MUNICIPIO DE CÓRREGO FUNDO
CNPJ: 01.614.862/0001-77 = TELEFAX (37) 3322-9144
RUA JOAQUIM GONÇALVES DA FONSECA, 493 – CENTRO.
CEP: 35.568-000 = CÓRREGO FUNDO – MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 004/2021
DISPENSA DE LICITACAO: 001/2021

CONTRATACAO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA LOCACAO DE IMOVEL. DISPENSA DE LICITACAO. INCISO X DO ART. 24 DA LEI 8.666/93. CONTRATACAO DIRETA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico elaborado em atenção ao disposto no parágrafo único, do artigo 38, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que determina o exame prévio e conclusivo dos atos relativos à realização de licitações e exame dos respectivos textos de editais, contratos ou instrumentos congêneres.

Versam os autos sobre procedimento licitatório de DISPENSA DE LICITAÇÃO para locação de imóvel situado à situado à Rua Leôncio Vaz da Silva, nº: 174, bairro: Centro, município de Córrego Fundo – MG.

Depreende-se dos autos, pedido de solicitação de despesa para execução do objeto deste processo administrativo, com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei Federal nº. 8.666/93.

Com vistas à instrução do processo administrativo, foram anexados aos autos, em resumo, os seguintes documentos:

a) Solicitação de Laudo de Avaliação;
b) Decreto Nomeação da Comissão de Avaliação;
c) Laudo de Avaliação do imóvel;
d) Proposta de Preços;
e) Pedido de Locação dos Imóveis;
f) Cópia das Escrituras dos Imóveis Objetos da Dispensa;
g) Cópias dos RGs e CPFs;
h) Cópia de Comprovante de Endereço;
i) Certidão Negativa de Débitos Federal, Estadual e Municipal;
j) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
k) Certidão Negativa de Execução Cível;
l) Declaração de Cumprimento do Disposto no inciso V do art. 27 da Lei 8.666/93;
m) Declaração nos termos do art. 9º da Lei 8.666/93;
n) Termo de Autorização;
o) Portaria Nomeação da Comissão Permanente de Licitação;
p) Solicitação de Disponibilidade Orçamentária/Financeira;
q) Declaração Orçamentária
r) Declaração de Adequação Financeira;

s) Declaração do Ordenador da Despesa;
t) Certidão de instauração e autuação do Procedimento;
u) Justificativa de Dispensa;
v) Parecer da Comissão Permanente de Licitação;
w) Minuta do Contrato Administrativo;
x) Solicitação de Parecer Jurídico.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epigrafe até a presente data, e que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Poder Executivo Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Presume-se, então, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos, especificações, etc., bem como quanto à pesquisa de preços, tenham sido regularmente apuradas pela área técnica do órgão consulente e conferidas pela autoridade responsável pela contratação.

Portanto, não nos cabe analisar se os preços estão realmente conforme os de mercado ou se as quantidades estimadas efetivamente correspondem às necessidades do órgão assessorado. Estes são assuntos que fogem à nossa competência.

Presume-se, outrossim, que a autoridade consulente e o ordenador de despesas tenham competência para praticarem os atos da pretendida contratação. Cabe à autoridade verificar a exatidão dessas informações, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Este parecer jurídico consistirá, via de regra[1], em verificar nos autos, no estado em que se encontra a procedimento administrativo, os seguintes elementos:

a) autuação, protocolo e numeração:

b) declaração sobre a necessidade de prestar serviço público no respectivo local;

[1]Os itens de análise podem ser ampliados ou restringidos de acordo com a modalidade e objeto de licitação.

c) declaração do Secretário Municipal de Esporte, Cultura e Lazer que não existe imóvel disponível no acervo, capaz de atender às necessidades do órgão solicitante;

d) autorização da autoridade competente;

e) prévia avaliação, firmada pela Comissão de Avaliação de Preço Médio de Mercado e de Bens Móveis e Imóveis no Município de Córrego Fundo, indicando os preços médios de locação do imóvel e/ou o praticado pelo mercado imobiliário do local de situação do imóvel;

f) proposta do locador;

g) motivo/justificação da escolha do imóvel;

h) aceitação do valor proposto;

i) indicação do(s) recurso(s) orçamentário(s) para cobrir a despesa;

j) ato de designação da Comissão Permanente de Licitação:

k) ato de designação da Comissão de Avaliação de Preço Médio de Mercado e de Bens Móveis e Imóveis no Município de Córrego Fundo;

l) parecer da Comissão Permanente de Licitação; e,

m) parecer do setor jurídico sobre a juridicidade e lealdade do processo, caracterizando as razões da dispensa da licitação.

A locação de imóvel pelo Poder Público poderá ser realizada por dispensa de licitação ao amparo do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, desde: (a) que as características do imóvel atendam às finalidades precípuas da Administração Pública; (b) que haja avaliação prévia; e (c) que o preço seja compatível com o valor de mercado, in Verbis:

> "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".** (Grifos nossos)

Sobre a supracitada hipótese de dispensa de licitação, **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**[2] nos apresenta a seguinte lição:

[2]Manuais de direito administrativo, 21ª edição, Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009, p. 249.

> "Quando a Administração Pública pretende adquirir ou alugar imóvel destinado ao atendimento de suas finalidades precípuas, pode dispensar a licitação e contratar diretamente com o vendedor ou locador (art. 24, X).
> **Não está totalmente livre, entretanto, esse tipo de ajuste. Exige o Estatuto que o imóvel a ser adquirido ou alugado seja realmente indispensável à Administração, em razão das necessidades de instalação e localização.** A dispensa da licitação é razoável no caso: há situações em que, apesar de haver outras ofertas, apenas um imóvel atende realmente aos anseios administrativos. Assim, esse deve ser o imóvel adquirido ou alugado. **Por outro lado, deve a Administração providenciar a avaliação prévia do imóvel, pois não será legítimo o ajuste se o preço da compra ou do aluguel for incompatível com as condições normais de mercado.**
> A lei anterior não exigia a motivação da escolha nesse caso. O Estatuto vigente, no entanto, a impõe (art. 26), permitindo, em consequência, a verificação da legalidade do ajuste. A justificação expressa, desse modo, acarreta maior racionalidade no uso de imóveis e de recursos públicos, evitando, inclusive, que tais contratos sejam celebrados mesmo quando existem outros imóveis públicos disponíveis." (Grifos nossos)

Os ensinamentos acima expressam, em linhas gerais, a mesma corrente de pensamento adotada pelo professor **JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES**[3], o qual, inclusive, entende que, na verdade, a situação prevista no artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666, de 1993, não configuraria caso de dispensa de licitação, mas, na prática, hipótese de inexigibilidade:

> **"Trata-se, em verdade, de hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade Jurídica de competição.** Nesse caso, se tão somente um imóvel é que atende às necessidades, não haverá licitação, tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora isto seja doutrinariamente condenável." (Grifos nossos).

[3]Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 5ª edição, BrasíliaJurídica. 2000. p. 388.

MARÇAL JUSTEN FILHO[4] entende que, devido à inviabilidade de competição, a hipótese seria de inexigibilidade de licitação. Não custa, aliás, em complemento à doutrina acima transcrita, destacar, deste último professor, o seguinte alerta:

> "A ausência de licitação deriva da **impossibilidade de o interesse sob tutela estatal 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.
>
> (...)
>
> 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,
>
> **Deverá verificar se há compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A Administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.**
>
> **A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado."**

O próprio Tribunal de Contas da União-TCU entende, como os doutrinadores supracitados, que a hipótese é de inexigibilidade de licitação, bem como ressaltou a possibilidade de se responsabilizar o Administrador caso não sejam observados os requisitos exigidos pela Lei nº 8.666/93. Desta forma, impende transcrever o seguinte trecho do voto do Ministro Relator **AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**[5]:

> "4. Nesse sentido, o jurista **Marçal Justen Filho**, afirma que "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. (...) Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como

[4]Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12ª edição, São Paulo: Dialética, 2008, p. 308.

