

Parecer nº 2212-002/2023

**DISPENSA DE LICITAÇÃO – LOCAÇÃO DE
IMÓVEIS – ART. 24, X, DA LEI Nº 8.666/1993
– REQUISITOS LEGAIS ATENDIDOS –
POSSIBILIDADE.**

1. RELATÓRIO

Vem, à esta Assessoria Jurídica do Município, solicitação de parecer conclusivo acerca da possibilidade de se realizar a locação de imóvel de propriedade de Daniel Nogueira dos Santos, através de dispensa de licitação.

Para tanto, foram juntados os documentos necessários à comprovação da propriedade do imóvel em questão, com o relatório técnico e fotográfico que instrui a presente demanda para justificar o valor locatício.

2. DO DIREITO

Acerca da possibilidade de alugar imóvel por dispensa de licitação, o Art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993 assim dispõe:

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;

Sabe-se que, apesar de estar inserta no rol de dispensa de licitação, a possibilidade da Administração Pública realizar locação de imóveis se coaduna mais com caso de inexigibilidade, posto que, apenas aquele imóvel escolhido, tem o condão de possibilitar, à Administração, a execução dos serviços públicos necessários.

Neste esteio, deve-se levar em consideração dois procedimentos padrões em processos de dispensa de licitação que impliquem em locação de imóveis. Um seria a justificativa acerca da essencialidade de tal imóvel à Administração e, outro, seria a comprovação de que o preço aferido pelo contrato está de acordo com a realidade mercadológica.

Em relação à essencialidade do bem, o Tribunal de Contas da União já se manifestou da seguinte forma:

Em representação feita ao TCU, foi noticiada possível irregularidade constituída na ausência de licitação e na inobservância dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, quando da locação, com a utilização de recursos públicos da área de saúde, de imóvel de propriedade do cônjuge da ex-Prefeita do município de Guarabiras, na Paraíba. Ao examinar as razões de justificativa apresentadas pela responsável, a unidade técnica registrou o fato de o proprietário do imóvel locado ser esposo da então Prefeita de Guarabiras, ou seja, a Prefeitura havia locado um imóvel da própria Prefeita, por intermédio do esposo desta. Acresceu, ainda, que “o fato de eventualmente ter havido inabilidade no ato de contratação com dispensa de licitação, com inobservância das devidas cautelas de justificativa como previsto no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 não conduz à exclusão da culpabilidade”. Caberia, ainda na opinião da unidade técnica, até se discutir o dolo na utilização da dispensa de licitação, mas seria indubitável a ofensa a diversos princípios constitucionais, como o da legalidade, o que levaria à reprovação da conduta da ex-Prefeita. Citando precedente jurisprudencial, a unidade técnica anotou que “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”. Assim, “a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da Administração”. Como, na espécie, haveria pelo menos outro imóvel que serviria ao intuito da administração municipal, não seria possível a utilização da hipótese do art. 24, inc. X, da Lei 8.666/1993, como fundamento da contratação direta. O relator, ao concordar com a unidade técnica, destacou, em seu voto, que “havia pelo menos outro imóvel com características semelhantes, que poderia servir de alternativa à locação”, o que, portanto, leva à incorreção quanto ao procedimento de se dispensar a licitação com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993. Votou, em consequência, pela aplicação de multa à ex-Prefeita, bem como pela expedição de determinação corretiva e de alerta ao município de Guarabira, a fim de que sejam evitadas ocorrências semelhantes em situações futuras. O Colegiado acolheu, por unanimidade, o encaminhamento sustentado pelo relator. Precedentes citados: Acórdão n.º 444/2008- Plenário.

(Acórdão n.º 5281/2010-1ª Câmara, TC-030.588/2007-5, rel. Min. José Múcio Monteiro, 24.08.2010).

Em relação à comprovação do preço, o TCU já assentou tais entendimentos através dos acórdãos a seguir:

Dispensa de Licitação: necessidade de comprovação de que o imóvel a ser locado é o único que atende aos interesses da Administração Pública

