



PARECER JURÍDICO. LIC. PROJUR/SAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 122201-0002

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento

OBJETO: Locação de imóvel

ASSUNTO: Locação de imóvel situado na Rua do Império, s/n, Centro de Santo Antônio dos Lopes/MA, para funcionamento da Farmácia Básica, de interesse da Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento.

EMENTA: Contrato Administrativo. Dispensa de Licitação. Lei Nacional nº 8.666/93. Possibilidade Jurídica de Contratação Direta. Preenchimento dos Requisitos Legais. Locação de Imóvel. Farmácia Básica. Art. 24, X da Lei Geral de Licitações.

RELATÓRIO

Os presentes autos foram encaminhados a esta procuradoria, para emissão de parecer eminentemente jurídico, com a finalidade de opinar acerca da possibilidade de dispensa de licitação na forma do art. 24, X, da Lei Nacional nº 8666/93, para locação do imóvel situado na Rua do Império, s/n, Centro, neste município, com o objetivo de funcionar a Farmácia Básica, conforme características exigidas no Termo de Referência anexado aos autos.

Em resuma síntese, é o relatório.

1. DA ANÁLISE PRELIMINAR

1.1 SOBRE A AUTUAÇÃO E REGISTRO DO PROCESSO

Compulsando-se os autos do presente processo administrativo, é possível extrair que fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, caput, c/c artigo 4º, todos da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, suas folhas foram sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei nº 9.784, de 1999.



1.2. SOBRE A DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA

Segundo o artigo 14, da Lei nº 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no caput do artigo 38 do referido diploma normativo. No caso ora em análise, consta nos autos declaração da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão.



1.3 SOBRE A JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como, por exemplo, o contido nos artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro. Nesse sentido, tem-se que atentar também para o controle social, em crescimento no país, especialmente através da constituição de "observatórios sociais", pelas redes sociais, ou, ainda, pelos canais de transparência.

Há que se ponderar, ainda, que justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro.

Por fim, observa-se nos autos do processo que houve uma consulta prévia ao Departamento de Patrimônio do Município quanto a existência de imóvel próprio municipal disponível na localidade em que pretende realizar a locação, na qual foi constatado que o ente não dispõe de bem imóvel desocupado em seu acervo patrimonial. Tal procedimento é merecedor de elogio, pois é despropositado o dispêndio de recurso público de forma injustificada, já que em havendo imóvel disponível capaz de atender ao interesse da Administração, a alocação de orçamento para esse fim não encontraria fundamento de validade.





2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DA DISPENSA

Por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), a Administração Pública, em regra, deve escolher seus contratados mediante prévio certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), contudo o legislador ressalvou hipóteses em que a seleção de contratados pode prescindir da licitação, as exceções são classicamente denominadas de “dispensa” e “inexigibilidade”, e as hipóteses legais estão fixadas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, respectivamente.

Em outras palavras, quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que por vezes a realização do certame não levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público para a finalidade específica.

Dentre as hipóteses legais de dispensa de licitação encontra-se a locação de imóvel para atender as necessidades da Administração Pública (inteligência do X, art. 24, Lei nº 8.666/93), *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;” Destaca-se.

Vê-se que objetivamente existe previsão legal à locação de imóveis por dispensa de licitação, no mesmo sentido é a manifestação do respeitado doutrinador Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, pg. 310), vejamos:

“Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. (...) A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada

acarreta inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação...” (Destaca-se).



Portanto assiste ao gestor público discricionariedade quanto a escolha de imóvel a ser locado para nele desempenhar as atividades administrativas dos órgãos integrantes de sua estrutura administrativa, contudo, tal margem de ação, não significa arbitrariedade, pois, estão fixados requisitos, os quais devem ser observados e comprovados nos autos em cada caso concreto.

Ressalte-se, ainda, que a contratação direta não significa o descumprimento dos princípios intrínsecos que orientam a atuação administrativa, pois o gestor público está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, com intuito de assegurar a prevalência dos princípios jurídicos explícitos e implícitos constantes no Texto Constitucional.

