C.P.L. PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 009
Rub:

DA: ASSESSORIA JURÍDICA DA CPL DO MUNICÍPIO DE PAJEÚ DO PIAUÍ-PI.

PARA: PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

ASSUNTO: Locação de imóvel localizado na na Rua Jose Jesuíno Rodrigues, N°:223, SC-B-Urbano, na cidade de Pajeú do Piauí-P para ser utilizado com o funcionamento do conselho tutelar, de acordo com a proposta e documentos que integram o Processo administrativo.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0.010.000.062/2019.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INCISO X DO ART. 24 DA LEÍ N° 8.666, DE 1993. CONTRATAÇÃO DIRETA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. OBJETO DA CONSULTA

Versam os autos acerca do Processo Administrativo Nº: 0.010.000.746/2018, para locação de um imóvel para o funcionamento Locação de imóvel localizado na na Rua Jose Jesuíno Rodrigues, N°:223, SC-B-Urbano, na cidade de Pajeú do Piauí-P para ser utilizado com o funcionamento do conselho tutelar, atendidos pela Secretaria de Secretaria Municipal de Assistência Social de Pajeú do Piauí-PI, conforme o constante *da* solicitação de despesa anexa aos autos.

Depreende-se dos autos, pedido de solicitação, para contratação direta do objeto deste processo administrativo, na modalidade dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso X da Lei Federal n°. 8.666/93.

Consta despacho do setor competente, o qual informa quanto à previsão de despesa na programação orçamentária: Fonte de Recursos:000; Atividade 2067; Classificação econômica/Elemento de Despesa: 3.3.90.36.0000.

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já

C.P.L. PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 010
Rub:

efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

Nesse contexto, a função desse parecerista é justamente, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar também que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, bem como as relacionadas a conveniência e oportunidade do administrador. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Tal posição se justifica, tendo em vista que, as especificações técnicas para escolha do imóvel, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, devem ter sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

É o que se tem a relatar. Em seguida exara-se o opinativo.

2. DA REGULARIDADE PROCESSUAL E DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JUÍRIDICA

A Constituição Federal em seu Art. 37 estabelece que, a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por essa razão, o inciso XXI do artigo retro mencionado assevera que, 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

C.P.L. PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 013
Rub:

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.

Essa sujeição ao dever de licitar, busca efetivar a aplicação dos dispositivos normativos e principiológicos norteadores da licitação, consoante estabelecido no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, senão vejamos:

> **Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.** (grifo nosso).

Além do mais, o próprio estatuto de Licitação e Contratos, no parágrafo único do art. 38 da Lei n° 8.666/93, assim dispõe:

> **"As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."**

Com efeito, no que pertine especificamente aos autos, o processo administrativo observou as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas estão numeradas e rubricadas. Assim, quanto aos aspectos instrumentais, os autos do processo submetidos à análise encontram-se regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável.

A seguir, passa-se à verificação do atendimento dos requisitos previstos pelo legislador, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, sem a concretização de certame licitatório.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 012
Rub:

3. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS.

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. Assim, o art. 24 da Lei Federal n° 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa do tradicional processo licitatório.

Dessa forma, nos termos do Art. 24, X da Lei nº 8.666/93 é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precipiteis 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. No caso em análise, a locação de imóvel pelo Poder Público poderá ser realizada por dispensa de licitação ao amparo do inciso X do art. 24 da Lei n° 8.666, de 1993, observadas as seguintes condicionantes:

i. que as características do imóvel atendam às finalidades precípuas da Administração Pública;
ii. que haja avaliação prévia; e
iii. que o preço seja compatível com o valor de mercado, *in verbis*:

Ressalto que a dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento licitatório para a escolha da melhor proposta. Todavia, todas as demais etapas procedimentais, tais como, autorização da autoridade competente, verificação de existência de recurso próprio para custear a despesa, autuação do processo, verificação da habilitação jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade fiscal do pretenso contratado, instrução do processo com justificativas do preço e razão da escolha do contratado devem estar devidamente evidenciadas nos autos.

Por conseguinte, além de haver a necessidade de cumprimento dos requisitos estabelecidos no *caput* do artigo 26 da Lei de Licitações, a administração também deverá observar os requisitos constantes de seu parágrafo único, especificamente no que se refere à exigência de demonstração das razões de

C.P.L. PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 013
Rub:

escolha do contratado e da justificativa de preço, o que resulta na necessidade da realização de uma pesquisa de preços no mercado.

No que tange ao instrumento contratual a ser firmado, contrato de locação em que o Poder Público seja locatário encontra-se previsto no art. 62, § 3°, I, da Lei n° 8.666, de 1993, 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 n° 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dessa forma, no futuro contrato, deverá conter:

- ✓ o conteúdo mínimo definido no art. 55 que trata das cláusulas obrigatórias para os contratos administrativos;
- ✓ as cláusulas exorbitantes do art. 58 que irão caracterizar os contratos administrativos por conferirem à Administração posição de supremacia em Relação ao contratado; e
- ✓ 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 essa indagação, o disposto no art. 62 § 3, I, da Lei n° 8666, de 1993, que preceitua:

> *Art. 62(...)*
> ***§ 3º - 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" (Grifo Nosso).***

Desse modo, percebe-se que os contratos de locação, em que a Administração Pública figure como locatária, reger-se-ão pelas normas de Direito

C.P.L. PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 014
Rub:

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.

Sobre o tema, o Prof. MARÇAL JUSTEN FILHO ao comentar o § 3º 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 se aplica 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 à 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 regras 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 o regime de direito público.*** **"** (Grifou-se).

