

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 6º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20170548. Dispensa de Licitação nº 7/2017-015 SEMED.

**Objeto:** Locação do imóvel localizado na Av. U, Lotes 04 a 07 com Av. M-17, Lotes 12 a 15, Quadra 400, Bairro Cidade Jardim, destinado ao funcionamento da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental Terezinha de Jesus, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Interessado:** A própria Administração.

### DO 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 localizado na Av. U, Lotes 04 a 07 com Av. M-17, Lotes 12 a 15, Quadra 400, Bairro Cidade Jardim, destinado ao funcionamento da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental Terezinha de Jesus, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMED, solicita a prorrogação (6º TAC) do contrato de locação nº 20170548, em mais 12 (doze) meses e no valor total de R\$ 423.097,56 (quatrocentos e vinte e três mil, noventa e sete reais e quarenta e oito centavos).

A Secretaria Municipal de Educação, através do memorando nº 810/2023 (fl. 499), solicita *“aditivo pelo período de 12 (doze) meses ao Contrato de Locação de Imóvel nº CPL. 0548/2017, para continuidade de funcionamento da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental Terezinha de Jesus, no Município de Parauapebas, Estado do Pará”*, tendo apresentado às fls. 500-501 a justificativa para o aditamento.

Aos autos foram juntados, o parecer de avaliação mercadológica/comercial; o ofício nº 718/2023; a declaração de conformidade de aditivo; as certidões de regularidade fiscal e trabalhista; declaração de que não emprega menor de idade; a certidão negativa de débitos imobiliários; a declaração de nada consta CELPA e SAAEP; o Relatório Técnico favorável ao pretendido aditamento, assinado pelo fiscal do contrato; a Portaria nº 1231/2023SEMED, designando o fiscal do contrato e sua ciência; a declaração de adequação orçamentária e financeira; a indicação do objeto e do recurso e o parecer do controle interno.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à prorrogação do prazo contratual, tendo em vista que a Administração Municipal não possui instalações próprias para atendimento desta demanda, tendo juntado a minuta de contrato.

Frise-se que a análise quanto ao preço, bem como a 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 emitiu Parecer Controle Interno, opinando pela continuidade do procedimento (fls. 537-544).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo nº 20170548.

É o Relatório.

**RECEBEMOS**

Em: 23/11/2023 às \_\_\_\_\_ hs  
PMP - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - PA  
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



DA ANÁLISE JURÍDICA

A Secretaria Municipal de Educação-SEMED apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de se aditar o presente contrato administrativo de nº 20170548 pela quinta vez, argumentando que:

*“Trata-se de um espaço que apresenta boa estrutura, é um prédio de grande porte, padrão escolar, contendo salas climatizadas e bem iluminadas, espaço de recreação e área de serviço. Está localizado em área com infraestrutura, fácil acesso, linhas regulares de transporte coletivo e sem nenhum concorrente, pois é o único com perfil escolar e instalações propícias para a demanda estudantil. Conforme dados estatísticos, esse imóvel, até o presente momento, é responsável por atender 1.206 matrículas, abrangendo assim a comunidade e as áreas do entorno. Em conformidade com o Art. 53, V da Lei 8.069/90 são requisitos indispensáveis ao atendimento escolar: 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 pública e gratuita próxima de sua residência.*

*(...) Ressaltamos que o referido imóvel é extremamente necessário para as atividades educacionais pois atende a contento toda a grande demanda excedente de matrículas do ensino fundamental do bairro e da área do entorno. Somente este imóvel atende as necessidades da administração para a finalidade proposta, uma vez que contempla os principais aspectos: capacidade para atender grande número de crianças, boa estrutura e localização, proximidade da residência da maioria dos alunos, preço compatível com suas qualidades, utilidade e mercado imobiliário local, não havendo outro espaço com características semelhantes e que esteja disponível ao perfeito atendimento do interesse público, portanto, tornando-se a contratação vantajosa e viável para administração pública.”*

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

Destaca-se que nos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública ocupa a posição de locatária, há certas peculiaridades que devem ser observadas. Nesses casos, o regime jurídico aplicável a esses contratos será predominantemente o de direito privado, incidindo apenas as normas gerais previstas na Lei nº 8.666/93 que se mostrarem compatíveis com o regime de direito privado (art. 62, § 3º, inc. I).

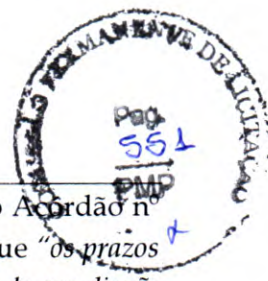
Nesse sentido, cumpre à Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/91), que regula as locações de imóveis urbanos, definir os procedimentos pertinentes aplicáveis aos contratos de locação de imóveis. Essa condição afasta, desde logo, a submissão dos contratos de locação de imóvel nos quais a Administração seja locatária, à regra contida no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, de acordo com o qual o prazo máximo de vigência dos contratos de prestação de serviços contínuos é de 60 (sessenta) meses.

