

PARECER JURÍDICO Nº 021/2023

Processo Licitatório nº: 7/2023-002 - PMI

Modalidade: Dispensa de Licitação

Objeto: Locação de Imóvel destinado ao funcionamento do CRAS-Centro de Referência de Assistência Social-Núcleo do Distrito de Cajazeiras, situado na avenida Ipixuna, s/nº.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DO CRAS-CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-NÚCLEO DO DISTRITO DE CAJAZEIRAS, SITUADO NA AVENIDA IPIXUNA, S/Nº. ART. 24, DA LEI Nº 8.666/1993.

RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Procuradoria, o processo em referência para análise e parecer jurídico sobre a regularidade dos atos praticados no procedimento de contratação direta, fundamentada no art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, para locação de Imóvel, para sediar o CRAS-Centro de Referência de Assistência Social-Núcleo do Distrito de Cajazeiras, situado na avenida Ipixuna, s/nº, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, pelo valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Para instruir os autos, foi acostado ao presente pedido, além de outros, os seguintes documentos: Ofício nº 001/2023 – solicitando autorização para realização de processo licitatório para fins de locação de imóvel para sediar o Centro de Referência de Assistência Social do Distrito de Cajazeiras, bem como termo de referência (fls. 02-04); Documentos comprobatórios de propriedade do imóvel a ser locado e Certidões fiscais atinentes ao imóvel (fls. 05-16); Autorização do Gestor Municipal, para abertura de licitação pública (fls. 17); Despacho de instauração de Processo Administrativo (fls. 18); Termo de Referência e Justificativa com especificação do objeto (fls. 19-21); Memorando nº 019/2023 (fls. 22); Parecer Técnico de Avaliação do imóvel realizado pela Comissão de Avaliação de Imóveis da PMI, o qual constatou que o imóvel em questão está em boas condições de uso sendo adequada a utilização a que se destina com a locação (fls. 23-40); Informações do Diretor de Contabilidade sobre a existência de crédito orçamentário (fls. 42); Solicitação de despesa nº 20230111002 (fls. 42); Autorização do Gestor Municipal, para abertura do procedimento licitatório (fls. 45); Portaria de nomeação dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL (fls. 46-47); Procedimento administrativo (fls. 48-51) e; Minuta do Contrato (fls. 52-56).

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Prefacialmente, válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38¹, da lei nº 8.666/93, é exame, “*que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.*”².

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa, não tendo caráter vinculativo e nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não sendo a autoridade superior obrigada a acatamento.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Por fim, de acordo com recomendações da Controladoria Geral da União, a emissão do presente parecer não demonstra endosso no mérito administrativo, sendo esta competência da área técnica competente da Administração:

*Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado **O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.** Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

FUNDAMENTAÇÃO

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando

¹ 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.

² TOLOSA Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119

ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente a suas contratações, via de regra, está previsto o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Procedimento pelo qual possibilita a Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende alienar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *in verbis*:

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 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.*

Conforme o dispositivo constitucional referenciado, há casos em que a legislação autoriza a não realização da licitação, ou seja, é dispensável.

Neste sentido são os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Outras hipóteses há em que a própria lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, caracterizando a denominada licitação dispensada. Nesses casos, não cabe à administração, discricionariamente, decidir sobre a realização ou não da licitação. Não haverá procedimento licitatório porque a própria lei impõe a sua dispensa, embora fosse juridicamente possível a competição³.

Coube a Lei de licitações nº 8.666/93 disciplinar as emanações constitucionais supramencionada, disciplinando as modalidades as quais estas podem ocorrer, tipos, suas inexigibilidades ou dispensas, bem como, correlatos contratos ou convênios.

Segundo a Lei Federal no 8.666/93, em tais hipóteses, a Administração Pública pode realizar a contratação direta das referidas aquisições, mediante contratação direta, dada a emergencialidade do caso, conforme preceitua o art. 24, inciso X, do referido diploma, *in verbis*:

Art. 24 — *É dispensável a licitação:*

(...)

³ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 771.

*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; (grifei)*

Como visto, a Administração Pública tem autorização expressa pela legislação em deixar de licitar a locação de um imóvel que lhe seja realmente indispensável, em razão das necessidades de instalação e localização.

Contudo, para amparar esta hipótese de dispensa de licitação, é imperativa a satisfação dos seguintes requisitos: a) destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; b) necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha; c) preço compatível com o valor de mercado; d) avaliação prévia.

No caso em apreço, consta dos autos que a Administração providenciou a avaliação prévia do imóvel comprovando a compatibilidade do preço a ser contratado com o preço praticado no mercado. A avaliação deve, necessariamente, anteceder a firmação do negócio avençado, o que no presente caso configura-se a locação, pois sem avaliação prévia não há como aferir o preço praticado no mercado.