[5]TGQ Plenário – Acordãonº 1512/2004 (DOD, 08110/2004).

> intercambiáveis, tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Nesses supostos, a licitação se impõe. Estarão presentes os pressupostos da competição.
> 5. No entender do renitente Conselheiro do TCDF **Jorge Ulysses Jacob Fernandes** (in Contratação Direta sem Licitação, 5ª edição, Ed. Brasília Jurídica, p. 388), o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, trata, na verdade, de "hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica da competição (...) tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora seja doutrinariamente condenável.",
> 6. In casu, apesar de o imóvel locado ser destinado às "finalidades precípuas da Administração", as demais exigências do inciso X do art. 24 da Lei de Licitações não foram atendidas. Quais sejam: a necessidade de instalação e localização condicionando a escolha e a avaliação prévia e compatibilidade de preços com os de mercado.
> 7. Quanto à primeira 'exigência, o responsável, em suas justificativas, consegue demonstrar a precariedade da então sede da autarquia e a premência de se promover a mudança de endereço da sede. No entanto, **não comprova a inexistência de outro imóvel na área que pudesse satisfazer aos interesses da autarquia**, pois as supostas consultas que teria feito à Secretaria de Patrimônio da União -SPU (segundo o responsável, o único imóvel disponível estaria onerado por encargos) e ao mercado, não foram devidamente atestadas nos autos.
> 8. No tocante à avaliação prévia, registra-se que a contratação, pelo Cade, de cinco empresas para avaliarem os preços de mercado teria sido posterior à locação firmada, e não prévia, conforme exige a lei.
> (...)
> 9. Assim, em consonância com a Unidade Técnica, **entendo que deva ser aplicada multa** individual de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Gesner José de Oliveira Filho (ex-Presidente do Cade) e de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) à Sra. Evelina de Almeida Celso Neto (ex-coordenadora de despesas do Cade), **concernentes à dispensa de licitação com inobservância dos requisitos impostos pelo inciso X do art. 24 da Lei N 8.666/93.** (Destacou-se).

As orientações fixadas pelo referido Relator foram acatadas pelo Plenário daquela Corte de Contas, que assim decidiu:

> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de responsabilidade de Gesner José de Oliveira Filho, Evelina de Almeida Celso Neto e Tylo

> Engenharia Ltda., Carlos Jacques Vieira Gomes e Adriano Candido Stringhini relativamente a irregularidades concernentes aos Contratos 17/99 e 22/99.
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos emSessão Plenária, em:
> 9.1. conhecer da presente Representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
> (...).
> 9.4. rejeitar as justificativas apresentadas pelos Srs. Gesner José de Oliveira Filho e Evelyn de Almeida Celso Neto, quanto à dispensa de licitação realizada sem os requisitos necessários estabelecidos no inciso X, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, quais sejam: ausência de demonstração de que o imóvel locado dispunha de condições relevantes como localização e edificação, que justificariam a sua escolha e ausência de procedimento de avaliação prévia;
> 9.5. Com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n 8.443/92, aplicar a multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Gesner José de Oliveira Filho e de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) a Sra. Iven de Almeida Gelos Neto, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar perante este Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional; (...).

Assim, de acordo com o entendimento do TCU supramencionado, as necessidades de instalação e localização condicionam a escolha do imóvel, bem como e necessária avaliação prévia para apurar a compatibilidade do preço com o valor de mercado.

Cumpre, outrossim, observar as exigências legais para a contratação por dispensa de licitação ou por inexigibilidade. É fato que a contração será direta.

