
PARECER JURÍDICO Nº 482/2023 – PROCURADORIA/SESAU

MEMO 053/2023 – DT

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua.

OBJETO: Requerimento de locação de imóvel urbano para fins não residenciais, destinado a sediar a UBS Nova Esperança II e III.

I – RELATÓRIO:

Tratam os autos de consulta jurídica acerca da possibilidade/legalidade de ser realizada a locação/contratação direta de 01 (um) imóvel urbano, para fins não residenciais, para sediar a UBS Nova Esperança II e III, por um período de 12 (doze) meses, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Saúde não dispõe de prédio próprio, tampouco verbas disponíveis para aquisição e construção de imóvel para sediar a referida unidade de saúde, ocasionando a necessidade de locação do imóvel objeto da pretensa dispensa, para que se possam atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde de Ananindeua.

Tal pretensão respalda-se no previsto no art. 37, inciso XXI, da CF/88 c/c art. 24, inciso X, da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações posteriores.

O processo encontra-se instruído, ainda, com solicitação manejada pela servidora Sâmia Cristine Rabelo Borges, Diretora Técnica desta Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua; Documentos do imóvel e pessoais do locador; Termo de Referência; Relatório de Visita Técnica; Laudo de Avaliação para Locação emitido pelo Engenheiro Civil Fábio Rodrigo Furtado – CREA 1519146094. Constam, também, informações acerca da viabilidade orçamentária para atender a despesa, autorização para instauração do certame e justificativa emitida pela Ordenadora de Despesas desta Secretaria de Saúde.

Por fim, após tramitação regular, vieram os autos a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer, acerca da possibilidade de proceder-se à dispensa de licitação, conforme possibilidade prevista no art. 24, inciso X, da Lei nº. 8.666/93.

É o Relatório, em síntese.

Passa-se à manifestação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, registra-se que o presente exame, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

É cediço que para a realização das suas atividades, a Administração necessita firmar contratos com terceiros com a finalidade de obter produtos e serviços. Para evitar a escolha

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

de forma imprópria desses terceiros, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 37, inciso XXI que “*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*”.

A Lei que regula o procedimento das licitações é a Lei n.º 8.666/93 (Estatuto dos Contratos e Licitações), norma de caráter geral, editada com base na competência privativa da União para legislar, nos termos do art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988.

Destarte, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. *Vide:*

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-lo aos princípios da norma geral (Lei Federal n.º. 8666/93). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para se atingir certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

A Constituição Federal, conforme já mencionado, determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei n.º 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

Consoante dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

Cumprir destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

III – DA DISPENSA DE LICITAÇÃO:

Primeiramente, cumpre salientar, que no processo em comento a análise do presente é restrita aos parâmetros determinados pelas legislações atinentes à temática, qual seja, a Lei nº. 8.666/93, em especial, o art. 24, inciso X.

Pois bem, cuida o presente caso de pretensa Dispensa de Licitação, cujo objetivo é a

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

locação de 01 (um) imóvel urbano, para fins não residenciais, para sediar a UBS Nova Esperança II e III, por um período de 12 (doze) meses, tendo em vista o teor da solicitação manejada pela servidora Sâmia Cristine Rabelo Borges, Diretora Técnica desta Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua e conforme Justificativa apresentada pela Ordenadora de Despesas desta Secretaria.

Destarte, verifica-se que após buscas de imóveis que atendam às necessidades da UBS Nova Esperança II e III, fora encontrado à disposição para locação o imóvel de propriedade do Sr. Max André Ferreira Serra, inscrito no CPF sob o nº 732.671.802-44, localizado no Jd. Nova Esperança, Rua 08 de outubro, QD 09, LT 334, nº 68, Bairro: Coqueiro – Ananindeua/PA, CEP: 67000-000, vez que apresenta, de acordo com o laudo emitido pelo setor competente, condições ideais ao mister da Secretaria, seja pelas dimensões, localização e, ainda, pela infraestrutura observada.

O processo encontra-se instruído, ainda, com solicitação manejada pela servidora Sâmia Cristine Rabelo Borges, Diretora Técnica desta Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua; Documentos do imóvel e pessoais do locador; Termo de Referência; Relatório de Visita Técnica; Laudo de Avaliação para Locação emitido pelo Engenheiro Civil Fábio Rodrigo Furtado – CREA 1519146094. Constam, também, informações acerca da viabilidade orçamentária para atender a despesa, autorização para instauração do certame e justificativa emitida pela Ordenadora de Despesas desta Secretaria de Saúde.

Por fim, de acordo com referido Laudo de Avaliação para Locação, constatou-se que o valor proposto pelo proponente locador está em conformidade ao aplicado no mercado, uma vez que o imóvel tem excelente localização e boas condições estruturais que atendem às necessidades pretendidas.

Nesse sentido, de acordo com a Lei nº. 8.666/93 poderá ser dispensada a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, conforme o estipulado nos termos do art. 24, X, do dispositivo, vejamos:

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;

Verifica-se que o dispositivo impõe certos requisitos para que se possa considerar regular e eventual contratação feita com amparo nessa permissão legal, quais sejam:

a) Comprovação da necessidade de imóvel para

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

- desempenho das atividades da Administração;
- b) A escolha do imóvel deve necessariamente decorrer de sua adequação às necessidades do órgão, no que tange às condições de instalação e de localização;
- c) Avaliação prévia e compatibilidade do preço com o valor de mercado.

