



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00072/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 00893.000033/2020-02

INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Aluguel de imóvel no Município de Oiapoque. Dispensa de licitação. Aprovação da minuta do contrato, **desde que atendidas as recomendações emitidas.**

DOS FATOS

1- Trata-se de processo administrativo que versa acerca de locação de imóvel para o campus Binacional-Oiapoque.

3- Constan nos autos os seguintes documentos relevantes:

- o MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 2/2020 - COAP: "demonstra-se o interesse para futura locação de espaço físico a fim de comportar as unidades administrativas do Campus Binacional, bem como se solicita a autorização de dispensa de licitação e demais providências cabíveis para o atendimento desta demanda";
- o Proposta de locação com valor mensal do aluguel de R\$ 3.400,00;
- o Fotos do imóvel que demonstram que a sede administrativa do Campus Binacional já está em funcionamento no local;
- o Cotação de imóvel no valor de R\$900,00;
- o DESPACHO Nº 663/2020 - PROAD;
- o DESPACHO Nº 855/2020 - DGO : atesta disponibilidade orçamentária;
- o MINUTA DE TERMO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO;
- o DESPACHO Nº 1827/2020 - DICONT;
- o DESPACHO Nº 2211/2020 - SECPROAD;
- o Alvará de Construção de Prefeitura Municipal de Oiapoque, datado de 26/12/2000, que autoriza a construção de um residencial em madeira;
- o DESPACHO Nº 2211/2020 - SECPROAD: Solicita análise jurídica e informa que foi utilizado o modelo da AGU;
- o COTA n. 00040/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o DESPACHO Nº 6312/2020 - PROAD;
- o Documento de Arrecadação Municipal da prefeitura Municipal de Oiapoque;
- o Nota Fiscal de Serviços Avulsa;
- o E-mail que informa que na sede do Município de Oiapoque não existe titulação de imóveis urbanos, bem como que não existe Cartório de Registro de Imóveis na Cidade de Oiapoque;
- o Termo de Compromisso de Cessão de Terreno, datado de 18/12/2000;
- o Cópia dos documentos de identificação pessoal do contratado;
- o DESPACHO Nº 7521/2020 - COAP: Informa, em síntese, o seguinte: "No Município de Oiapoque não há qualquer tipo de jornal impresso, impossibilitando a divulgação do interesse da administração para locação de imóveis que atendam suas necessidades descritas nos autos deste processo"; "necessidade de localização próxima ao Prédio principal"; "foi realizada procura por imóveis nas proximidades"; "obtenção de 02(duas) cotações"; "Cotação 1 (ordem 2) relata-se que o mesmo já se encontra adaptado e com as instalações necessárias para o funcionamento das atividades das coordenações administrativas

do Campus Binacional. Quanto ao imóvel descrito na Cotação 2 (Ordem 4) seria necessário fazer adaptações estruturais para possibilitar o início dos trabalhos dessas coordenações, porém este imóvel não se encontra mais disponível";

- o SOLICITAÇÃO PARA CUMPRIMENTO DE PARECER JURÍDICO Nº 1/2020 - PROAD;
- o RELATÓRIO TÉCNICO;
- o DESPACHO Nº 8977/2020 - COAP;
- o DESPACHO Nº 9107/2020 - PREFEITURA;
- o DESPACHO Nº 11697/2020 - DIMANUT: encaminha Parecer Técnico de Avaliação Imobiliária - PTAM;
- o PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA-PTAM: Conclui: - VALOR MÁXIMO PARA O ALUGUEL : R\$4.391,08 (QUATRO MIL, TREZENTOS E NOVENTA E UM REAIS E OITO CENTAVOS.). - VALOR MÍNIMO PARA O ALUGUEL: R\$ 3.245,58 (TRÊS MIL, DUZENTOS E QUARENTA E CINCO REAIS E CINQUENTA E OITO CENTAVOS.);
- o DESPACHO Nº 11982/2020 - PROAD;
- o DESPACHO Nº 12360/2020 - DIRG/CAMPUS BI: "a obra do Bloco B está em execução com prazo de conclusão para agosto de 2020, porém diante da pandemia do coronavírus e do período chuvoso na cidade de Oiapoque será necessário a efetivação de um aditivo de tempo para a conclusão da obra supracita. Nesse sentido, faz-se necessário que a locação do imóvel anexo administrativo seja realizada até o mês de novembro de 2020";
- o DESPACHO Nº 13243/2020 - PROAD: Informa, além de outras questões que já constavam nos autos, o seguinte: "o valor do aluguel do imóvel era de R\$ 2.646,35, conforme NF do mês de novembro de 2019";

4- É o importante a relatar.

DO DIREITO

5- Convém destacar inicialmente que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos e informações constantes nos autos até o presente momento, porquanto aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal compete prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos de oportunidade e conveniência das entidades representadas, nem analisar aspectos de natureza técnica-administrativa.

6- A licitação pública é o processo seletivo mediante o qual a Administração Pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher aquela que lhe seja a mais vantajosa.

7- Na qualidade de processo seletivo em que se procede ao cotejo de propostas, a licitação pública pressupõe a viabilidade da competição. Porém, existem situações em que, embora viável, a competição não se afigura conveniente ao interesse público por manifesto desequilíbrio na relação custo-benefício, ou seja, o investimento necessário à realização do procedimento licitatório seria maior que o próprio resultado a ser alcançado.

8- Se não houver interesse público na realização de licitação, esta não deverá ocorrer, revelando os casos denominados de dispensa. Essa, inclusive, é a exata dicção do inciso XXI do art. 37 da Carta Magna e do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a seguir transcritos:

“Art. 37...

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.”

“Art. 24. É dispensável a licitação:”

9- Desse modo, sempre que a licitação se configurar inviável ao interesse público, sucede a sua dispensa, estando todos os casos exaustivamente previstos no art. 24 e incisos da Lei nº 8.666/93. A dispensa de licitação deriva da vontade legislativa, não cabendo ao administrador ampliar o rol de situações legais previstas no mencionado dispositivo.

10- Ensina o Professor Jorge Ulisses Jacoby, na monografia “Contratação Direta Sem Licitação” (5ª ed., Brasília Jurídica, 2004, p. 289), o seguinte:

“Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comporta dispensa de licitação.”

11- Dispõe o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93 que configura hipótese de dispensa de licitação a locação de imóvel para atendimento das necessidades precípuas da Administração. Senão vejamos:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para compra ou **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;**”
(grifos e negritos nossos)

12- Ressalte-se, no entanto, que a contratação direta não significa o descumprimento dos princípios intrínsecos que orientam a atuação administrativa, pois o gestor público está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, com intuito de assegurar a prevalência dos princípios jurídicos explícitos e implícitos constantes no Texto Constitucional.

13- Pois bem. Extraí-se do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93 os seguintes requisitos que possibilitariam a contratação direta por dispensa de licitação: a) necessidade do imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades administrativas; e c) compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros do mercado.

14- No caso, destaca-se, de início, a imperiosa necessidade de consulta prévia à Secretaria do Patrimônio da União - SPU quanto à existência de imóvel próprio federal disponível no Município de Oiapoque. Tal exigência é trazida pelo § 5º do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.184/71, *verbis*:

“Art. 4º Os imóveis recebidos em pagamento de créditos tributários incorporam-se ao patrimônio da União.

(...)

§5º Nenhum órgão ou autarquia da União contratará a utilização onerosa de imóvel, sem consultar, previamente, o Serviço do Patrimônio da União se existe próprio federal disponível no local.” (grifou-se)

15- A norma regulamentadora é óbvia, porém merecedora de elogio, pois é despropositado dispêndio de recurso público de forma injustificada, já que em havendo imóvel disponível capaz de atender ao interesse da Administração, a alocação de orçamento para esse fim não encontraria fundamento de validade.

16- A par disso, deve também restar configurada a adequação do imóvel pretendido para a satisfação das necessidades administrativas, justificando-se o motivo de sua escolha, com a demonstração de sua singularidade e das correspondentes vantagens e facilidades frente aos demais localizados na cidade.

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

18- Nesse sentido, vale citar a lição de Joel de Menezes Niebuh (Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 278.):

“Em síntese: reputa-se o inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 como espécie de inexigibilidade, tudo porque só é aplicável para a compra ou locação de bens cujas características os singularizem, pois – como exprime o próprio texto legal – as necessidades de instalação da Administração e a sua localização condicionam a sua escolha. Por tributo a isso, uma vez reconhecido tratar-se de inexigibilidade, o que importa é motivar a singularidade, perdendo importância os demais requisitos estampados no inciso em causa.”

19- Na mesma linha, confira-se excerto da obra de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações. 4ª ed., p. 158.):

“Atente-se para trecho consignado na seguinte decisão do TCU (Acórdão nº 1.512/2004 - Plenário): “a afronta à norma se deu (...) porque os gestores não foram capazes de comprovar que **o imóvel selecionado detinha características excepcionais de instalação e localização que fossem condicionantes para sua escolha.** Com efeito, para que os requisitos estabelecidos pelo referido dispositivo legal sejam satisfeitos, não basta apenas que se identifique um imóvel que atenda às necessidades da Administração, mas que se **encontre aquele que as satisfaça com tamanha adequação, que justifique a não realização da licitação. Em outras palavras, ‘a ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.**” (grifo e negrito nosso)

20- Portanto, conforme acima demonstrado, a locação de imóvel pela Administração fundada no art. 24, X, e art. 26, parágrafo único, II da Lei nº 8.666/93 depende de comprovação de que o imóvel escolhido é o único a satisfazer as necessidades de instalação e localização da Administração, em determinada localidade, em razão da ausência de outro imóvel similar e disponível.

