ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
FMS - Fundação Municipal de Saúde

PARECER AJU/FMS Nº 8324603/2023

PROCESSO: 00045.031448/2023-66.
CONSULENTE: Gerência Administrativa da FMS.
ASSUNTO: Contratação direta por dispensa de licitação. Locação de imóvel. Art. 24, X, da Lei nº 8.666/93.

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. OPÇÃO PELO REGIME DA LEI 8.666/93, VIDE AUTORIZAÇÃO DO ART. 191 DA LEI FEDERAL 14.133/2021. ART. 24, X, DA LEI Nº 8.666/93. DECRETO MUNICIPAL Nº 20.889/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 22.089/2022. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DAS RECOMENDAÇÕES DESTE OPINATIVO.

1. DO RELATÓRIO

1. Tratam-se os autos de contratação direta, por meio de dispensa de licitação (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), cujo objeto é *"o aluguel de imóvel comercial para instalação da sede do* ***ALMOXARIFADO CENTRAL DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE****, hoje localizado na Av. Barão de Gurguéia 1737, bairro Vermelha, CEP - 64.018-500, em Teresina-PI (...)"*, conforme o teor do Termo de Referência (doc. 8263765).

2. Após diligências, os autos foram encaminhados à esta Assessoria Jurídica, por meio do Despacho 8239/2023 - GEADM-DAF-FMS (doc. 8270392).

3. É, em síntese, o relatório. Passamos à fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

5. A presente consulta tem por objeto a análise acerca da **possibilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, de locação de imóvel com fundamento no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93.**

6. **Registre-se, ademais, que o órgão consulente está optando por contratar diretamente de acordo com as disposições da Lei nº 8.666/93, tudo conforme autorizado pelo art. 191 da Lei Federal nº 14.133/2021[1] (nova lei de licitações).**

7. Seja como for, reza o art. 24, X, da Lei 8.666/93, que a licitação é dispensável "**para compra e 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.**"

8. Quando se aduz que a licitação é dispensável, significa dizer que o certame, em tese, é possível, todavia a critério do Poder Público e desde que preenchidos os requisitos legais, não se formaliza o procedimento.

9. Conforme se observa do dispositivo indigitado, para se proceder à locação por dispensa deverão ser atendidos alguns requisitos, quais sejam **(i) imóvel locado destinado ao atendimento**

das finalidades precípuas da Administração; (ii) existência de motivos justificadores que condicionem a sua escolha e (iii) compatibilidade dos preços com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

10. **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[2], **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[3] 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[4].

11. Com efeito, a dispensa com fundamento no inciso X, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, configura, na verdade, hipótese de inexigibilidade de licitação pela ausência de competitividade, pois somente aquele determinado imóvel será capaz de atender ao interesse da Administração.

12. A **compatibilidade de preços,** outrossim, é condição indispensável a uma hígida contratação e a motivação plausível e cabal da necessidade de locação, da mesma forma, se faz necessária.

13. **Marçal Justen Filho**[5], na mesma esteira, leciona que:

> "Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.
> **Deverá verificar-se a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A Administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.**
> **A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos a saber: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado." (grifou-se)**

14. Observa-se, pois, que os requisitos devem estar devidamente comprovados nos autos do processo administrativo.

15. **Em relação à vigência desta espécie contratual, doutrina e jurisprudência já sedimentaram o entendimento a respeito da aplicação do art. 51 da Lei nº 8.245/1991 - Lei do Inquilinato (abaixo transcrito), afastando-se, pois, a incidência, em parte, das normas constantes no art. 57 da Lei nº 8.666/93, *verbis:***

> "Art. 51. Nas locações de imóveis destinados ao comércio, o locatário terá direito a renovação do contrato, por igual prazo, desde que, cumulativamente:
> I - o contrato a renovar tenha sido celebrado por escrito e com prazo determinado;
> II - o prazo mínimo do contrato a renovar ou a soma dos prazos ininterruptos dos contratos escritos seja de cinco anos;
> III - o locatário esteja explorando seu comércio, no mesmo ramo, pelo prazo mínimo e ininterrupto de três anos.
> § 1º O direito assegurado neste artigo poderá ser exercido pelos cessionários ou sucessores da locação; no caso de sublocação total do imóvel, o direito a renovação somente poderá ser exercido pelo sublocatário.
> § 2º Quando o contrato autorizar que o locatário utilize o imóvel para as atividades de sociedade de que faça parte e que a esta passe a pertencer o fundo de comércio, o direito a