Pois bem, extrai-se do dispositivo legal acima que a Administração Pública é dispensada de licitar a locação de um imóvel que lhe seja realmente indispensável, em razão das necessidades de instalação e localização. Contudo, para amparar esta hipótese de dispensa de licitação, é imperativa a satisfação dos seguintes requisitos: a) destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; b) necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha; c) preço compatível com o valor de mercado; d) avaliação prévia.

Assim sendo, para o caso em questão, verifica-se a necessidade de locação do imóvel para o funcionamento Farmácia Básica, para isso, analisaremos os requisitos legais.

2.1 ATENDIMENTO DAS FINALIDADES DA ADMINISTRAÇÃO

Conforme acima demonstrado, a locação de imóvel pela Administração fundada no art. 24, X, e art. 26, parágrafo único, II da Lei nº 8.666/93 depende de comprovação de que o imóvel escolhido é o único a satisfazer as necessidades de instalação e localização da Administração, em determinada localidade, em razão da ausência de outro imóvel similar e disponível.

Vislumbramos no processo **JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO RAZÃO DA ESCOLHA E DO PREÇO**, atestando-se a necessidade de imóvel para satisfação de necessidade administrativa de órgão integrante da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA, qual seja, **o funcionamento da Farmácia Básica**, restando assim satisfeito o primeiro requisito.





2.2 DA NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO E LOCAÇÃO

A escolha recaiu no imóvel localizado na Rua do Império, s/n, Centro, Santo Antônio dos Lopes – MA, por ser o único imóvel que apresenta as características que atendem aos interesses da Administração Pública, e em razão dos motivos aduzidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Administração e neste mesmo teor, Marçal Justem Filho leciona 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.** Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares". (JUSTEN FILHO, Marçal. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8ed. São Paulo: Dialética, 2000.p.252).

Nesta trilha, a Administração Pública, visando satisfazer seus interesses, bem como observando condições mínimas (instalações e localidade) inerentes à função desempenhada, encontrando apenas um imóvel apropriado, e, desde que seu valor seja compatível com os praticados no mercado, poderá efetivar a Dispensa de Licitação com fulcro no dispositivo legal mencionado.

Nesse sentido, dispõe o ilustre doutrinador Jessé Torres:

"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 as necessidades específicas cumuladas de instalação e localização do serviço, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa...**Nestas circunstancias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustre a

finalidade a acudir" (grifamos). (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5a Edição, pag. 277). Destaca-se.



No presente caso e conforme Laudo de Vistoria e Avaliação, elaborado pelo Engenheiro Civil da Prefeitura, o imóvel possui excelente localização, as suas estruturas prediais, hidráulicas e elétricas atendem plenamente as finalidades locativas.

Portanto, verifica-se que segundo o laudo supramencionado, atesta-se a sanidade física do imóvel e a salubridade do mesmo para o funcionamento, de forma a atender as necessidades para o fim a ser contratado, estando presente o segundo requisito.

2.3 DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

Os requisitos exigidos no art. 26 da lei n. 8 666/93 são de cumprimento obrigatório para as dispensas admitidas com base no art. 24, X, da Lei Geral de Licitações. O dispositivo em comento prevê que o preço do imóvel deve ser “compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia” (inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93). Note-se que o legislador indica a forma pela qual a Administração deve obter o preço de mercado para justificar a sua contratação: a avaliação prévia.

Diante disso, não basta que os servidores realizem pesquisa de preços de imóveis similares na região pretendida ou consultas a publicações técnicas nesse sentido, por exemplo, é preciso requerer a avaliação prévia por profissional competente, na forma da regulamentação respectiva.

Ex positis, a administração providenciou a avaliação prévia do imóvel, por meio do Laudo Avaliativo produzido por profissional competente, comprovando a compatibilidade do preço a ser contratado com o preço praticado no mercado.

Frise-se que a avaliação antecedeu a firmação do negócio avençado, o que no presente caso configura-se a locação, pois sem avaliação prévia não há como aferir o preço praticado no mercado.

Ademais, para a locação direta, é necessário constar no processo a comprovação de não haver outro imóvel similar e disponível. Deve-se também comprovar a impossibilidade de satisfazer o interesse público de qualquer outra maneira. Assim, caberia à Administração, além de diligenciar a fim de comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta com

dados concretos, selecionar a melhor proposta possível, repudiando escolhas meramente subjetivas, conforme lembra Marçal Justen Filho¹, é necessário constar no processo os documentos que comprovem não haver outro imóvel similar e disponível.