21- No caso em questão, verifica-se que está atestado nos autos, principalmente no DESPACHO Nº 7521/2020 - COAP, o seguinte: "necessidade de localização próxima ao Prédio principal"; "foi realizada procura por imóveis nas proximidades"; "obtenção de 02(duas) cotações"; "Cotação 1 (ordem 2) relata-se que o mesmo já se encontra adaptado e com as instalações necessárias para o funcionamento das atividades das coordenações administrativas do Campus Binacional. Quanto ao imóvel descrito na Cotação 2 (Ordem 4) seria necessário fazer adaptações estruturais para possibilitar o início dos trabalhos dessas coordenações, porém este imóvel não se encontra mais disponível".

22- Por oportuno, cumpre registrar que os autos versam acerca da locação de imóvel em um dos municípios mais carentes do país (Oiapoque), em que não temos grandes ofertas de imóveis para locação. Além do que "No Município de Oiapoque não há qualquer tipo de jornal impresso, impossibilitando a divulgação do interesse da administração para locação de imóveis que atendam suas necessidades descritas nos autos deste processo", conforme registrado no DESPACHO Nº 7521/2020 - COAP.

23- De fato, as fotos que constam nos autos demonstram que o outro imóvel que pode ser objeto de locação, apesar de possuir um valor mais baixo para locação, é inadequado e terão que ser feitas muitas adaptações para um período curto de tempo de locação (até a finalização das obras já em andamento). Por outro lado, o imóvel que se pretende locar já funciona a sede administrativa da UNIFAP no Oiapoque, o que demonstra que as adaptações já foram feitas. Portanto, razoáveis as justificativas contantes nos autos.

24- Imprescindível, também, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista relativas ao proprietário do imóvel a ser alugado, questão que não foi providenciada pela administração e que deve ser feita e comprovada nos autos antes da assinatura do contrato. Se houver restrição, opina-se que não seja feita a contratação.

25- Nota-se, ainda, a necessidade de averiguação de existência de eventuais restrições à fruição da propriedade, através da investigação no respectivo registro imobiliário do bem escolhido. No entanto, verifica-se que essa questão é bem peculiar no presente processo.

26- Conforme já ressaltado na cota confeccionada nos presentes autos, não está comprovada a propriedade do imóvel. Os documentos anexados aos autos não comprovam a propriedade.

27- No entanto, está atestado nos autos que na sede do Município de Oiapoque não existe titulação de imóveis urbanos, bem como que não existe Cartório de Registro de Imóveis na Cidade de Oiapoque. De fato, como já ressaltado, trata-se de um município extremamente carente e sem estrutura.

28- Ressalta-se, porém, que é fundamental que pelo menos conste nos autos um documento que comprove que o imóvel continua cadastrado atualmente na Prefeitura de Oiapoque em nome do suposto proprietário, visto que os documentos que foram anexados aos autos são do ano de 2000. Portanto, opina-se que somente seja formalizado o contrato com a anexação aos autos do documento referido presente item.

29- Imperioso ressaltar que todas essas providências referidas nos itens anteriores se revestem de natureza acauteladora para o Poder Público, que não pode (ou não deve) entabular e formalizar negócio jurídico sem razoável ateste de segurança jurídica.

30- No que diz respeito à vigência do contrato, por sua vez, calha lembrar que há certas peculiaridades nos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária, considerando que a relação jurídica que se forma é predominantemente regida pelo direito privado. Assim, aplica-se a Lei nº 8.666/93 apenas no que diz respeito às normas gerais que com eles sejam compatíveis (art. 62, § 3º, inciso I).

31- Ressalta-se que na Cláusula Oitava da Minuta de Contrato está estipulado vigência de 12 meses.

32- No entanto, aparentemente não consta nos autos justificativa para referido prazo de vigência, visto que o DESPACHO Nº 12360/2020 - DIRG/CAMPUS BI resalta que "a obra do Bloco B está em execução com prazo de conclusão para agosto de 2020, porém diante da pandemia do coronavírus e do período chuvoso na cidade de Oiapoque será necessário a efetivação de um aditivo de tempo para a conclusão da obra supracita. Nesse sentido, faz-se necessário que a locação do imóvel anexo administrativo seja realizada até o mês de novembro de 2020".

33- Portanto, sugere-se que seja feito o ajuste do prazo de vigência para o efetivamente necessário para a UNIFAP. Ressalta-se, ainda, que as alterações do prazo de vigência da Cláusula Oitava terão repercussões na Cláusula Sexta quanto ao valor do aluguel. Assim, serão necessárias adequações tanto na Cláusula Oitava quanto na Cláusula Sexta.

34- Por fim, cabe tecer considerações acerca da compatibilidade do preço do aluguel com os parâmetros do mercado. Quanto ao assunto, verifica-se que consta nos autos, PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA- PTAM, que concluiu que o valor que se pretende pagar está de acordo com o do mercado.

DA CONCLUSÃO

35- Ante o exposto, aprova-se a minuta, **desde que sejam atendidas as recomendações arroladas nos itens 14, 24, 28 e 33 desta manifestação.**

Macapá, 30 de junho de 2020.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000033202002 e da chave de acesso 03881264

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 451169974 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 30-06-2020 10:42. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
