

PARECER JURÍDICO Nº 2658/2023 – AJUR/SEMEC

Processo:	17118/2023
Requerente:	SEMEC
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de locação de imóvel para funcionamento da Escola Anexa Santo Agostinho da Aldeia I.

ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. FUNCIONAMENTO DA ESCOLA ANEXA SANTO AGOSTINHO DA ALDEIA I. ART. 37, XXI, CF/88. ART. 24, LEI Nº 8666/93. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO:

O presente parecer versa sobre análise do Processo nº 17118/2023-SEMEC, iniciado por meio do Memorando nº 332/2023, de 20 de novembro de 2023, em que a Diretoria de Educação solicitou a contratação de aluguel para o funcionamento da ESCOLA ANEXA SANTO AGOSTINHO DA ALDEIA I.

A instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos:

- a) Memorando nº 332/2023, de 20 de novembro de 2023, da Diretoria de Educação - DIED;
- b) Justificativa, devidamente assinado pela Diretora de Educação da SEMEC;
- c) Termo de Referência, cujo objeto é *“a eventual CONTRATAÇÃO DE ALUGUEL, para atender a ESCOLA ANEXA SANTO AGOSTINHO DA ALDEIA I, localizada na Rua Cipriano Santos, nº 587, Cremação, Distrito DAGUA, de acordo com os prazos, especificações e quantitativos discriminados neste Termo.”*.
- d) Relatório Técnico-Pedagógico de avaliação, de 02/12/2022, do imóvel localizado na Avenida Cipriano Santos, nº 587.
- e) Proposta de Reajuste Contratual, que a equipe técnica entende como proposta do novo contrato no valor de R\$5.340,00 (cinco mil, trezentos e quarenta reais), assinada e datada em 25/11/2022;
- f) Documento de Identificação da locadora do imóvel (RG e comprovante de residência);

- g) Escritura Pública de Doação de Nair Fernandes da Rocha para Ana Maria Rocha da Silva;
- h) Apólice de Seguro com a Tokio Marine Seguradora;
- i) Guia de pagamento do IPTU do ano de 2022, no nome de Ana Maria Rocha da Silva, com comprovante de pagamento;
- j) Certidão de Óbito de Ana Maria Rocha Da Silva;
- k) Certidão de existência de Escritura Pública de Doação, de Nair Fernandes da Rocha para Ana Maria Rocha Da Silva;
- l) Guia de pagamento do IPTU do ano de 2023, no nome de Ana Maria Rocha Da Silva;
- m) Nova Apólice de Seguro do Porto Seguro Empresa;
- n) Escritura Pública Declaratória de Nomeação de Inventariante. (“De cujus”: Ana Maria Rocha da Silva e Inventariante: Gracinete Rocha da Silva)
- o) Comprovante de Pagamento da Apólice de Seguro;
- p) Despacho da DIED encaminhando à DIAD;
- q) Despacho da DIAD para o Setor de CONTRATOS;
- r) Proposta de Locação, da data de 21/11/2023, no valor de R\$5.340,00 (cinco mil, trezentos e quarenta reais), devidamente assinada pela locadora Sra. Gracinete Rocha da Silva;
- s) Despacho do setor de CONTRATOS para o DEMA;
- t) Laudo técnico de avaliação de imóvel, elaborado pelo DEMA/SEMEC em 07/12/2023, concluindo o valor estimado de locação em R\$5.679,04 (cinco mil, seiscentos e setenta e nove reais e quatro centavos), com as seguintes recomendações:

“12.0 – RECOMENDAÇÕES

Recomendo adequações no referido imóvel para que possa atender as exigências mínimas das normas para a renovação de contrato, segue relatório fotográfico dos serviços a serem realizados pela SEMEC ou PROPRIETÁRIO, e por fim ressalto que é de fundamental importância do cumprimento das recomendações apresentadas, bem como, as apresentações de suas execuções, para que desta forma possam ser asseguradas, as condições mínimas das normas de engenharia, tendo em vista a urgência para a execução



dos serviços, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar do pleno acordo entre as partes envolvidas.”

- u) Declaração da Sra. Gracinete Rocha da Silva, assinado em 07/12/2023, tomando ciência das recomendações apontadas no Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel do DEMA, e se comprometendo a realizar no prazo determinado do pretenso documento;
- v) Despacho dos Contratos à Diretoria Administrativa sintetizando os últimos anexos, para providências;
- w) Despacho da Diretoria Administrativa ao Gabinete da Sra. Secretária, com um resumo dos autos até o presente momento, encaminhando para autorização e demais encaminhamentos;
- x) Despacho da Sra. Secretária autorizando a celebração do contrato de locação, encaminhando ao Nusp para dotação, e posterior encaminhando para esta Assessoria Jurídica;
- y) Despacho do Nusp, informando o Extrato de Dotação Orçamentária;

Ademais, não houve indicação de servidor para atuar como fiscal do contrato.

Após tramitação interna, os autos foram recebidos por esta Assessoria Jurídica para análise e parecer jurídico.

É o que de relevante havia para relatar.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação se refere, exclusivamente, aos elementos que constam no processo até a presente data, consubstanciada em análise estritamente jurídica. Assim, abstraindo-se do mérito administrativo, a presente apreciação se restringe, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e demais abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito apresentado, excluindo-se, portanto, qualquer ponderação acerca de aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, não competindo igualmente adentrar na conveniência e oportunidade dos atos da Administração. Feito este esclarecimento, passa-se ao estrito objeto da análise.



Com relação aos gastos públicos, deve-se consagrar a observância do princípio da obrigatoriedade da licitação enquanto regra imperiosa, à qual devem se sujeitar os entes e órgãos públicos.

Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 igualmente preconiza uma ressalva à obrigatoriedade de licitar, a teor do que estabelece o art. 37, XXI, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] *Omissis*.

XXI - 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 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 (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Em sintonia com a determinação constitucional supracitada, coube ao legislador à incumbência de delinear tais casos específicos. Nesse cenário, a Lei de Licitações nº 8.666/93 estabelece hipóteses excepcionais de contratação direta, em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a prévia realização de procedimento licitatório (de forma discricionária). **Essas hipóteses legais consistem nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, respectivamente.**

Sobre a diferença existente entre os dois institutos, há de se ressaltar que, nos casos de inexigibilidade, a competição é substancialmente inviável, pois subsiste somente um objeto ou profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. Em contrapartida, em se tratando da hipótese de dispensa de licitação, a legislação autoriza sua não realização, de forma excepcional e justificada, com certa margem de discricionariedade, observando-se, logicamente, as diretrizes principiológicas da administração e das licitações.



Neste ponto, é válido ressaltar que a contratação direta não desobriga o gestor público de seguir um procedimento administrativo determinado, garantidor da satisfação do interesse público.

Dito isto, dentre as hipóteses legais previstas para a contratação direta, destaca-se a dispensa de licitação para compra ou locação de imóveis, prevista no inciso X do artigo 24. Vejamos:

Art. 24¹. É dispensável a licitação:

[...] *Omissis*.

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 (BRASIL. Lei nº 8.666/1993) (Grifei).

Noutro giro, além da exigência indicada no artigo 24, os processos de contratação direta precisam seguir os parâmetros estabelecidos pelo artigo 26 da Lei nº 8.666/93:

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.

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública **que justifique a dispensa, quando for o caso;**

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) (grifei).

Assim, a dispensa de licitação para compra ou locação de imóvel se justifica pela necessidade de atendimento de finalidades essenciais da Administração Pública, estando prevista legalmente no inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, entretanto é

¹ São hipóteses taxativas (*numerus clausus*), não podendo o administrador ampliar, de forma discricionária, o rol elencado pelo legislador.

imperativa a observância dos requisitos adiante destacados, os quais, na lição de Marçal Justen Filho, são imprescindíveis em tal procedimento:

a) Adequação de um determinado imóvel para o atendimento das necessidades da Administração Pública:

Nesse aspecto, tal pressuposto se evidencia relevante em razão da Administração Pública necessitar justificar a adequação do imóvel aos requisitos de localização, edificação, destinação, dimensão, infraestrutura, isto é, o real e concreto atendimento das necessidades estatais precisa estar efetivamente esposado.

Nesse viés, a Diretora de Educação, por meio do **Memorando nº 332/2023**, informou que a locação tem a finalidade de dar continuidade ao funcionamento das turmas da ESCOLA ANEXA SANTO AGOSTINHO DA ALDEIA I.

No **Relatório de Avaliação Técnico-Pedagógico**, é atestado que “(...) *considerando a necessidade de atendimento aos estudantes atualmente ativos, sinalizamos um parecer favorável à locação do referido espaço para o ano letivo de 2023*”.

No mesmo sentido, o Departamento de Manutenção afirma, no **Laudo de Vistoria Técnica**, que o imóvel atende as exigências mínimas para implantações de uma escola, desde que adequado, conforme expõe:

“12.0 – RECOMENDAÇÕES

Recomendo adequações no referido imóvel para que possa atender as exigências mínimas das normas para a renovação de contrato, segue relatório fotográfico dos serviços a serem realizados pela SEMEC ou PROPRIETÁRIO, e por fim ressalto que é de fundamental importância do cumprimento das recomendações apresentadas, bem como, as apresentações de suas execuções, para que desta forma possam ser asseguradas, as condições mínimas das normas de engenharia, tendo em vista a urgência para a execução dos serviços, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar do pleno acordo entre as partes envolvidas.”

Na justificativa da DIED, há ressalva que as despesas decorrentes da execução dos serviços de adequação do imóvel devem ser de ônus da locadora, indicada equivocadamente na justificativa como “Claudia Lucia Rocha da Silva”, que na verdade ao longo dos autos trata-se da Gracinete Rocha da Silva, que posteriormente anui a execução dos serviços indicados, por meio de declaração presente nos autos.

Em sede de **Justificativa**, a DIED relata as circunstâncias ensejadoras da escolha do imóvel, avaliando-o enquanto adequado à demanda.

b) *Necessidade do imóvel para o regular desempenho das atividades (inexistência de outros imóveis):*

A demonstração justificada da escolha do imóvel se torna imprescindível, pois a seleção de determinado imóvel perpassa não somente pela indicação de suas especificidades, mas também por sua “exclusividade”, no sentido de que, além da plena satisfação das necessidades estatais, resta inviável a escolha de outro imóvel, seja pelas singularidades das atividades desenvolvidas, seja pelas características estruturais, ou ainda outros elementos que resultem na escolha do local enquanto ideal para o interesse da administração, excluindo-se possíveis alternativas.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União já se manifestou nos seguintes termos, conforme se depreende do trecho em destaque:

(...) 10. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação “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”. Acórdão n.º 5281/2010-1ª Câmara, TC-030.588/2007-5, rel. Min. José Múcio Monteiro, 24.08.2010. (Informativo n.º 31 do TCU).

Na **Justificativa**, a DIED explica que a locação do imóvel visa atender a demanda existente na comunidade local e adjacências, no sentido do funcionamento e atendimento as 493 (quatrocentos e noventa e três) crianças matriculadas, na faixa etária de 06 (seis) a 15 (quinze) anos de idade do Ensino Fundamental, para o atendimento educacional no referido imóvel.

Cabe destacar que a Diretoria afirma que foi realizada uma busca em diversos imóveis, porém, *“Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos ainda que foi realizada uma busca de diversos imóveis, contudo, não havia imóveis na proximidade que acolhesse a demanda existente para o funcionamento do espaço educacional, o que justifica também a escolha pelo referido imóvel e sua locação.”*

Verifica-se, com isso, que as justificativas acostadas aos autos se mostram suficientes para demonstrar a relevância desta locação, vez que as informações da área técnica deixam claras as razões da escolha do imóvel.

c) *Compatibilidade do preço (ou do aluguel) com os parâmetros adotados no mercado. Justificativa acerca da fixação do preço do aluguel:*

Nos procedimentos de contratação, um dos requisitos essenciais vem a ser a demonstração justificada do preço adotado, o qual deve seguir os parâmetros observados no mercado. Em caso de locação, o raciocínio a ser aplicado é o mesmo, pois o valor do aluguel deve estar compatível com os critérios de mercado, considerando-se localização, área construída, dentre outros aspectos que balizarão a decisão do gestor.

Sobre a temática, o Tribunal de Contas da União se posiciona no sentido da necessidade de avaliações prévias que subsidiem a adoção de determinado preço, em consonância com os valores praticados no mercado. Observe-se:

1.7 Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que: [...] 1.7.2 nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso X; [...]. (TCU, AC-2243-24/08-1 Sessão: 15/07/08 Relator: Ministro Marcos Vinicius Vilaça - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS) (Grifei).

