



PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

ASSUNTO: LOCAÇÃO DE IMÓVEL POR MEIO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

PARECERISTA: DR. HELTON FRANK DE OLIVEIRA

DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA A LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA SER UTILIZADO COMO SEDE DA CASA DO CIDADÃO, SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE. JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A LOCAÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 24, INCISO X, DA LEI Nº 8.666/93, DA LEI Nº 8.245/91 E DA LEI Nº 10.406/2002.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela **SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, acerca da regularidade jurídica da contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, para **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA SER UTILIZADO COMO SEDE DA CASA DO CIDADÃO, SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE.**

O presente procedimento foi instruído com documentos essenciais à análise do caso, dos quais, destacam-se os seguintes:

- a) Termo de Referência;
- b) Proposta do pretenso locador;
- c) Documentos relacionados à habilitação jurídica e à regularidade fiscal;
- d) Laudo de Inspeção do Imóvel;
- e) Laudo de Avaliação do Imóvel;
- f) Justificativa da Escolha do Locador;
- g) Minuta do pretenso contrato;
- h) Declaração de Dispensa; e
- i) Certidão de Publicação da Declaração de Dispensa.



II. DA ANÁLISE JURÍDICA

a. Dispensa de Licitação para Locação de Imóvel

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios que regem a Administração Pública, estabeleceu, em seu artigo 37, inciso XXI, a necessidade de um procedimento prévio formal de escolha para as contratações de obras, serviços, compras e alienações. Este procedimento administrativo preparatório de um contrato a ser celebrado entre a Municipalidade e os particulares é o que se denomina de “Licitação”.

Como regra, tem-se a obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, essa norma constitucional ressaltou 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 nº 8.666/93.

A análise da situação fática aqui disposta busca perquirir se restou configurada uma das situações legais previstas no artigo 24 da Lei de Licitações, mais especificamente a do inciso X, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a 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 prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);

De acordo com a doutrina majoritária, para que reste autorizada a contratação direta em comento, cabe ao Poder Público demonstrar que: “1. *Que o imóvel locado seja destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração;* 2. *Que existam motivos justificadores (necessidade de instalação e localização) que condicionem a sua escolha;* 3. *Que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.*”¹

No caso em tela, a Secretaria Consultante demonstra a relação de pertinência entre a situação fática exposta e os requisitos que validam a contratação direta, com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, com base na Justificativa da Escolha do Locador anexado aos autos do procedimento administrativo.

De acordo com a assertiva acima exposta, **a juízo da autoridade gestora, os imóveis a serem locados atendem às finalidades precípua da Administração, os fatores “instalação” e “localização” são relevantes para a escolha, são plenamente capazes de satisfazer o interesse**

¹ Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Revista, amp. e atualiz. 11. ed – Salvador: Ed. Juspodivm, 2021. p. 368.





público e o preço é compatível com os valores de mercado, estando, portanto, preenchidos os requisitos que autorizam a pretensa locação.

III. DOS ASPECTOS FORMAIS DA CONTRATAÇÃO

a. Termo de Referência / Projeto Básico

O Termo de Referência é um documento basilar e deve especificar pormenorizadamente o que se pretende contratar e a forma como vai se formalizar a contratação.

No momento da elaboração do instrumento acima citado, a Administração dever observar o que dispõe o inciso IX, do art. 6º e Art. 7º, Inciso I da Lei nº 8.666/93 ainda que nas hipóteses de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação ante o teor do §9º do Art. 7º.

Da análise dos autos, constatou-se a Secretaria consulente apontou as especificações dos imóveis que pretende locar, o valor estimado da locação, as condições mínimas da locação, determinando as obrigações das partes e o regime de fiscalização, dentre outros pontos essenciais à contratação direta pretendida.

b. Compatibilidade do Preço da Locação com o Valor de Mercado

De acordo com a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, as contratações da Administração Pública demandam a prévia realização de pesquisa de preços e a estimativa de gastos. Em se tratando de locação de imóvel, o próprio art. 24 da citada lei estabelece como requisito a compatibilidade do preço da locação com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Visando cumprir tal requisito, foi elaborado Laudo de Avaliação dos Imóveis, emitido pela Coordenadoria de Tributos do Município de Russas, que traz em seu corpo as especificações técnicas do imóvel a ser locado, fixando as quantias mínima, média e máxima para locação.

Destarte, de acordo com as informações contida nos autos, restou demonstrada a compatibilidade do preço da locação com o valor de mercado.

c. Habilitação Jurídica, Regularidade Fiscal e Trabalhista e Qualificação do Imóvel

Não obstante tratar de situação de dispensa do procedimento licitatório, todas as outras condições referentes a esse procedimento devem ser atendidas. Destarte, é imprescindível a aferição dos documentos relacionados à habilitação jurídica e à regularidade fiscal e trabalhista, bem como da qualificação econômico-financeira do locador.

Essa demonstração da manutenção das condições de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação econômico-financeira também se dá nas contratações diretas (conforme entendimento do TCU - Acórdão nº 943/2010 - Plenário, TC-014.687/2007-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 05.05.2010) com prévia consulta e juntada aos autos dos documentos de comprovação.

Ressalte-se que as certidões/declarações juntadas deverão, na data da assinatura do contrato, estar válidas.



d. Disponibilidade Orçamentária

A Administração Pública, como regra, não pode instaurar processo licitatório ou efetuar qualquer contratação sem que disponha de recursos orçamentários para honrar as obrigações pecuniárias decorrentes, conforme dispõe o art. 14, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual “*nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento*”.

No procedimento administrativo em análise, a Secretaria consultante apontou, de forma detalhada, a dotação orçamentário necessária ao custeio da pretensa locação.

e. Minuta Contratual

Quanto à minuta do contrato anexada aos autos, não se vislumbra óbices jurídicos aos termos da mesma, uma vez que está em estrita consonância com a legislação aplicada ao caso *sub examine*.

IV. DA CONCLUSÃO

Ex. positis, entende-se pela possibilidade jurídica contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, para **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA SER UTILIZADO COMO SEDE DA CASA DO CIDADÃO, SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RUSSAS/CE**, ficando a decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária a cargo da autoridade consultante, na forma da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Por fim, impende salientar que o exame dos autos do presente procedimento administrativo restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles que estejam estritamente relacionados ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor. Sendo assim, esta Procuradoria parte da premissa de que a autoridade consultante se municiou do conhecimento especializado disponível para fundamentar a contratação ora pretendida, observando, ainda, os requisitos legalmente impostos.

Nesse sentido, destaca-se que, de acordo com o BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª Edição: 2016)², o parecerista deve evitar emitir posicionamento conclusivo sobre temas não jurídicos, devendo se ater, portanto, a formular recomendações pontuais, desde que enfatize o caráter discricionário de seu acatamento.

Destaque-se, ainda, que a jurisprudência é uníssona em asseverar que parecer jurídico é peça meramente opinativa, não vinculando o administrador em sua decisão, senão veja o seguinte trecho do MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/08, STF:

² BPC nº 7 – Enunciado: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



“Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.”

Reforçando o entendimento supracitado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil editou a Súmula nº 05/2012³.

Destarte, a presente manifestação visa analisar tão somente as questões jurídicas pertinentes ao caso.

Este é o parecer, salvo melhor juízo da respectiva autoridade administrativa competente.

Russas/CE, 20 de setembro de 2023.

HELTON FRANK DE OLIVEIRA
PROCURADOR DE CLASSE INICIAL
OAB/CE Nº 41.139-B
PORTARIA Nº 229/2022

³ ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, 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 n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).