



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Assessoria Jurídica

Avenida Governador Jorge Teixeira, 1722 - Bairro Embratel - CEP 76820-846 - Porto Velho - RO - www.defensoria.ro.def.br

Parecer Jurídico nº: 919/2022-AJDPE

Processo nº: 3001.101781.2022

Tipo: Locação

Interessado(s): Diretoria Administrativa, Diretoria de Engenharia

Assunto: Imóvel para instalação do Posto de Atendimento da Zona Leste Porto Velho

EMENTA: LOCAÇÃO DE IMÓVEL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 24, X, DA LEI 8.666/93. CUMPRIMENTO PARCIAL DOS REQUISITOS LEGAIS. POSSIBILIDADE, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS PENDÊNCIAS APONTADAS.

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise de legalidade do procedimento de contratação direta, por dispensa de licitação, referente à locação de imóvel para atender ao Núcleo da Defensoria Pública na Zona Leste de Porto Velho.

O procedimento teve início com o protocolo do Memorando n. 15/2022/SGAP-DA-CONTRATO/DPERO (0031491), por meio do qual o gestor do Contrato n. 019/2017/DPE/RO comunica à Secretária-Geral de Administração e Planejamento que a locação do atual prédio que sedia o Posto de Atendimento da Zona Leste será encerrado até o dia 31/12/2022. Após essa data, a Defensoria Pública terá de desocupar o imóvel, uma vez que, por ocasião dos trâmites da última renovação contratual, o proprietário denunciou o contrato, estipulando-se a data limite acima referida.

Acompanhando o memorando, vieram aos autos cópia do Contrato n. 019/2017/DPE/RO (0031513), cópia do Quarto Termo Aditivo ao Contrato n. 019/2017/DPE/RO, com cláusula de vigência até 16/09/2022 (0031514), cópia do Ofício n. 17/2022/SGAP-DA-CONTRATO/DPERO, remetido ao proprietário do imóvel, solicitando manifestação de interesse na prorrogação contratual (0031517) e manifestação remetida pelo locador, denunciando o contrato e informando o interesse em estender a vigência até 31/12/2022 - prazo para desocupação do imóvel (0031519).

A SGAP despachou ao Id 0032413, autorizando a abertura do procedimento para contratação de nova locação. Entre os documentos que passaram a instruir o autos, destacam-se: Despacho da SGAP, instituindo Grupo de Trabalho Especial para realização de estudo técnico preliminar (0048292); Portaria n. 607/2022/DPG/DPERO, instituindo a Comissão de Trabalho Especial e designando seus membros (0048711); Estudo Técnico Preliminar (0061041); Despacho da SGAP, mediante o qual aprova o ETP (0061586); Termo de Referência n. 25/2022 (0063720 e 0064920); minuta de contrato de locação de imóvel (0064675); propostas de locação de imóvel (0071225, 0071230, 0071233) e informação comparativa das propostas (0072025); Informação subscrita por membro da equipe de planejamento da contratação, apontando a baixa quantidade de propostas coletadas (0072025); Planilha comparativa de preços (0078477); novas propostas de preços (0078487, 0078488, 0078490); Despacho da SGAP por meio do qual aprova o TR e determina a avaliação dos imóveis (0078627); Relatório de Avaliação dos Imóveis (0083339); Anexos do Relatório de Avaliação dos Imóveis (0083997); Ofícios encaminhados aos proprietários/representantes dos imóveis classificados, informando as adaptações necessárias para adequação às necessidades da DPERO no caso de escolha do proponente, bem como solicitando a atualização da proposta no prazo de 5 (cinco) dias (0084009, 0084023, 0084035); Relatório Complementar de avaliação dos imóveis (0086373); Ofício encaminhado aos proprietário/representante do imóvel 06, informando as adaptações necessárias para adequação às necessidades da DPERO no caso de escolha do proponente, bem como solicitando a atualização da proposta no prazo de 5 (cinco) dias (0086407); Proposta de locação do imóvel 07 (0086668); propostas atualizadas dos imóveis (0088735, 0088736, 0088737); Anexo da proposta do imóvel 7 (0089710); Relatório final de avaliação de imóveis (0089711); Informação subscrita pela Defensoria Pública lotada no Núcleo da Zona Leste, manifestando-se favorável à escolha do imóvel 7 (0090148); proposta atualizada do imóvel 7 (0093388); Informação da DE (0093395); Despacho da SGAP, fundamentando a escolha do imóvel 7 e determinando a ida do feito a DE para solicitação de avaliação do imóvel pela SEPAT (0093786); Ofício n. 221/2022/DPG-GAB/DPERO, dirigido à SEPAT (0094829); Despacho da SGAP, determinando o seguimento do feito à DPOG, à CPCL, à Assejur e ao CI (0095724); Despacho da SGAP, esclarecendo à DPOG o valor a ser pré-empenhado (0096599); Pré-Empenho 2022PE000276 (0096788); documentos do proprietário e do imóvel (0098569, 0098580, 0098584); Informação da DE (0098589); Justificativa da CPCL (0099064).