O contrato de locação em que o Poder Público seja locatário, encontra-se previsto no art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93, aplicando-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 da referida Lei e demais normas gerais, no que couber, (normas tipicamente de Direito Administrativo), bem como serão aplicadas as regras de Direito Privado, previstas na legislação sobre locação para fins não residenciais, isto é, a Lei do Inquilinato nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Por conseguinte, nesse contrato, conterá: a) o conteúdo mínimo definido no art. 55 que trata das cláusulas obrigatórias para os contratos administrativos; b) as cláusulas exorbitantes do art. 58 que irão caracterizar os contratos administrativos por conferirem à Administração posição de supremacia em relação ao contratado; e, c) a formalização e a eficácia dos contratos administrativos, conforme dispõe o art. 61.

Quanto à natureza jurídica do contrato de locação, onde a Administração Pública figure como locatária (perquirindo se tal tipo de contrato é regido por normas de Direito Privado ou por normas de Direito Público), responde a indagação, o art. 62 § 3º, I, da Lei n 8666/93, que preceitua:

> "Art. 62. (...)
>
> § 3° - Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:
> I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;"

Desse modo, percebe-se que os contratos de locação, em que a Administração Pública figure como locatária, reger-se-ão pelas normas de Direito Privado, caracterizando-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas como um contrato da administração, fazendo-se necessário, no entanto, deixar expresso, que nestes casos, as normas de Direito Privado aplicar-se-ão subsidiariamente.

O mestre MARÇAL JUSTEN FILHO ao comentar o § 3° acima transcrito, ensina com maestria:

> "A previsão do § 3° está mal colocada e melhor ficaria em um dispositivo específico, pois não tem relação com o restante do artigo. Ali fica determinado que o regime de direito público aplica-se inclusive àqueles contratos ditos de ""privados"" praticado pela Administração. A regra disciplina a hipótese em que a Administração Pública participe dos contratos ditos de ""direito privado"". Tais contratos, no direito privado, apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, a Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes.
> A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável, o regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regas de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. **Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que sejam compatíveis com os regimes de direito público"** (grifos nossos).

Nas espécies contratuais da Administração, o saudoso **HELY LOPES MEIRELLES** classifica os contratos de locação celebrados pelo Poder Público como contrato semipúblicos, a saber:

> **"Contrato semipúblico é o firmado entre a Administração e o particular, pessoa física ou jurídica, com predominância de normas pertinentes do Direito Privado, mas com formalidades previstas para ajustes**

administrativos e relativa supremacia do Poder Público". (Grifos nossos)

Também, na mesma linha de raciocínio é a lição de **LUCAS ROCHA FURTADO** sobre os aspectos dos contratos celebrados pela Administração Pública, in verbis:

> "Em resumo, pode a Administração Pública firmar contratos regidos predominantemente por normas de Direito Público econtratos nos quais predominam as regras de Direito Privado. De fato, não importa o nome que se dê a este segundo tipo: contrato privado, contrato semipúblico ou contrato administrativo de figuração privada**. Haja vista a Administração contratante, em qualquer caso, sempre assumir posição de supremacia, podendo anulá-lo, por forca do disposto no art. 59 da Lei nº 8.666/93, modificá-lo e rescindi-o unilateralmente, fiscalizar sua execução e aplicar sanções administrativas ao contratado, observados, sempre, os limites legais, e de se concluir que as potestades que caracterizam os contratos administrativos estarão sempre presentes em todos os contratos firmados pelas pessoas de Direito Público".** (grifos nossos)

Tecidas as explanações supra, cumpre ao parecerista observar se os elementos básicos da dispensa da licitação, ou inexigibilidade, foram cumpridos.

In casu, nos autos encontra-se presente a solicitação do Secretário competente sobre a necessidade de prestar serviços públicos naquele local.

O Secretário Municipal de Esporte, Cultura e Lazer declarou ainda que o imóvel atende perfeitamente ao fim que se acha destinado, capaz de atender às suas necessidades de instalação e localização.

O motivo/justificação da escolha do imóvel, bem como a sua individualização, restam evidenciados nos autos.

Com efeito, a Comissão de Avaliação de Preço Médio de Mercado e de Bens Móveis e Imóveis procedeu vistoria no imóvel é o que ora está sendo contratado, e que, segundo a mesma Comissão, é o que melhor atende às finalidades precípuas da Administração, e teve o aluguel mensal avaliado em R$900,00(novecentos reais).

Nota-se que a solicitação de dotações orçamentárias e de disponibilidade financeira foi solicitada pela Comissão Permanente.

Consta dos autos a indicação dos recursos necessários para fazer face às despesas da contratação para o exercício de 2021, no valor de R$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais), por meio da Declaração Orçamentária, em

obediência ao que preceitua o inciso III do § 2° do art. 7° e 14 caputs da Lei nº 8.666, de 1993.

Seguindo adiante com a verificação do atendimento dos requisitos legais, constata-se a comprovação de disponibilidade financeira para cobertura de despesa mediante Declaração de Adequação Financeira, nos termos do art. 7°, §2°, III, da Lei 8.666/93.

O ordenador de despesa, certifica que a despesa a ser contraída está adequada à Lei Orçamentária Anual, estando compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº. 101/00.

A autoridade competente para homologação do processo de dispensa autorizou a instauração do certame, atendendo o disposto no caput do art. 38 da Lei 8.666/93.

Consta anexada a cópia do ato de designação da Comissão Permanente de Licitação, bem como da nomeação da Comissão de Avaliação de Preço Médio de Mercado e de Bens Móveis e Imóveis no Município de Córrego Fundo, em atenção ao disposto no art. 38, III, da Lei 8.666/93.

Os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não exime o futuro contratado por dispensa de licitação na locação de imóvel de sua regularidade física ou jurídica, nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93. Em sendo assim, a certidões negativas de débitos Federal, Estadual e Municipal, bem com o a certidão negativa de débitos trabalhistas e certidão negativa de execuções cíveis constam dos autos.

Nos autos constam também a declaração de situação regular perante o Ministério do Trabalho, conforme inciso V, art. 27 da Lei 8.666/93 e a declaração de que o contratado não possui nenhuma das vedações do at. 9º da Lei 8.666/93.

Compulsando os autos encontramos os documentos pessoais do locador e a prova de propriedade do imóvel proposto para locação.

Cumpre, igualmente, observar as exigências legais estatuídas pelo art. 26 da Lei 8.666/93 para a contratação por dispensa de licitação, in verbis:

> "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."

Não pode ser deslembrado, ainda, que os casos de dispensa de licitação, a partir do inciso III do art. 24 da Lei no 8.666/93 ou propriamente a inexigibilidade de licitação devem ser necessariamente justificados, devendo ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior do órgão ou entidade interessada responsável para decidir sobre a contratação, para ratificação e publicação no Diário Eletrônico, no prazo de cinco dias como condição para eficácia do ato, em observância do art. 26 da Lei nº 8.666/93, o que deve ser observado.

Com relação à minuta do Contrato trazida à colação para análise, consideramos que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie, razão pela qual anuímos a sua aprovação.

3.1 CONCLUSÃO

Face ao exposto, e por tudo que dos autos consta, restrito aos aspectos jurídico-formais, opina-se pela possibilidade da contratação direta, por DISPENSA DE LICITAÇÃO, nos termos do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, acompanhando a forma literal do dispositivo legal, mesmo que por interpretação hermenêutica e com os ensinos doutrinados constantes do corpo do parecer possam ser melhor aplicados ao caso em análise. Contudo, é incontroverso que a contração pode ser direta, sem necessidade de deflagrar o processo licitatório.

É o nosso parecer.

À superior consideração,

Córrego Fundo-MG, 08 de fevereiro de 2021.

Adv. Deis Cristina Alves
OAB/MG 138.235
Procuradora Municipal