



ESTADO DA PARAÍBA
DEFENSORIA PÚBLICA
ASSESSORIA DE GABINETE



PARECER JURÍDICO Nº 016/2014
PROCESSO Nº 1515/2014-1

EMENTA:

CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL. HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO, CONFORME INTELIGÊNCIA DO ART. 24, INCISO X, DA LEI DE LICITAÇÕES.

1. A Lei determina a dispensa de licitação para a locação de imóvel (1) destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, (2) cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, (3) desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, (4) segundo avaliação prévia.
2. Requisitos legais amplamente justificados e comprovados.
3. Cabimento da dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso X, da Lei de Licitações.

RELATÓRIO

Pretende a Defensoria Pública do Estado da Paraíba firmar contrato para fins de locação de um prédio comercial com sito à Avenida 15 de Novembro, nº 143, sala 101, Centro, Guarabira/PB, tendo sido apresentado o Alvará de Construção nº 102/2012 (fls. 10), e a Licença de Habitação (fls. 05).

A Gerente da GEATI informa que o imóvel servirá para o funcionamento do Núcleo de Atendimento da Defensoria Pública na cidade de Guarabira/PB.

Vieram os autos conclusos para esta Assessoria de Gabinete opinar. É o breve relato.

DA LICITAÇÃO NO CASO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS, E POSSIBILIDADE DE DISPENSA (IMPLICAÇÕES LEGAIS)



Para realização de sua atividade fim, a Administração Pública deve, em diversos momentos, realizar contratos com a iniciativa privada, seja efetuando compras, seja contratando obras ou serviços. A Constituição da República de 1988 traz a exigência de se efetuar o procedimento denominado "licitação" para que o Poder Público selecione a melhor proposta para contratação.

Entretanto, alguns tipos de contratações realizados pelo Poder Público, devido a seu objeto específico, trazem dúvidas quanto à necessidade ou não de realização da licitação, como é o caso das locações de imóveis urbanos.

A Lei das Licitações estabelece alguns casos de dispensa de licitação para tal tipo de contrato, mas não consegue prever todas as possibilidades, o que leva à necessidade de maior análise pelos estudiosos do direito e maior cuidado pelos administradores.

A locação de imóvel urbano pela Administração Pública pode enquadrar-se em hipótese de dispensa de licitação, com previsão no artigo 24, X, da Lei das Licitações.

Celso Antônio Bandeira de Mello (in MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 333) conceitua *licitação* como:

[...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviços ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por elas estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

A locação de imóvel pela Administração Pública está tratada na Lei das Licitações, na categoria de *serviço*, conforme artigo 6º, II:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

II - **Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, **locação de bens**, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; (grifos nossos).

Para os serviços, é prevista a obrigatoriedade da realização do certame licitatório, de acordo com o artigo 2º:

Art. 2º. As obras, **serviços**, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo nosso).

A licitação dispensável ou dispensada ensina Hely Lopes Meirelles (in *MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 276*), "é aquela que a própria lei declarou-a como tal". José Santos Carvalho Filho (in *CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18. ed. rev. ampl. e atual. até 30.06.2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007*) acrescenta que esta se caracteriza pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, **pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório**.

Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida, mas, diante das peculiaridades do caso, previu a lei que a realização da licitação não resultaria produtora para os interesses perquiridos. A dispensa é, portanto, uma criação legislativa, e se resumem aos casos previstos.

Cabe aqui certa discricionariedade do agente administrativo, já que a licitação não é proibida. Entretanto, este deve levar em conta que a realização do certame deve também ser vantajosa para a Administração e respeitar o princípio da economicidade.

Para a locação de imóvel urbano pela Administração Pública, é previsto, no artigo 24, da Lei das Licitações, caso de dispensa de licitação:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X - A 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;

O dispositivo legal citado excepciona a regra de exigência de licitação para a locação de imóvel urbano quando há impossibilidade de o interesse público ser satisfeito por outro imóvel, que não aquele selecionado.

Definido o objeto da contratação e as características do imóvel que atendem à necessidade da Administração, deverá ser realizada pesquisa no mercado sobre a oferta de imóveis que se enquadrem nas especificações. A



dispensa de licitação, prevista no artigo 24, X, somente poderá ser realizada se houver somente um imóvel que atenda ao previsto.



A Lei determina a dispensa de licitação para a locação de imóvel (1) destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, (2) cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, (3) desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, (4) segundo avaliação prévia.

Em primeiro lugar, a permissão para a contratação direta refere-se a imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração. De acordo com Hely Lopes Meirelles (*in MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999*), a dispensa se baseia no fato de que as características de localização, dimensão, edificação e destinação do imóvel seriam de tal forma, específicas, que não haveria outra escolha. Acrescentam Rigolin e Bottino (*in RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Túlio. Manual prático das licitações. 2. ed. São Paulo: Saraiva 1998*) que antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse público por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel para atendê-lo.

Deve-se, portanto, efetuar pesquisa no mercado, para verificação da inexistência de outro imóvel que apresente condições de atender ao interesse público. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União (*in TCU (Tribunal de Contas da União). Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 607*):

Utilize, ao proceder à compra ou à locação de imóvel, o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, somente quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo (Acórdão 444/2008 Plenário).