Após, os autos vieram a esta Assejur, para análise e parecer.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de análise da legalidade do procedimento de contratação direta visando à locação de imóvel urbano para abrigar o Posto de Atendimento da Zona Leste da cidade de Porto Velho.

Como se sabe, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, a aquisição de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública deve ocorrer por meio de regular procedimento licitatório, em que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, nos seguintes termos:

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.

Contudo, conforme autorizado na própria norma constitucional, a Lei de Licitações firmou algumas exceções à sobredita obrigatoriedade. Nessa linha, a respeito da locação de imóveis pela Administração Pública, o art. 24, X, da Lei n. 8.666/93^[1], dispõe:

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**.

Como se vê, no caso de dispensa de licitação para compra ou locação de imóveis pela Administração, o valor do contrato não é a única variável de peso na decisão. É certo que somente o administrador público pode afirmar qual imóvel atenderia plenamente o interesse da instituição, salvaguardando a compatibilidade do preço com o valor de mercado, para atender, assim, aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, Dialética, pág. 221, leciona que:

A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. **A dispensa de licitação, no caso do dispositivo citado, resulta da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado.** As características do imóvel são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.

Prossegue Marçal Justen Filho (*ibidem*, página 240), lecionando que a contratação depende de **três requisitos: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.**

Da mesma forma, leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Contratação direta sem licitação, 5ª ed., Ed. Brasília Jurídica, páginas 388 a 395), que aponta ser imprescindível: i. necessidade de instalação e localização condicionando a escolha, atendimento das finalidades precípua da Administração; ii. avaliação prévia e; iii. compatibilidade de preços com o mercado.

Com efeito, do dispositivo legal infere-se que, para que seja possível a dispensa, é necessário o cumprimento dos seguintes requisitos:

A – Imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração;

No caso dos autos, verifica-se que a contratação pretendida visa à locação de imóvel para abrigar o Posto de Atendimento da Defensoria Pública do Estado de Rondônia localizado na Zona Leste da cidade de Porto Velho, o qual atualmente se encontra sediado em outro imóvel alugado, conforme Contrato n. 019/2017/DPE/RO (0031513). Este, todavia, teve sua prorrogação limitada até 31/12/2022, uma vez que o proprietário decidiu denunciar o contrato, por ocasião das tratativas de renovação da avença, que se encerraria em 16/09/2022, conforme o Quarto Termo Aditivo (0031514).

Assim, para que não houvesse descontinuidade na prestação de serviço essencial à comunidade, a autoridade superior (0032413) autorizou a abertura de procedimento administrativo visando à locação de outro imóvel que pudesse sediar o Posto de Atendimento da Zona Leste. Após o estudo técnico preliminar concluído, elaborou-se o termo de referência, avaliou-se os imóveis disponíveis e concluiu-se pela escolha do imóvel 7, que é o situado na Rua José Vieira Caúla, n. 5371, situado em terreno com 600 m², com edificação construída de 540 m², conforme proposta de id 0093388.

Notório, portanto, que o imóvel previsto para locação visa ao atendimento de finalidade precípua da Administração, é dizer, a de sediar posto avançado da Defensoria Pública e proporcionar a assistência jurídica aos moradores da Zona Leste da Capital.

B – Escolha do imóvel condicionada às necessidades de instalação e localização;

Quanto a esse aspecto, verifica-se que os autos foram instruídos com o Estudo Técnico Preliminar (0061041), com o Termo de Referência n. 25/2022 (0064920) e propostas dos imóveis disponíveis para locação, que foram nominados, na Planilha Mercadológica (0078477) e no relatório de Id 0083339, de Imóvel 1 (0071225), Imóvel 2 (0071230), Imóvel 3 (0071233), Imóvel 4 (0078487), Imóvel 5 (0078488), Imóvel 6 (0078490) e, no relatório de Id 0086373, de Imóvel 7 (0086668).

O ETP apontou a necessidade da Defensoria Pública a ser satisfeita e indicou a melhor solução para a demanda, que, no caso, é a locação de um imóvel. Segundo o item 4.2. do ETP, a pretensão é "instalar a 16ª Defensoria Pública - Zona Leste em imóvel apropriado, detendo infraestrutura adequada, confortável e segura à prestação jurisdicional, gerando otimização das atividades desenvolvidas, estruturação de estações de trabalho em disposições e tamanhos adequados".