> renovação poderá ser exercido pelo locatário ou pela sociedade.
> § 3º Dissolvida a sociedade comercial por morte de um dos sócios, o sócio sobrevivente fica sub - rogado no direito a renovação, desde que continue no mesmo ramo.
> § 4º O direito a renovação do contrato estende - se às locações celebradas por indústrias e sociedades civis com fim lucrativo, regularmente constituídas, desde que ocorrentes os pressupostos previstos neste artigo.
> § 5º Do direito a renovação decai aquele que não propuser a ação no interregno de um ano, no máximo, até seis meses, no mínimo, anteriores à data da finalização do prazo do contrato em vigor."

16. **Tal entendimento, em verdade, nasceu da interpretação do próprio comando da Lei 8.666/93, que, em seu art. 62, §3º, I e II,** assim dispõe:

> "Art. 62. (...)
> (...)
> **§ 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;**
> **II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público."**

17. Atente-se, nesse sentido, para a Orientação Normativa nº 06, de 01 de abril de 2009, da Advocacia Geral da União, que serve de norte interpretativo para a análise do caso, *in verbis:*

> **"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 DE SESSENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993."**

18. Ainda no que se refere à duração dos contratos de locação de imóvel para a Administração Pública, o **Plenário do Tribunal de Contas da União fixou os seguintes posicionamentos** em Consulta formulada pela AGU:

> "(...)
> 9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 264, inciso III, do RITCU, para **responder ao consulente, relativamente aos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária, que:**
> **9.1.1 pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei;**
> **9.1.2. 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;
> **9.1.3. 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 8.666/9**3;
> 9.2. encaminhar ao consulente cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem;
> 9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso IV, do RITCU."
> (TCU – Acórdão nº 1.127/2009 – Plenário)

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

19. Como visto, três são os requisitos a serem atendidos para justificar a contratação direta, para locação de imóveis, por dispensa de licitação. **O primeiro deles seria a necessidade do imóvel para o atendimento do interesse público**.

20. A respeito do tema, **consta nos autos a justificativa contida no item 03 do Termo de Referência (doc. 8263765), nos seguintes termos,** ***verbis:***

> "(...)
>
> Considerando que o Almoxarifado Central da Fundação Municipal de Saúde atende toda a rede de Saúde do município, incluindo hospitais, UPAS, maternidades, UBS e CAPS, faz-se necessário a locação de imóvel comercial com galpão para depósito, estocagem e distribuição de insumos (materiais de consumo) para toda a Rede mencionada e de acordo com as especificações citadas e as necessidades precípuas da administração descritas no memorando 155 (8242920).
>
> (...)"

21. **Registre-se que a justificativa retromencionada, assim como todo o Termo de Referência, devem ser ratificados e aprovados pela autoridade competente (Presidente/FMS).**

22. Em relação aos preços e quantitativos, o registro de preços pressupõe ampla pesquisa de mercado. De acordo com **Marçal Justen Filho,** "*os resultados devem ser divulgados através da imprensa, não apenas para orientação da Administração, como também para permitir o controle por parte da comunidade*".

23. Ainda mais, o **Tribunal de Contas da União**, ao tratar de ampla pesquisa de mercado, assevera que não basta a mera citação de preços. **A pesquisa deve ser ampla e fundamentada, de pelo menos 3 (três) empresas**. Caso não haja possibilidade de pesquisa com este número de empresas, deve-se justificar de forma plausível e cabal esta impossibilidade.