A Orientação Normativa nº 6, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União é nesse sentido:

*“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 SESENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993”.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 170/2005 – Plenário, no qual a Corte de Contas respondeu consulta informando que “os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, § 3º, inciso I, da mesma lei”.

Sobre o prazo de vigência dos contratos de locação, o art. 3º da Lei nº 8.245/91 estabelece que “o contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos”.

Nesses termos, aplicada a disciplina da Lei nº 8.245/91 aos contratos de locação em que a Administração seja locatária, seria possível cogitar a celebração de contratos de locação de imóveis com prazo de vigência indeterminado. No entanto, essa não parece ser a melhor conclusão, haja vista ignorar norma geral estabelecida pela Lei nº 8.666/93 e que se revela compatível com o regime jurídico de direito privado aplicado a esses contratos.

Como dito anteriormente, as normas gerais previstas na Lei nº 8.666/93 compatíveis com o regime jurídico instituído pela Lei nº 8.245/91 devem ser observadas. É o caso, por exemplo, da previsão contida no § 3º do art. 57 da Lei de Licitações, que impede a Administração de celebrar contratos com duração indeterminada.

Logo, apesar de não existir determinação expressa em lei fixando o prazo de vigência dos contratos de locação em que a Administração figura como locatária, esses contratos não poderão vigor por tempo indeterminado.

Desse cenário, duas conclusões se formam: a) os prazos dos contratos de locação em que a Administração é locatária não são regidos pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, e sim pelas disposições da Lei nº 8.245/91; e b) em que pese os prazos dos contratos de locação em que a Administração é locatária sejam regidos pelas disposições da Lei nº 8.245/91, não se admite a celebração desses contratos por prazo indeterminado, ainda que a referida Lei não obste essa prática.

As conclusões ora apontadas foram ratificadas pelo Tribunal de Contas da União ao responder nova consulta acerca do assunto no Acórdão nº 1.127/2009 – Plenário:

*“(…) 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:*

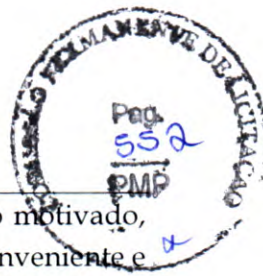
*9.1.1. pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei;*

*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 8.666/93; (...).”*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Conforme se pode inferir, cumpre à Administração estabelecer, de modo motivado, nos autos do processo administrativo de contratação, o prazo que entender mais conveniente e oportuno para a celebração dos contratos de locação de imóvel nos quais ocupe a condição de locatária. Não há um prazo certo aplicável a toda e qualquer situação. Pelo contrário, o importante é que seja definido, de modo motivado, um prazo determinado.

Nesses moldes, entende-se possível estabelecer o prazo inicial de vigência com base no período de tempo necessário para amortização dos custos de instalação, por exemplo, bem como prever, no contrato, a possibilidade de prorrogações futuras por um período máximo de tempo, de modo a evitar futuras mudanças de endereço que prejudiquem a manutenção da prestação dos serviços executados pela Administração.

Assim, entende-se que os contratos de locação em que a Administração é locatária não se submetem à Lei nº 8.666/93, mas sim à Lei nº 8.245/91, devendo, contudo, consignar prazo máximo de vigência determinado. No entanto, esse prazo é discricionário e, conforme entendeu o TCU, tanto a vigência quanto a possibilidade de prorrogação desses ajustes devem ser analisadas caso a caso, sempre objetivando a fixação da condição mais vantajosa para a Administração.

Ademais, quanto ao aditivo solicitado, destaca-se que as alterações e prorrogações nos 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 e alterações da avença, desde que as partes concordem (Lei nº 8.245/1991, aplicando-se, subsidiariamente, as normas de direito público, 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:  
1 - 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.  
(Grifamos.)*

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<sup>1</sup> 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*

<sup>1</sup> In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, Dialética, pág. 240.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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 *in verbis*, o seguinte trecho:

*(...) 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 de 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 (...).*

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.

Visando comprovar a vantajosidade da prorrogação e que o preço proposto encontra-se compatível com os praticados no mercado imobiliário da cidade, acostou-se aos autos o laudo imobiliário de fls. 503-511. Após análise e avaliação, o Órgão de Controle Interno deste Município opinou pela continuidade do procedimento, o que denota regularidade à Avaliação Imobiliária realizada no imóvel em questão, confirmando, assim, que o preço da proposta apresentada pelo locador é compatível com a realidade mercadológica.