Assim, definiu-se o perímetro da Zona Leste em que deve estar localizado o imóvel e estabeleceram-se os critérios técnicos (requisitos mínimos) para avaliação e classificação dos imóveis disponíveis para locação no espaço urbano delimitado.

Consoante item 4.1 do ETP, a localização proposta, constante da figura 1, "foi definida atendendo a critérios de acessibilidade (locais que estão na rota de vários transportes públicos e que possuem ponto de ônibus) e de proximidade da área comercial da zona leste e do imóvel em que está localizada a DPE-ZL atualmente".

Quanto aos requisitos mínimos do imóvel, encontram-se enumerados no quadro 1 do item 4.2, englobando localização do imóvel, dimensão, infraestrutura elétrica, rede telefônica, rede lógica, abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo, banheiro para usuários e servidores, acessibilidade, estrutura para implantação de áreas administrativas e de atendimento, entre outros.

Segundo o informado no ETP, realizou-se uma pesquisa de mercado, buscando-se imóveis para locação, nas ruas principais da zona urbana delimitada, consoante aponta a figura 5 do item 4.2. Ao todo, localizaram-se 6 (seis) imóveis, cuja descrição e preços foram sintetizados na Tabela 4 (imóveis 04 a 09). Calculou-se o preço médio da locação no importe de R\$6.833,33 (seis mil oitocentos e trinta e três reais e trinta e três centavos) e do m² no valor de R\$14,57 (quatorze reais e cinquenta e sete centavos).

Assim, baseando-se nessa média apontada, houve uma estimativa inicial de contratação de locação no valor anual de R\$81.999,96 (oitenta e um mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e seis centavos), conforme se verifica no item 7 do ETP.

No termo de referência (0063720), consta, no Anexo A, as especificações mínimas do imóvel (Quadro 1), e, no Anexo B, os critérios para pontuação e classificação dos imóveis a serem avaliados (tabela 1).

Após a conclusão dessa etapa de estudo técnico preliminar e elaboração do termo de referência, os proprietários dos imóveis previamente pesquisados foram instados a apresentarem suas propostas para avaliação, consoante os critérios preestabelecidos no TR (0064924). Na sequência constam nos autos a juntada de três propostas (0071225, 0071230, 0071233). Na informação de Id 0071341, que renumera os imóveis (04 a 09) constantes da tabela 4 do item 4.2. do ETP (0061041) para Imóveis 01 a 06, esclarece-se que as propostas colacionadas aos Ids 0071225 e 0071230 referem-se, respectivamente, aos imóveis 4 e 6; e a proposta de id 0071233 refere-se ao Imóvel 7, que não havia integrado o ETP, adicionada mediante nova pesquisa; apontou-se ainda que os imóveis 1 e 3 não se encontravam mais disponíveis para locação e os imóveis 2 e 5 não foram mais objetos de propostas por representantes.

Como se observa, a propostas dos imóveis 4 e 6 tiveram aumento de preço em relação ao valor pesquisado por ocasião da elaboração do ETP.

Tendo em vista o baixo número de propostas disponíveis, a Diretoria de Engenharia solicitou apoio do Departamento de Aquisições para ampliação da pesquisa de preços. Como resultado, vieram aos autos as propostas 4 (0078487), 5 (0078488) e 6 (0078490). Todos o preços foram inseridos na Planilha Mercadológica (0078477), na qual consta, ainda, o preço médio (R\$11.166,67), obtido mediante cálculo da média aritmética dos seis preços pesquisados, e a média saneada (R\$10.750,00), obtida mediante expurgo dos preços considerados heterogêneos.

Após a aprovação do termo de referência pela SGAP (0078627), procedeu-se à avaliação dos imóveis com base nos critérios estabelecidos no TR, conforme o descrito no relatório de id 0083339 e anexos 1, 2 e 3 (0083997), sendo que os imóveis passaram a ser numerados de acordo com a numeração da Planilha Mercadológica (0078477). Na avaliação, o Imóvel 1 recebeu 63 pontos; o Imóvel 2, 53 pontos; o Imóvel 3, 56 pontos; o Imóvel 4, 64 pontos; e os imóveis 5 e 6 foram desclassificados.

No item 3 do Relatório de Avaliação (0083339), apontou-se que, em cumprimento ao item 14.5 do TR (0064920), seriam enviados aos proprietários/representantes dos três imóveis mais bem classificados os apontamentos das adaptações a serem realizadas para adequação às necessidades da DPERO, a fim de que pudessem atualizar as propostas de preços para eventual contratação.

