



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DA PARAÍBA



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 571/2014
PROCESSO Nº 00006.003569/2014-1

EMENTA:

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEL SITUADO À AVENIDA BARRETO SOBRINHO, Nº 168, TAMBIA, JOÃO PESSOA/PB. 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 aquisição de imóvel (1) **destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração,** (2) **cuja necessidade 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, consoante Memorando nº 020/2014-ASSGB, firmar contrato para fins de aquisição de um prédio residencial com potencial comercial sito à Avenida Barreto Sobrinho, nº 168. Tambiá. João Pessoa/PB, com 363 m² de área construída, terreno com 952,50 m², cujas especificações e descritivo se encontram expressos na Certidão de Inteiro Teor, lavrada pelo 2º Ofício do Registro de Imóveis (Zona Norte) da Comarca desta Capital (Cartório Eunápio Torres), com base na fl. 10, sob nº de ordem 32.618, no Livro 2BX1, com data de 03/09/2014, nos seguintes termos:

“(…) Prédio nº 168 da Rua Deputado Barreto Sobrinho, antiga Rua 04 de Novembro, nesta cidade, construída de tijolos e coberta em laje espuma, completamente de telhas, oitões livres, com passagem de automóvel, contendo sala de visitas, jantar e almoço, dois terraços, um

de frente e outro lateral, em terreno próprio medindo 15m00 de frente, 63m50 de fundos, sendo que ao atingir a extensão de 50m00 tornou-se passando a ter 70m00 de largura até o final."



Consoante o Termo de Referência, de fls. 04, nos autos, o imóvel situa-se em área com prioridade comercial, em rua asfaltada, com bom fluxo de veículos, contendo: jardim, terraço, 2 (duas) salas, varanda, 4 (quatro) quartos, sendo 1(uma) suíte, gabinete, cozinha, área de serviço, quarto para empregada, quarto para motorista, área de serviço externa, caixa d'água, garagem, amplo quintal, segundo informações da área técnica desta Instituição, sendo destinado a servir para a futura instalação da Administração Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba.



Houve a regular contratação da empresa responsável pela prestação de serviços especializados na avaliação do valor venal do imóvel, mediante a realização do Pregão Presencial nº 005/2014, com despacho de homologação devidamente publicado no DOE/PB, lavratura e assinatura do contrato de prestação de serviços, com publicação no DOE/PB do extrato resumido da avença, bem como a entrega do objeto pactuado, na forma de Laudo de Avaliação, indicando um valor venal de R\$ 1.310.000,00.

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

DA LICITAÇÃO NO CASO DE AQUISIÇÃO 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 AQUISIÇÃO 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 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. Para a aquisição 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 - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preponderantes 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 aquisição 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 Lei determina a dispensa de licitação para a aquisição 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.

Insta observar que tramita o Processo nº 3739/2014, com o fim de promover à aquisição do imóvel vizinho, adiante descrito:

- Rua Monsenhor Walfredo Leal, no bairro Tambiá, João Pessoa, devidamente registrado no 2º Ofício Registral de Imóveis (Zona Norte) da Comarca desta Capital, às fls. 275, sob número de ordem R-3-6.575, no Livro 2-V; com duas frentes, edificado em terreno próprio medindo 15,00m de largura na frente e nos fundos, e medindo 145,50m de comprimento de ambos os lados, de propriedade de MARIA DO SOCORRO ASSÍS DINIZ, brasileira, casada, proprietária, portadora do CPF nº 008.321.044-00 e RG nº 13.227 SSP/PB, residente à Rua Abdon Chianca, nº 418 - Bairro dos Estados - João Pessoa/PB; ANA JUVINA DE ASSIS RAMALHO, brasileira, casada, proprietária, portadora do CPF nº 181.609.484-68 e RG nº 338.964-SSP/PB, residente à Av. Bahia, nº 236- Bairro dos Estados. João Pessoa/PB; MARIA DE FÁTIMA DE ASSIS BARROS, brasileira, casada, proprietária portadora do CPF nº 839.771.554-15 e RG nº 194.818-SSP/PB, residente à Av. Bahia, nº 786-Bairro dos Estados - João Pessoa/PB, MARIA DA SALETE ASSÍS, brasileira, divorciada, proprietária portadora do CPF nº 086.891.644-72 e RG nº 137.226-SSP/PB, residente à Rua Severino Nicolau de Melo, s/n, aptº 902 - Jardim Oceania/ João Pessoa/PB.

