

PARECER JURÍDICO
PAR/COJUR/SEFIN Nº 006/2021

Solicitação de parecer jurídico acerca da pretensão da Administração Municipal para locação de imóvel (2 salas comerciais) destinado ao atendimento da Coordenação da Arrecadação, órgão vinculado à Secretaria Municipal das Finanças. Dispensa de licitação em razão da necessidade de locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração. Inteligência do inciso X do art. 24 c/c inciso VI do art. 38, ambos da Lei Federal 8.666/93. Exame de legalidade.

Vistos, etc.

01. Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca de locação pela Administração Municipal, através da Secretaria Municipal das Finanças – SEFIN, de **02 (duas) salas comerciais de nºs 84 e 85, com área de 79,80m², situadas no Sobral Shopping**, localizado Avenida Monsenhor Aloísio Pinto, nº 300, Dom Expedito, Sobral/CE, destinada ao atendimento da Coordenação da Arrecadação, órgão vinculado à Secretaria Municipal das Finanças. A contratação será com dispensa do pagamento referente ao aluguel, ficando o Município de Sobral responsável pelas despesas condominiais (encargos comuns) no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com período de vigência de 48 (quarenta e oito) meses.

02. Informa a área técnica da SEFIN que há dotação orçamentária suficiente para cobrir as despesas decorrentes desta contratação, sob a dotação orçamentária 1101 04.122.420.2.195. 3.3.90.39.00 (Tesouro Municipal).

03. Extrai-se da justificativa apresentada que a destinação do objeto da contratação é melhorar o acesso dos serviços ofertados pela Administração Pública, em especial pelo setor de atendimento da Coordenação de Arrecadação desta SEFIN, conforme a seguinte narrativa:

Vimos, através deste, justificar a necessidade de locação de imóvel destinado a ampliação do setor de atendimento ao contribuinte, da Coordenadoria de Arrecadação.

Atualmente, o atendimento presencial aos contribuintes municipais é realizado na Coordenadoria de Arrecadação, localizada no centro da cidade. Ocorre que, na busca pela diminuição da inadimplência, esta Secretaria entende necessário modernizar sua estrutura, aproximar-se dos contribuintes e oferecer-lhes mais de uma opção de atendimento presencial.

Neste cenário, a implantação do setor no Sobral Shopping surge como uma oportunidade de que o contribuinte encontre em um

 Página 1 de 7

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS

ambiente cômodo, seguro e de fácil acesso, a oportunidade de regularização e resolução de suas demandas junto ao fisco municipal de forma rápida e eficiente.

Além de possuir estrutura física adequada e localização privilegiada, a empresa apresentou proposta onde o município não pagará valor de aluguel e arcará apenas com os encargos comuns (pagamento de seguranças, funcionários de limpeza, etc.) e específicos (IPTU, energia elétrica, água, etc.)

Vale ressaltar que, de acordo com Declaração da Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas e Administração Patrimonial da Secretaria do Planejamento e Gestão, a Prefeitura Municipal de Sobral não dispõe, em seu patrimônio, de imóvel com a estrutura, dimensões e localização adequadas a necessidade aqui exposta pela Coordenadoria de Arrecadação.

Considerando os fatos supracitados, acreditamos justificável a locação do imóvel, através da empresa **TECNIC PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA**, com fulcro no inciso X do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

04. Destaque-se, dentre os documentos carreados aos autos do processo administrativo, consta Parecer Técnico cujo objeto é a avaliação prévia do imóvel que ora se pretende locar, ocasião em que a signatária do referido instrumento, Sr. Jessica Nathyele Freitas Souza (RNP/RN nº 211557223-8), o qual atesta que o **imóvel possui valor mercadológico para locação mensal de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**.

05. É o breve relatório. Passa-se à análise meritória.

06. É sabido que pelo princípio da obrigatoriedade a Administração Pública tem como regra o dever de licitar, ressalvadas algumas hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista no estatuto licitatório, cujo amparo, inclusive, advém de respaldo jurídico maior, previsto no inciso XXI do art. 37 da CF, *in verbis*:

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.

07. Porém, estando diante o administrador de situação excepcional, expressamente prevista em Lei, poderá realizar dispensa de licitação, tendo em vista especialmente a discricionariedade que lhe é peculiar, porém agindo dentro dos limites da Lei.

f

08. Com efeito, o inciso X do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 menciona, dentre as exceções ao dever de licitar, **a situação para compra ou locação de imóvel em que é dispensável a licitação**, senão veja-se:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua 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;

09. Consoante se verifica no dispositivo legal acima, a Administração Pública é dispensada de licitar a locação de um imóvel que lhe seja realmente indispensável, em razão das necessidades de instalação e localização. Contudo, para amparar esta hipótese de dispensa de licitação, é imperativa a satisfação dos seguintes requisitos: a) destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; b) necessidades de instalação e localização que condicionem sua escolha; c) preço compatível com o valor de mercado; d) avaliação prévia; tal como ocorre no caso presente.

10. A administração providenciou a avaliação prévia do imóvel atestando o valor médio mercadológico mensal para fins de locação é de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). A avaliação deve necessariamente anteceder a firmação do negócio avençado, o que no presente caso configura-se a locação, pois sem avaliação prévia não há como aferir o preço praticado no mercado.

11. Ademais, merece amplo destaque a proposta comercial com condições especiais juntada aos autos, dispensando o pagamento de aluguel, sendo de obrigação da contratante apenas o pagamento dos encargos mensais dos imóveis no valor total de R\$ 3.000,00 (três mil reais), condicionada a contratação pelo período de 48 (quarenta e oito) meses, conforme deliberação do comitê comercial de empreendedores do Sobral Shopping.

