



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 005/2019-PGM

SEMGA – SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA.

PARECER SOBRE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº001/2019 - SEMGA, PROCESSO Nº 004/2019 - PMMC, REFERENTE À LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ATENDER O FUNCIONAMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM.

Veio da presidente da Comissão de Licitação, solicitação de parecer jurídico sobre a locação do imóvel situado na Rua Estrada de Rodagem, nº 155, Bairro: Esperança – Mojuí dos Campos - PA, promovido pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, com vistas a assegurar a forma e legalidade da locação do imóvel, considerando a urgência, poder-se-ia efetivar a presente locação, contratando-a com dispensa de licitação.

É relevo de que a locação de imóvel pela Administração Pública está tratada na Lei das Licitações, na categoria de *serviço*, conforme artigo 6º, inciso II:

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

I - [...]

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, **locação de bens**, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;(G.N).

É sabido, para realização de sua atividade fim, a Administração Pública deve, em diversos momentos, realizar contratos com a iniciativa privada, seja efetuando compras, contratando obras ou serviços. A Constituição da República de 1988 traz a exigência de se efetuar o procedimento "licitatório" para que o Poder Público selecione a melhor proposta para contratação.

Entretanto, alguns tipos de contratações realizados pelo Poder Público, devido a seu objeto específico, trazem dúvidas quanto à necessidade ou não de realização da licitação, como é o caso das locações de imóveis urbanos.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

A Lei das Licitações estabelece alguns casos de dispensa de licitação para tal tipo de contrato, mas não consegue prever todas as possibilidades, o que leva à necessidade de maior análise e maior cuidado pelos administradores.

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*".

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.

A locação de imóvel urbano pela Administração Pública pode enquadrar-se em hipótese de dispensa de licitação, com previsão no *artigo 24, inciso X, da Lei 8.666/93* - das Licitações. Entretanto, ainda não são claros os limites e requisitos para tal enquadramento:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - (...);

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;

Nesse sentido, o presente parecer é manifesto quanto à locação de imóveis urbanos pela Administração Pública, quando esta se encontra na posição de locatária, seu tratamento pela Lei das Licitações, no que se refere à obrigatoriedade ou à dispensa do processo licitatório, bem como às penalidades previstas para o agente público que desobedece aos comandos normativos respectivos, sem abdicarmos da obrigatoriedade de licitar.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua *licitação* como:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviços ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por elas estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto no artigo 5º, Inciso I, na Constituição Federal de 1988 pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado.

Evita-se, desse modo, como lembra *José de Castro Meira*, que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo.

Segundo o constitucionalista *Alexandre de Moraes* "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade".

A regra para toda a Administração Pública é a exigência de licitação para a realização de contratos com os particulares. Acrescenta *José Cretella Júnior* que "a licitação constitui-se num pressuposto indispensável da contratação pelo Poder Público, sendo considerados nulos os contratos celebrados pela Administração com terceiros quando não obedecem ao respectivo procedimento licitatório".

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção, caracterizado no presente caso que veio para parecer.

A solicitação do presente parecer, trata-se de objeto específico amparado pela Lei 8.666/93, e definido o objeto da contratação e as características do imóvel que atende à necessidade da Administração, após realizada pesquisa no mercado sobre a oferta de imóveis que se enquadrem nas especificações, a administração pode contratar com dispensa de licitação, conforme previsão no artigo 24, inciso X, do mesmo diploma legal.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

Adverte-se que somente poderá ser realizada se houver somente um imóvel que atenda ao previsto, e por atender a finalidade precípua da Administração, cuja necessidade de imóvel para atender as necessidades da Procuradoria Geral do Município, por está o preço compatível com o valor de mercado, por avaliação prévia.

Não se pode prescindir as responsabilidades do agente administrativo que inobserva os preceitos previstos na Lei das Licitações, o que desencadeia responsabilidades: civil, penal e administrativamente, como previsto no artigo 82 da mesma Lei de Licitações *in verbis*:

Art. 82 - Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

O artigo 89 da Lei das Licitações, é claro ao estabelecer que "*dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*" constitui-se em crime punível com detenção, de três a cinco anos, e multa.

O Parágrafo Único do mesmo artigo acrescenta que incorre na mesma pena aquele que, "*tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público*". Decorre daí que podem ser sujeitos ativos do delito tanto o agente público que ilicitamente deixou de realizar o procedimento licitatório prévio à contratação, quanto o particular que de tal ação se beneficiou.

Quem ordenar despesa pública sem a observância do prévio procedimento licitatório, quando este for exigível, poderá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente, sem prejuízo da multa pecuniária a que se referem os artigos 71, inciso VIII, da Constituição Federal e 76, inciso XIII, da Carta Estadual.(TCE/MG. ENUNCIADO DE SÚMULA 89. Publicado no Diário Oficial de MG de 08/10/91 - pág. 32 – Ratificado no Diário Oficial de MG de 26/08/97 - pág. 18 – Mantido no Diário Oficial de MG de 26/11/08 - pág. 72).