Assim, foram expedidos três ofícios (0084009, 0084023, 0084035) dirigidos aos proprietários/representantes dos imóveis 1, 3 e 4. No Relatório Complementar de Id 0086373, consta que o Imóvel 1 foi desclassificado, pois seu proprietário informou que não estaria disposto a executar as adaptações solicitadas.

Segundo o item 2 do aludido relatório complementar, a desclassificação do imóvel 1 ensejaria a solicitação de mais uma contraproposta de locação, obedecendo à ordem de classificação definida no relatório de Id 0083339. Ocorre que o quarto imóvel classificado - Imóvel 2 - já foi objeto de locação por esta DPE no Contrato 008/2015/DPERO, o qual não foi renovado por ausência de interesse do proprietário em executar reparos imprescindíveis no prédio; ademais, o relatório complementar apontou que a edificação é composta por dois andares e não possui sistema elevatório para possibilitar acesso a pessoas com mobilidade reduzida; por essas razões, o imóvel foi considerado inviável para nova contratação.

Com relação ao Imóvel 3, o Relatório Complementar (0086373) informou que, segundo o proprietário do imóvel, não seria possível executar o sistema elevatório no edifício devido ao preço; por essa razão, a equipe concluiu pela inviabilidade de locação da sala comercial do segundo piso. Entretanto, segundo o relatório complementar, o proprietário do Imóvel 3 informou que a área do terreno do prédio seria desocupada em breve pelo atual locador; nesse passo, enviou uma nova proposta de locação abrangendo o terreno, a qual passou a ser chamada de Imóvel 7.

No item 6 do Relatório Complementar, consta a descrição e as imagens do Imóvel 7 (0086373). Narrou-se que o imóvel possui bom estado de conservação e necessitaria de pequenas adaptações para se adequar às necessidades da DPERO, como a instalação de divisórias, barras de acessibilidade e tomadas de uso geral e lógica - ajustes que demandariam curto tempo para execução. Sobre o imóvel, consta ainda no relatório complementar:

Analisando tecnicamente, essa é uma opção interessante, já que possui características satisfatórias e uma estrutura desejável. Possui diversos drenos e instalações prontas para condicionadores de ar, 10 vagas de estacionamento, instalações prontas para três sanitários (apesar de atualmente só conter dois, o atual locatário transformará o espaço utilizado como copa em banheiro, já que o imóvel foi entregue para locação desse modo). Além disso, apresenta alguns ambientes divididos com divisórias de gesso acartonado e um espaço amplo completamente customizável. O único empecilho observado é a imprecisão quanto a data de desocupação do imóvel, contudo o proprietário comunicou que informará a data em que o imóvel será disponibilizado no

No Anexo de Id 0086668, consta a proposta de locação do Imóvel 7, no valor mensal de R\$8.000,00; considerando os critérios estabelecidos pelo TR, o aludido anexo relata que o imóvel obteve 60 pontos. Em razão da boa pontuação, foi comunicado ao proprietário, por meio do Ofício de Id 0086675, as adaptações a serem feitas no imóvel para torná-lo adequado às necessidades da DPE bem como a necessidade de envio de proposta de locação atualizada.

No que tange ao Imóvel 4, o Relatório Complementar (0086373) narrou que o proprietário demonstrou interesse em executar as adaptações, porém informou que não dispôs de tempo hábil para elaborar os orçamentos das adaptações e atualizar a proposta. Como consequência, informa o relatório, que, "devido à escassez de opções, seria enviada proposta de adaptação para o responsável do imóvel 6". Em razão disso, foi remetido Ofício ao proprietário do aludido Imóvel 6 (que havia sido anteriormente desclassificado, segundo relatório de id 0083339), para que atualizasse a proposta, em razão das adaptações a serem executadas pelo proponente (0086407).

Após a expedição de ofícios aos imóveis 6 e 7 para que atualizassem suas propostas (0086407 e 0086675), vieram aos autos as propostas atualizadas do Imóvel 4 - no valor de R\$18.000,00 (0088735), do Imóvel 6 - no valor de R\$17.000,00 (0088736) e do Imóvel 7 - divididas em duas propostas: térreo, no valor de R\$10.000,00 (0088737) e térreo mais pavimento superior, no valor de R\$12.000,00 (0089710).

Uma vez atualizadas as propostas, a equipe de engenharia elaborou o relatório de Id 0089711, no qual consta:

As atualizações dos imóveis 4, 6 e 7 foram anexadas nos documentos id. 0088735, 0088736, 0088737 e 0089710. Como síntese, destaca-se que o proprietário do imóvel 4 informou que necessita de 60 dias para executar as adaptações solicitadas e alterou o valor da locação para R\$ 18.000,00. Paralelo a isso, a proposta do imóvel 6 foi atualizada para o valor de R\$ 17.000,00 e foi declarado que as adaptações seriam executadas em 90 dias. Já a última alternativa se refere ao imóvel 7, em que o pavimento térreo só será desocupado dia 23 de dezembro e estará com as adaptações finalizadas na data prevista de 31/01/2023. Para este imóvel, o responsável enviou duas propostas de locação: a primeira contendo apenas o pavimento térreo, com o valor de R\$ 10.000,00 (0088737) e a segunda contemplando o pavimento térreo juntamente com o superior, custando R\$ 12.000,00 (0089710).

Ao verificá-las, nota-se que o tempo necessário para que os proprietários disponibilizem os imóveis com as adequações necessárias para a DPE é relevante e pode trazer prejuízos a este órgão, já que a vigência do contrato 019/2017/DPERO, que trata sobre a locação de imóvel para o núcleo em questão, finalizará em 31/12/2022. Assim, é possível inferir que, independentemente da opção de contratação escolhida, é provável que seja necessário buscar alternativas que possibilitem a continuidade do serviço público para evitar prejuízos à comunidade.

Ao analisar o contexto geral, **este setor técnico opina pela escolha do imóvel 7** (localizado na Av. Vieira Caúla, nº 5371), pois apesar de o pavimento térreo ainda não estar disponível, se trata da edificação de melhor porte e necessita apenas de poucas adequações, além disso, a opção de proposta que contempla além do pavimento térreo, o piso superior, por um valor consideravelmente razoável, o qual apresenta área útil total de 540m², maior se comparado aos demais 253,3m² e 300m², proporcionaria maior comodidade e possibilidade futura de expansão das atividades do núcleo, sem contar que uma vez que o piso superior já está disponível, poderia servir para acomodação provisória dos bens móveis e demais equipamentos utilizados no setor até a disponibilidade do piso térreo.

Assim, depreende-se que, embora os imóveis 4 e 6 atendessem ao critério de localização, os prazos para realizar as adaptações necessárias ao atendimento das necessidades da DPERO, são demasiados longos e não satisfazem o interesse público, já que a Defensoria tem urgência em providenciar a locação de novo espaço físico para abrigar o Núcleo da Zona Leste, sob pena de interrupção da prestação de serviço essencial à comunidade.

Na sequência, a Defensora Pública titular da 16ª Defensoria Pública (Núcleo de Atendimento da Zona Leste) manifestou-se, nos seguintes termos (0090148):

Conforme ponderações constantes no Relatório Final da engenharia, verifica-se que atualmente, o imóvel sugerido é o que melhor atende às necessidades atuais do núcleo, considerando as pouquíssimas opções encontradas na Região da Zona Leste que atenda aos requisitos necessários à instalação de um órgão público e o tempo exíguo para a realização de eventuais adaptações necessárias.

É de se ressaltar que o imóvel sugerido está pronto para uso, com necessidade de poucas adequações, além disso, a opção de proposta que contempla além do pavimento térreo, o piso superior, por um valor consideravelmente razoável, o qual apresenta área útil total de 540m², maior se comparado aos demais 253,3m² e 300m², proporcionaria maior comodidade e possibilidade futura de expansão das atividades do núcleo, sem contar que uma vez que o piso superior já está disponível, poderia servir para acomodação provisória dos bens móveis e demais equipamentos utilizados no setor até a disponibilidade do piso térreo.

Nota-se que a Defensora Pública destaca a possibilidade de imediata utilização do imóvel, com a necessidade de poucas adequações. Ademais, aponta que a locação dos dois pavimentos proporcionaria maior comodidade e possibilidade de expansão das atividades do núcleo.

Após a retificação da proposta pelo proprietário do Imóvel 7, alterando o valor da locação para R\$14.000,00, o Setor de Engenharia informou:

(...) Assim, o valor mensal do aluguel do edifício abrangendo a área térrea e superior passou a ser de R\$ 14.000,00, que se trata da proposta do primeiro pavimento com as adaptações (id. 0088737 = R\$ 10.000,00) somada com a proposta do segundo pavimento (id. 0071233 = R\$ 4.000,00).

É importante ratificar que caso haja a locação desse edifício, não haverá a necessidade de realizar alterações no pavimento superior (além de reparos essenciais, como o conserto do forro), já que as adaptações realizadas no térreo suprem as necessidades.

Extrai-se dos autos que a escolha do imóvel recaiu sobre a **única opção disponível na localidade**, em detrimento das duas outras alternativas de que dispunha a Administração, uma vez que o imóvel 7 é o único que pode ser ocupado antes da finalização do prazo estipulado para desocupação do atual prédio que abriga o Núcleo da Defensoria Pública na Zona Leste da Capital.