Tal exigência está contemplada no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 e é reiterada no bojo do inciso X, do artigo 24 da referida norma (o qual versa sobre locação de imóveis), evidenciando-se a imprescindibilidade do requisito.

Nesse viés, por possuir natureza técnica, a avaliação se constitui enquanto atividade privativa dos profissionais da engenharia/arquitetura, consoante preconiza o



artigo 7º, alínea “c” da Lei nº 5.194/1966². Corroborando esse entendimento legal, a NBR 14653-1 (Avaliação de bens) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em seu item 7.7.2 estabelece o seguinte sobre diagnóstico de mercado:

7.7.2 Diagnóstico do mercado

O engenheiro de avaliações, conforme a finalidade da avaliação, deve analisar o mercado onde se situa o bem avaliando de forma a indicar, no laudo, a liquidez deste bem e, tanto quanto possível, relatar a estrutura, a conduta e o desempenho do mercado.

Com fulcro nessa premissa, verifica-se a existência de **Laudo Técnico de Avaliação do Imóvel** do Departamento de Manutenção- DEMA, que atesta o valor de mercado do bem em questão, estando, em termos de aluguel, aferido em R\$5.679,04 (cinco mil, seiscentos e setenta e nove reais e quatro centavos).

Nessa perspectiva, vislumbra-se que a proposta de aluguel e declaração da locadora no valor de R\$5.340,00 (cinco mil, trezentos e quarenta reais) está abaixo da média recomendada pelo Departamento de Manutenção, cujo laudo de avaliação fora devidamente subscrito por profissional técnico.

Forte nessas razões e considerando o papel da Secretaria Municipal de Educação em promover o ensino básico, assegurando formação indispensável ao exercício da cidadania, assim como a justificativa da locação formalizada pela DIED, relatório técnico pedagógico, avaliação do DEMA e valor da proposta compatível com o de mercado, **esta Assessoria Jurídica entende que subsiste plausibilidade jurídica na realização de procedimento de dispensa de licitação**, nos moldes dos artigos 24, inciso X e 26 da Lei nº 8.666/1993.

Isto posto, a deliberação final, objeto do presente pleito, enseja competência da Autoridade Superior Máxima desta Secretaria Municipal de Educação, qual seja, a Senhora Secretária.

É a fundamentação, passo a opinar.

III. CONCLUSÃO

***Ex positis*, subsiste plausibilidade jurídica para a celebração de contrato de locação do imóvel situado na do imóvel localizado na Avenida Cipriano Santos,**

² Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.



nº 587, configurado como locadora Sra. Gracinete Rocha da Silva, para funcionamento da **Escola Anexa Santo Agostinho da Aldeia I** sob os fundamentos dos art. 37, XXI da CF/88, arts. 24, X, e 26 da Lei 8.666/93.

Segundo os documentos técnicos dos autos, proposta e declaração da locadora, a locação deverá ter valor mensal de R\$5.340,00 (cinco mil, trezentos e quarenta reais).

Ressalta-se que há necessidade de instrumentalização do contrato para validar obrigações entre as partes, e ainda, que o início de sua vigência é a partir de sua assinatura na data contemporânea (dezembro/2023) pelo prazo de 12 (doze) meses, considerando recomendação do artigo 57, *caput* da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, recomenda-se o seguinte encaminhamento:

1. Ao GABS-SEMEC, para conhecimento, deliberação, autorização da ordenadora de despesa e adoção das providências necessárias;
2. Ao Setor de Contratos, para elaboração do instrumento contratual respectivo.

Registra-se, por derradeiro, que o disposto no Art. 26 da Lei nº 8.666/93 deve ser observado, com a publicação tempestiva do Termo de Ratificação de Dispensa de Licitação assinado pela autoridade superior deste órgão.

É o parecer, de natureza opinativa, o qual se submete à superior apreciação, deliberação e ulteriores encaminhamentos.

Belém/PA, 21 de dezembro de 2023.

Beatriz Ribeiro Ruffeil
Assessora Jurídica AJUR – SEMEC

Visto. De acordo com os termos do Parecer AJUR/SEMEC nº 2658/2023.
Ao Gabinete da Secretária para deliberação.

Gilzely Medeiros de Brito Cavalcante
Coordenadora AJUR/SEMEC