PARECER JURÍDICO N.° 105/2024

EMENTA: 1° Termo Aditivo. Processo Licitatório n° 7/2023-004SEMED. Dispensa de Licitação. Contrato de Locação n° 20230279.
Objeto: Locação do imóvel na Avenida VS-10, Quadra Especial, Lote 01, Bairro Parque das Nações II, para funcionamento do Anexo da Escola Municipal de Educação Infantil Aurino Gonçalves, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.
Assunto: Parecer Conclusivo.
Interessado: A própria Administração.

1. RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Educação - SEMED), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na Locação do imóvel na Avenida VS-10, Quadra Especial, Lote 01, Bairro Parque das Nações II, para funcionamento do Anexo da Escola Municipal de Educação Infantil Aurino Gonçalves, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Preliminarmente, importante enfatizar que, embora a Lei n° 8.666/93 tenha sido revogada, permanece aplicável ao caso em tela. Isso porque o processo licitatório, ora em análise, foi celebrado quando da vigência da referida lei, incidindo o artigo 190 da Lei n° 14.133/21 que dispõe: ***"Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada."***

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMED, solicita a renovação (1° TAC) do contrato de locação n° 20230279, com vista a alterar o valor do contrato em mais R$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEMED apresentou a justificativa, anexa ao Memorando n.° 387/2024 (fl. 135-136), para a renovação do contrato de locação, vejamos:

> *"Trata-se de um imóvel em questão é de pavimento térreo, construído em estrutura de alvenaria de blocos cerâmico; rebocada e pintada; Os ambientes internos são revestidos per piso cerâmico; A edificação possui forro PVC em todos os ambientes, os quais são divididos em nove salas, uma cozinha, uma despensa, área de circulação e um refeitório, uma recepção, sala de espera e três banheiros. De perfil adequado para a realização das atividades educacionais a que se propões. Área do terreno: 1.681,92 m², Área construída: 211,34 m². Além disso, o imóvel possui perfil escolar, apresenta boa estrutura, possui várias salas, espaço para recreação e serviço, está em área bem localizada, fácil acesso, com infraestrutura e linhas regulares de transporte coletivo e sem nenhum concorrente, por ser o único com atributos básicos indispensáveis ao atendimento da educação infantil na área de necessidade. Estes requisitos são indispensáveis ao atendimento escolar, conforme dispõe o Art. 53. V da Lei 8.069/90 Art. 53. A criança e o adolescente tem direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: (...), V - acesso à escola*

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 02/07/24
ÀS ____:____H.
ASSINATURA

Procuradoria Geral do Município – Av. E, Qd. 54, lote 02 – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – PA
CEP.: 68515-000 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

pública e gratuita próxima de sua residência. Adicionalmente, em conformidade com o Memorando Circular nº 012/2023-CGM de 28/08/2023, a qual recomenda a renegociação dos valores previamente estipulados entre a administração pública e o proprietário, com o propósito de reduzir o valor das locações, considerando tanto correções monetárias positivas quanto negativas, visando à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Cumpre esclarecer que a proprietária, senhora GILVANIA CALAÇA DA SILVA SOUZA, está ciente da circular supracitada e manifestou a impossibilidade de redução do valor do aluguel, devido este compor a sua principal fonte de renda, permanecendo, por tanto, o atual valor mensal avençado no instrumento contratual. Contudo, a presente solicitação prevê apenas o aditivo por igual prazo e valor ao contrato, o qual foi aceito por parte da proprietária e, manifestado através da resposta ao oficio nº 392/2024-SEMED, no qual concorda pela continuidade da locação. Pelo exposto, concluímos que a permanência desta locação é vantajosa e viável para administração pública, portanto, solicitamos a formalização do aditivo ao contrato n 20230279, nos termos do artigo 57, inciso II da lei nº 8.666/93."

O fiscal do contrato se manifestou à fl. 156 pelo deferimento do aditivo.

Descata-se, ainda, que a proprietária do imóvel aceitou a renovação do contrato, conforme declaração de fl. 145.

A Comissão Permanente de Licitação-CLC, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, se manifestou quanto a celebração do 1º aditivo, juntando em seguida, a minuta de contrato (fls. 164-165).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao contrato administrativo nº **20230279**, assinado em 21 de julho de 2023.

É o Relatório.

2. *ANÁLISE JURÍDICA*

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Frise-se que a análise do preço apresentado e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, bem como da indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que após análise e valiação, emitiu Parecer Controle Interno, opinando favoravelmente ao aditamento (fls. 167-176).

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento de aditivo, passemos então a presente análise.

Destacamos que as prorrogações dos contratos de locação, em que a Administração Pública é locatária, são regulares porque tais ajustes, conquanto regidos por algumas regras de direito público, sofrem maior influência de normas de direito privado, aplicando, em sua essência, a Lei do Inquilinato, a qual por sua vez permite prorrogações sucessivas (Lei nº 8.245/1991, aplicando-se, subsidiariamente, as normas de direito público e a Constituição Federal c/c a inteligência da Lei nº 8.666/93).

