

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

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20240760. Processo de inexigibilidade de licitação de nº 6.2024-002 SEMED.

Objeto: Locação do imóvel, com a finalidade de instalação do Centro de Ensino Personalizado de Jovens e Adultos - CEPEJA II - Castro Alves, localizado na Avenida Kaena, nº 1281, Qd. 17, Lt. 20, no Bairro Novo Horizonte, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, prorrogando o prazo em mais 12 (doze) meses e o valor em mais R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais).

Interessado: A própria Administração.

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre a solicitação do 1º aditivo ao contrato de nº 20240760, requerido pela Secretaria Municipal de Educação - SEMED, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação nº 6.2024-002 SEMED, que tem como objeto a locação do imóvel, com a finalidade de instalação do Centro de Ensino Personalizado de Jovens e Adultos - CEPEJA II - Castro Alves, localizado na Avenida Kaena, nº 1281, Qd. 17, Lt. 20, no Bairro Novo Horizonte, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Secretaria Municipal de Educação - SEMED, solicita a renovação do contrato de locação nº 20240760, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio da justificativa anexa ao memorando nº 399/2025, solicitou a renovação do contrato em tela, ressaltando a necessidade de continuidade da locação, bem como informou que somente esse imóvel atende as necessidades da Administração para a finalidade proposta (fls. 204-206).

O fiscal do contrato se manifestou favorável à celebração do aditivo, ressaltando que o contrato continua vantajoso para a Administração e que o espaço é o único que atende a demanda da secretaria na área de necessidade, além disso, informou que o proprietário cumpre com suas obrigações contratuais, conforme relatório de fls. 235-238. O fiscal do contrato também declarou não existirem débitos junto ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAEP e junto ao Equatorial Pará, conforme declaração juntada às fls. 239 dos autos.

A Central de Licitações e Contratos se manifestou quanto a celebração do 1º Aditivo ao contrato nº 20240760 às fls. 242 dos autos, juntando na oportunidade, a minuta do 1º termo aditivo ao contrato (fls. 243).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao contrato administrativo nº 20240760.

É o relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2. 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.

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 14.133/2021).

Há de ser ressaltado que o art. 112 da Lei 14.133/2021 estabelece que “os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem e nem revogam os prazos previstos em lei especial”. A mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de Direito Público.

Para subsidiar o entendimento supra, colacionamos os ensinamentos contidos no art. 3º, II, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

“Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.”

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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Este é o entendimento da Advocacia Geral da União, no **PARECER n. 00024/2023/CNLCA/CGU/AGU:**

*"III. As previsões sobre a duração do contrato administrativo (art. 105 e ss.) constantes da nova lei de licitações **não são aplicáveis aos contratos de locação em que a administração é locatária, considerando o disposto no art. 3º, inc. II da Lei 14.133, de 2021**, que dispõe que não se subordina à nova lei contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria, que, no caso é a lei de locações."*

O mencionado parecer, levou à emissão da Orientação Normativa nº 93/2024:

*"A vigência do contrato de locação de imóveis no qual a Administração Pública é locatária **não se sujeita aos limites constantes dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**, sendo facultado que atos normativos internos estipulem limites de vigência contratual."*

A Administração Pública, ao celebrar um contrato de locação de imóvel urbano para o exercício de suas atividades, submete se, portanto, às disposições da Lei nº 8.245/1991, sendo essa relação de natureza eminentemente privada. Diferentemente de contratos administrativos clássicos, nos quais a Administração detém uma posição de supremacia e o regime jurídico é predominantemente público, os contratos de locação seguem as normas de direito privado, salvo em situações excepcionais.

Nos termos da Lei nº 8.245/1991, os contratos de locação podem ser celebrados livremente entre as partes, respeitando-se a autonomia contratual, desde que observadas as normas mínimas estabelecidas por esta legislação. A lei prevê que as partes podem acordar livremente os prazos de vigência da locação, conforme o disposto no art. 3º, que trata da locação de imóveis não residenciais, como é o caso de imóveis locados pela Administração Pública para o exercício de suas atividades. Portanto, nada impede que a Administração e o locador, por meio de aditivo contratual, ajustem o prazo da locação de acordo com seus interesses e necessidades, desde que observadas as disposições gerais da Lei de Locações.

É importante destacar que, mesmo que a Administração Pública esteja envolvida, o contrato de locação não se submete às regras específicas de duração e prorrogação previstas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), exceto se houver disposições expressas em contrário, o que não é o caso dos contratos de locação em análise. Portanto, no caso em questão, a Administração Pública, na qualidade de locatária, e o particular, como locador, possuem a liberdade para acordar os prazos contratuais conforme suas conveniências e necessidades.

Além disso, a Lei 14.133/2021, a teor de seu art. 105 e 106, ***também prevê a possibilidade da duração de seus contratos administrativos ultrapassarem a vigência dos respectivos créditos orçamentários.***

Vejamos:

"Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro."

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 106. A Administração *poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços de fornecimento contínuos*, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a *maior vantagem econômica* vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração *deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção*;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática." (Grifamos).

E, para tanto, destacamos novamente os ensinamentos do Mestre Marçal Justen Filho¹, *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. Nesse caso, a autoridade competente deve atestar no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção.

