



Praça Fabião Queimadas, 700, Lagoa de Velhos/RN – CEP 59.430-000

ASSESSORIA JURÍDICA

Processo Administrativo n.º 0301202304/2023

OBJETO: Locação de imóvel tipo terreno destinado ao armazenamento provisório do lixo do Município de Lagoa de Velhos/RN.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL. DISPENSA DE LICITAÇÃO, INCISO X, DO ARTIGO 24, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE LAGOA DE VELHOS/RN. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. Trata-se de ofício encaminhando pela Secretaria Municipal de Obras do Município de Lagoa de Velhos/RN, solicitando à Prefeita Municipal, a abertura de procedimento licitatório para locação de imóvel tipo terreno destinado ao armazenamento provisório do lixo do Município de Lagoa de Velhos/RN.
2. *Cumprе esclarecer que a solicitação fez contar que o “imóvel se adequa perfeitamente às necessidade exigidas, para o fim a que se pretende, tanto pela localização geográfica (que condicionou a sua escolha), quanto pelo espaço físico do terreno e da área construída, atendendo as finalidades precípua da contratação pretendida pela administração”.*
3. Antes de adentrar no mérito em questão, se faz necessário ressaltar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade do processo licitatório, a fim de verificar a observância às legislações pertinentes ao caso, não sendo de minha competência nenhuma consideração acerca da discricionariedade e conveniência da presente contratação.
4. A presente análise se consubstancia exclusivamente em elementos jurídicos, ao passo que são verificados os elementos formais autorizadores da contratação pretendida, bem como é realizada a apreciação do processo até o

presente momento, não havendo nenhum juízo de valor sobre as questões referentes à oportunidade e conveniência da Administração Pública.

5. Oportuno esclarecer que o exame desta assessoria jurídica é feito nos termos do Art. 38 , parágrafo único, da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação. Dito isso, passa-se a análise da consulta.

6. Sendo assim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

7. O presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

8. Celso Antônio Bandeira de Mello tece o seguinte conceito de licitação, *in verbis*:

“Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”. (MELLO, Curso de Direito Administrativo, 2004. p. 483.)

9. É importante destacar, o que expressa a Constituição Federal em seu Artigo 37, inciso XXI:

“Art. 37 A Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, do Distrito

Federal e Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também o seguinte:

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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.”

10. Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de situações que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis.

11. Em conformidade com a Constituição Federal, o Lei Federal que disciplina as Licitações, ou seja, a Lei Federal n.º 8.666/93 arrola em seu Art. 1º, parágrafo único, as entidades jurídicas que subordinam ao regime jurídico por ela instituído.

“Art 1º (...). Parágrafo Único. Subordinam-se ao regime desta lei, além de órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios.”

12. O procedimento licitatório conforme foi enfatizado é a regra, a ser seguida pela administração quando da realização de compras, serviços, obras, alienações; a contratação direta constitui uma exceção, somente se justifica em situações consideradas como dispensa ou inexigibilidade do procedimento licitatório devidamente justificado

13. Como regra, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, essa norma constitucional ressalvou algumas hipóteses, previstas pela legislação infraconstitucional, isentando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos insertos nos Arts. 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei Federal n.º 8.666/93.

14. A dispensa de Licitação no ensinamento dos juristas Lucia Valle Figueredo e Sérgio Ferraz (1192, p.33), *in verbis*:

“Quando ocorrem, no caso concreto circunstâncias especiais, previstas em lei, que facultam a não-realização da licitação, que era em princípio imprescindível.”

15. A locação de imóveis de particular por parte da Administração Pública é prevista no Inciso X, do Art. 24, da Lei Federal n.º 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:

- 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;

- Que haja uma avaliação prévia no mercado quanto ao preço do aluguel para que esse não se encontre superfaturado.

16. 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”.

17. Ressalte-se que a característica do imóvel é de suma importância de modo que a administração não tenha outra escolha. Embora existentes outros

imóveis. No caso, o imóvel ora encontrado fora demonstrado nos autos que é o mais apropriado, devido atender as necessidades do município.

18. 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 n.º 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 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”.

19. 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.

20. 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. Todavia, convém esclarecer que o simples fato do legislador não ter adentrado no mérito de especificar quais os tipos de imóvel que poderiam ser objeto de compra ou locação (imóvel pronto e acabado, em construção, ou ainda na planta, que é o caso em análise), não constitui, por si só, elemento capaz de levar ao entendimento de que a finalidade da norma teria sido garantir à

Administração a possibilidade de comprar ou locar qualquer espécie de imóvel, ainda que em fase de pré-lançamento.

21. Ao contrário, a solução pensada na Lei foi justamente a de permitir, frise-se por dispensa de licitação e, portanto, mediante procedimento mais ágil, a aquisição ou locação de edificação pronta e acabada, compreendendo que se o órgão estivesse diante de comprovada necessidade de ocupar um novo imóvel, aliado à 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.

