



## PARECER JURÍDICO Nº 152/2023

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município de análise da Legalidade do texto da minuta do Contrato celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA**, e a **Câmara de Dirigentes Logísticas de Itabaiana** ambos já devidamente qualificados nos autos, e que tem como objeto Locação do imóvel localizado na Rua Quintino Bocaiúva, s/n que será utilizado para o funcionamento da Secretaria municipal de Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento Alimentar, neste município, com valor médio total orçado em R\$ 40.299,96 (quarenta mil, duzentos e noventa e nove reais, e noventa e seis centavos), pelo período de 12 (doze) meses em favor da contratada, tudo em conformidade com o disposto na Lei nº 8.666/1993, mais especificamente o inciso X do art. 24 da Lei nº. 8.666/93.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

*Ab initio*, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

*"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".*

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

**"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado,**



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

Polhan<sup>u</sup> 39  
W

*civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."*

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

É certo que o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Como se vê, admitiu-se a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a efetivação de certame licitatório. A dispensa de licitação, uma dessas modalidades de contratação direta, é aquela em que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não o tornar obrigatório.

Como afirma José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>, na dispensa, há dois aspectos que merecem ser considerados:

*"O primeiro diz respeito à **excepcionalidade**, no sentido de que as hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem a regra geral, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade. Outro diz respeito à **taxatividade** das hipóteses. Daí a justa advertência de que os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou mais conveniente ao interesse público".*

Importa ressaltar que, ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato. Nesse sentido, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

*"...os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o*

<sup>1</sup> In "Manual de Direito Administrativo", Lumen Juris, 14ª ed., Rio de Janeiro, 2005.

<sup>2</sup> In "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Dialética, 8ª ed., São Paulo, 2000, p. 295.



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

rolhanº 40  
W

*contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação".*

A minuta do contrato de prestação de serviços ora analisado trata de hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

*"Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*X – para 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 previa".*  
(grifo nosso)

Segundo Marçal Justen Filho (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª Ed., São Paulo: Dialética, 2009, pg. 311), os requisitos para a locação de imóvel por dispensa de licitação são os seguintes:

*"A contratação depende, portanto, da evidencia de **três requisitos, a saber: a) necessidade de imóvel para satisfação das necessidades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade de preço (do aluguel) com os parâmetros de mercado.**"* Grifou-se

Ademais, a fim de sedimentar tais requisitos, colaciono à baila a lume dos alvitres do Administrativista Charles Ronny Lopes de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas, 6ª ED., Brasília: Juspodivm, 2014, pg. 259), onde o qual é biunívoco as exegeses do excerto supra, *ab litteris*:

*"Necessário também compreender que, além da aptidão objetiva (como o tamanho ou a estrutura do bem), a escolha do imóvel apto ao atendimento na necessidade administrativa envolve fatores outros, que, embora pareçam afeitos à subjetividade, estão relacionados à finalidade pública que se visa atingir. Nesse diapasão, a localização é um importante fator que pode justificar a escolha (contratação direta) de um imóvel, mesmo existindo outro de mesmas dimensões, com valor de locação menor. Obviamente, tal opção, para ser legítima, deve ser fulcrada no interesse público e não nas preferências subjetivas do gestor. Parece justificável que, desejando atingir a prestação de um serviço público para determinado segmento social, seja feita a opção, por exemplo, para a locação de um imóvel existente dentro do shopping (de valor sabidamente mais elevado); noutra diapasão, é ilegítima*



a escolha desse imóvel, se ela não trazer qualquer benefício à prestação do serviço público.”

Pois bem. Para a configuração da hipótese de dispensa em tela é necessário que o imóvel a ser alugado vise atender às finalidades da Administração, e que sua escolha seja respaldada na necessidade de sua instalação em imóvel situado em determinada localidade, após pesquisa de mercado e mesmo que não seja o imóvel o único existente, podendo haver outras ofertas.

Outro não é o entendimento da doutrina sobre o assunto:

“A Administração pode, discricionariamente, proceder à licitação, para comprar ou locar o imóvel de que necessita. Pode ainda expropriar o imóvel por utilidade pública e nele instalar o serviço. Se, entretanto, a autoridade competente encontrar imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação lhe condicionem a escolha, pode prescindir da licitação e proceder diretamente à sua compra ou à locação.” (J. Cretella Junior, In Das Licitações Públicas, ed. 15ª, Revista Forense, pg. 236.) (Grifo nosso)

A escolha do imóvel trata-se de medida a cargo da Secretária da pasta que solicita a celebração de contrato administrativo de aluguel, devendo sua localização e valores serem justificados no Laudo de Avaliação acostado aos autos pelos servidor da Prefeitura, técnico, responsável pelas avaliações e pesquisas de mercado, demonstrado razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, através da realização de avaliação prévia a ser assinado por servidor desta Prefeitura competente para tanto.

Conforme visualizado nos autos, o imóvel é capaz de atender as finalidades do objeto, uma vez que possui dimensões e estrutura adequada, para implementação do setor de manutenção ora citada.

Sendo assim, utilizando-se das informações e documentos acostados aos autos, e submetidos à análise da Procuradoria Geral do Município, observa-se que os três requisitos foram observados, por ter atendido aos interesses da Administração, vez que a finalidade é pública e sua localização e valores se encontram justificados no Laudo de Avaliação do imóvel, que não pode ser contraditado pelo órgão jurídico, por se tratar de documento de área técnica distinta à este setor.

Por fim, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

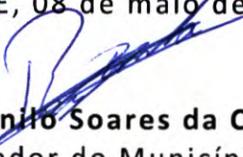
rolhan<sup>o</sup> 42  
W

Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Diante do exposto, após instruções apresentadas acima e a análise da Procuradoria acerca da observância das exigências acima apresentadas para se alcançar a legalidade da minuta do contrato administrativo a ser firmado, opina pela possibilidade jurídica da legalidade dos referidos textos, salvo melhor juízo, oportunidade em que este entendimento poderá ser reformulado.

Este é o entendimento, salvo melhor Juízo.

Itabaiana/SE, 08 de maio de 2023.

  
**Rubens Danilo Soares da Cunha**  
Procurador do Município