



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 6º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20180043.

Objeto: Locação do imóvel localizado na Rua C - 15, Quadra 84, Lote 07, Bairro Jardim Tropical II, para funcionamento do Anexo do CRAS dos Minérios, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Parecer Conclusivo.

Interessado: A própria Administração.

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação do imóvel localizado na Rua C - 15, Quadra 84, Lote 07, Bairro Jardim Tropical II, para funcionamento do Anexo do CRAS dos Minérios, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMAS, solicita a renovação (6º TAC) do contrato de locação nº 20180043, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 25.903,56 (vinte e cinco mil novecentos e três reais e cinquenta e seis centavos) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEMAS apresentou a justificativa para locação nos seguintes termos:

"O aditivo por igual prazo e valor faz-se necessário em virtude que o imóvel atende de forma satisfatória as necessidades do Anexo do CRAS dos Minérios, para os fins a que se destina, uma vez que não há espaço com características semelhantes e que esteja disponível ao perfeito atendimento ao interesse público, pela estrutura do imóvel, pela localidade, pelo valor inalterado e por ser o único imóvel que atente as necessidades da administração. É extremamente viável que se realize o aditivo por igual prazo e valor do referido contrato, para que não haja descontinuidade dos serviços públicos, assim como prejuízo aos usuários atendidos pela referida unidade." (fls. 454-455).

Aos autos foram juntados o Relatório Técnico da fiscal do contrato, que afirma que o imóvel é o único que atende às necessidades da Administração e que o proprietário do imóvel vem cumprindo as cláusulas contratuais (fls. 481).

Verifica-se que o Comitê de Contingenciamento e Monitoramento de Gastos autorizou a realização do aditivo (fls. 452).

Juntou-se, ainda, Laudos das Avaliações Mercadológicas (fls. 456-467); declaração de conformidade com o aditivo emitida pela contratada, nos mesmos termos do contrato vigente (fls. 469); documento da locadora; as certidões de regularidade fiscal e tabalhistas (fls. 472-475 e 477); declaração que não emprega menor de idade; declaração do proprietário do imóvel de que não possui vínculo empregatício e nem cadastro específico no INSS-CEI, ficando desobrigado de emitir certidão de FGTS (fls. 478); certidão negativa de débitos imobiliários (fls. 479); demonstrativo de débitos do IPTU (fls. 480); declarações da fiscal do contrato, onde informa que não há débitos pendentes junto à Equatorial e junto ao SAAEP; portaria de nomeação da fiscal do contrato (fls. 484-488); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 489); indicação do objeto e do recurso (fls. 490) e Decreto de nomeação da Comissão Especial de Licitação (fls. 491).

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou quanto à prorrogação do prazo contratual para celebração do 6º Termo Aditivo ao contrato nº 20180043.

RECEBEMOS

Em 19/12/2023, às _____ hs.
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Cíntia R. Luz

13



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Consta dos autos, Parecer do Controle Interno opinando pelo prosseguimento do feito (fls. 496-503).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo.

É o Relatório.

DA 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. 496-503).

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:*

l - 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”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 Filho¹ 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 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 Filho², *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

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

² Obra citada. Pág. 521.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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...”. (Grifamos).

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

O órgão do Controle Interno recomendou também que este assessoramento jurídico se manifeste acerca da aplicação da cláusula de reajuste em razão da deflação do índice IGP-M. Pois bem. Quanto a este mesmo ponto, o parecer do Controle Interno se manifestou da seguinte maneira: *“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.”* (grifamos) (fls. 500).

A contratada, em resposta a prorrogação do contrato e redução do valor do aluguel, sustentou que: *“Conforme ofício nº 1584/2023, referente à autorização para aditamento do contrato nº 20180043, informo que AUTORIZO O ADITAMENTO, porém, referente à solicitação de redução do valor do imóvel, contrato nº 20180043, venho informar que NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DO VALOR CONTRATUAL, considerando a situação de que o IGPM (índice geral de preço do mercado) esta apresentando deflação, nos últimos doze meses, mesmo assim, não vislumbro possibilidade de redução do valor do aluguel.”* (fl. 469).

Apesar da negativa da contratada quanto a proposta da SEMAS de redução do valor do aluguel mensal, vale registrar que o contrato inicial assinado em 19 de janeiro de 2018 previu a cláusula de reajuste, consoante fl. 66.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



reajustamento de preços, eis que imperioso para sanar as variações periódicas dos valores do custo do contrato, 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 Sílvia de Salvo Venosa, 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. VENOSA, Sílvia de Salvo. Direito civil: *parte geral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 368.

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 processado, a cargo do setor competente, a aplicação do reajuste a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme estabelecido previamente (Cláusula Sétima - Parágrafo Terceiro do Contrato Administrativo - fl.66)** e acima exposto.

Por fim, para melhor instruir o procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas 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 renovação do contrato administrativo de locação celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas, através da SEMAS (locatária) e VANNESSA LIMA ROCHA (locadora), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 19 de dezembro de 2023.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

KÊNIA TAVARES DE OLIVEIRA
PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO