Da Justificativa de Dispensa de Licitação

Processo Licitatório nº 029/2021.
Dispensa de Licitação nº 010/2021.

O **FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FMAS**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 14.628.090/0001-74, com estabelecida na Av. Bacharel Francisco Pereira Lopez, 210, Centro, Brejão/PE, neste ato representado legalmente pela Secretária a Sra. **Francisca Andrea Santana de Godoy**, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, instituida pela Portaria nº 009, de 04 de janeiro de 2021, **Justifica** a Dispensa de Licitação autuado sob o nº 010/2021.

Do Objeto

A presente contratação direta, via Dispensa de Licitação, tem por objetivo a **Contratação na locação de 02 (dois) de imóveis na Zona Urbana para sediar as instalações do Ponto de Apoio para o Centro de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Casa da Juventude e do CRAS Centro de Referência da Assistência Social destinados atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistencial – FMAS do Município de Brejão/PE, por um período de 12 (doze) meses, de acordo com as condições e especificações constantes neste Termo de Referência.**

Da Solicitação

Observando a solicitação apresentada pela Gestora Municipal, contidas nos autos deste processo, entendo que se trata de um caso excepcional ressalvado na legislação vigente, pelos fatores que levam a Administração a efetuar esta contratação, com a nova demanda de serviços e atividades faz com que a locação dará suporte as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social - FMAS, sendo necessária devida ausência espaço para acomodar programas destinados aos munícipes e demais servidores para a realização de suas tarefas precípuas no atendimento das equipes e demais profissionais da área da Assistência Social, no intuito de realizar trabalhos de orientação, e de ações socioassistenciais.

A Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 24, trouxe extenso rol de hipóteses em que a licitação está dispensada. Dentre eles, guardo pertinência com o caso em exame hipótese especificamente formulada para as contratações envolvendo um fim específico.

No sentido de que o contrato relativo à locação de imóvel, por enquadrar-se numa possível hipótese de **Dispensa de Licitação** prevista no **art. 24, inciso X**, da Lei Federal nº 8.666/1993 e alterações posteriores.

Pelos fatores que levam a Administração a efetuar esta contratação, vejamos:

Da Justificativa

Justificamos a locação do referido bem particular através de Dispensa de Licitação, visto o mesmo atender as necessidades da Administração quanto ao funcionamento do Ponto de Apoio para o Centro de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e do CRAS - Centro de

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

Referência da Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistencial – FMAS, demais programas sociais necessários.

A Secretaria Municipal de Assistencial - FMAS não possui muitos imóveis disponíveis para este fim, assim sendo, buscou-se um prédio particular vocacionado para tal intuito, tendo este uma ótima localização, isto é, o que facilita o acesso da população aos trabalhos prestados pela Secretaria Municipal de Assistência Social através dos seus programas sociais. Vale ressaltar que, deverá ser verificada a compatibilidade do preço exigido com aquele praticado no mercado pertinente ao ramo, haja vista a Administração não poder pagar preço ou aluguel superior a este.

A necessidade do bem imóvel, para os serviços técnicos na área da assistência social – ação socioassistenciais, se dá para evitar descontinuidade das ações primordiais e imprescindíveis para efetividade dos serviços públicos do bem estar da população, pautados nos princípios constitucionais do interesse público, impessoalidade, e transparência, assim como, na busca do fortalecimento do sistema democrático.

Considerando que Política de Assistência Social no município de Brejão é gerida pela Secretaria Municipal de Assistência Social, possuindo unidade socioassistencial que oferecem diversos projeto/ações que objetivam oferecer os mínimos serviços sociais necessários a garantir o atendimento às necessidades básicas.

Compreende-se que o objeto proposto, qual seja, locação de imóvel para fomentar a execução dos serviços de atendimento aos munícipes, constituindo parte integrante da rede de Proteção ao Individuo e suas famílias, caracteriza reciprocidade de interesse das partes na realização, em mutua cooperação, da parceria para atender as demandas operacionais em caráter especial e prestar, de forma complementar, na Execução de Ações Socioassistenciais na área da Assistência Social por equipes de profissionais.