22. Aliás, o silêncio da Lei a esse respeito já levou o Tribunal de Contas da União a manifestar-se, em caso isolado e em caráter excepcionalíssimo, pela regularidade de dispensa para aquisição de imóvel em construção, levando em conta, entre outros, o fato de que a Administração já tinha inclusive assumido a propriedade e tomado posse do bem imóvel adquirido (Decisão n.º 589/1997-Plenário). Em outro caso (Decisão TCU n.º 231/1996), em que a licitação previu também a possibilidade de compra de imóvel na planta, na qual sagrou-se vencedora a empresa que ofertou essa alternativa, a Corte de Contas deixou assente, por duas vezes, no voto condutor da decisão, que tal procedimento é totalmente desaconselhável, in verbis:

“(...) Trata-se, então, de um procedimento administrativo totalmente desaconselhável e que não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum órgão da Administração Pública Federal. (...)”

114. É importante ressaltar que tal posicionamento deste Tribunal, ante as dificuldades, a esta altura, de se implementar medidas corretivas e punitivas, não deve servir de estímulo ou exemplo a nenhum outro órgão ou entidade públicos a praticarem atos dessa natureza.”

23. Portanto, os raros e incomuns casos já enfrentados pelo Tribunal de Contas evidenciam que a tese aqui defendida, no sentido de que, em se tratando de edificação, a Administração deve orientar-se para a escolha de um imóvel pronto e acabado, que possa atender plenamente as suas necessidades, é a melhor alternativa para resguardar o interesse público e alcançar o fim colimado

pela norma, evitando, inclusive, riscos desnecessários na aplicação dos recursos públicos.

24. Sobre o assunto leciona o doutrinador Edmir Netto de Araújo na obra Curso de Direito Administrativo, Ed. Saraiva, pg. 528:

“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.”

25. Vale destacar os ensinamentos do magistério do Professor Diogenes Gasparini, no livro Direito Administrativo, 10 Edição, pa. 476:

“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 precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha. É 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 precípuas da Administração são serviços públicos, restou mais fácil a dispensa. A instalação ou localização do serviço, não obstante esse alargamento, continuam restringindo a hipótese”.

26. Para o doutrinador Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, pg. 262:

“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”.

- 27.** Reforçando o que já foi dito antes, salienta o doutrinado Marçal Justen 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 administrativa; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado
- 28.** Sendo assim, está autorizada legalmente a Contratação Direta, porquanto os requisitos foram atendidos, pois se verificam na Justificativa apresentada, que o imóvel apresenta certas características que o tornam singular, como a localização, a dimensão, e a destinação, tornando o mais adequado para o desempenho da atividade ali em funcionamento, além do mais, o preço do aluguel verificado, através de Avaliação Mercadológica, está compatível com o praticado no mercado, conforme atestado pela Comissão Permanente de Licitação.
- 29.** É sabido que a contratação direta exige requisitos para ser realizada. Dentre esses requisitos, é compulsório a existência do Termo de Ratificação que será assinado pela ordenadora de despesas do Instituto de Pervidência, sendo obrigatório a publicação do Termo no Órgão de Imprensa Oficial, além da Justificativa que embasa a dispensa de licitação. Outro requisito é a elaboração de um contrato, este estipulando em suas cláusulas as condições da prestação do serviço. Além da previsão orçamentária, a qual já existe nos autos.
- 30.** Pelo exposto, concluímos que o presente processo licitatório se encontra apoiado na Lei de Licitações e Contratos, já que fora demonstrado o cumprimento das condicionantes exigidas, através de prévia avaliação, e da necessidade do bem em relação ao serviço desempenhado.
- 31.** Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica OPINA pela possibilidade jurídica de adoção da modalidade de Dispensa de Licitação, nos moldes do Art. 24, inciso X, da Lei Federal n.º 8.666/93, desde que haja o cumprimento das formalidades previstas no Art. 26, da Lei Federal n.º 8.666/93, exigindo-se toda a

documentação pertinente ao caso, inclusive as licenças ambientais exigidas pela legislação vigente.

32. Ressalte-se que não foram analisados os aspectos técnicos orçamentários e financeiros, a conveniência/oportunidade no presente, bem como as especificidades técnicas do objeto, por não serem de competência desta Assessoria Jurídica.

33. Opino favoravelmente a minuta do contrato, por mim analisada e que estão dentro dos aspectos legais e formais, cumprindo a dicção do Art. 38, da Lei Federal n.º 8.666/93.

34. Há de se registrar, que o presente parecer é meramente opinativo e não pretende vincular a atuação da autoridade competente, de forma que podem ser adotados outros posicionamentos que não os acima abordados, com, de fato, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (MS n.º 24.073-3).

35. Encaminho os autos à Prefeita Municipal, para consideração superior.

É o parecer.

Lagoa de Velhos/RN, 04 de janeiro de 2023.

FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS
OAB/RN 3640
felipeacmm@hotmail.com
Assessor Jurídico