



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER JURÍDICO Nº 335/2023-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2023-00028
INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SEMS.
SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
ASSUNTO: ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993.
DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL.
PARECER PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação, a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo da presente DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2023-00028, cujo objeto é a **LOCAÇÃO DE UMA SALA COM GABINETE ODONTOLÓGICO PARA FUNCIONAMENTO DE UM CONSULTÓRIO ODONTOLÓGICO ESPECIALIZADO EM ENDODONTIA, P/ ATENDER OS PACIENTES DA REDE PÚBLICA DE SAÚDE, PERFAZENDO UMA ÁREA DE 27,89M².**

Consta nos presentes autos justificativa de preço e da escolha do imóvel, bem como documentos que atestam a vantajosidade para a administração pública do preço ofertado.

Em Parecer Técnico a Comissão Permanente de Licitação – CPL concluiu: a) enquadramento no inciso X, art. 24 da Lei 8.666/93; b) não existência de óbice no presente processo de dispensa a licitação; c) veracidade dos documentos apresentados.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“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.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.II - Da Fundamentação

A *priori*, cumpre ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demanda pública, em apreço à livre concorrência e à captação de preço justo e mais vantajoso à administração, elementos colhidos no espírito da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É certo que, via de regra, exige-se o processamento de regular concorrência, *latu sensu*, de preços, a fim de apurar a melhor oferta, todavia, essa regra que emerge de espírito constitucional e encontra reflexo nas legislações ordinárias de regência, é mitigada, quando a própria lei de licitações excepciona casos em que se dispensa o procedimento licitatório.

Vê-se, assim, que esse princípio-norma encontra-se no artigo 24, inciso X da Lei 8.666/93, e, foi criteriosamente observada, vez que a Administração não pode descumprir as normas e disposições legais. Vejamos o que nos diz a norma, *in verbis*:

“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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).”

Observa-se que a locação de imóvel pelo poder público poderá ser realizada por dispensa de licitação com fulcro na legislação supramencionada desde:

(a) que as características do imóvel atendam às finalidades precípuas da Administração Pública:

O presente requisito revela-se no intuito de a Administração Pública justificar esta



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

adequação do imóvel com requisitos de localização, edificação, destinação, dimensão, dentre outros, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

9.2. determinar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que, ao proceder à compra ou à locação de imóvel, somente utilize o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo (ACÓRDÃO Nº 444/2008 - TCU – PLENÁRIO - Processo: n.º TC - 000.210/2008-3, Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR) 8.4 - determinar à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul a adoção de medidas urgentes com vistas a corrigir as irregularidades a seguir indicadas e a impedir que tais situações venham a se repetir nos próximos exercícios: [...] 8.4.2 - locação, por dispensa de licitação, de imóvel [...] de propriedade da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura - Fapec, para instalação e funcionamento das atividades administrativas da Divisão de Editora/FUFMS, em desrespeito ao disposto no artigo 24, X, da Lei nº 8.666/93 [...] sem que houvesse fatores condicionantes de instalação e localização que determinassem a sua escolha; (TCU, AC-0733-46/00-2 Sessão: 12/12/00 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro Valmir Campelo - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS)

Portanto, a demonstração de que o imóvel escolhido para a contratação direta é o único que atende as finalidades precípua do Poder Público, justificando, para tanto, a necessidade de um determinado imóvel para a satisfação das necessidades estatais, resultando na impossibilidade de o interesse estatal ser satisfeito por outro, que não aquele selecionado pela administração, ante características específicas e inconfundíveis, decorrentes da impossibilidade de se dar outro bem que contemplasse as peculiaridades requeridas pela administração. Neste sentido:

10. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação “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”. 11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração. (Acórdão nº444/2008, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar) A impossibilidade de o interesse estatal ser satisfeito por outro imóvel, que não aquele selecionado pela administração, será preponderante para utilização do dispositivo legal que permite a dispensa de certame, cabendo à Administração demonstrar que seu interesse não seria atendido acaso o imóvel desejado não fosse o escolhido. O próprio fato de o objeto ser um imóvel, que, via de regra, é bem de natureza infungível, conduz a essa conclusão, haja vista que possui características específicas e inconfundíveis, decorrentes da impossibilidade de se dar outro bem que contemplasse as peculiaridades requeridas pela administração, condicionantes, portanto, de sua escolha.” (TCU, AC-1894-



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

35/08-P Sessão: 03/09/08 Grupo: II Classe: VII Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO) Dispensa de Licitação: necessidade de comprovação de que o imóvel a ser locado é o único que atende aos interesses da Administração Pública Em representação feita ao TCU, foi noticiada possível irregularidade constituída na ausência de licitação e na inobservância dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, quando da locação, com a utilização de recursos públicos da área de saúde, de imóvel de propriedade do cônjuge da ex-Prefeita do município de Guarabiras, na Paraíba. Ao examinar as razões de justificativa apresentadas pela responsável, a unidade técnica registrou o fato de o proprietário do imóvel locado ser esposo da então Prefeita de Guarabiras, ou seja, a Prefeitura havia locado um imóvel da própria Prefeita, por intermédio do esposo desta. Acresceu, ainda, que “o fato de eventualmente ter havido inabilidade no ato de contratação com dispensa de licitação, com inobservância das devidas cautelas de justificativa como previsto no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 não conduz à exclusão da culpabilidade”. Caberia, ainda na opinião da unidade técnica, até se discutir o dolo na utilização da dispensa de licitação, mas seria inquestionável a ofensa a diversos princípios constitucionais, como o da legalidade, o que levaria à reprovação da conduta da ex-Prefeita. Citando precedente jurisprudencial, a unidade técnica anotou que “O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação 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”. Assim, “a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da Administração”. Como, na espécie, haveria pelo menos outro imóvel que serviria ao intuito da administração municipal, não seria possível a utilização da hipótese do art. 24, inc. X, da Lei 8.666/1993, como fundamento da contratação direta. O relator, ao concordar com a unidade técnica, destacou, em seu voto, que “havia pelo menos outro imóvel com características semelhantes, que poderia servir de alternativa à locação”, o que, portanto, leva à incorreção quanto ao procedimento de se dispensar a licitação com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993. Votou, em consequência, pela aplicação de multa à ex-Prefeita, bem como pela expedição de determinação corretiva e de alerta ao município de Guarabira, a fim de que sejam evitadas ocorrências semelhantes em situações futuras. O Colegiado acolheu, por unanimidade, o encaminhamento sustentado pelo relator. Precedentes citados: Acórdão n.º 444/2008-Plenário. Acórdão n.º 5281/2010-1ª Câmara, TC-030.588/2007-5, rel. Min. José Múcio Monteiro, 24.08.2010. (Informativo nº 31 do TCU)

Portanto, é necessário o procedimento de contratação revelar de modo claro o atendimento dessas nuances.

(b) que o preço seja compatível com o valor de mercado, de acordo com avaliação técnica:

Em cumprimento ao requisito indicado, no procedimento de contratação, deverá ser



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

demonstrado que o valor do aluguel a ser pago pela Administração, em razão do imóvel a ser locado, quando comparado a outros imóveis localizados naquela região, se compatibiliza com os mesmos.

O Tribunal de Contas da União, cujo entendimento serve de diretriz para todos os demais tribunais de contas do país, reiteradamente, vem se posicionando sobre a necessidade de avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, veja-se:

1.7 Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que: [...] 1.7.2 nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso X; [...]. (TCU, AC-2243-24/08-1 Sessão: 15/07/08 Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS)

Como referido anteriormente, a Lei de Licitações, em vários de seus dispositivos, exigiu expressamente que fosse feita a comparação com os preços praticados no mercado, embora no art. 26 tivesse estabelecido a necessidade dessa informação com condição imprescindível a regularidade da contratação direta.

Quanto a competência para realizar a avaliação, a lei não indica qual seria o profissional responsável, o que entende-se que poderá ser realizada por engenheiro.

Embora o artigo 26 da Lei nº 8.666/93 tenha estabelecido a necessidade dessa informação como condição imprescindível à regularidade da contratação direta, o legislador reiterou sua necessidade no dispositivo do inciso X, artigo 24. Todavia, sem indicar o agente competente para proceder à avaliação.

De outra ponta, insta salientar que quando incidente quaisquer dos casos enumerados no artigo 24 da Lei 8.666/93, dispensável é a deflagração de processo administrativo, o que simplifica demasiadamente a atuação da administração, otimizando seu desempenho.

Na contratação direta, o que é dispensado é o processo licitatório e não o processo administrativo. Logo o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar mesmo nesses casos, a prevalência dos princípios constitucionais da Administração Pública.

O art. 26 da Lei 8.666/93 determina etapas e formalidades na contratação direta, uma vez que outras nuances devem ser observadas, a exemplo do preço, que há de ser verificado em comparação com o que se pratica no mercado, a fim de evitar a ocorrência de prejuízos ao erário público, já que sempre se objetiva, independentemente da situação, a proposta mais vantajosa à administração, as quais devem ser seguidas.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Quanto a minuta contratual apresentada, nos termos da Lei n. 8.666/93, os artigos 54, §1º e 60, dispõe que os contratos e seus aditamentos devem ser lavrados nas repartições e estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, especificamente quanto a este item o art. 54, §2º dispõe expressamente:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

(grifos e destaques apostos)

Dos contratos administrativos devem constar, ainda, os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta lei e às cláusulas contratuais, consoante expressam os artigos 60 e 61 da Lei n. 8.666/93.

Ademais, são cláusulas necessárias para todo e qualquer contrato envolvendo a Administração Pública as previstas nos incisos do art. 55 da Lei n. 8.666/93, veja-se:

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;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.

§1º (VETADO)

§ 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.

Em análise, verifica-se que no contrato administrativo é especificado o certame ao qual se encontra vinculado, objeto, valor do contrato, condições de pagamento, periodicidade de reajuste de preço, sanções administrativas em caso de falta da empresa contratada, o crédito orçamentário por onde correrão as despesas do contrato, os casos de rescisão contratual e demais itens correlatados no artigo supracitado.

Pois bem, diante do que consta dos autos estão presentes os requisitos necessários ensejadores do prosseguimento do processo licitatório em apreço.

III - CONCLUSÃO:

Ex positis, com fulcro nas disposições normativas pertinentes, esta assessoria jurídica entende que nos autos deve constar documento que comprove a propriedade ou posse do imóvel objeto. De outra ponta, opina-se pela legalidade da minuta contratual apresentada.

Por fim, insta consignar, que não cabe a esta Assessoria Jurídica adentrar ao caráter técnico, econômico, discricionário, tampouco a conveniência e oportunidade do ato administrativo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 06 de julho de 2023.


Cláudio Luan Carneiro Abdon
Assistente Jurídico do Município