Em representação feita ao TCU, foi noticiada possível irregularidade constituída na ausência de licitação e na inobservância dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, quando da locação, com a utilização de recursos públicos da área de saúde, de imóvel de propriedade do cônjuge da ex-Prefeita do município de Guarabiras, na Paraíba. Ao examinar as razões de justificativa apresentadas pela responsável, a unidade técnica registrou o fato de o proprietário do imóvel locado ser esposo da então Prefeita de Guarabiras, ou seja, a Prefeitura havia locado um imóvel da própria Prefeita, por intermédio do esposo desta. Acresceu, ainda, que *“o fato de eventualmente ter havido inabilidade no ato de contratação com dispensa de licitação, com inobservância das devidas cautelas de justificativa como previsto no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 não conduz à exclusão da culpabilidade”*. Caberia, ainda na opinião da unidade técnica, até se discutir o dolo na utilização da dispensa de licitação, mas seria indubitável a ofensa a diversos princípios constitucionais, como o da legalidade, o que levaria à reprovação da conduta da ex-Prefeita. Citando precedente jurisprudencial, a unidade técnica anotou que *“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”*. Assim, *“a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da Administração”*. Como, na espécie, haveria pelo menos outro imóvel que serviria ao intuito da administração municipal, não seria possível a utilização da hipótese do art. 24, inc. X, da Lei 8.666/1993, como fundamento da contratação direta. O relator, ao concordar com a unidade técnica, destacou, em seu voto, que *“havia pelo menos outro imóvel com características semelhantes, que poderia servir de alternativa à locação”*, o que, portanto, leva à incorreção quanto ao procedimento de se dispensar a licitação com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993. Votou, em consequência, pela aplicação de multa à ex-Prefeita, bem como pela expedição de determinação corretiva e de alerta ao município de Guarabira, a fim de que sejam evitadas ocorrências semelhantes em situações futuras. O Colegiado acolheu, por unanimidade, o encaminhamento sustentado pelo relator. Precedentes citados: Acórdão n.º 444/2008-Plenário. **Acórdão n.º 5281/2010-1ª Câmara, TC-030.588/2007-5, rel. Min. José Múcio Monteiro, 24.08.2010.**

Dispensa de licitação para aquisição imóvel com base no art. 24, inc. X, da Lei 8.666/1993: é necessária a realização de apenas uma avaliação prévia

Representação ao TCU trouxe notícias a respeito de prováveis irregularidades na gestão do Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio Grande do Sul - (CRF/RS). Dentre elas, estaria a não realização de três avaliações de imóvel a ser adquirido pelo CRF/RS, tendo por fundamento o art. 24, inc. X, da Lei 8.666/1993, conforme, inclusive, houvera sido orientado mediante parecer da área jurídica do Conselho Federal de Farmácia. Todavia, para o relator, não se configurou irregularidade, uma vez que *“o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93 prevê a realização de somente uma avaliação prévia do imóvel, o que foi cumprido”*. Assim, no ponto, votou pela improcedência da representação, no que foi acompanhado pelos demais membros do Colegiado. **Acórdão n.º 549/2011-2ª Câmara, TC-033.844/2010-0, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 01.02.2011**

Portanto, verifica-se que a possibilidade legal de se realizar locação de imóveis através de dispensa de licitação se funda, inicialmente, na demonstração, pela Administração, acerca da essencialidade do imóvel em questão e, também, pela comprovação de que o valor do aluguel está dentro da realidade mercadológica, não sendo necessárias 03 (três) avaliações, bastando apenas 01 (uma), nos termos do definido na Lei nº 8.666/1993.

Analisando o processo, percebe-se ser possível a vigência contratual de 12 (doze) meses, com possibilidade de renovação não regida pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 por ser matéria de direito privado e, desta forma, o contrato – mesmo os mantidos com a Administração Pública – é regido pela Lei nº 8.245/1991. É o que o se extrai do art. 62, §3º, I, da Lei nº 8.666/1993, o qual reza:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

[...]

§ 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;

Portanto, a regra de prazo contratual e, também, para renovação está diretamente relacionada à Lei de Locações, tal qual se depreende do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, em consulta formulada pela Advocacia Geral da União (AGU):

CONSULTA. DURAÇÃO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO.

1. Pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, não se aplicam aos contratos de locação em que o Poder Público for locatário as restrições constantes do art. 57 da Lei.
2. Não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado.
3. A vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93. (AC-1127-20/09-P)

No concernente à documentação necessária à comprovação das condições de habilitação, mister se faz salientar que a Lei 8.666/93 dispõe no rol do art. 27, documentos necessários para habilitação, sejam estes:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I – habilitação jurídica;
- II – qualificação técnica;
- III – qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista; ([Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011](#)) ([Vigência](#))
- V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999](#))

O próprio art. 29, da Lei nº 8.666/1993, assim dispõe:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, **conforme o caso**, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do [Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#)

Importante entender que, principalmente, para contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação, o entendimento dominante, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, é de que as certidões aplicáveis são as especificadas no art. 195, §3º, da Constituição Federal.

O disposto nos artigos 27 e 29 regem, **de um modo geral**, sobre a documentação necessária para a habilitação nas licitações. Entretanto, é importante frisar o disposto no § 1º, do art. 32 da Lei nº 8.666/93 que dispõe da seguinte forma: "a documentação de que tratam o art. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão."

Considerando que Dispensa e Inexigibilidade de Licitação não são consideradas "*modalidades de licitação*", não faz sentido que o art. 27 da referida Lei seja aplicado em tais modalidades.

Faz-se necessário frisar que as contratações feitas através de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação não necessitam da apresentação de documentação, assim como prelecionam os artigos outrora mencionados, mas faz-se necessário a comprovação de regularidade previdenciária, vez que é expressamente vedado a

contratação de pessoa jurídica em débito com o INSS nos termos do art. 195, §3^o da Constituição Federal, bem como a regularidade junto ao FGTS e, em casos de prestação de serviços como o presente, a Certidão Nacional de Débitos Trabalhistas (CNDT).

O Tribunal de Contas da União, já pacificou tal entendimento nos seguintes termos:

39. Nas demais aquisições feitas com dispensa/inexigibilidade, decorrentes de regular processo de aquisição e conforme limites estabelecidos nos regulamentos próprios dos entes, somos de opinião que, além de documento comprobatório idôneo, devem ser juntados comprovantes de regularidade com a seguridade social e FGTS, em respeito ao entendimento firmado pela Decisão 705/1994-TCU-Plenário, dispensando-se, porém, a comprovação da regularidade com a Fazenda, tendo em conta o entendimento firmado mediante o AC-1661/2011-TCU-Plenário.

40. No que trata da prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, instituída pela lei 12440/2011, não encontramos deliberações sobre o tema, mas nosso entendimento é que deva ser exigida apenas quando da formalização de contratos que envolvam a prestação de serviços.” (Ata nº 34/2013 – 2ª Câmara – Data da Sessão: 24/9/2013 – Ordinária – AC-5836-34/13-2).

Observe o art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que exige comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega.

(Acórdão 1708/2003 Plenário)

que as exigências de regularidade fiscal nos certames licitatórios atenham-se ao que dispõe o art. 29 da Lei 8.666/93, e que essas exigências não sejam excessivas para não se confundirem com instrumento indireto de cobrança de tributos e créditos fiscais, o que configuraria desvio de poder, e também para não restringirem o caráter competitivo da licitação. (Acórdão 4/2006-TCU-Segunda Câmara – Relator Ministro Ubiratan Aguiar)

nas licitações públicas, de qualquer modalidade, inclusive dispensa e inexigibilidade, para contratar obras, serviços ou fornecimento, ainda que para pronta entrega, deve ser exigida documentação relativa à regularidade junto à Fazenda Federal, à Seguridade Social (INSS) e ao

¹ §3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Acórdão 2876/2007-TCU-Primeira Câmara)

Desta maneira, resta consignado que em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, o rol de documentos para comprovação da habilitação do contratado se resume à Comprovação de Regularidade Previdenciária, Comprovação de Regularidade junto ao FGTS e, em casos que envolvam prestação de serviços, Comprovação de regularidade de débitos trabalhistas (CNDT).

No caso concreto, o proprietário se encontra, atualmente, sem CND Federal válida, assim, à primeira vista, não poderia, portanto, haver a contratação em face da inexistência de comprovação da regularidade fiscal.

No entanto, analisando de maneira minuciosa o presente Contrato Administrativo, o seu objeto, bem como os próprios documentos acostados nos Autos, observamos a existência de algumas peculiaridades no caso, conforme se verá a seguir.

De acordo com o que já fora mencionado anteriormente, o objeto do Contrato ora analisado consiste na locação de imóvel para o DEMUTRAN, com localização privilegiada e de fácil acesso.

O imóvel locado, conforme se observa nos Autos e de acordo com o informado pela Fiscal do Contrato, atende perfeitamente as necessidades da Prefeitura em face da ampla área de utilização, bem como pela facilidade em adaptações que possam ser necessárias.

Nesse sentido, por ser uma locação específica, nota-se que existe uma grande dificuldade com relação a existência de imóveis de grande porte e aptos a atenderem as necessidades.

Acerca das peculiaridades do objeto, podemos afirmar que existem situações em que a Doutrina de Direito Administrativo entende que a inexistência da Licitação se assemelha mais à Inexigibilidade de Licitação do que a Dispensa prevista no Artigo 24 da Lei nº. 8.666/1993.

Para visualizar tal semelhança, é necessário identificar a finalidade da Licitação, bem como a Diferença entre Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

A realização de Processo Licitatório para Contratações é regra no Direito Administrativo. A obrigação de licitar assegura a todos que desejam contratar com o Poder Público a possibilidade de competição, bem como assegura à Administração a busca da Proposta mais vantajosa.