A se considerar que a Política de Assistência Social é responsável pelo atendimento socioassistencial nos parâmetros do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, desta forma, voltada a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, qual seja, promover atendimentos na área de assistência social aos munícipes, a se considerar que o SUAS foi instituído por alteração da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993), a partir da aprovação da Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, o qual reordena a oferta dos serviços, preconiza o atendimento aos usuários da Assistência Social nos municípios que deverão ser traduzidas em estratégias de ação, focalizando a família como núcleo alvo das ações.

A Assistência Social foi definida como serviços e atividades essenciais com suas ações continuadas socioassistenciais, estabelece que sejam serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade.

Assim, dentro desta perspectiva, de oferta os serviços de proteção social básica no âmbito do Município de Brejão/PE, como referência de atendimento/acompanhamento de situações de vulnerabilidade e risco de pessoas, este nível de proteção trabalha com a prevenção das vulnerabilidades e riscos e fortalece as famílias na função de proteção de seus membros,

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

conforme preconiza a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com foco no público prioritário.

Para contratar, a Administração deve seguir um processo de licitação. Essa regra é a regra geral, que impõe a realização de um procedimento de competição entre os interessados em celebrar a avença, garantindo-lhe igualdade de tratamento e levando à seleção do melhor autor da proposta.

Da Justificativa do Quantitativo

O quantitativo foi estabelecido considerando que Secretaria Municipal de Assistencial - FMAS não possui muitos imóveis disponíveis para este fim, assim sendo, buscou-se um prédio particular vocacionado para tal intuito, tendo este uma ótima localização, isto é, o que facilita o acesso da população aos trabalhos prestados pela Secretaria Municipal de Assistência Social através dos seus programas sociais.

Da Fundamentação Legal

O legislador pátrio entendeu, conforme disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> (...)
>
> "XXI - 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Como se vê, inteligentemente o Legislador ressalvou as hipóteses em que o processo licitatório, por diversas razões poderia não se mostrar viável.

Uma das hipóteses ressalvada por lei, conforme prescreveu ao art. 37, XXI da CF/88, contempla situações emergenciais ou urgentes que possam colocar em risco pessoas ou bens.

A exceção acima mencionada está contemplada na contratação acima mencionada prescinde de licitação, uma vez que se enquadra perfeitamente nas disposições do artigo 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93, como se depreende pelo texto transcrito:

> 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)

Assim, coadunando os fatos com as razões de direito acima estampadas, não resta dúvida de estar-se diante de uma legítima situação que suscita a dispensa de licitação.

Em continuidade, registramos que o Tribunal de Contas da União, embora não tenha atacado a fundo as nuances que envolvem a matéria, externou entendimento acerca dos requisitos de aplicação do art. 24, X, da Lei 8.666/93 nos seguintes termos:

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

> "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 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. 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. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Torres Pereira Júnior a respeito desse comando legal: "A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo..."(Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, pag. 250)."Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação.., tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização dos serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa... Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustre a finalidade a acudir" (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, pag. 277).12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário Oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe atenderia. Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação (g.n.).(Acórdão nº 444/2008, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar)"

Da análise dos dispositivos acima arrolados, depreende-se que os autos de qualquer contratação fundamentada na hipótese do artigo 24, inciso X da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deverão guarnecer: 1) Justificativa para a seleção do imóvel; 2) Demonstração da compatibilidade dos preços aferidos com os de mercado; 3) Demonstração de que àquele imóvel está apto a atender as necessidades da Administração.

Neste caso o município não dispõe de uma quantidade suficiente de bens imóveis, para atender equipe de profissionais da Assistência Social municipal com objetivo de atendimento das demandas, exatamente por se tratar de equipe destinada a atendimento aos munícipes, essa contratação se mostra de todo necessária e indispensável.

Sabe-se que o município não pode negligenciar a ponto de esperar, sem tomar nenhuma providência, de imediato, para não comprometer as condições do atendimento dos munícipes, como já enfatizamos, de toda importância para a municipalidade, por meio de local adequado.

