



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA
PRCON

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 05/01/2017 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em



PARECER n.: 505 /2017 - PRCON/PGDF
Processo n.: 084.000.102/2012
Interessada: Secretaria de Estado de Educação
Assunto: Locação de imóvel. Dispensa de Licitação. Aditivo.

**CONTRATO DE LOCAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO.
ART. 24, X, LEI N. 8.666/93. ADITIVO. PARECER
NORMATIVO N. 949/2012-PROCAD/PGDF. SITUAÇÃO
EXCEPCIONAL. NECESSIDADES OPERACIONAIS
ESPECIAIS. LOCALIZAÇÃO. ALTERAÇÃO.**

- I. A locação de imóveis para a Administração Pública é hipótese de dispensa prevista no artigo 24, X, da Lei n. 8.666/93, e exige a **presença cumulativa** de três requisitos:
 - a) comprovação das necessidades operacionais especiais do imóvel, quais sejam, instalação e localização do imóvel. Em outras palavras, demonstração de que o imóvel locado dispõe de condições relevantes como localização e edificação que justifiquem a sua escolha em detrimento de outros (acórdão n. 1.412/2004, 2ª Câmara e Acórdão n. 1.512/2004, Plenário, TCU);
 - b) comprovação de compatibilidade do valor de locação com o preço de mercado;
 - c) inexistência de imóveis públicos aptos a suprir a necessidade administrativa. (Parecer normativo n. 949/2012-PROCAD/PGDF)
- II. Impossibilidade jurídica de se aditar o contrato para efetivar a modificação pretendida, uma vez que a alteração diz respeito a própria configuração da dispensa de licitação.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Educação sobre a possibilidade jurídica de se alterar, por meio de aditivo, parte do objeto do contrato de

Folha nº. 1060 - Mat: 36.997-7
Processo: 084 000 102 / 2012
Rubrica:

1



locação de imóvel n. 17/2015, firmado entre a Consultente e a empresa SARKIS & SARKIS LTDA.

O imóvel situado no Setor de Indústria e Abastecimento, Trecho 2, Lote 1.815 e 1.825, Guará, foi, inicialmente, locado para acomodar a Escola Classe n. 01 da Estrutural por 12 (doze) meses (Contrato de Locação de Imóvel n. 17/2015, fls. 972/979). Em 15 de julho de 2016 teve sua vigência prorrogada por mais 12 meses (cláusula quinta, Primeiro Termo Aditivo, fls. 1.144/1.146).

A situação apontada para fundamentar (e prorrogar) o contrato firmado por meio de dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso X, da Lei de Licitações, foi a interdição pela Defesa Civil da Escola Classe n. 01 da Estrutural.

Posteriormente, essa unidade escolar retornou ao seu prédio e o imóvel foi destinado ao acolhimento do Centro de Ensino Fundamental n. 03 da Estrutural, criado com o escopo a “atender à necessidade existente junto à comunidade da Cidade Estrutural” (fls. 1.242 e 1.250).

Nesse sentido, consulta-nos a Secretaria de Estado de Educação acerca da viabilidade jurídica de alteração contratual, com vistas a regularizar o ajuste.

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar no opinativo, registra-se que, à luz das competências delineadas na Lei Complementar n. 395/2001, exame elaborado cinge-se à adequação jurídico-formal do procedimento aos ditames da legislação correlata¹, nos limites das

¹ Aspectos estritamente técnicos relacionados ao objeto que se quer adquirir fogem da alçada deste opinativo são de inteira e exclusiva competência e responsabilidade da autoridade administrativa competente e daqueles que lhe prestaram auxílio. De igual modo, a conveniência e oportunidade da contratação, bem como seus quantitativos, por se consistirem no próprio mérito administrativo são atribuíveis apenas ao administrador.

Folha nº 1061 - Mat. 36.997-7
Processo: 084000 100/2012
Rubrica: (assinatura)



perguntas formuladas acerca da possibilidade jurídica de se alterar o objeto do contrato n. 17/2015, sem se imiscuir nas questões meritórias ou antecedentes.

A possibilidade de alteração do contrato administrativo está prevista na Lei de Licitações em seu art. 65, *in verbis*:

“Art. 65. Os Contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II – por acordo das partes;”

Na lição de Antonio Roque Citadini²:

“(…) os contratos firmados pela Administração Pública poderão ser alterados, quando de sua execução, por vários motivos, entre os quais: modificação no objeto contratado, aumento ou decréscimo nos quantitativos, melhor adequação técnica, inviabilidade da técnica contratada, mudança na forma de pagamento ou para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da avença. Nos termos da lei, as alterações dos contratos firmados pelo Poder Público poderão ocorrer de forma unilateral, pela Administração ou por acordo entre as partes.”

Na vertente hipótese, em que pese a consulta versar sobre alteração contratual, entendo que para o deslinde das questões apresentadas é necessário, preliminarmente, se debruçar sobre os requisitos autorizadores da dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/93.