No entanto, em determinadas situações, a existência da Licitação é impossível ou frustra a realização adequada das funções estatais, sendo necessária, portanto, a figura da contratação direta.

De acordo com a Lei de Licitações, a contratação direta pode ser realizada através de dois institutos: Dispensa e Inexigibilidade de Licitações.

A Dispensa resta tipificada no artigo 24 da Lei nº. 8.666/1993, e, segundo Marçal Justen Filho, verifica-se em situações em que, embora viável, a competição entre os particulares é objetivamente incompatível com os valores da atividade administrativa. Ou seja, a relação custo benefício não figura boa o suficiente para a Administração realizar uma Licitação, tendo a Lei a dispensado para evitar o sacrifício dos interesses coletivos e supraindividuais.

A Inexigibilidade de Licitação, porém, é caracterizada pela inviabilidade de competição entre particulares, ou seja, segundo o autor supramencionado, ocorre quando resta caracterizada a inexistência de pressupostos para a escolha da proposta mais vantajosa.

Diferenciando um conceito do outro, resta evidente que a Dispensa de Licitação ocorre quando resta viável a competição entre particulares, contudo, a Lei estabelece que a sua realização conduziria à seleção de proposta que não seria a melhor para a Administração. Já na Inexigibilidade não há, sequer, a possibilidade de competição de propostas, sendo o objeto almejado para a contratação extremamente singular.

Analisando os conceitos acima mencionados e trazendo-os para a realidade dos Autos, podemos observar que a Locação sob análise é completamente

singular levando-se em consideração todas as características do imóvel, as quais são extremamente necessárias para o atendimento do interesse público.

Inclusive, cumpre-nos destacar que a Locação de imóveis em si, conforme a Doutrina do Direito Administrativo, assemelha-se mais a casos de Inexigibilidade de Licitação do que a própria Dispensa, em face da singularidade dos imóveis de acordo com as características necessárias para o atendimento do interesse público.

Sobre o assunto, o ilustre Doutrinador Marçal Justen Filho possui o seguinte entendimento: *“em verdade, a hipótese se aproxima mais de inexigibilidade de licitação, em virtude da inviabilidade de competição, do que propriamente de dispensa. Aliás, a legislação anterior tratava da hipótese como inexigibilidade.”*

Esse também é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, veja:

(...) há situações em que, apesar de haver outras ofertas, apenas um imóvel atende realmente aos anseios administrativos. Assim, esse deve ser o imóvel adquirido ou alugado. Por outro lado, deve a Administração providenciar a avaliação prévia do imóvel, pois que não será legítimo o ajuste se o preço da compra ou do aluguel for incompatível com as condições normais de mercado (...).

Voltando para os ensinamentos de Marçal Justen Filho, este é direto ao afirmar que *“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.”*

O Autor aduz ainda que **“A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta a inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação e o caso sujeita-se ao disposto no artigo 25.”**

O conceito acima amolda-se perfeitamente ao caso ora analisado, visto que, considerando as peculiaridades das necessidades da Administração, resta impossível a existência de competição entre particulares.

Inclusive, acerca da Locação de imóveis específicos, a nova Lei de Licitações (Lei nº. 14.133/2021) trouxe o entendimento de que a sua realização se dá através de Inexigibilidade, senão vejamos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Com relação a ausência de documentação do Contratado, qual seja, a CND Federal, temos algumas considerações a fazer.

Conforme já mencionado anteriormente, o caso ora analisado amolda-se perfeitamente, com base nas orientações doutrinárias, em caso de inexigibilidade de licitação diante das peculiaridades do objeto contratado.

Diante da dificuldade de realizar a locação de imóvel apto a atender as necessidades da Administração, vislumbramos a possibilidade de flexibilização no que se refere a comprovação das condições de habilitação, as quais devem, por força de lei, ser devidamente comprovadas pelo Contratado.

Assim, deve haver a aplicação de razoabilidade na condução do sistema, o qual deve ser gerido com a devida coerência dos atos. Ademais, o princípio da eficiência determina que o gestor deve agir com vistas voltadas à efetividade de seus atos.

Nesse sentido, esta Assessoria Jurídica entende pela possibilidade de contratação, devendo, no entanto, o Contratado ser notificado para que apresente as devidas certidões de regularidade fiscal e trabalhista em prazo razoável.

3. CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se pela possibilidade de se realizar a locação do imóvel, através de Dispensa de Licitação, nos termos da fundamentação ao norte esposada.

Altamira (PA), 22 de dezembro 2023.

**Ely Benevides de Sousa Neto
Assessor Jurídico – OAB/PA 12.502**