Além disso, ressalte-se que, nestes casos relacionados pela legislação, há a discricionariedade da Administração na escolha da dispensa ou não do certame, devendo sempre levar em conta o interesse público. Muitas vezes, o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, *in verbis*:

> "a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

> vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir.

É de se inferir das transcrições acima que a dispensa de licitação, prevista no artigo 24, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores, só deve ocorrer por razões de interesse público, como no caso em análise. Obviamente, nesses casos, a realização da licitação viria tão-somente sacrificar o interesse público, motivo pelo qual o legislador concedeu ao administrador a faculdade de dispensar o certame nos casos expressamente previstos.

Doravante, a dissertação acerca do instituto da Dispensa de Licitação emergencial, tendo sempre como parâmetros os princípios da moralidade e impessoalidade na atuação da administração pública.

Para Justen Filho (2002, p. 234):

> A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Há custos econômicos propriamente ditos, derivados do cumprimento dos atos materiais da licitação (publicação pela imprensa, realização de testes laboratoriais etc.) e da alocação de pessoal. Há custos de tempo, referentes à demora para desenvolvimento dos atos da licitação. Podem existir outras espécies de custos, a serem examinadas caso a caso. Em contrapartida, a licitação produz benefícios para a Administração. Esses benefícios consistem em que a Administração efetivará (em tese) contratação mais vantajosa do que realizaria se a licitação não tivesse existido. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir. Logo, o procedimento licitatório acarretará o sacrifício do interesse público. Impõe-se a contratação direta porque a licitação é dispensável.

Segundo o autor, as hipóteses de dispensa de licitação podem ser classificadas segundo o ângulo de manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo: a) custo econômico da licitação; b) custo temporal da licitação; c) ausência de potencialidade de benefício; e d) destinação da contratação (JUSTEN FILHO, 2002).

Percebe-se, pois, que o interesse público sempre deve estar presente nas dispensas de licitações, o que não significa sobrepor esse ao princípio da isonomia.

Entretanto, esse dispositivo tem sido, com alguma frequência, mal interpretado ou utilizado de forma desvirtuada pelos agentes públicos em geral, devido ao fato de que, na prática, vem-se desprezando um ou alguns dos requisitos ou utilizando-se de uma exegese ampliadora dos seus limites.

Necessário se faz, então, a elaboração de ampla justificativa enumerando dados e fatos que, no conjunto, embasem com segurança a decisão de dispensar a licitação com amparo no artigo 24, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores.

Verificada a demonstração da contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar tal risco da ausência da prestação de serviços pelas equipes de Assistência Social. A dispensa de licitação somente será admissível se a contratação direta for meio hábil e suficiente para debelá-lo. Nesse sentido, nasce à obrigação da Administração compor o nexo de causalidade entre a contratação pretendida e a supressão do risco de prejuízos a bens e pessoas.

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

Sendo assim, aduz Marçal Justen Filho:

> Em última análise, aplica-se o princípio da proporcionalidade. A contratação deverá ser o instrumento satisfatório de eliminação do risco de sacrifício dos interesses envolvidos. Mas não haverá cabimento em promover contratações que ultrapassem a dimensão e os limites da preservação e realização dos valores em risco. (JUSTEN FILHO, 2002: 240).

Como dito acima, a contratação neste caso necessita de prévia justificativa acerca da plena viabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.

O que o legislador pátrio pretendia era a dispensa de licitação em razão de situação, e não da inércia administrativa.

Com efeito, a hipótese de dispensa de licitação não tem o condão de atribuir ao Administrador Público irrestrito liberdade para que possa, a seu talante, evitar o processo licitatório, pois a regra é licitar, sendo as exceções previstas em lei. Caso contrário, não teria que se falar em impessoalidade, nem moralidade, já que o gestor público teria ampla liberdade para selecionar a proposta que ele quisesse.