² CITADINI, Antonio Roque. “Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas”. Editora Max Limonad. 3ª Edição. Pág. 429.

Folha nº: 106 - Mat: 36.997-7

Processo: 084 000 100/2012

Rubrica: (assinatura)



Isso porque, ainda que o objeto da contratação, *stricto sensu*, remanesça como sendo a “locação de imóvel”, a modalidade de dispensa ora tratada é medida excepcional³, assentando a sua legalidade na efetiva adequação dos fatos e elementos pré-existentes aos requisitos jurídicos elencados na Lei n. 8.666/93.

Segundo Jessé Torres⁴, a locação de imóveis pela Administração Pública pela regra do artigo 24, X, da Lei de Licitações, ocorre à luz dos seguintes preceitos:

“Para compra ou locação de imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização do serviço, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa, desde que o valor do aluguel situe-se na média do mercado. Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se fruste a finalidade a acudir. A hipótese sob estudo vincula a Administração à necessidade de instalação e localização de serviço público. Logo, se a compra ou locação visar atendimento a terceiro (moradia funcional, por exemplo), a licitação será devida. Nem caberia o argumento de que tal atendimento seria de igual interesse público; este é premissa inarredável de toda a atividade estatal ou paraestatal. O que a lei declara neste inciso, restritivamente, é a dispensabilidade da licitação quando o serviço demandar necessidades especiais de instalação e localização, e desde que nas condições de mercado”.

A partir dessa perspectiva e em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, foi editado o Parecer n. 949/2012-PROCAD/PGDF⁵, ao qual foi conferido efeitos normativos⁶, ementado nos seguintes termos:

³ A Constituição Federal impõe a licitação prévia como requisito geral para as contratações efetivadas pela Administração Pública. Porém, há situações excepcionais em que, considerando o interesse público, a contratação direta poderá legitimamente transcorrer, nos termos restritivos e específicos da lei e desde que em consonância com os princípios constitucionais, em especial o da igualdade, o da impessoalidade e o da moralidade.

⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6ª. edição. Editora Renovar.

⁵ Alterado pelo Parecer n. 607/2015-PRCON/PGDF, ao qual foi conferido efeito normativo, por meio de Decreto do Exmo. Sr. Governador, em 25 de agosto de 2015, pags. 05/06.

⁶ Publicado no DODF de 23 de novembro de 2012, pags. 01/04.

Folha nº 1063 - Met.: 36.997-7 4

Processo: 084 000 100/2012

Rubrica: [Assinatura]



EMENTA: INEXISTÊNCIA DE IMÓVEL PÚBLICO. INTERESSE DA COLETIVIDADE. LOCAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. FINALIDADES ADMINISTRAÇÃO. NECESSIDADES DE PRECÍPUAS DA INSTALAÇÃO E LOCALIZAÇÃO. PREÇO ADEQUADO. DECRETO Nº 33.788/2012. FORMALIDADES NECESSÁRIAS.

1. A exigência de licitação pode curvar-se ao interesse público, conforme situações excepcionais definidas em lei (art. 37, XXI, CF).
2. Caso inexista imóvel público apto a suprir necessidade administrativa, é dispensável a licitação para a locação na hipótese em forem verificados os seguintes requisitos: (a) o bem seja destinado às finalidades precípuas da Administração; (b) as necessidades de instalação e localização condicionem a escolha; e (c) o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93).
3. A dispensa de licitação exige justificativa que demonstre a singularidade do imóvel e a adequação do valor.
4. Formalidades previstas no Decreto n. 33.788/2012.

Destaco do citado Parecer n. 949/2012-PROCAD/PGDF, dentre os elementos necessários a efetiva demonstração da configuração da hipótese prevista no inciso X do art. 24 da Lei n. 8.666/93, a seguinte triade:

“(a) se o imóvel é destinado às finalidades precípuas da administração;

(b) se as necessidades de instalação e localizam condicionam a escolha;

(c) se o preço é compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”.

Ressalta-se, como assentado na jurisprudência do TCU, que esse dispositivo legal guarda proximidade com a inexigibilidade (“*Em relação à seleção do bem, realçamos a necessidade de manifestação comprovando sua singularidade, argumentando que é o único apto a satisfazer a necessidade administrativa em virtude de qualidade ímpar.*”, Parecer n. 949/2012-PROCAD/PGDF).

Folha nº. 1064 - Mat.: 36.997-7

Processo: 084 000 100/2012

Rubrica: [assinatura]



Por outro viés, na medida em que a dispensa de licitação não está isolada na lei, é oportuno rememorar que a identificação do objeto deve observar ainda ao previsto nos demais regramentos da Lei n. 8.666/93. Assim, a escolha deve ser harmonizada “*com as restrições do art. 3º, § 1º, I e art. 7º, § 5º, que proibem a indicação de características exclusivas*”⁷.