No presente caso, a justificativa apresentada para a contratação direta, é de que a Secretaria Municipal de Saúde não dispõe de prédio próprio, tampouco verbas disponíveis para aquisição e construção de imóvel para sediar a UBS Nova Esperança II e III, ocasionando a necessidade de locação do imóvel objeto da pretensa dispensa, para que possa atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde de Ananindeua.

Ademais, analisando-se os autos, verifica-se que a solicitação para realização do procedimento administrativo partiu de autoridade competente, que devidamente delimitou o objeto e justificou a necessidade de sua locação, possuindo a respectiva cotação do objeto e a previsão orçamentária para tanto. Além disso, restou demonstrada viabilidade orçamentária.

Não obstante ao disposto anteriormente, considera-se importante ressaltar que permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, com averiguação dos imóveis disponíveis no mercado cujas instalações sejam potencialmente aptas a satisfação das necessidades da Administração Municipal, conforme o laudo de vistoria, justificativa do processo, contendo, a fundamentação legal, a justificativa da contratação, declaração de dispensa, justificativa do preço, justificativa da razão da escolha, bem como, avaliação do imóvel indicando preço de locação do imóvel compatível com os parâmetros do mercado local, considerando o atual cenário financeiro, o que contempla o disposto no art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93, consoante orientação emanada do TCU:

Instrua os processos de contratação direta segundo os procedimentos estabelecidos no art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93, de modo que sejam devidamente formalizados os elementos requeridos pelos incisos I a III desse dispositivo por meio de expedientes específicos e devidamente destacadas no processo, caracterizando a motivação do administrador para a prática dos atos e juntando-se justificativa de preço que demonstre, item a item, a adequação dos preços aqueles praticados no mercado local, assim como parecer jurídico conclusivo que opine inclusive sobre a adequação dos preços unitários propostos pela entidade selecionada.

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:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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.

Por fim, orienta-se pela observância dos lapsos temporais impostos pelo art. 26, *caput*, da Lei nº. 8.666/93, para esta modalidade de licitação, senão vejamos:

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.

Diante do referido dispositivo, pode-se avançar para dizer que o prazo de três dias fixados pelo *caput* do art. 26 da Lei nº. 8.666/93 deve ser contado a partir da instrução final do processo administração de contratação direta (licitação dispensada - §§2º e 4º do art. 17; dispensa de licitação – inc. III a XXIV do art. 24; e inexigibilidade de licitação – situação referida no art. 25).

Ou seja, após a finalização do processo administrativo que orienta a contratação pretendida pela Administração, passa a correr o prazo de 03 (três) dias para que tais documentos sejam remetidos para a autoridade superior, a qual disporá de 05 (cinco) dias para ratificar (ou não) a contratação direta e, em ratificando, fazer a publicar esse ato na imprensa oficial.

A contagem do prazo se dará na forma do art. 110, p.u, da Lei nº. 8.666/93.

Art. 110. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.
Parágrafo único. Só se iniciam e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

Dessa maneira, estando, pois, toda a tramitação aparentando estar em plena regularidade legal sobre seus procedimentos, até o presente momento crê-se na possibilidade de tramite do procedimento, pelo que se passa à análise da minuta de contrato.

IV – DA MINUTA DO CONTRATO:

No que tange à minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 55 da Lei nº. 8.666/93 se observa a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

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.

Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 55 da Lei Licitação foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

V - DA ISENÇÃO DO PARECERISTA - DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO:

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o artigo 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e aditais de licitação ao exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, senão vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como 'responsável por contas', não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma **aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade, que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93**, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Logo, destaca-se que o parecer não vincula o ato do gestor público, vez que limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

VI – DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica *opina* pelo prosseguimento do tramite, ante a aparente regularidade dos procedimentos adotados até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se, por fim, a continuidade do presente Processo de Dispensa de Licitação, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto, restando configurada a possibilidade da locação do imóvel urbano, para fins não residenciais, destinado a sediar a UBS Nova Esperança II e III, conforme solicitação manejada nos autos.

Oportunamente, recomenda-se que se acoste aos autos a portaria do fiscal de contrato, pessoa pertencente ao quadro da administração, formalmente designada para acompanhar a execução do contrato, em que deverá anotar em registro próprio mensal o efetivo cumprimento da avença e as ocorrências que dele decorrerem, assegurando assim a satisfação finalística da contratação.

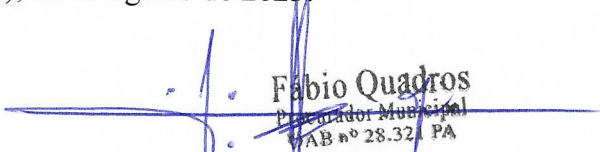
Cumprе salientar que esta Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

Por fim, recomenda-se que os autos sejam encaminhados à Procuradoria Geral do Município, tendo como paradigma a análise, anuência jurídica e devido acato do ente

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

juridicamente responsável pelas demandas do Município de Ananindeua/PA e, ainda, seja o presente remetido à apreciação e manifestação da Controladoria Interna.

É o parecer
S.M.J. é o nosso entendimento.
Ananindeua (PA), 01 de agosto de 2023.


Fábio Quadros
Procurador Municipal
CAB nº 28.321 PA

FÁBIO QUADROS DE FARIAS JUNIOR
PROCURADOR MUNICIPAL
PORTARIA Nº 007/2021-PMG