se que objetivamente existe previsão legal à locação de imóveis por dispensa de licitação, no mesmo sentido é a manifestação do respeitado doutrinador Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, pg. 310), vejamos:

Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. (...) A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta inviabilidade de competição.

Portanto assiste ao gestor público discricionariedade quanto à escolha de imóvel a ser locado para nele desempenhar as atividades administrativas dos órgãos integrantes de sua estrutura administrava, contudo, tal margem de ação, não significa arbitrariedade, pois, estão fixados requisitos, os quais devem ser observados e comprovados nos autos em cada caso concreto. Neste sentido, dispõe o art. 26 da Lei 8.666/93, em seu parágrafo único:

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 – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados”.

Em síntese, os critérios exigidos pela Lei são os seguintes: que o imóvel locado seja destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; que existem motivos justificadores (necessidade de instalação e localização) que condicionem a sua escolha; e que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Deste modo, o processo encontra-se devidamente instruído, sendo a razão da escolha do fornecedor ou executante. Assim os citados requisitos à dispensa de licitação restam **satisfeitos no presente caso concreto de locação de imóvel para**





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

servir de Sede ao funcionamento do Departamento de Regulação de Acesso aos Serviços de Saúde, anexo a Secretaria Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás.

Feitas estas considerações e considerando que o presente exame jurídico recairá sobre a fase preparatória/ interna do processo licitatório, incluindo a minuta do contrato, nos termos do artigo 38 § único 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:

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.**

A fase interna destina-se a: a) Verificar a conveniência da Locação de terceiros; b) Determinar a presença dos pressupostos legais para a locação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários); c) Determinar a prática dos atos prévios indispensáveis (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos etc); d) Definir o objeto do contrato e as condições básicas da Locação; e) Verificar a presença dos pressupostos da dispensa de licitação.

Examinando os autos, verifica-se que foram acostados todos os documentos necessários para a deflagração da dispensa, inclusive a necessidade do arrendamento, que é vislumbrada com a essencialidade dos serviços realizados pelo Ente para efetiva atuação da Administração Pública.

A descrição do objeto na minuta do contrato deixa claro em seus argumentos a necessidade do procedimento e da respectiva locação, ficou demonstrada que a dispensa pretendida tem relação com as atividades do FMS.

Verifica-se a presença dos elementos necessários para a avaliação do custo para a administração, mediante a apresentação de orçamento detalhado, definindo os métodos, cronograma físico- financeiro, deveres do contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.





Ademais, verifica-se a presença de Declaração orçamentária, evidenciando as despesas que a administração terá que despende com o objeto contratado.

ii. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida, mas, diante das peculiaridades do caso, previu a lei que a realização da licitação não resultaria produtora para os interesses perquiridos.

A dispensa é, portanto, uma criação legislativa e se resumem: aos casos previstos. Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

Na análise dos documentos que lastreiam o processo licitatório nº 049/2022 – FMS obedeceu aos ditames legais. Encontram-se juntado o projeto básico com a justificativa da escolha da modalidade licitatória, com a rubrica orçamentária, definição do fiscal do contrato, forma de pagamento e planilha com valor total da locação.

Ainda, o Ente definiu as especificações, normas técnicas e quais os serviços serão realizado, sendo estabelecido o prazo de conclusão, em conformidade com o art. 24; Lei nº 8.666/93.

Foram acostados documentos da proprietária pela locação. A seguinte documentação foi anexada: documento de identificação, comprovante de residência, e certidões de quitação de débitos perante o fisco federal, estadual, municipal e contrato social. A regularidade fiscal é uma exigência que o Tribunal de Contas da União (TCU).

Portanto, conforme a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, não há qualquer pendência fiscal que comprometa a continuidade da dispensa.

Além disso, a Administração Pública deve prezar pelo respeito e a normatização da questão de licitação e contratos, sendo a principal função o controle dos atos dos gestores em relação a atuação da prestação de serviços públicos. Notório na dispensa ater-se aos princípios do art. 3º da Lei de Licitações e do art. 37, inciso XIX, da Constituição da República.





Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

Nesse sentido, o presente parecer é manifesto quanto à dispensa para Locação de imóvel indispensável pela Administração Pública para realização de suas funções pelo caráter emergencial e, se houver omissão, a população daquele lugar terá seu direito de acesso a Saúde prejudicada.

A proprietária apresentou documentação atinente, pois garante um processo mais transparente e em conformidade com a legislação, jurisprudência e doutrina, dessa forma, sem traspasar qualquer irregularidade no objeto ao qual é o foco desse processo.

Quanto ao contrato a Lei nº 8.666/93 estabelece a obrigatoriedade de algumas cláusulas. Analisando o referido comando legal, vê-se, que todas as cláusulas encontram-se de acordo com a legislação, é o que reza o art. 55 da Lei 8.666/93, todos as cláusulas estabelecem o que se segue:

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;



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria Geral do Município

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.

No que refere à vigência estabelecida no contrato, vale lembrar o disposto não contraria qualquer orientação normativa e, portanto encontra-se dentro dos parâmetros recomendados.

Por derradeiro, conclui-se ainda que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, todos insculpidos pelo artigo 37, da Constituição Federal, estão presentes no caso sob exame, de modo que o presente certame poderá, com a nossa opinião de aprovação, ser engendrado sob a modalidade já referida.

4. CONCLUSÃO

Dessa forma e, considerando todo o exposto, **APROVO A MINUTA APRESENTADA** do processo licitatório 049/2022 - FMS nos termos do art. 38 parágrafo único da lei 8.666/93, e opino pelo prosseguimento do Processo de Dispensa nº 005/2022, tendo em vista que, quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento para locação, desde que seguidas às orientações acima na forma das minutas do contrato, o qual foi elaborado em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o Parecer, SMJ.

Canaã dos Carajás, 14 de Fevereiro de 2022.

CHARLOS CAÇADOR MELO
Procurador Geral do Município
Port. 271/2021-GP