Nesse sentido, a jurisprudência se consolidou no sentido de que a locação de imóvel pela Administração, conquanto regida por algumas regras de direito público, sofre maior influência de normas de direito privado, aplicando-se lhe, na essência, a Lei do Inquilinato. Passível inclusive a denúncia vazia. Também, na mesma linha de raciocínio é a lição de Lucas Rocha Furtado *sobre* os aspectos dos contratos celebrados pela Administração Pública, *in verbis:*

PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 015
Rub:

> *"Em resumo, pode a Administração Pública firmar contratos regidos predominantemente por normas de Direito Público e contratos nos quais predominam as regras de Direito Privado. De fato, não importa o nome que se dê a este segundo tipo: contrato privado, contrato sem público ou contrato. administrativo de figuração privada. Haja vista a Administração contratante, em qualquer caso, sempre assumir posição de supremacia, podendo anulá-lo, por força do disposto no art. 59 da Lei n° 8,666/93, modificá-lo e rescindi-lo unilateralmente, fiscalizar sua execução e aplicar sanções administrativas ao contratado, observados, sempre, os limites legais, é de se concluir que, as potestades que caracterizam os contratos administrativos estarão sempre presentes em todos os contratos firmados pelas pessoas de Direito Público. Feitas essas considerações, observamos, ainda, que a Lei n° 8.666, de 1993, em seu art 62, § 3°, I, não determina que os contratos ali mencionados devam submeter-se ao disposto na norma geral contida no art. 57, que cuida da fixação dos prazos de vigência dos contratos administrativos. Assim, nada impede, por exemplo, que a Administração alugue imóvel por prazo superior ao exercício financeiro, não obstante tenha que observar o princípio geral que veda a celebração de contrato por prazo indeterminado.*

Sobre a matéria supra, há um importante precedente registrado na jurisprudência do tribunal de Contas da União em que foi decidido ser regular a prorrogação do contrato de locação por um período não superior a 60 meses, aduzindo o eminente relator do feito de que dessa maneira, não parece haver nenhum óbice legal as prorrogações sucessivas do referido contrato, conforme os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei n° 8666/93, aplicam-se aos contratos de locação, por torça do que dispõe o *art.* 62, § 3º, inciso I, da mesma Lei, uma vez que a lei permite a sua celebração através de dispensa do processo licitatório.

Já no que se refere à avaliação prévia do valor da locação, destacamos, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul quanto á avaliação como requisito prévio para a dispensa de licitação na locação de imóvel pela Administração Pública, *in verbis*:

CPL PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 016
Rub:

> "A *ausência de avaliação prévia do preço de locação do imóvel destinado ao serviço público, visando à verificação de sua compatibilidade com o valor vigente no mercado, enseja a declaração, da ilegalidade da irregularidade do contrato e aplicação de muita ao responsarei." (TCE/MS. Súmula nº 29/2005).*

Por conseguinte, no caso de dispensa de licitação, ressalvamos as orientações contidas na jurisprudência *do* Tribunal de Contas da União quanto à observância da instrução *do* procedimento acerca da locação de bens imóveis de terceiros a órgão *da* Administração Pública, no qual destacamos, em síntese:

a) A necessidade da motivação sobre a essencialidade de prestar serviço público no respectivo local, aliada a informação de que no patrimônio do município não existe imóvel disponível no acervo, capaz de atender as necessidades;
b) Proposta *do* locador acompanhado da certidão negativa de débitos emitido pela municipalidade;
c) Prévia avaliação indicando o preço médio praticado pelo mercado imobiliário *do* local de situação *do* imóvel;
d) Motivos da escolha do imóvel e da aceitação do valor proposto;
e) Declaração do setor financeiro sobre a existência de crédito orçamentário suficiente para atender a despesa global do contrato; e
f) Parecer do setor jurídico sobre a juridicidade e legalidade do processo.

Não pode ser deslembrado, ainda que os casos de dispensa de licitação; a partir do inciso III do art. 24 da Lei n° 8.666, de 1993, necessariamente justificados, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior *do* órgão ou

PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 017
Rub: 45

entidade interessada responsável para decidir sobre a contratação, para ratificação e publicação na Imprensa Oficial, como condição para eficácia do ato, em observância do art. 26 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Por fim é salutar destacar também que, o extrato do futuro contrato deverá conter os elementos previstos na Instrução Normativa TCE nº 001/2013, devendo ainda o presente processo ser cadastrado, tempestivamente, no sistema licitações web no sitio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, conforme determina a Res. TCE nº 027/2016.

4. CONCLUSÃO

Antes de concluir, é importante esclarecer que, apoiado nos sábios ensinamentos do doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, todas as considerações aqui expostas, trata-se de uma opinião técnica, de caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou aos particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, de modo que, o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva do gestor.

Por todo o exposto, após exame dos autos, desde que cumpridas as recomendações aqui exaradas, não observei nenhum óbice a formalização da dispensa de licitação, com fundamento no Art. 24, X da Lei nº 8.666/93, para locação do imóvel para o funcionamento do Conselho Tutelar, no qual deverá dispor este de, duas salas administrativas, área para estacionamento da viatura, cantina, sala dos conselheiros, dois banheiros, depósito e uma sala de atendimento, atendidos pela Secretaria de Secretaria Municipal de Administração de Pajeú do Piauí-PI.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO PAJEÚ DO PIAUÍ
Fls: 018
Rub:

Salvo Melhor Juízo, este é o Parecer o qual remeto à apreciação da autoridade consulente.

Pajeú do Piauí–PI, 17 de janeiro de 2019.

Jonas de Sousa da Costa

James Rodrigues dos Santos & Advogados associados
Assessor Jurídico da CPL PMP-PI
Jonas de Sousa costa
OAB PI nº 10037