No que tange à possibilidade de contratação direta, destacamos o entendimento atual do TCU no sentido de que é possível a aquisição ou locação de imóvel via dispensa de licitação, na forma prevista no art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993, mesmo quando existente mais de um imóvel ou proposta disponível para tanto, desde que procedida à adequada motivação para essa escolha e atendidos os critérios previstos no art. 24, X, e 26 da referida lei.

O posicionamento em questão pode ser verificado no seguinte julgado, emitido sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em 2015, no qual o Plenário do TCU reviu entendimento anterior e teceu pertinentes considerações acerca da natureza da dispensa de contratação prevista no art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993, evidenciando que a exigência de que apenas um único imóvel atendesse às necessidades da Administração subverteria a hipótese de dispensa prevista no dispositivo em hipótese de inexigibilidade, frustrando a margem de discricionariedade conferida ao gestor pelo art. 24, X, da Lei de Licitações, senão vejamos:

(...) Assim, o valor mensal do aluguel do edifício abrangendo a área térrea e superior passou a ser de R\$ 14.000,00, que se trata da proposta do primeiro pavimento com as adaptações (id. 0088737 = R\$ 10.000,00) somada com a proposta do segundo pavimento (id. 0071233 = R\$ 4.000,00).

É importante ratificar que caso haja a locação desse edifício, não haverá a necessidade de realizar alterações no pavimento superior (além de reparos essenciais, como o conserto do forro), já que as adaptações realizadas no térreo suprem as necessidades.

22. Quanto à legalidade do procedimento de dispensa de licitação, um dos principais questionamentos formulados pela CMA, verifico que se trata de hipótese expressamente prevista no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93.

23. Parte da doutrina tem considerado que a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, na verdade, configuraria situação de inexigibilidade, devido à ausência de competitividade, pois somente um único imóvel seria capaz de atender ao interesse da Administração.

24. Nesse sentido, alguns julgados desta Casa, a exemplo dos Acórdãos 1.816/2010 e 5.948/2014, ambos da 2ª Câmara, consideraram ser necessária a comprovação de que a escolha de um imóvel que, em face das suas características de instalação e localização, seja o único capaz de atender às necessidades da Administração. Caso contrário, seria inaplicável a contratação direta fundamentada na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

25. Penso, todavia, que tal entendimento possa ser aperfeiçoado. De fato, realmente me parece mais adequado o enquadramento da aquisição/locação de imóveis como hipótese de dispensa de licitação, tal como efetivamente definido pelo legislador da Lei 8.666/1993, e não como situação de inexigibilidade de licitação, conforme defendido por alguns juristas. Não existe, em geral, um único imóvel que atenda às necessidades da Administração, o que seria um caso de inviabilidade de competição, em que aplicar-se-ia o instituto da inexigibilidade de licitação. Muitas vezes, uma pluralidade de imóveis atende aos requisitos do Poder Público, sem que isso implique na necessidade de licitar, pois torna-se inviável ou extremamente difícil estabelecer um torneio em que seja realizada uma seleção com critérios estritamente objetivos, dentro dos princípios norteadores da licitação, e que assegure a obtenção da melhor contratação dentre todas as possibilidades possíveis.

26. O art. 24 da Lei 8666/93 indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. Já no caso de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade. Neste sentido, Maria Sílvia Zanella Di Pietro aclara os fatos (grifo meu): "A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades

da Administração; a licitação é, portanto, inviável" (in: Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002):

27. **Dentre os vários imóveis que podem satisfazer às condições desejadas pela Administração para ocupação, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação por dispensa de licitação, bem como os motivos adotados para a seleção, que não estão necessariamente atrelados apenas ao valor de aluguel, sendo possível – e até desejável - a consideração de outros critérios. Contudo, deve ser observado que o art. 26 da Lei de Licitações e Contratos exige adequada motivação para a opção escolhida e a demonstração de que o valor da contratação resultante esteja compatível com parâmetros de mercado.**

28. Insta salientar que mesmo na contratação direta é imprescindível atentar para a fundamentação dos atos e a devida formalização do procedimento administrativo, demonstrando inequivocamente que os critérios utilizados de seleção resultaram na contratação mais vantajosa para a Administração Pública e na observância dos princípios fundamentais aplicáveis às contratações públicas.