24. **Quanto à compatibilidade de preços, diga-se que, além de avaliação prévia, é de bom alvitre a realização de pesquisa de preço de imóveis semelhantes ao do pretendido pela dispensa e a elaboração do mapa comparativo correspondente, até então ausentes. Tais omissões devem ser sanadas.**

25. **Prosseguindo, destaque-se, também, a ausência, nos autos, do competente parecer técnico de avaliação mercadológica (PTAM) do bem a ser locado (conforme exigido pela parte final do inciso X, art. 24, da Lei 8.666/93). Necessária, portanto, a sua formalização e juntada ao bojo deste caderno processual.**

26. **Imprescindível, ainda, a análise técnica do competente setor de engenharia da FMS atestando a adequação das condições relacionadas aos aspectos arquitetônicos e às questões estruturais inerentes ao regular funcionamento do serviço pretendido pelo órgão consulente.**

27. **A situação da dotação orçamentária encontra-se nos documentos de ids. 7788238 a 7788252.**

28. **O Termo de Referência, ainda não aprovado pelo Presidente da FMS, encontra-se no documento de id. 8263765. Todavia, ausentes os seguintes itens: regime de execução ou forma de fornecimento e condições gerais. Necessária a inclusão dos mesmos, em observância ao art. 2º, §2º do Decreto Municipal n° 20.889/2021.**

29. Com a recente edição do **Decreto Municipal n° 20.889/2021**, as contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação no âmbito do Município de Teresina passaram a ter novo rito.

30. Nesse passo, o referido regulamento agora dispõe que, **tão logo autorizada e fundamentada a necessidade de contratação pela autoridade competente (ordenador de despesa), os autos devem ser enviados à Secretaria Municipal de Administração, que,**

preliminarmente, verificará a existência ou não de Ata de Registro de Preços vigente que contemple o objeto solicitado, bem como examinará a possibilidade de realização da despesa através de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Veja-se:

> "Art. 2º A abertura de Processo Administrativo – relativo à contratação de despesas para execução de obras, prestação de serviços e aquisição de bens, através de dispensa de licitação –, por parte do setor interessado, deverá ser dirigida ao ordenador de despesa do órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta, contendo a solicitação do objeto, com sua definição clara, precisa e suficiente, com indicação do código do e-governe, devendo ainda, ser indicado o regime de execução ou forma de fornecimento (no caso de aquisição de bens deverão ser especificadas as unidades e quantidades), e precisará conter, além disso:
> I - Justificativa a respeito da necessidade de contratação, pelo órgão solicitante;
> II - Declaração de que não foram realizadas contratações anteriores da mesma natureza, no mesmo exercício financeiro, ainda que de forma parcial (no caso de dispensa de licitação em função do valor);
> III - Parecer técnico da Empresa Teresinense de Processamento de Dados - PRODATER (no caso de contratação de bens ou serviços de informática);
> IV - Caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
> V - Autorização fundamentada para a compra ou contratação do serviço.
> § 1º Além das informações elencadas no caput e incisos, do art. 2º, deste Decreto, deverá **o órgão solicitante, antes da remessa dos autos à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA, providenciar a elaboração da minuta do Termo de Referência ou Projeto Básico.**
> **§ 2º A minuta do Termo de Referência ou Projeto Básico será indispensável à fase de cotação de preços e verificação do valor estimado a ser contratado, e deverá conter:**
> **I - Especificação do objeto;**
> **II - Justificativa (motivação) da contratação;**
> **III - Regime de execução ou forma de fornecimento;**
> **IV - Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante);**
> **V - Gestão do contrato;**
> **VI - Fiscalização do contrato;**
> **VII - Condições de pagamento;**
> **VIII - Vigência do contrato;**
> **IX - Sanções contratuais; e**
> **X - Condições gerais.**
> Art. 3º Recebido o Processo Administrativo – relativo à contratação de despesas para execução de obras, prestação de serviços e aquisição de bens, através de dispensa de licitação –, pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA, este será encaminhado ao setor **competente para proceder à verificação sobre a existência de Ata de Registro de Preços vigente**, que contemple o objeto solicitado e, caso não haja, verificar a possibilidade da contratação ser realizada através de dispensa de licitação.
> Art. 4º Configurada a possibilidade de dispensa de licitação, com a indicação de sua devida fundamentação legal, a unidade administrativa competente da SEMA realizará pesquisa de preço, na forma da Lei, devendo proceder ainda a:
> I - Elaboração do mapa comparativo das propostas;
> II - Indicação da proposta comercial do fornecedor ou prestador do serviço que apresentou proposta mais vantajosa e devolução do processo ao órgão solicitante; e
> III - Verificação de que a empresa selecionada não tenha sido declarada inidônea ou suspensa, no âmbito da União ou da Administração Estadual,
> mediante juntada dos seguintes documentos:
> a)Certidão Negativa de Inidôneos do Tribunal de Contas da União - TCU;
> b)Certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
> c)Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS; e
> d)Cadastro de Impedidos de Contratar com o Serviço Público - TCE-PI."