Na justificativa apresentada pela Autoridade Competente consta a afirmação de que *"Somente este imóvel atende as necessidades da Administração para a finalidade proposta"*. Entretanto, é importante enfatizar que a dispensa de licitação, no presente caso, deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado.

Desta forma, as características do imóvel são relevantes, mas deve ser demonstrado, categoricamente, que a Administração não tem outra escolha. Assim, coube à Autoridade Competente averiguar se existe ou não a possibilidade do interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, pois caso seja possível não poderá ser dispensado o procedimento licitatório.

No caso *sub exame*, houve a dispensa de licitação, dentro dos limites legais, e, conseqüentemente, 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, economicidade e finalidade - a Administração Municipal não possui instalações próprias para o atendimento desta demanda.

Consta no Parecer Controle Interno a seguinte análise: *“Ainda sobre o valor, observa-se que o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) tem apresentando deflação nos últimos meses. Reforçamos que o reajuste de preços se configura como uma solução destinada a assegurar não apenas o interesse dos particulares, como também da própria Administração Pública mantendo assim, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Neste sentido, cabe ao setor competente averiguar quanto a aplicação da cláusula contratual de reajuste”*.

Verifica-se que o contratado, quando se manifestou pelo aceite do presente aditivo, informou que *“renuncio a cláusula de reajuste do valor de aluguel até a formalização do próximo aditivo”*.

Cumprido destacar que o contrato inicial assinado em 08 de dezembro de 2017 estabeleceu a cláusula de reajuste nos seguintes termos: *“CLÁUSULA SÉTIMA - DO VALOR DO CONTRATO. (...) Parágrafo Terceiro - O Contrato cuja a vigência ultrapassar doze meses, poderão ter seus valores referente ao aluguel, anualmente, reajustados por índice adotado em lei, através da variação do Índice Geral de Preços IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, havendo interesse das partes.”*

Por conseguinte, a referida cláusula não consiste apenas em mera faculdade ou discricionariedade da Administração ou do contratado, haja vista que a própria legislação (Constituição Federal/88, Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.192/2001 e etc.) reconhece a necessidade de reajustamento de preços, eis que imperioso para sanar as variações periódicas dos valores do custo do contrato para mais ou para menos, como é o caso do momento.

Observa-se que ante a cláusula de reajuste, o particular contratado e a Administração Pública adotam no próprio instrumento o pressuposto *rebus sic stantibus* (estando assim as coisas) quanto aos valores inicialmente demarcados, ao passo que reajustam os preços em função de alterações subsequentes, fixadas com base em índices setoriais.

Muito embora, nesse momento, para o contratado possa parecer um direito disponível, o mesmo não se pode afirmar da Administração Pública que gerencia direitos de uma coletividade.

Neste contexto, como assevera Sílvio de Salvo Venosa<sup>2</sup>, na maior parte dos casos, os direitos de cunho privado são renunciáveis, **e os direitos públicos, irrenunciáveis, uma vez que são, em geral, direitos indisponíveis, assim como os direitos de ordem pública.**

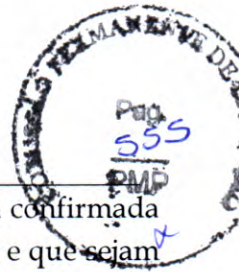
Na mesma linha de entendimento o professor José Paulo Cavalcanti, ao citar a doutrina de Cino Vitta, expõe com brilhantismo que a renunciabilidade é a regra no Direito Privado, **enquanto a irrenunciabilidade é a regra no Direito Público.** CAVALCANTI, José Paulo. Ob. cit., p. 108.

Partindo disso, este assessoramento jurídico entende que *deve* ser aplicada a cláusula sétima do contrato administrativo referente ao reajuste de preços a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme estabelecido previamente em contrato.

<sup>2</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: parte geral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 368.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



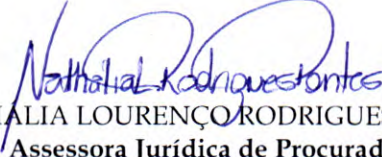
Entretanto, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo.

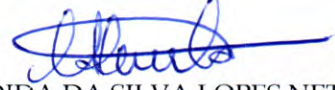
**DA CONCLUSÃO**

*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 prorrogação do contrato administrativo de locação nº 20170548, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas (locatária) e MARCOS JOSÉ PICOLIN SANCHES (locador), com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

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

Parauapebas/PA, 23 de novembro de 2023.

  
NATHALIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES  
Assessora Jurídica de Procurador  
Dec. 069/2017

  
CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA  
Procuradora Adjunta do Município  
Dec. 142/2023