PENAL. PROCESSO PENAL. DISPENSAR OU INEXIGIR LICITAÇÃO. ART. 89 DA LEI Nº 8666/93. FRACIONAMENTO DA OBRA. FALECIMENTO DO RÉU. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

1. Responde pelo delito previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93 o dirigente que, visando eximir-se da realização de certame, fraciona a realização de serviços de reforma no prédio sede de conselho profissional, mormente quando há previsão orçamentária, naquele ano, para a execução de todo o projeto. 2. Extingue-se a punibilidade com o falecimento do réu, na forma do disposto no art. 107, I, do CP. (TRF4, APELAÇÃO CRIMINAL, 2003.71.00.073774-9, Oitava Turma, Relator Paulo Afonso Brum Vaz, D.E. 11/04/2007).

PENAL. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA. ARTIGO 89 DA LEI 8.666/93. PARÁGRAFO ÚNICO. TIPICIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE PROVAS. ABSOLVIÇÃO. 1. A elementar típica prevista no delito do parágrafo único do artigo 89 da Lei 8.666/93, consistente na "dispensa ou inexigibilidade ilegal", também contempla aqueles casos em que o administrador público, em detrimento ao disposto no artigo 26 do mesmo Diploma Legal, deixa de manifestar os motivos da contratação direta. 2. Considerando que o objeto jurídico tutelado pelo crime estatuído na parte final do caput do artigo 89 da Lei das Licitações - "deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade" - é a moralidade/lisura do procedimento licitatório, a sua configuração está a exigir do agente público o dolo específico de beneficiar indevidamente o particular contratado. 3. Em atenção ao princípio do in dubio pro reo, impõe-se a absolvição dos réus quando não existem nos autos provas convincentes da sua participação na "consumação da ilegalidade" (artigo 89, parágrafo único, Lei 8.666/93) ou do intuito de favorecer a parte contratada por meio da omissão de formalidades legais para dispensa/inexigibilidade de licitação. (TRF4, APELAÇÃO CRIMINAL, 2000.72.00.001156-9, Oitava Turma, Relator Luiz Fernando Wowk Penteado, DJ 19/10/2005).

Além dos dispositivos legais já citados, também a Lei de Improbidade Administrativa estabelece penalidades, de natureza administrativa ou política, aos agentes públicos que praticarem atos de improbidade administrativa que **causa lesão ao erário** seja por omissão ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres, que **atenta contra os princípios da administração pública**, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

O ato de improbidade é, portanto, aquele que afronta o dever de o administrador público de zelar pelos bens públicos, de violar o dever de honestidade, lealdade e boa-fé, de desprezar os princípios constitucionais. Não há necessidade de se aferir lesão ao erário para que se configure o ato como ímprobo, como se extrai da jurisprudência:



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL - AQUISIÇÃO DE IMÓVEL - INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RESPONSABILIDADE DE EX-PREFEITO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO - REDUÇÃO DO VALOR ARBITRADO PARA A MULTA CIVIL - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. A caracterização do ato de improbidade não se encerra no aspecto exclusivamente patrimonial, haja vista que o artigo 11, da Lei 8.429/92, também atribui o estigma de ímprobo ao ato que desrespeita algum dos princípios que regem a ação da administração pública. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJPR - 6ª Câmara Cível - Des. Eraclés Messias - Ac. 11892 - Public.: 12/04/04

Diante do que fora demonstrado com as advertências das consequências dos procedimentos incompatíveis com o diploma licitatório, o nosso parecer conclusivo, é que há para o caso específico, a fundamentação legal no artigo 24, inciso X, da Lei 8.666/93, que prevê a dispensabilidade de licitação para os casos de compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha.

Neste caso, pode-se considerar que, pelas características do imóvel, como localização, tamanho, características, destinação e a necessidade da Administração, ele se tornaria um "objeto singular", o que limitaria a necessidade de realização da licitação. Por ser o objeto singular, que não possui equivalente, não havendo outros que atendam à pretensão administrativa, permite-se a dispensa e em razão da comprovação que imóvel satisfaz o interesse público.

É importante ressaltar que toda licitação e toda contratação devem observar a maior vantagem possível para a Administração. Implica a obrigação do Administrador Público em atuar, na realização da despesa, de modo mais econômico, procurando o melhor resultado na relação custo-benefício, portanto, patente essa leitura, com as precauções legais a dispensa de licitação para locação de referido imóvel, fundamentado no artigo 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

Por fim, com as recomendações e advertências, tendo em vista os princípios da isonomia e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, conclui-se que a contratação do serviço de locação do imóvel em questão, por obedecer à legalidade, em



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MOJUÍ DOS CAMPOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM
Email: pgm@mojuidoscamos.pa.gov.br

especial o disposto no artigo 24, inciso X do Diploma Licitatório, hipótese em que se enquadra a **consulta submetida**, configurando assim o interesse público e a preservação administrativa, bem como estando o preço menor proposto compatível como praticado no mercado, e em ordem o artigo 38 do mesmo Diploma Legal, opinamos pela Dispensa de Licitação para o presente caso.

É o nosso parecer.

Mojuí dos Campos/PA, 04 de fevereiro de 2019.

Raimundo Francisco de Lima Moura

Procurador Geral do Município

Decreto nº 009/2017

OAB/PA 8389