31. **Ultimado o procedimento de dispensa, observe-se o disposto no art. 26, *caput*, da Lei nº 8.666/93[6].**

32. **Outrossim, deverá o ordenador de despesas seguir o rito previsto no art. 8º, do Decreto Municipal 20.696/2021, exigindo-se do locador o seguinte: "I - Certidões que comprovem a regularidade da empresa perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal do seu domicílio ou sede, bem como de regularidade perante o Município de Teresina; II - Certidão que comprove a regularidade perante a Seguridade Social (INSS); III - Prova de regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)".**

33. Necessária, ainda, a **designação por escrito do gestor e fiscal do contrato**, nos termos das exigências dos arts. 67, *caput*, da Lei nº 8.666/93, e 8º, *caput*, do Decreto Municipal acima transcrito.

34. Por fim, a **formalização da contratação por dispensa de licitação está condicionada à prévia aprovação do ordenador de despesa do órgão consulente, por força dos arts. 1º, 3º, II, IV, V, VI, e 5º, *caput*, do Decreto Municipal nº 23.544, de 18 de janeiro de 2023[7].**

4. DA CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ato pretendido, opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA de se realizar a contratação almejada, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93, cujo objeto é o aluguel de imóvel comercial para instalação da sede do ALMOXARIFADO CENTRAL DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE, desde que atendidos os requisitos legais e as recomendações feitas ao longo deste opinativo.**

36. Eis o parecer, salvo melhor juízo.

37. À consideração superior.

Teresina/PI, 23 de outubro de 2023.

CAROLINA MOURA MAGALHÃES
Advogada da FMS
OAB/PI n° 19.939

---

[1] Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.
(...)
II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)
a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)
b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)
c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

[3] RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Túlio. Manual prático das licitações. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998

[4] BRASIL. 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.

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2015, p.363.

[6] Art. 26. **As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24**, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei **deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.**
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

[7] "Art. 1º No âmbito do Poder Público Municipal fica delegada a competência de ordenador de despesas aos Secretários Municipais, aos Presidentes das Fundações e aos Superintendentes e Presidentes da Administração Indireta, em razão do princípio da segregação de funções na administração pública, para procederem à ordenação de despesas de suas unidades administrativas, no âmbito de suas respectivas atribuições, notadamente:
(...)
Art. 3º É dever do ordenador de despesa:
(...)
II - exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;
(...)
IV - avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que o Executivo Municipal seja parte;
V - autorizar as despesas procedentes de sua Unidade Orçamentária ou de Unidade Orçamentária em que vinculam as despesas de sua Pasta;
VI - autorizar procedimentos licitatórios e de dispensa e inexigibilidade de licitação;
(...)
Art. 5º É vedado ao ordenador de despesa autorizar a execução de despesa sem expressa comprovação de suficiente previsão de disponibilidade de recursos orçamentários para atender o requisitado."

Documento assinado eletronicamente por **Carolina Moura Magalhães**, **Advogada**, em 23/10/2023, às 12:19, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site **https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0** informando o código verificador **8324603** e o código CRC **5DF7DAAF**.

Referência: Processo nº 00045.031448/2023-66 SEI nº 8324603