12. Sobre isto, verifica-se que o valor mensal contratual para futura locação de 2 (duas) salas comerciais de nºs 84 e 85, situadas no Sobral Shopping, localizado na Avenida Monsenhor Aloísio Pinto, nº 300, Dom Expedito, Sobral/CE, de acordo com a proposta apresentada pelo locador é inferior com o valor estipulado através da avaliação técnica realizada por *expert*, de acordo com o inciso X do art. 24 da mesma Lei.

13. Ademais, conforme lembra Marçal Justen Filho¹, 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 forma. 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 autor²:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. São Paulo: Dialética. 2001.

² GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª Ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

[...] 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 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.

14. Ademais, a Coordenadoria Administrativa Financeira ressaltou as vantagens na contratação do imóvel em específico em razão, especialmente, do preço e da localização, que está em local de grande movimentação e circulação de pessoas, com estacionamento, tornando mais cômodo o acesso e atendimento aos contribuintes. Outras peculiaridades do imóvel e que acabam por torná-lo "excelente" para a Administração Pública também foram ressaltadas no parecer técnico de avaliação do imóvel.

15. Nada demais, e como visto da legislação supra, a contratação direta por meio de dispensa de licitação entre o Município de Sobral, por meio da SEFIN, e a empresa **TECNIC PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA**, CNPJ nº 02.815.481/0001-19, proprietária do imóvel, encontra regular amparo na legislação correlata, encontrando-se os autos em perfeita harmonia para a celebração do ajuste, sendo este o meio que melhor atende às necessidades da Administração para a referida aquisição.

16. Quanto a vigência contratual pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, é válido destacar que consta nos autos do processo declaração da empresa **TECNIC PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO LTDA**, CNPJ nº 02.815.481/0001-19, atestando que:

A proposta em condições especiais supramencionada é vinculada a vigência do contrato por 48 (quarenta e oito meses), conforme deliberação do comitê comercial do Shopping, por tanto, caso o Município de Sobral pretenda realizar a contratação por um período inferior, não será assegurado a manutenção das condições especiais com a dispensa da cobrança de aluguel em caso de renovação contratual, sendo possível até mesmo a impossibilidade de renovação.

17. Dessa forma, deve ser considerado que a Administração Pública fará todo um investimento para estruturação e utilização do espaço, uma vez que o atual local de atendimento, localizado no Centro da cidade, deverá ser desativado e a contratação por um curto período de tempo e em condições menos vantajosa que a contida na proposta comercial, poderia elevar ainda mais os custos da Administração. *f*

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS

18. Prosseguindo a análise jurídica do feito, cabe salientar que o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, prevê de modo expresse a possibilidade de prorrogação dos contratos celebrados com a Administração Pública, especialmente quando se trata de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses, como no caso ora sob análise. É o que se infere da leitura do dispositivo citado supra que segue transcrito:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

[...]

§2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

19. Prosseguindo a análise jurídica do feito, cabe salientar que o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, prevê de modo expresse a possibilidade de prorrogação dos contratos celebrados com a Administração Pública, especialmente quando se trata de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses, como o administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, define contrato de prestação de serviço de forma contínua:

Contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo legislador, mas segundo a majoritária doutrina, são aqueles em que a execução se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua.

[...]

O inciso II dispõe: "a prestação de serviços a serem executados de forma contínua que poderão ter sua duração prorrogada...". Os serviços enquadráveis neste dispositivo são todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se é essencial, ou que sua interrupção provoque dano à Administração. Basta que seja executado de forma contínua. Ainda, válida é a invocação do antigo brocardo: "Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus" (Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir)." (A duração dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma contínua. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 02, São Paulo: NDJ, 2009)

[assinatura]

Página 5 de 7

[assinatura]

20. Vale ressaltar que, embora o artigo 57 da Lei 8.8666/93, considere o limite máximo do contrato o prazo sessenta meses, já se tem entendimento de que a vigência do contrato de locação de imóveis, no qual a administração pública é locatária, rege-se pelo art. 51 da lei nº 8.245, de 1991, não estando sujeita ao limite máximo citado acima, conforme a Orientação Normativa nº 6, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União. Esse também é o entendimento do **Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 170/2005** – Plenário, no qual a Corte de Contas respondeu consulta informando que “os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, § 3º, inciso I, da mesma lei”.

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;

21. **Salienta-se, final e oportunamente, que a esta Coordenadoria Jurídica não compete manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade para a celebração do presente ajuste, mas tão somente sobre seus aspectos legais, sendo o parecer de ordem consultiva, exatamente como o faz neste momento, de acordo com entendimento esposado pelo C. STF³, não podendo deste modo ser responsabilizado como parecerista⁴.**

22. *Ex positis*, analisando a aparente legalidade do procedimento administrativo para locação de imóvel, esta Coordenadoria Jurídica/SEFIN opina

³ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, pará. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: **impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

⁴ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS

favoravelmente pelo acolhimento da dispensável licitação, na forma do inciso X do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

23. É o entendimento, salvo melhor juízo.

Sobral (CE), 28 de maio de 2021.

fº Celso S. de Vasconcelos Júnior
Francisco Célio Soares de Vasconcelos Júnior
Coordenador Jurídico SEFIN
OAB/CE 33.752

Larissa Arruda Viana
Larissa Arruda Viana
OAB/CE 30/279
Gerente da Coordenadoria Jurídica- SEFIN