Nessa esteira, os parâmetros estabelecidos nos art. 12 e art. 7º, § 9º devem também ser atendidos. Sem olvidar, decerto, a comprovação da compatibilidade do preço com o valor praticado no mercado, segundo avaliação prévia.

Tecidas essas considerações, passo à resposta das duas perguntas elaboradas pela SEE/DF.

(a) é possível alteração, por meio de Termo Aditivo ao Contrato, da Cláusula que trata do objeto para que passe a constar Unidade Escolar diversa da que inicialmente justificou a contratação?

Com lastro as normas que regem as contratações públicas, entendo não ser juridicamente viável o aditamento em análise, tendo em vista que não se trata de uma adequação inerente ao próprio contrato, mas sim de uma nova dispensa, firmada a partir de outra moldura fático-jurídico.

Ao contrário de alterações contratuais previstas no art. 65 da Lei n. 8.666/93, inobstante a pretendida modificação não alterar custos, forma de execução, ou objeto em si (locação de imóvel), a alteração pretendida diz respeito a própria configuração da dispensa.

No caso, a locação inicial decorreu de uma circunstância emergencial e provisória (interdição da escola). Dessa maneira, os fundamentos relacionados à localização do imóvel selecionado, bem como suas características também derivaram dos fatores envolvidos nesta específica conjuntura e unidade escolar.

⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. Editora Brasília Jurídica. 3ª Edição.



Nos termos do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, a contratação direta é uma exceção à regra geral de licitar, e, nessa qualidade deve ser interpretada estritamente de acordo com o permissivo legal.

Nesse quadro, em razão do princípio da motivação, a instrução processual deve demonstrar o prévio atendimento dos requisitos legais para a dispensa, de maneira a comprovar o pleno cumprimento das disposições contidas no fundamento legal invocado.

Dessarte, o projeto básico e a motivação do ato discricionário (justificativa) são elementos essenciais para evidenciar a legalidade da dispensa, posto que revelam os motivos sobre a necessidade de tal contratação e comprovam os fatores determinantes para a seleção do imóvel (“*necessidades de instalação e localizam condicionam a escolha*” e compatibilidade de preço).

Nesse sentido, não mais subsistindo os fundamentos fáticos que serviram de base ao projeto básico e demais documentos, em 2015, ainda que se vislumbre a mesma solução e similitude das situações na atualidade (prestação do serviço educacional), impõe-se a formalização de novo ajuste.

Nesses termos, caso a Secretaria Consulente demonstre que a locação desse imóvel revela-se como única medida apta a atender o interesse público, em tese, a dispensa poderá autorizada, desde que comprovado o atendimento dos parâmetros fixados no Parecer n. 949/2012-PROCAD/PGDF.

(b) considerando que remanesce para a Administração Pública a necessidade de locação do imóvel, mas por razão diversa da utilizada para a dispensa de licitação e formalização do contrato inicial, há possibilidade jurídica de, em nome do princípio da eficiência, formalizar o Termo Aditivo pretendido?

A tônica das regras que excepcionam a licitação no quadro normativo-constitucional não permite a flexibilização dos requisitos necessários a regular dispensa, ainda que lastreado no princípio da eficiência.

Folha nº. 1066 - Mat.: 36.937-7

Processo: 084000100/2012

Rubrica:

✓ 7



Entender de forma diversa, demonstra descompasso com o fundamento que legitima a contratação direta, revelando-se eivada de vício a atuação administrativa.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j., manifesto-me pela impossibilidade jurídica de se aditar o contrato para efetivar a modificação em pauta, uma vez que a alteração pretendida diz respeito à própria configuração da possibilidade de dispensa.

Contudo, em tese, caso a Secretaria Consulente demonstre que a locação do imóvel ocupado revela-se como medida apta a atender o interesse público, a dispensa poderá autorizada, desde que comprovado o atendimento de todos parâmetros fixados no Parecer n. 949/2012-PROCAD/PGDF.

É o entendimento *sub censura*.

A Vossa elevada consideração.

Brasília-DF, 29 de junho de 2017.

RECEBIDO
Em 03/07/2017
ao 07
D. CAD. PGDF
RUBRICA

Tatiana Muniz S. Alves
Procuradora do Distrito Federal

Folha nº 1067 - Mat: 36.997-7

Processo: 084000 100/2017

Rubrica:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO nº: 084.000.102/2012
INTERESSADO: Coordenação de Ensino Regional do Guará
ASSUNTO: Locação de imóvel

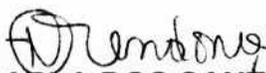
MATÉRIA: Administrativa

APROVO O PARECER Nº 0525/2017-PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador Tatiana Muniz S. Alves.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 04 / 07 /2017


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 05 / 07 /2017

Folha nº: 1068 - Anexo: 30.097-7
Processo: 084000102/2012
Rubrica: 


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo