



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

PARECER JURÍDICO

DA: ASSESSORIA JURÍDICA DA CPL DO MUNICÍPIO DE FLORIANO-PI.

PARA: PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL
DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 009/2021

REF. Processo Administrativo nº 001.0000126/2021

ASSUNTO: Locação de imóvel para instalação do novo Centro de Tributação, com as descrições que contemplem as necessidades de espaço para duas diretorias e cinco divisões e que sua localização seja próximo ao Centro Administrativo de Floriano-PI, de acordo com a proposta e documentos que integram o **Processo Administrativo Nº 001.0000126/2021**.

**EMENTA: CONSTITUCIONAL.
ADMINISTRATIVO. CONTROLE
PREVENTIVO DA
LEGALIDADE.
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO
PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL.
DISPENSA DE LICITAÇÃO.
INCISO X, DO ARTIGO 24 E
ARTIGO 38, PARÁGRAFO
ÚNICO DA LEI Nº 8.666, DE
1993. CONTRATAÇÃO
DIRETA. POSSIBILIDADE
JURÍDICA.**

1. OBJETO DA CONSULTA

Versam os autos acerca do **Processo Administrativo nº 001.0000126/2021**, locação de imóvel para funcionamento do Novo Centro de Tributação, através da Secretaria Municipal de Finanças de Floriano-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 artigo 24, inciso X da Lei Federal nº 8.666/93.

Consta despacho do setor competente, o qual informa quanto à previsão de despesa na programação orçamentária.

Conforme justificativa, a Secretaria de Finanças necessita de um prédio para funcionamento do novo Centro Fiscal e Tributário para funcionamento de diretorias e divisões, sendo que sua localização seja próximo ao Centro Administrativo.

Considerando que é poder-dever do gestor público modernizar a máquina administrativa, para melhor atender as necessidades dos munícipes e trazer melhoria da qualidade dos serviços da administração pública, trazendo eficiência na sua prestação.

Destaca a necessidade de um imóvel adequado para funcionamento do Centro de Tributação, para que possa atender as necessidades da Secretaria Municipal de Finanças, considerando, finalmente, que é necessária a locação de um imóvel que contemple todas as discriminações acima relacionadas.

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 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 e análise dos documentos.

2. DA REGULARIDADE PROCESSUAL E DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JUÍRIDICA

A Constituição Federal em seu Artigo 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 estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

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 artigo 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.

O Estatuto de Licitação e Contratos, no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 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 deverão ser 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 ou não a Administração Pública a



celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, sem a concretização de certame licitatório.

3. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS.

A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. Assim, o artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 elenca os possíveis casos de dispensa do tradicional processo licitatório.

Dessa forma, nos termos do Artigo 24, inciso X da Lei nº 8.666/93, é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípueis 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 artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993, observadas as seguintes condicionantes:

- I - Que as características do imóvel atendam às finalidades precípueis da Administração Pública;***
- II - Que haja avaliação prévia; e***
- III - Que o preço seja compatível com o valor de mercado.***

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 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 artigo 62, § 3º, inciso I, da Lei n° 8.666, de 1993, aplicando-se o disposto nos artigos 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 artigo 55 que trata das cláusulas obrigatórias para os contratos administrativos;
- ✓ As cláusulas exorbitantes do artigo 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 artigo 61.

Quanto à natureza jurídica do contrato de locação, onde a Administração Pública figure como locatária, o disposto no artigo 62, § 3º, inciso I, da Lei n° 8666, de 1993, preceitua:

Art. 62(...)

§ 3º - Aplica-se o disposto nos artigos 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"

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



Direito 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 § 3º 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 aplica-se 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.**"*

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*:

"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 semipúblico 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 nº 8,666/93, modificá-lo e rescindí-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, § 3º, 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.

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 à avaliação como requisito prévio para a dispensa de licitação na locação de imóvel pela Administração Pública, *in verbis*:

"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 multa ao responsável." (TCE/MS. Súmula n° 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 artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993, necessariamente justificados, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior do órgão ou entidade interessada responsável para decidir sobre a contratação, para ratificação e publicação na Imprensa Oficial, como condição para eficácia do ato, em observância do artigo 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Por fim, é salutar destacar também que, o extrato de possível contrato deverá conter os elementos previstos conforme o TCE.

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.

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.



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

Deve-se registrar, todavia, que esta dispensa não é automática e indiscriminada, impondo-se a necessidade de justificativa que demonstre a razoabilidade de se abrir mão das certidões comprobatórias de regularidade fiscal e trabalhista.

Por todo o exposto, após exame dos autos, desde que cumpridas as recomendações aqui exaradas, opino pela formalização da dispensa de licitação, com fundamento no Artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, para locação do referido imóvel para funcionamento do Centro de Tributação, mantido pela Secretaria Municipal de Finanças de Floriano-PI.

Este é o Parecer Jurídico, o qual remeto à apreciação da autoridade competente.

Floriano - PI, 22 de fevereiro de 2021.

MARCELO ONOFRE
ADVOGADOS

ASSOCIADOS:28075344000189

Assinado de forma digital por MARCELO
ONOFRE ADVOGADOS
ASSOCIADOS:28075344000189
Dados: 2021.02.22 16:05:52 -03'00'

Marcelo Onofre Araújo Rodrigues
Assessor Jurídico da CPL/PMF-PI
OAB/PI nº 13.658