Exige a Lei que o preço do imóvel selecionado pela Administração seja compatível com o praticado no mercado. Exige-se, portanto, que se proceda a avaliação prévia, de modo a se averiguar tal compatibilidade. O Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul já editou súmula nesse sentido:

A ausência de avaliação prévia do preço de locação do imóvel destinado ao serviço público, visando a verificação de sua compatibilidade com o valor vigente no mercado, enseja a declaração da ilegalidade e irregularidade do contrato e aplicação de multa ao responsável. (TCE/MS. Súmula n. 28)



Dessa forma, como esclarece Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*in FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem licitação. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000*), os processos administrativos de locação ou aquisição de imóvel deverão ser precedidos de avaliação prévia, a fim de comprovar a compatibilidade do preço a ser contratado com o preço praticado no mercado. Registra ainda o autor (*in FERNANDES, op. cit., p. 391*) que:

A avaliação deve necessariamente anteceder a compra ou a locação, e a inobservância de tal dispositivo pode acarretar penalidades a serem aplicadas pelas Cortes de Contas, nos termos dos arts. 57 e 58, II, da Lei Orgânica do TCU. Efetivamente, sendo a licitação caracterizada como ato administrativo formal (v. art. 4º, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93), o afastamento dos ditames da lei constitui infração legal de natureza grave e, portanto, punível. Sem a avaliação prévia, não há como aferir o preço praticado no mercado.

Para a dispensa é necessário constar no processo os documentos que comprovem não haver outro imóvel similar e disponível. Deve-se também comprovar a impossibilidade de satisfazer o interesse público de qualquer outra maneira. Assim, cabe à Administração, além de diligenciar a fim de comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta com dados concretos, selecionar a melhor proposta possível, repudiando escolhas meramente subjetivas.

Para Diógenes Gasparini, a excepcionalidade se justifica pela natureza da atividade administrativa e pelas especificidades requeridas do imóvel, que acabam por torná-lo um "bem singular", nas palavras do autor (*in GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva 2003, p. 433-434*):

[...] quando, por exemplo, a natureza do serviço exige do imóvel onde será instalado certas características (altura do pé-direito, natureza da construção), tanto quanto o é a localização (próximo a um serviço já instalado), por exemplo. Com essa indicação a Administração Pública torna o bem singular; não há outro bem que possa atender aos seus reclamos, e em razão disso pode-se comprá-lo ou locá-lo sem licitação. A hipótese só prestigia a entidade que, em tese, está obrigada a licitar, quando compradora ou locatária. Quando vendedora de bem imóvel, a disciplina é a estatuída no art. 17 do Estatuto federal Licitatório e quando locadora, a regra é a licitação, dado que seu bem pode interessar a mais de uma pessoa, salvo a hipótese da alínea f do inciso I desse artigo.

Marçal Justen Filho (*in JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2001, p. 250*), na mesma linha, acrescenta:

Quando a Administração precisa de um imóvel em localização especial, para uma destinação peculiar, mitigada deverá ser competição entre os particulares. Exemplo claro de ponderação de interesses. Tamanha a possibilidade de se dispensar o certame que há autores que defendem, inclusive, que o presente caso é de inviabilidade de competição. Como se inexigibilidade fosse.



A dispensa de licitação deverá ser devidamente motivada, de modo a legitimar a dispensa.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Improbidade Administrativa - Locação de imóvel com dispensa de licitação - Artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 - Contratação direta sem qualquer fundamentação - Imóvel locado inadequado à sua destinação – Permaneceu sem utilização pelo prazo de 1 ano – Lesão ao erário – Responsabilidade pessoal do agente político – Recurso não provido. (TJ/SP. Apelação Cível n. 820.207.5/2-00 - Comarca de Marília).

DA AMPLA PESQUISA DE MERCADO: COMPATIBILIDADE DO PREÇO PROPOSTO

Analisando a justificativa apresentada pela GEATI, o órgão informou que não vislumbrou **“discrepâncias nos valores apresentados na pesquisa de mercado imobiliário para locação comercial para funcionamento do Núcleo de Atendimento da Defensoria Pública na cidade de Guarabira/PB”**.

Feitas as considerações, o valor locativo do imóvel avaliado, e o valor da proposta apresentada pelo proprietário do referido imóvel, encontram-se em grau de compatibilidade com o preço de mercado, conforme informado pela GEATI.

Nesse compasso, é plenamente justificável a pretensão aduzida, pois a instalação do órgão em local de fácil acesso, com espaço físico suficiente para o pleno atendimento à população interessada, são por demais suficientes para manejar o contrato de locação mediante a dispensa de licitação.

DO PARECER

ANTE O EXPOSTO, entende esta Assessoria de Gabinete que é dispensável a licitação para a contratação de locação do imóvel objeto de análise, nos termos do art. 24, inciso X, da Lei de Licitações.

À GEATI para adoção das providências cabíveis, em especial para o encaminhamento à autoridade superior, na pessoa do Exmo. Defensor Público Geral, s.m.j., para as devidas considerações, e ratificação da dispensa.



Após a publicação da ratificação da dispensa, **deverá a GEATI encaminhar para o TCE/PB a documentação exigida na Resolução RN TC nº 08/13, alterada pela Resolução RN TC nº 11/13.** O mesmo vale para os demais processos de dispensa, salvo nos casos dos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações, cuja exigência é dispensada nos termos do art. 5º, parágrafo único, da referida Resolução Normativa do TCE/PB.

João Pessoa/PB, 22 de maio de 2014.

Holdermes Bezerra Chaves Filho
Assessor de Gabinete
Mat: 170.450-8