Deve-se também comprovar a impossibilidade de satisfazer o interesse público de qualquer outra forma. Para Diógenes Gasparini, a excepcionalidade se justifica pela natureza da atividade administrativa e pelas especificidades requeridas do imóvel, que acabam por torná-lo um "bem singular", nas palavras do autor²:

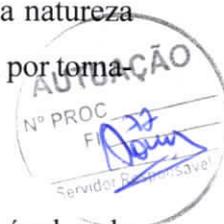
[...] quando, por exemplo, a natureza do serviço exige do imóvel onde será instalado certas características (altura do pé direito, natureza da construção), tanto quanto o é a localização (próximo a um serviço já instalado), por exemplo. Com essa indicação a Administração Pública torna o bem singular; não há outro bem que possa atender aos seus reclamos, e em razão disso pode-se comprá-lo ou locá-lo sem licitação. A hipótese só prestigia a entidade que, em tese, está obrigada a licitar. Quando compradora ou locatária. Quando vendedora bem imóvel, a disciplina é a estatuída no art 17, do Estatuto Federal Licitatório e quando locadora, a regra é a licitação, dado que seu bem pode interessar a mais de uma pessoa, salvo a hipótese da alínea 'f' do inciso I desse artigo.

Desta forma, verifico a regularidade do procedimento em relação à justificativa do preço, em virtude do laudo técnico, conforme constam nos autos do processo de dispensa.

Em suma, face das interpretações acima, e invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, em especial o da supremacia do interesse público, bem como, pela inviabilidade de competição à vista da inexistência de outros imóveis capazes de atender a finalidade almejada pelo Município, em especial por sua localização, **opinamos** que ocorra a celebração do contrato de locação entre a Prefeitura Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA (locatária) e Francisco Vieira do Nascimento (locador).

¹JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética, 2001.

²GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª Ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2003.



3. DA MINUTA DO CONTRATO

A regulamentação dos contratos administrativos encontra-se prevista no artigo 54 e seguintes da Lei n.º 8.666/93, tendo o art. 55, da referida norma, previsto quais são as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas nos chamados contratos administrativos, sendo as seguintes:

- “I - o objeto e seus elementos característicos;
 - II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
 - III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
 - IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
 - V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
 - VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
 - VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
 - VIII - os casos de rescisão;
 - IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
 - X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
 - XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
 - XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
 - XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
- § 1º (VETADO).



§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.”

Na minuta do contrato em epígrafe, se fazem presentes todas as cláusulas exigidas pela legislação.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, no que tange aos aspectos legais ressalvados os critérios técnicos, econômicos e discricionários, conclui-se que a locação do imóvel situado na Rua do Império, s/n, Centro, neste município, para instalação da Farmácia Básica, preenche todos os requisitos legais necessários, consoante o Termo de Referência, restando demonstrada a Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 24, X, da Lei Nacional nº8666/93, preconizado ainda o artigo 26 do mencionado diploma legal, haja vista que o objeto em questão obedece os critérios legais para a contratação direta, sem licitação, nessa modalidade.

Cumprе salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo ora analisado. Por isso, por se tratar de uma análise estática para um evento que permeia ao tempo, em especial pela presente análise não ser concomitante a própria assinatura do termo de contrato, recomenda-se que seja efetuada de forma reiterada a conferência dos documentos de regularidade fiscal do contratado, proprietário do imóvel, como meio de se evitar qualquer irregularidade quanto às normas de contratações públicas.

Portanto, *ex positis*, em face das interpretações acima e invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, em especial o da supremacia do interesse público, bem como pela inviabilidade de competição à vista da inexistência de outros imóveis capazes de atender a finalidade almejada pelo Município, **opinamos favoravelmente pela realização da locação direta do referido imóvel por ser cabível a aplicação da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso X, do artigo 24, da Lei n. 8.666/93.**



Salvo Melhor Juízo, é o PARECER.



Santo Antônio dos Lopes, 26 de janeiro de 2022



SÂMARA CARVALHO SOUZA DIAS - OAB/MA nº 5.582
Diretora do Departamento Jurídico
Portaria Nº 006/2021-GP