



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO



EMENTA: Dispensa de Licitação n° 7/2021-002 SEHAB.

Objeto: Locação de imóvel destinado para atender a Diretoria de Projetos de Interesse Social- Unidade Cidade Jardim, do Fundo Municipal de Habitação e de Interesse Social (FMHIS), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Parecer Conclusivo.

Interessado: A própria Administração e RENILDA ALEXANDRINA DE JESUS NASCIMENTO.

A SEHAB solicitou a celebração de contrato Locação de imóvel destinado para atender a Diretoria de Projetos de Interesse Social- Unidade Cidade Jardim, do Fundo Municipal de Habitação e de Interesse Social (FMHIS), no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente processo.

Extraí-se da justificativa para locação do imóvel (fl.02) que:

“A locação pretendida se justifica para o funcionamento das atividades fl desenvolvidas pela Diretoria de Projetos de Interesse Social, entre os quais se encontra o Setor de Cadastro, sendo que este setor destina-se a atender as demandas dos benefícios em situação de vulnerabilidade social, e que se enquadrem nos parâmetros legais e necessários para fazerem jus aos benefícios concernentes a utilização do subsídio financeiro para complementação ou quitação de imóveis residenciais na hipótese de financiamentos realizados pelos mutuários de baixa renda, conforme o disposto no art. 3º da Lei Municipal n° 4386, de 26 de agosto de 2009, redação acrescida pela Lei Municipal n° 4828 de 19 de novembro de 2019. (...) A preferência pelo imóvel em comento, justifica-se pelo fato do mesmo ser o único que atende de maneira satisfatória as necessidades desta Secretaria, compondo um conjunto de iniciativas que tem como objetivo atender aos beneficiários do Programa de subsídio financeiro para complementação ou quitação de imóveis residenciais na hipótese de financiamentos realizados pelos mutuários de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Vale ainda ressaltar, que para a escolha do imóvel, foram considerados alguns critérios, entre os quais: localização do imóvel, sendo que o mesmo encontra-se na proximidade da área destinada ao atendimento do referido público alvo, com linhas regulares de transportes coletivos facilitando assim o acesso ao mesmo, local amplo, arejado e iluminado e proporciona aos usuários condições aceitáveis de conforto e segurança.”

Com amparo no art. 24, inciso X, da Lei n.º 8.666/93, a Comissão Permanente de Licitação (fls. 94-95) entendeu que se trata de dispensa de licitação e que o preço proposto encontra-se compatível com os praticados no mercado imobiliário da cidade, manifestando-se favorável à tratada locação.

Aos autos foram juntados laudo de vistoria SEMOB (fls. 06-18); relatório de inspeção técnica (fls. 21); laudos de avaliação de preço de mercado (fls. 24-37); proposta de locação (fls. 34 e 39); documentos de titularidade do imóvel (fls. 40-67); certidões negativas de débitos do imóvel, energia elétrica e abastecimento de água (fls. 68-72); documentos da locadora (fls. 73-75); certidões de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 76-80); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 88-90); a indicação do objeto e do recurso (fls. 89); autorização (fls. 91).

É o Relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Quanto ao preço de mercado, o legislador indica a forma pela qual a Administração deve obtê-lo para justificar a sua contratação: a avaliação prévia. A avaliação prévia compreende procedimento regulamentado, a ser executado por profissional com habilitação técnica adequada, que, para fins de proceder à avaliação do imóvel, já considera variáveis decorrentes das características do imóvel e a prática mercadológica envolvida.

Contudo, a Lei nº 8.666/93 não prevê procedimentos ou requisitos específicos para a realização dessa avaliação. Há, sim, atos infra legais regulamentando o tema nas mais diversas esferas. Seguindo as diretrizes constantes da NBR 14.653, para fins de apurar o valor de mercado do bem, o profissional habilitado já deve considerar os valores praticados para imóveis em condições semelhantes na região. Até por conta disso não há que se fazer pesquisas de preços mediante contato com imobiliárias, verificação do valor do m² na região, etc.

Justamente em razão de o procedimento de avaliação prévia envolver uma coleta de dados do mercado, é questionável contratar mais de uma empresa/profissional de avaliação para realizar laudos no mesmo imóvel. O Tribunal de Contas da União votou pela improcedência de representação que noticiava irregularidade na aquisição de imóvel por dispensa de licitação em razão da não realização de três avaliações, uma vez que "o art. 24, inc. X, da Lei nº 8.666/93 prevê a realização de somente uma avaliação prévia do imóvel, o que foi cumprido" (TCU, Acórdão nº 549/2011, 2ª Câmara).

Consta dos autos, às fls. 23-37, que a SEHAB solicitou avaliação imobiliária, realizadas por profissionais devidamente inscritos no CRECI, a fim de justificar o preço da contratação. Registre-se que a responsabilidade quanto à lisura da avaliação e, posterior, concordância com o valor da proposta da contratada é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Habitação, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da avaliação, devendo ser observado o disposto no art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993.

Quanto à justificativa de preço em processos de dispensa de licitação para locação de imóvel, é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva avaliação prévia, conforme acima realizado.

Frise-se que a análise do preço apresentado para locação do imóvel e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu Parecer Controle Interno, opinando favoravelmente à contratação (fls. 102-114).

Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos do presente processo licitatório. Inicialmente, mister observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis*:

"Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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".

Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, *salvo nos casos/exceções previstos na legislação*.

In casu, destacamos que a Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, traz, exaustivamente, os casos de dispensa de licitação, dentre os quais aquele que se refere à compra e locação de imóveis, nos termos de seu art. 24, X, que nesta ocasião transcrevemos:

"Art. 24. É dispensável a licitação: ...omissos

X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preteridas 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;" (Grifamos).

Estes também são os ensinamentos de Marçal Justen Filho, *in verbis*¹: "A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público."

Por isso, entende a doutrina² que:

"Trata-se, em verdade, de hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica de competição. Nesse caso, se tão-somente um imóvel é que atende às necessidades, não haverá licitação, tendo o legislador preferido

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, Dialética, pág. 221.

² In Contratação direta sem licitação. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. pag. 453.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora isto seja Rubrica
condenável.” (Grifamos).

Segundo ainda o Mestre Marçal Justen Filho³, a contratação neste caso, depende de três requisitos, *ipsis literis*:

“...a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.” (Grifamos).

E tendo sido atestado pela SEHAB que o imóvel possui o espaço necessário e boa localização para atendimento dos objetivos da Administração e desenvolvimento das atividades pertinentes, bem como o entendimento da Comissão Permanente de Licitação de que trata-se de dispensa de licitação e que o preço proposto encontra-se compatível com os praticados no mercado imobiliário da cidade, o que ficou comprovado com a juntada dos Laudo de Avaliação de Preço de Mercado de Aluguel, entendemos que existe possibilidade jurídica para a celebração do contrato de locação do imóvel aqui pretendido, seja pelas circunstâncias de fato apresentadas pela SEHAB e pela própria Comissão Permanente de Licitação, seja pelas previsões normativas e doutrinárias aqui colacionadas.

Para tanto, cotejamos os seguintes entendimentos de nossos Tribunais:

“Em ação popular, que o contrato de locação celebrado por prefeitura municipal de Santos revelava valor adequado e justificado nos autos, não se caracterizando superfaturamento. Entendeu correta a dispensa de licitação quando a locação de imóvel se destine às finalidades essenciais da Administração, condicionadas às necessidades de instalação e locação.”⁴

“Proceda, previamente à locação de qualquer imóvel, o criterioso estudo das necessidades operacionais (instalações localização), fazendo constar do processo, inclusive, informações referentes à compatibilidade do valor de locação com o preço de mercado, conforme previsto no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, de forma a evitar pagamento de aluguel por áreas ociosas.”⁵

Por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade da decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, seja ratificada pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93).

Na justificativa apresentada às fls. 02, a Autoridade Competente afirma que “A preferência pelo imóvel em comento, justifica-se pelo fato do mesmo ser o único que atende de maneira satisfatória as necessidades desta Secretaria”. Entretanto, é importante enfatizar que a dispensa de licitação, no presente caso, deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. Desta forma, as características do imóvel são relevantes, mas deve ser demonstrado, categoricamente, que a Administração não tem outra escolha. Assim, coube à Autoridade Competente averiguar se existe ou não a possibilidade do interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, pois caso seja possível não poderá ser dispensado o procedimento licitatório.

³ *Obra Citada*, pág. 240.

⁴ TJ/SP. Embargos Infringentes nº17.854, 7ª Câmara de Direito Público.

⁵ TCU. Processo nº009.118/2002-8.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DAS RECOMENDAÇÕES

I. Recomenda-se que a cláusula oitava, parágrafo terceiro, traga a seguinte redação:
"O Contrato cuja a vigência ultrapassar doze meses, poderá ter seus valores referente ao aluguel anualmente reajustados, por índice adotado em lei, através da variação do índice Geral de Preços - IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, havendo interesse das partes, desde que solicitado pelo locador."

II. Para melhor instrução do procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 76-80) e que, quando da emissão do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

CONCLUSÃO

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e, uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, em especial o da supremacia do interesse público e o da inviabilidade de competição, opinamos pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no inciso X, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, que visa a celebração de contrato de locação entre o Município de Parauapebas através da SEHAB (locatário) e a Sra. RENILDA ALEXANDRINA DE JESUS NASCIMENTO (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Assim, é o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 13 de dezembro de 2021.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019