Sobre o tema, conforme lembra Marçal Justen Filho⁴, é necessário constar no processo os documentos que comprovem não haver outro imóvel similar e disponível. Deve-se também comprovar a impossibilidade de satisfazer o interesse público de qualquer outra forma. Para Diógenes Gasparini, a excepcionalidade se justifica pela natureza da atividade administrativa e pelas especificidades requeridas do imóvel, que acabam por torna-lo um "bem singular", nas palavras do autor⁵:

[...] quando, por exemplo, a natureza do serviço exige do imóvel onde será instalado certas características (altura do pé direito, natureza da construção), tanto quanto o é a localização (próximo a um serviço já instalado), por exemplo. Com essa indicação a Administração Pública torna o bem singular; não há outro bem que possa atender aos seus reclamos, e em razão disso pode-se comprá-lo ou locá-lo sem licitação. A hipótese só prestigia a entidade que, em tese, está obrigada a licitar. Quando compradora ou locatária. Quando vendedora bem imóvel, a disciplina é a estatuída no art. 17, do Estatuto Federal Licitatório e quando locadora, a regra é a licitação, dado que seu bem pode interessar a mais de uma pessoa, salvo a hipótese da alínea 'f' do inciso I desse artigo.

Entretanto, embora dispensável a licitação, os requisitos exigidos no art. 26, da Lei Federal nº 8 666/93, são de cumprimento obrigatório para as dispensas admitidas com base no art. 24, X, quais sejam: a) razão da escolha do fornecedor ou executante; b) justificativa do preço; c) juntada de propostas comerciais devidamente assinadas, ou caso tenham sido requeridas e

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética. 2001

⁵ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª Ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

enviadas através de e-mail, juntada das mensagens eletrônicas que as ensejaram.

Neste sentido é a orientação do TCU:

Instrua os processos de contratação direta segundo os procedimentos estabelecidos no artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, de modo que sejam devidamente formalizados os elementos requeridos pelos incisos I a III desse dispositivo por meio de expedientes específicos e devidamente destacados no processo, caracterizando a motivação do administrador para a prática dos atos e juntando-se justificativa de preços que demonstre, item a item, a adequação dos preços àqueles praticados no mercado local, assim como parecer jurídico conclusivo que opine inclusive sobre a adequação dos preços unitários propostos pela entidade selecionada. Acórdão 690/2005 Segunda Câmara.

Muito embora a legislação permita a dispensa de licitação em casos específicos, deve ser observado, criteriosamente, as formalidades exigidas para tal, conforme os comandos do art. 26, da Lei de Licitações.

Desta forma, em análise a documentação juntada ao procedimento, entendo regular o procedimento adotado para locação do imóvel, ou seja, a dispensa de licitação.

DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

Neste ponto, é grande relevância esclarecer que esta Procuradoria se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressalvando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação, ou seja, a Lei 8.666/93, já que após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos de nº 14.133/21, a Administração Pública pode optar licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei, desde que faça constar no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada da nova lei com as demais correlatas, e neste caso a lei que regerá será a de nº 8.666/93, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

Da análise da Minuta do Contrato a qual deve seguir as regras previstas pelo art. 55, da Lei nº 8.666/93, devendo constar, obrigatoriamente, as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas nos chamados contratos administrativos, sendo as seguintes:

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;

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.

§ 2º. *Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no 6º do art. 32 desta Lei.*

§ 3º. *No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.*

A Minuta do contrato em apreço prevê as cláusulas contratuais da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; Amparo Legal; Encargos e obrigações da contratada; Das responsabilidades do contratante; Vigência e Validade; Da rescisão; Das Penalidades; Valor; Prazo; Da dotação orçamentária; Alteração do Contrato; Do Foro.

Atende, portanto, as exigências contidas no artigo supracitado.

CONCLUSÃO

Sendo assim, diante às orientações despendidas, a documentação colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Procuradoria, bem como, a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, o processo administrativo estar condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, **OPINAMOS** pelo prosseguimento do processo licitatório e seus ulteriores atos, adotando a modalidade de dispensa de licitação, desde que seja colhida assinatura da autoridade competente na autorização para realização de licitação pública (fls. 45).

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submetemos à superior consideração.

Itupiranga/PA, 28 de fevereiro de 2023.



ANTONIO MARRUAZ DA SILVA
Procurador Geral
Portaria nº 014/2022

EUCLIDES CUNHA RAMALHO
OAB/PA 28.947
Assessor Jurídico

