



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



PARECER Nº 09/2023

PROCESSO: Dispensa de Licitação nº 010/2022

ORIGEM: Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se.

ASSUNTO: Dispensa de Licitação - Inciso X do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

OBJETO: Locação do Imóvel situado na rua Alexandre Correia dos Santos, nº 036, Centro Carira/Se, onde funcionará o atendimento do NASF da Secretária Municipal de Saúde do município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Comissão Permanente de Licitação de Carira/Se.

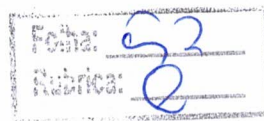
**EMENTA:** Direito Administrativo. Contratação Direta. Dispensa de Licitação. Fundamentação: Inciso X do Art. 24 da Lei nº 8.666/1993. Objeto: Locação do Imóvel situado na rua Alexandre Correia dos Santos, nº 036, Centro Carira/Se, onde funcionará o atendimento do NASF da Secretária Municipal de Saúde do município de Carira/Se. Análise Jurídica Prévia. **Viabilidade Jurídica Condicionada.**

## I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Saúde do município de Carira/Se, referente ao procedimento de contratação direta, através de Dispensa de Licitação para fins de verificar a possibilidade da locação do imóvel urbano, situado na rua Alexandre Correia dos Santos, nº 036, Centro Carira/Se, onde funcionará o atendimento do NASF da Secretária Municipal de Saúde do município de Carira/Se.

Acompanhou o processo, **01(um) volume**, contendo, **50 (cinquenta)** páginas: Capa de identificação (fls. 000); Projeto Básico (fls. 001-003); Avaliação Mercadológica de Imóvel para fins de locação (fls. 004-018); Proposta de Preços do Locatário (fls. 019); Solicitação de deferimento para formalização de processo de contratação direta (fls. 020); Autorização pela Autoridade Competente do Fundo Municipal de Saúde para a realização de processo de Dispensa de Licitação (fls. 021); Documentação do Locatário - Escritura de Compra e Venda (fls. 022-026); CNH do Locatário (fls. 027-028); Registro fotográfico do Imóvel (fls. 029-034); Certidão

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA**

Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fls. 035); Certidão negativa de Débitos Estaduais (fls. 036); Certidão Municipal Negativa de Tributos do Imóvel (fls. 037); Comprovante de Domicílio do Locatário (fls. 038-039); Comunicação Interna - Solicitação de Classificação Orçamentária (fls. 040); Declaração de Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro (fls. 041); Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 042); Justificativa da Dispensa de Licitação pela CPL (fls. 043-044); Extrato da Justificativa (fls. 045); Solicitação de análise e emissão de parecer jurídico (fls. 046); e Minuta de Contrato (fls. 047-050).

É o relatório. Fundamento e opino.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

O processo foi remetido a esta assessoria jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de contrato elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Desde logo, importa frisar que não compete na análise jurídica apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato de gestão que se pretende praticar, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto Administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito Administrativo” e são de responsabilidade única do Administrador Público.

Dessa maneira, a assessoria jurídica incumbe apenas a análise de aspectos jurídicos com a finalidade de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

De início, cumpre-nos esclarecer que a locação de imóveis de particular por parte da Administração Pública é prevista no Inciso X, do Art. 24, da Lei nº 8.666/1993, ou seja, é caso de Dispensa de Licitação, contudo é necessário observar os seguintes elementos, segundo lição de **Alice Gonzales Borges** (1995, p. 78), segundo a qual para que a Administração Pública possa de utilizar da possibilidade de não realizar a licitação, trazida pelo artigo supracitado, é imprescindível que observe dois pressupostos:

1. *A justificação e comprovação objetiva de que o prédio, realmente, condiz com a necessidade de instalação e localização das atividades aspiradas pela Administração Pública; e*
2. *Que haja uma avaliação prévia no mercado quanto ao preço do aluguel para que esse não se encontre superfaturado.*

Embora a locação de imóveis esteja enquadrada nos casos de dispensa doutrinadores têm entendido que se caracteriza por inexigibilidade, justo pela ausência de benefício de outros imóveis, tese essa defendida pelo administrativista **Marçal Justen Filho** (in comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Ed. Dialética, São Paulo - SP, 2008):

*“Se não há outra escolha para a Administração Pública, a licitação não lhe trará qualquer benefício ou vantagem. Isso não significa que inexigibilidade e dispensa sejam conceitos idênticos. Na inexigibilidade, a ausência de benefício deriva da inutilidade da licitação (pois se não há possibilidade de competição); em alguns casos de dispensa, a ausência deriva de que, embora existindo outras opções, sabe-se que nenhuma delas será mais vantajosa”.*

Ressalte-se que a característica do imóvel é de suma importância de modo que a administração municipal não tenha outra escolha, embora existentes outros imóveis. No caso, o imóvel ora encontrado em nosso entender diante dos motivos apresentado na justificativa da Comissão Permanente de Licitação é o mais apropriado, devido atender as necessidades da Secretaria de Serviços e das Obras Públicas do município de Carira/Se.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



Sobre o tema, frisa-se a necessidade de se acostar aos autos do processo, a justificativa da autoridade superior do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se, demonstrando as razões da escolha do imóvel a ser locado, motivos determinantes que foram citados e levados a efeito na Justificativa da Comissão Permanente de Licitação.

Convém esclarecer, que o instituto da inexigibilidade não se apresenta adequado para a aquisição ou locação de imóvel destinado a atender às necessidades da Administração, haja vista que o inciso X, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93, prevê expressamente a possibilidade de dispensa de licitação para tais hipóteses, in verbis:

“Art. 24 - É dispensável a licitação:

(...)

**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”. destaquei**

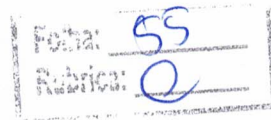
Verifica-se que o dispositivo impõe certos requisitos para que se possa considerar regular eventual contratação feita com amparo nessa permissão legal, quais sejam:

- a) comprovação da necessidade de imóvel para 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) demonstração, segundo avaliação prévia, da compatibilidade do preço com o valor de mercado.

De acordo com o regramento legal, uma vez atendidos os requisitos exigidos, a Administração estaria autorizada a promover a compra ou locação do imóvel pretendido.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



Todavia, convém esclarecer que o simples fato de o legislador não ter adentrado no mérito de especificar quais os tipos de imóvel que poderiam ser objeto de compra ou locação para que possa atender plenamente as suas necessidades, para resguardar o interesse público e alcançar o fim colimado pela norma, evitando, inclusive, riscos desnecessários na aplicação dos recursos públicos, o imóvel pretendido de encontra-se em estado de pronto e acabado.

A solução pensada na Lei foi justamente a de permitir, frise-se por dispensa de licitação e, portanto, mediante procedimento mais célere, a aquisição ou locação de edificação pronta para atender a Administração, através da existência de determinado bem que se adequasse às condições de instalação e localização pretendidas, poderia o poder público efetivar a contratação. Logo, nesse caso, o silêncio da norma deve ser interpretado de forma restritiva e não extensiva, de modo a empreender maior eficácia na sua aplicação e segurança na gestão dos recursos públicos.

Neste sentido, leciona o doutrinador **Edmir Netto de Araújo**, vejamos:

*“Este caso de dispensa de licitação dá maior destaque às necessidades de instalação e localização do imóvel que seria adquirido ou alugado para o desempenho do serviço público, ou outra finalidade precípua da Administração. Por exemplo, a Procuradoria-Geral do Estado, em São Paulo, adquirir ou locar imóvel nas proximidades do Fórum central e Tribunais.” Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, p. 528.*

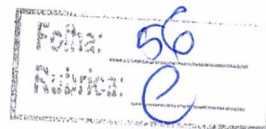
Ainda sobre o assunto vale destacar os ensinamentos do magistério do Professor **Diogenes Gasparini**, abaixo descrito:

*“O inciso X do art. 24 do Estatuto federal Licitatório prevê a dispensabilidade de licitação para os casos de compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escola. E notório que não se trata de dispensa, mas de inexigibilidade. Ampliou-se, a nosso ver, o conteúdo desse dispositivo, e hoje, como todas as finalidades precípua da Administração são serviços públicos, restou mais fácil a dispensa. A*

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



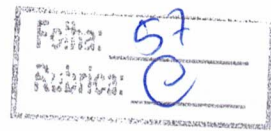
**instalação ou localização do serviço, não obstante esse alargamento, continuam restringindo a hipótese**". Direito Administrativo, 10 Edição, p. 476. grifo nosso

Para o doutrinador **Marçal Justen Filho**, nos ensina que as características do imóvel indicado pela Administração são essenciais para distingui-lo dos demais, ou seja, peculiaridades e características que o tornam único, motivo pelo qual, ainda que haja outros imóveis próximos não atenderá a atender ao interesse público, senão vejamos:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a administração localiza o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel localizado, na segunda, é impossível a locação ou aquisição. A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta a inviabilidade de competição”. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, p. 262.**

Reforçando o que já foi dito antes, salienta o doutrinador citado no parágrafo anterior que, antes de promover a contratação, na situação apresentada, deve ser cumprido a exigência de três requisitos a saber: **a) a necessidade de imóvel para o desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.**

Entendemos está autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verificam na Justificativa da CPL (fls. 043-044) apresentada, que o imóvel apresenta certas características que o tornam singular, como a localização, estado de conservação, e a destinação, tornando o mais adequado para o desempenho da atividade ali em funcionamento, além do mais, o preço do



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

aluguel verificado, através de Avaliação Mercadológica (fls. (fls. 004-018)), está compatível com o valor praticado no mercado, conforme atestado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 044) *in verbis*:

*“Considerando, que foi promovido pesquisa de mercado e constatou que os preços praticados pelo Sr. Nilton Costa Santos, são compatíveis com os valores de mercado, estando no mesmo patamar praticado por empresas do ramo. Desta forma verifica-se, que o preço a ser pago ao credor presente na contratação está de acordo com o valor de mercado”*

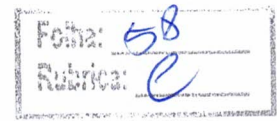
Por se tratar de questão eminentemente técnica, de integral responsabilidade do órgão consultante, não adentrarei no mérito da justificativa da CPL. Apenas friso que da efetiva caracterização da necessidade do objeto, do valor da contratação encontra-se de acordo com o valor de mercado e da necessidade de observância da comprovação da regularidade da documentação jurídica e fiscal do locatário e do imóvel (escritura - fls. 022-026) a ser locado.