Para subsidiar o entendimento supra, colacionamos os ensinamentos contidos no art. 62, § 3º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

> *"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".*

Desta forma, percebe-se que os contratos de locação, em que a Administração Pública figure como locatária, reger-se-ão pelas normas de direito privado, caracterizando-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas, como um contrato da Administração, fazendo-se necessário, no entanto, deixar expresso, que nestes casos, as normas de direito público aplicar-se-ão subsidiariamente.

É este também o entendimento do Mestre Marçal Justen Filho[1] ao comentar o § 3º, do art. 62, acima transcrito:

> *"A previsão do § 3º está mal colocada e melhor ficaria em um dispositivo específico, pois não tem relação como o restante do artigo. Fica determinado que o regime de direito público aplica-se inclusive àqueles contratos ditos 'privados', embora praticados pela Administração. Pode ocorrer que a Administração Pública participe dos contratos ditos de 'direito privado'. Tais contratos, no direito privado apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, à Administração.*
>
> *A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável. O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. Aplicam-se os princípios de direito*

[1] *In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, Dialética, pág. 240.

Procuradoria Geral do Município – Av. E, Qd. 54, lote 02 – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – PA
CEP.: 68515-000 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

> *privado na medida em que sejam compatíveis com o regime de direito público*". (Grifamos).

No entanto, a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 57, II, *também prevê a possibilidade da duração de seus contratos administrativos ultrapassarem a vigência dos respectivos créditos orçamentários.*

Diz o art. 57, II, da Lei de Licitações que:

> *"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*
>
> *omissis*
>
> *II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;"* (Grifamos).

E, para tanto, destacamos novamente os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho[2], *ipsis literis;*

> *"A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro".* (Grifamos.)

Com efeito, pode-se afirmar que a locação de imóveis insere-se no gênero "serviços", e que, por ter caráter de continuidade, pode ultrapassar o crédito orçamentário do exercício financeiro, conforme possibilidade prevista na Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, inc. II.

Assim, vislumbra-se, no procedimento em epígrafe, a hipótese de renovação do contrato. A propósito da renovação do contrato, o *leading case* no Tribunal de Contas da União é a sempre citada na Decisão nº. 606/96 (Processo nº. TC 008.151/94-6), da qual transcrevemos, *verbis*, o seguinte excerto:

> *"... vale trazer à colação o seguinte excerto da consagrada obra do mestre Hely Lopes Meirelles, Licitação e Contrato Administrativo, 10ª edição, p. 234, que diz: 'Renovação do contrato é a inovação no todo ou em parte do ajuste, mantido, porém o seu objeto inicial, para continuidade de sua execução, com o mesmo contratado ou com outrem. A renovação do contrato pode exigir ou dispensar licitação, conforme as circunstâncias ocorrentes em cada caso. Normalmente, a renovação do contrato é feita através de uma nova licitação em busca do melhor para continuidade da atividade anteriormente contratada... Mas pode ocorrer que as circunstâncias justifiquem uma contratação direta com o atual contratado, renovando-se apenas o contrato vigente em prazo e outras condições de interesse da Administração. Nesse caso, a Administração deverá enquadrar a renovação do contrato na permissão cabível de dispensa de licitação, como se fora um contrato inicial, embora escolha o mesmo contratado do ajuste anterior pelas vantagens resultantes de sua continuidade...".* (Grifamos).

[2] Obra citada. Pág. 521.

Procuradoria Geral do Município – Av. E, Qd. 54, lote 02 – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – PA
CEP.: 68515-000 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

Como se vê, a doutrina e jurisprudência aceitam e até recomendam a renovação do contrato administrativo, sem que haja a necessidade de uma nova licitação, mas, para isso, condicionam a renovação direta aos casos de dispensa do art. 24 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

No caso em exame, houve a dispensa de licitação, dentro dos limites legais, e, consequentemente, a celebração do contrato de locação. Assim, expirado o prazo de vigência, estabelecido no respectivo termo, espera-se, a sua renovação, em homenagem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, economicidade e finalidade – *a Administração Municipal não possui instalações próprias para o atendimento desta demanda.*

Para melhor instruir o procedimento, **recomenda-se o que** seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade acostadas aos autos; que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo e que seja confirmada com o original, por servidor competente, todos os documentos em cópia simples.

3. CONCLUSÃO

Ex positis, em face das interpretações acima, e invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, em especial o da supremacia do interesse público, bem como pela inviabilidade de competição à vista da inexistência de outros imóveis capazes de atender a finalidade almejada pelo Município, opinamos pela renovação do contrato administrativo de locação celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas, através da Secretaria Municipal de Educação – SEMED (locatária) e Gilvânia Calaça da Silva Souza (locadora), *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.*

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 1° de julho de 2024.

QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto n.º 269/2017

HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula n.º 2577 / Portaria n.º 394/2024

EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto n.º 501/2024

HUGO MOREIRA MOUTINHO:83697349287
Assinado de forma digital por HUGO MOREIRA MOUTINHO:83697349287

Procuradoria Geral do Município – Av. E, Qd. 54, lote 02 – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – PA
CEP.: 68515-000 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br