29. Também devem ser observados os requisitos objetivos previstos em lei, interpretados pela jurisprudência desta Corte de Contas em diversos julgados, a exemplo do Acórdão 1.340/2009-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa:

"6. O enquadramento no dispositivo supra requer, basicamente, o atendimento a quatro requisitos, quais sejam: i) imóvel deve ser destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; ii) escolha deve ser balizada pelas necessidades de instalação e localização do órgão ou entidade; iii) preço deve ser compatível com o valor de mercado; e iv) importância a ser despendida deve ter sido apurada por avaliação prévia." (Acórdão 2420/2015 – Plenário - TCU)

Tal entendimento vem sendo sustentado pelo TCU em julgados mais recentes, como no Acórdão n. 1479/2019 do Plenário do TCU e também no Acórdão n. 1273/2018 – Plenário, onde se entendeu que mesmo para a permuta de imóveis no âmbito da União, seria possível a dispensa, com substrato no art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993, mesmo que existente mais de uma proposta:

9.2.2. **caso o chamamento público realizado na forma preconizada no subitem anterior resulte em mais de uma proposta, a União pode promover, observada a proposta mais vantajosa aos seus interesses, a contratação direta, mediante dispensa de licitação, condicionada ao atendimento dos requisitos constantes do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, ou realizar o procedimento licitatório.** nos termos do art. 17, inciso I, da Lei 8.666/1993 e do art. 30, § 2º, da Lei 9.636/1998, **devendo-se observar a adequada motivação para a opção escolhida; (Acórdão 1273/2018 – Plenário - TCU)**

Veja-se que esse é também o posicionamento adotado pela Advocacia-Geral da União, consoante Parecer n. 92/2017/DECOR/CGU/AGU,

in verbis:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. COMPRA OU LOCAÇÃO DE IMÓVEL. NECESSIDADE DE CONSULTA PRÉVIA À SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. RECOMENDAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PRÉVIO PARA A PROSPECÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO. INEXIGIBILIDADE LICITATÓRIA NO CASO DE IMÓVEL ÚNICO. PLURALIDADE DE IMÓVEIS APTOS NÃO AFASTA A DISPENSA PREVISTA NO ART. 24, X, DA LEI N.º 8.666/93. I – A compra ou locação de imóvel deve necessariamente ser precedida de consulta à Secretaria do Patrimônio da União sobre a existência de imóvel público disponível. II – Inexistindo imóvel público que atenda aos requisitos necessários para a instalação do órgão ou entidade, é recomendável a promoção de chamamento público para a prospecção do mercado imobiliário. III – Se somente um imóvel atender às necessidades da Administração, será constatada a inviabilidade de competição, o que permitirá a contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, caput, da Lei n.º 8.666/93. IV – **Se após o chamamento público forem encontrados dois ou mais imóveis, é possível a realização de licitação ou, caso cumpridos os requisitos estampados no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93, poderá haver a contratação direta por dispensa licitatória.**

É válido ressaltar, porém, que a 2ª Câmara do TCE/RO, em recente julgado, de 28.09.2020, proferiu entendimento mais restritivo sobre o assunto, conforme ementa abaixo:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. INOBSERVÂNCIA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTO PRÉVIO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO IMÓVEL. 1. A contratação direta, com fundamento no artigo 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93, não dispensa a realização de prévio procedimento que demonstre inequivocamente ser o imóvel escolhido pela Administração o único que atenderia às suas necessidades. 2. A dispensa de licitação sem a observância dos dispositivos e procedimentos legais atinentes à espécie constitui irregularidade grave, por afrontar os princípios do devido processo legal, da melhor proposta para a Administração, da moralidade, da impessoalidade e da obrigatoriedade de licitação. (Processo n. 01850/18).

Sendo assim, em que pese a jurisprudência do TCU aponte ser admissível a dispensa de licitação para locação de imóveis nos casos em que há mais de um imóvel disponível para locação, verifica-se que o órgão de controle externo ao qual se submete a DPE/RO vem adotando entendimento mais restritivo acerca do assunto, o que indica que ele persiste vinculado a um entendimento mais antigo do TCU.

Com efeito, evidenciada a existência dos posicionamentos conflitantes acima apontados, esclarecemos que a deliberação final quanto ao assunto compete à autoridade superior no ato de decisão quanto à contratação, devendo ponderar acerca dos riscos e eventuais consequências da adoção de um ou outro posicionamento e respaldando-se da adequada motivação de seus atos.

Entretanto, denota-se dos autos que a seleção do imóvel se manteve estritamente condicionada ao atendimento das necessidades de instalação e localização do Núcleo da DPE na Zonal Leste da cidade; ademais, é o imóvel avaliado como o único disponível no momento na localidade, apto a satisfazer as necessidades desta Defensoria e evitar a descontinuidade da prestação de serviço público à comunidade.

C - Preço compatível com o valor de mercado, mediante avaliação prévia;

A Lei n. 8.666/1993, em seu art. 24, inciso X, dispõe expressamente ser requisito à contratação direta, para fins de locação, que o preço seja compatível com o valor de mercado, *segundo avaliação prévia*.

Constata-se que a *avaliação prévia* a que se refere a lei é instrumento utilizado para aferir a compatibilidade do imóvel com o valor de mercado, tal como se verifica em decisões do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Nesse sentido, dispõe o Parecer Prévio n. 11/2003 – TCE/RO:

I – Desde que devidamente justificado, nos termos do parágrafo único e incisos II e III, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93 e **efetuada a necessária avaliação prévia do valor de mercado, através de laudo técnico assinado por profissional da área de engenharia, devidamente registrado no CREA, acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), e inexistindo no Município um outro prédio que venha atender suas necessidades, pode o mesmo contratar a locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, com dispensa de licitação, nos termos do inciso X, do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93, pouco importando se o proprietário guarda laços de parentesco com o Prefeito do Município.**

Ainda, o TCE/RO:

10. Extrai-se do referido dispositivo legal que a contratação direta, por dispensa de licitação, para locação de imóvel poderá ocorrer desde que cumpridos alguns requisitos, a saber: a) o imóvel deve ser destinado ao exercício das finalidades precípua da Administração; b) deve ser o único a atender as necessidades administrativas consistentes nas características e localização do imóvel; e c) **o valor proposto deve ser compatível com o praticado no mercado, comprovado mediante prévia avaliação.**

[...]

31. No que diz respeito à existência de apenas uma avaliação mercadológica para fins de apuração da compatibilidade do preço com o valor de mercado, acompanho o entendimento ministerial para reconhecer que, no presente caso, foi elaborado por profissional competente, em conformidade com a Resolução nº 1.066/2007 do Conselho Federal de Corretores de Imóveis (profissão regulamentada pela Lei n. 6.530/1978), não havendo nos autos indícios de sobrepreço no valor do aluguel, o que afasta a impropriedade descrita na segunda parte da alínea "b" do item 45 da conclusão do Relatório Técnico ID 857334. (Processo n. 01850/18 – TCE-RO)

No caso dos autos, verifica-se que foi solicitada a avaliação do imóvel à SEPAT, por intermédio do Ofício n. 221/2022/DPG-GAB/DPERO (0094829 e 0094865), não havendo notícia quanto ao agendamento da avaliação pretendida. A despeito disso, a Secretária-Geral de Administração e Planejamento, considerando a urgência da contratação, bem como a pesquisa de preços realizada e as avaliações executadas pelo DE, determinou o prosseguimento do feito, tendo em vista o escasso tempo para o trâmite processual.

Neste ponto, observa-se que a planilha mercadológica de Id 0078477 carece de atualização/readequação, em razão de que os preços utilizados para verificação do valor médio da locação considerou imóveis que não atendem às necessidades da Defensoria. Reputa-se mais adequado proceder-se à comparação dos preços dos imóveis 4 (0088735), 6 (0088736) e 7 (0093388) a fim de se demonstrar, por essa via, a compatibilidade do valor proposto com o preço do mercado, caso a avaliação da SEPAT não seja realizada a tempo - o que exigirá a devida justificativa para a dispensa do aludido documento.

Com efeito, ainda que a *compatibilidade de preço com o valor de mercado* seja verificada, a priori, por meio da comparação direta com o preço das propostas de locação, entende-se necessário que, ao ser procedida à avaliação do imóvel prevista em lei, seja devidamente certificado se o valor

da locação firmada encontra-se adequado/compatível, e, em havendo divergência, sejam adotadas às providências necessárias, junto ao locador, para que seja devidamente cumprido o supracitado requisito previsto no art. 24, X, da Lei n. 8.666/93.

Por fim, destaca-se que não consta nos autos, até o presente momento, a versão final da minuta contratual.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **possibilidade jurídica de dispensa de licitação** para locação do imóvel constante da proposta de Id 0093388, condicionada à efetiva demonstração da compatibilidade do preço com o valor do mercado, nos termos do art. 24, inciso X, da Lei Federal n. 8.666/93.

É o parecer, que remeto ao Departamento de Aquisições, para as providências cabíveis. Após, ao Controle Interno, em atenção ao despacho de Id 0095724.

Porto Velho, 10 de outubro de 2022.

Rafaella Rocha Silva
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública

[1] Nesse ponto, destaca-se ter sido realizada expressa opção da Administração pela aplicação da Lei n. 8.666/93 à presente contratação, nos termos do despacho de fl. 22, exarado pela Secretária-Geral de Administração e Planejamento. Neste cenário, registra-se que a Lei n. 8.666/1993 ainda se encontra em vigor para licitação ou contratação direta, pelo prazo de dois anos, a contar da publicação da Lei 14.133/2021 (ocorrida em 1º de abril de 2021), a qual estipulou em seus arts 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 : 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 vigêr Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 10/10/2022, às 11:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei informando o código verificador **0100500** e o código CRC **82453442**.