Existem situações peculiares em que a Administração se programa para a contratação via licitação, mas fatores alheios à sua vontade a impede, uma vez que o princípio da continuidade dos serviços públicos impede a paralisação dos serviços ao atendimento administrativo e a população.

Portanto, a contratação direta deve ser utilizada pela Administração quando restarem presentes todos os pressupostos constantes do artigo 24, inciso X e alterações posteriores, sendo ainda necessário o cumprimento de formalidades estabelecidas no Parágrafo Único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, como condição para a eficácia do Processo Administrativo correspondente:

> 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:
> I – *omissis*;
> 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 (BRASIL, 1988).

A Administração, pois, após a verificação dos pressupostos deve escolher, para contratação direta (desde que possua dotação orçamentária), executante que possua capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencha os requisitos de capacidade técnica e econômico-financeira compatíveis com as exigências do objeto a executar. Apresentar-se-á a razão da escolha do prestador de serviço, podendo ser que alguns valores sejam sacrificados em prol de outros.

Assim, uma contratação direta, nesse caso, poderá afastar a necessidade de outra contratação, via licitação, se o objeto for totalmente satisfeito dentro do prazo previsto. Assim, a Administração efetivaria a contratação direta de parte do objeto a ser executado, remetendo o restante a uma contratação posterior, precedida de licitação formal. Trata-se, pois, de manifestação do princípio da proporcionalidade. (JUSTEN FILHO, 2002).

Destarte, o TCU já se pronunciou sobre a questão:

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56

O TCU entendeu que é admissível a celebração de contrato provisório para prestação de serviços até a realização da nova licitação, quando ficar caracterizada a urgência de atendimento à situação que poderá ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, serviços e instalações. [TCU. Processo n° 019.983/93-0. Decisão n° 585/1994 – Plenário]. (FERNANDES, 2005: 415).

Em suma, a contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, não podendo a execução do contrato. Esse limite foi dado à Administração para que se pudesse resolver o problema que existe temporariamente e, durante esse prazo.

Em sintese, dada à importância dos demanda de serviços e atividades faz com que a locação do imóvel atenda as demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social – FMAS e do atendimento aos munícipes para a realização de suas tarefas precípuas das equipes e demais profissionais da área da Assistência Social no intuito de realizar trabalhos preventivos e de orientação, a peculiar da situação, existe a necessidade a ser contratada, razão pela qual cabe em tese, à contratação direta por dispensa de licitação.

Assim, submeto a presente justificativa a análise do Setor Jurídico e da Controladoria para posterior remeter para possível ratificação da Exma. Sra. Gestora.

Brejão – PE, 25 de maio de 2021.

Cleyson Roberto Alves Pascoal
Membro da CPL
Port. GAB nº 009/2021

Adriana Araújo Vanderlei
Membro da CPL
Port. GAB nº 009/2021

Edinaldo Almeida de Barros
Membro da CPL
Port. GAB nº 009/2021

RATIFICAÇÃO:

Tendo em vista o que consta do presente processo e considerando, ainda, o orçamento do Laudo de Avaliação juntado ao processo. Face aos elementos contidos, reconheço ser dispensável, a presente Dispensa de Licitação tem por objeto a presente contratação direta, via Dispensa de Licitação para Contratação na locação de 02 (dois) de imóveis na Zona Urbana para sediar as instalações do Ponto de Apoio para o Centro de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – Casa da Juventude e do CRAS Centro de Referência da Assistência Social destinados atender as demandas da Secretaria Municipal de Assistencial – FMAS do Município de Brejão/PE, por um período de 12 (doze) meses, de acordo com as condições e especificações constantes neste Termo de Referência, com fundamento no art. o artigo 24, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93 e demais alterações posteriores.

Autorizo a contratação, observadas as demais cautelas legais.

Publique-se súmula deste despacho.

Francisca Andrea Santana de Godoy
Secretária Municipal de Assistência Social - FMAS

PORTAL DA TRANSPARENCIA MUNICIPAL
https://cloud.it-solucoes.inf.br/transparenciaMunicipal/download/1-20210813120313.pdf
assinado por: idUser 56