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

¹ Obra citada. Pág. 521.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

renovação de contrato na permissão cabível de Inexigibilidade 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.

Por fim, é importante observar que a celebração de aditivos contratuais pela Administração Pública, deve ser devidamente justificada, em observância aos princípios da legalidade e moralidade. Sendo assim, tratando-se de inexigibilidade de licitação, mesmo no aditivo, deve-se observar a manutenção dos requisitos legais para que se possa contratar locação de imóvel de forma direta, quais sejam:

"Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...) V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (...)

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela." (grifo nosso)

A realização de aditivo em contrato de locação do bem imóvel deverá ser precedida de avaliação prévia que demonstre a compatibilidade do preço de locação proposto com a realidade do mercado imobiliário local.

Quanto ao preço de mercado, o legislador indica a forma pela qual a Administração deve obtê-lo para justificar a sua contratação: a avaliação prévia.

A avaliação prévia compreende procedimento regulamentado, a ser executado por profissional com habilitação técnica adequada, que, para fins de proceder à avaliação do imóvel, já considera variáveis decorrentes das características do imóvel e a prática mercadológica envolvida.

De acordo com o Decreto Municipal nº 464/2024, a avaliação prévia mercadológica:

"Art. 12. Considerando o dever de se fazer a avaliação prévia do bem, em todo caso, há a necessidade de cumprimento de normas a fim de se determinar o valor de mercado de imóveis a serem locados ou adquiridos pela Administração Pública, sendo assim, poderá ser realizada por meio de:

I - Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica (PTAM), conforme preceitua a Resolução do Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI Nº 1.066/2007, documento este, elaborado por corretor de imóveis devidamente inscrito no Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - CRECI, e, no Cadastro Nacional de Avaliadores Imobiliários (CNAI); ou

II - laudo de avaliação emitido por Comissão de Avaliação da Administração (composta por servidores), observados os critérios estabelecidos pela Associação Brasileira de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Normas Técnicas – ABNT e, considerando os padrões e parâmetros que têm como base a norma brasileira de avaliação de bens (NBR 14.653-2).

Parágrafo único. A Comissão de que trata o inciso II deste artigo deverá ser composta por profissionais devidamente habilitados (Engenheiro e/ou Arquiteto) e capacitados, com observância de suas atribuições e competências profissionais legalmente definidas, de forma a não incorrer no exercício ilegal da profissão com a finalidade de estipular o valor real de determinado bem imóvel."

Verifica-se que o laudo juntado às fls. 208-216 foi elaborado por profissional do ramo imobiliário, devendo a área técnica da SEMED averiguar se o documento cumpre todas as normas técnicas vigentes relacionadas à avaliação de imóveis.

Frise-se que a análise do preço apresentado para locação do imóvel e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, da indicação orçamentária e financeira, bem como a verificação da vantajosidade da prorrogação, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. Após análise e avaliação, o referido Órgão de Controle Interno deste Município opinará pela continuidade ou não do procedimento, analisando-se a Avaliação Imobiliária realizada no imóvel em questão (fls. 208-216), bem como sua compatibilidade com a realidade mercadológica.

Quanto à justificativa de preço em processos de Inexigibilidade de Licitação para locação de imóvel, é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva avaliação prévia, conforme acima realizado. Cumpre salientar que o trabalho consultivo não detém competência técnica para avaliar a exatidão dos critérios e parâmetros utilizados na avaliação, razão pela qual se atesta apenas a conformidade documental do processo.

Na justificativa apresentada pela Autoridade Competente consta a afirmação de que o imóvel em questão *"não tem nenhum concorrente, pois é o único com este perfil na área de necessidade"*. Entretanto, é importante enfatizar que a Inexigibilidade 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 em exame, houve a Inexigibilidade 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.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

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, estejam com o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo.



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

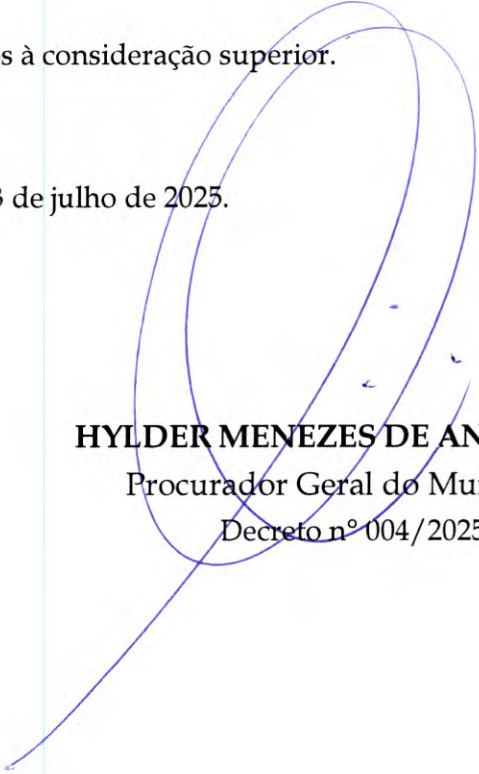
4. DA CONCLUSÃO

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, por meio da Secretario Municipal de Educação - SEMED (locatária) e o Sr. Antônio Teixeira de Sousa (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Parauapebas/PA, 3 de julho de 2025.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 197/2025


HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025