Tal processo também visa a contratar empresa de avaliação imobiliária, mediante processos licitatórios regulares (Pregão Presencial nº 006/2014), cujo contrato administrativo e extrato resumido, encontram-se ora anexados.



Sendo assim, a aquisição do imóvel em referência se justifica na medida em que o imóvel vizinho também está sendo adquirido por esta Defensoria Pública, fato que por si só implica em contextualização da permissividade legal com o fim colimado em adquirir um determinado imóvel específico, salientando que o imóvel sito à Rua Monsenhor Walfredo Leal, retrocitado, possui toda a estrutura necessária para abrigar todos os órgãos de atividade fim e atividade meio de que trata a Lei Complementar nº 077/2007.



Além do mais, o imóvel vizinho já se encontra em fase de reforma, consoante a contratação de empresa através da Tomada de Preços nº 001/2014, vinculado ao Processo nº 1870/2014-9, e em via de conclusão. O Contrato Administrativo da reforma é o de nº 014/2014, também ora anexado.

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 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 a 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.

DA AMPLA PESQUISA DE MERCADO: COMPATIBILIDADE DO PREÇO PROPOSTO

Analisando a conjuntura, e compulsando o Laudo de Avaliação do Imóvel, emitido pela empresa contratada, a EBRAZ ENGENHARIA LTDA, verifica-se que o mesmo arrolou a descrição da parte interessada, o proprietário, o objeto da avaliação, indicando a área total (952,50 m²) e a área construída (363,00 m²), indicando o tipo, qual seja residencial com característica de uso comercial, a finalidade do laudo, que é estabelecer o valor venal do aludido imóvel, a data da realização da vistoria (03/10/2014), discriminação da região, descrição do terreno, da construção, e aprofundada análise de mercado, detalhamento da metodologia de cálculo, bem como dos índices e variáveis empregadas, grau de fundamentação de precisão, determinação do valor do imóvel, e outras observações complementares. Houve a indicação de um espaço amostral de 110 imóveis, com a identificação fotográfica de todos. Houve a estipulação do valor médio unitário, com base nas amostras coletadas, de R\$ 4.051,58/m², sendo o mínimo de R\$ 3.593,82, considerando-se o nível de confiança de 80%. Aplicando-se tal relação com os índices e variáveis apontadas, o valor mínimo (IC) foi de R\$ 1.304.558,44, e máximo (IC) foi de R\$ 1.658.061,34, resultando em um valor indicado de R\$ 1.310.000,00 (um milhão, trezentos e dez mil reais).

O valor proposto, de R\$ 1.250.000,00 está compatível e abaixo do valor estimado pelo engenheiro responsável e avaliador.



Feitas as considerações, o valor venal 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, e digamos até inferior, frente à comparação que foi apresentada, retro.



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

DO PARECER

ANTE O EXPOSTO, entende esta Assessoria Jurídica 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.

Faço concluso ao Excelentíssimo Senhor Doutor Defensor Público Geral, para que possa decidir de acordo com o seu entendimento.

É o parecer, salvo melhor Juízo.

João Pessoa/PB, 15 de outubro de 2014.

ALESSANDRA SCARANO GUERRA
Coordenadora da Assessoria Técnica-DPPB
Mat: 1802836

Alessandra Scarano Guerra
Coordenadora da Assessoria
Técnica - DPPB
OAB/PB 12601/PB