**Contudo, frisa-se que restou identificado que o valor ofertado pelo Locatário em sua proposta para locação do imóvel foi de R\$ 600,00 (seiscentos reais), valor este que multiplicado pela vigência total do contrato que é de 12 (doze) meses, temos o valor total de R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais), valor este inferior ao indicado nos documentos da instrução do processo de contratação no qual indicam o valor total de R\$ 8.400,00 (oito mil e quatrocentos reais), devendo portanto, a Comissão de Licitação proceder com a correção der todos os documentos indicando corretamente o valor mensal e total da despesa.**

É sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Extrato de Justificativa que se encontra assinado pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação e ratificado pelo Ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se.

Ademais, é obrigatório a publicação do Termo no Órgão Consultante na Imprensa Oficial (Diário Oficial do Município), além da Justificativa que embasa a Dispensa de Licitação.

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Outro requisito é a elaboração de um contrato, este estipulando em suas cláusulas as condições da prestação do serviço. Neste ponto, podemos observar que a Minuta de Contrato, anexo aos autos, contém todas as cláusulas mínimas necessárias, elencadas pelo Artigo 55 da lei 8666/93, estando em conformidade com a Legislação em vigor. Além da previsão orçamentária, a qual já existe nos autos às fls.040.

**Neste ponto, convém mencionarmos também que, para a regular instrução do processo de contratação sob análise, a necessidade de ser anexado nos autos do processo, a Portaria que nomeia e constitui a Comissão Permanente de Licitação - CPL, a Solicitação de Despesa devidamente autorizada pelo ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se.**

Sendo feitas as recomendações pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, restará configurado a viabilidade do processo de contratação direta, mediante Dispensa de Licitação com base no art. 24, inciso X da Lei nº 8666/1993.

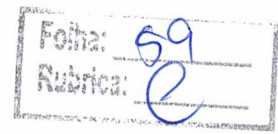
Ademais, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

Por fim, vislumbra-se oportuno enfatizar a necessidade de observância ao teor contido no art. 26, da Lei nº 8.666/1993, mais precipuamente aos prazos de 03 (três) dias para ratificação pela autoridade superior, e, posteriormente, de 05 (cinco) dias para publicação na imprensa oficial, visando, sobretudo, dar eficácia ao ato da Dispensa de Licitação em per si, além de garantir a publicidade exigida pelo ordenamento jurídico pátrio.

### III - CONCLUSÃO

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36

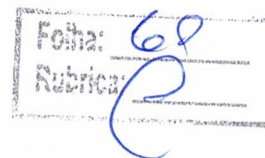




ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Diante do exposto, em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e com base na argumentação desenvolvida, considerando, portanto, os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **OPINA-SE**, pela possibilidade de Dispensa de Licitação para locação de imóvel urbano, para o atendimento das necessidades da Secretaria dos Serviços e das Obras Públicas do município de Carira/Se, desde que, **CONDICIONADA** ao cumprimento das recomendações acima e abaixo indicadas:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, e/ou irregularidades, sem prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) juntar aos autos do processo, a justificativa da autoridade superior do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se, demonstrando as razões da escolha do imóvel a ser locado;
- d) juntar aos autos do processo, a Portaria que nomeia e constitui a Comissão Permanente de Licitação - CPL;
- e) juntar a Solicitação de Despesa devidamente autorizada pelo ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde de Carira/Se;
- f) da necessidade de correção dos documentos da contratação que indicam o valor da despesa, já que o valor ofertado pelo Locatário do imóvel foi de R\$ 600,00 (seiscentos reais), que multiplicado pela vigência total de 12 (doze) meses, temos o valor total de R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais), valor este inferior ao indicados no processo no valor de R\$ 8.400,00 (oito mil e quatrocentos reais), devendo portanto, a Comissão de Licitação proceder com a correção der todos os documentos indicando corretamente o valor mensal e total da despesa;
- g) que a Comissão de Licitação cumpra com as disposições do art. 26 da Lei nº 8.666/93, quanto ao encaminhamento do processo para a



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

ratificação da autoridade superior em três dias e sua publicação em cinco dias;

- h) Que a Justificativa da Contratação e o Extrato de Contrato, sejam publicados no Diário Oficial do Município e no Portal da Transparência;

Assim, concluo pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** da contratação direta, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*.

Por derradeiro, cumpre salientar que esta assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas, ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos responsáveis e pela autoridade competente desta Administração Municipal.

Além disso, ressalta-se que, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Aracaju/Se, 03 de janeiro de 2023

**Ana Paula Costa Almeida**  
Advogada OAB/SE nº 12.170  
Procuradora Geral do Município/Decreto nº 20/2022