



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 104/2025

PROCESSO N.º: 9114/2025

INTERESSADO: SEMED/PMA

I – RELATÓRIO

Vieram os autos à esta Procuradoria para análise e manifestação acerca do 3º aditivo de prazo e valor do Contrato Administrativo de Aluguel de Imóvel não Residencial, pelo período de 12 (doze) meses e com o reajuste previsto contratualmente de modo anual.

É o relatório.

II – DO DIREITO

Da justificativa em usar a Lei n.º 8.666/1993

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com fins de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Temos respaldo legal para realizar a renovação do procedimento licitatório abertos na Lei n.º 8.666/1993 que ainda tenham vigência e possibilidade em aditar.

Não obstante, o marco temporal de transição dos regimes jurídicos de contratações públicas, para a plena aplicação da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito de Ananindeua, se rege pelo Decreto n.º 1.129, de 15 de março de 2023, que dispõe:

Art. 1º. Os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública de Ananindeua, direta e indireta, poderão optar por licitar ou contratar diretamente com fundamento na Lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na Lei federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e respectivos regulamentos, desde que a opção seja formalmente indicada no processo administrativo e aprovada pela autoridade competente, até o dia 31 de março de 2023.

§ 1º. Na hipótese de que trata o "caput" deste artigo, a legislação aplicada regerá a contratação durante toda sua vigência, vedada a combinação com a Lei federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 2º. Após realizada a opção de que trata este artigo e ainda durante a fase preparatória, é possível que a autoridade competente, justificadamente, decida pela realização da licitação ou contratação com fundamento na Lei federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, desde que sejam observados todos os seus requisitos.

Art. 2º. As atas de registro de preços resultantes de licitações em que tenha ocorrido a opção de que trata o artigo 1º deste decreto poderão ser utilizadas

durante o prazo de sua vigência, observado o limite legal de 01 (um) ano, sendo possível celebrar contratações ou admitir adesões, conforme estabelecido no respectivo instrumento convocatório.

Art. 3º. Os editais de licitação e os extratos das ratificações da contratação direta de que trata o artigo 1º deste decreto serão publicados no Diário Oficial do Município de Ananindeua, obrigatoriamente, até o dia 29 de dezembro de 2023. Parágrafo único. Nas hipóteses de contratação direta não sujeitas à ratificação, a celebração do contrato deve ocorrer até a data prevista no "caput" deste artigo.

Art. 4º. As contratações decorrentes de processo de credenciamento realizado com fundamento no artigo 25 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e precedidas da opção de que trata o artigo 1º deste decreto poderão ser celebradas durante o prazo de validade do credenciamento, até 29 de dezembro de 2023.

Art. 5º. Os contratos cujo instrumento tenha sido firmado sob a égide da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, continuará a ser regido quanto às suas alterações e aditivos Contratuais de acordo com as regras previstas nesta legislação revogada.

Art. 6º. Durante a vigência de Atas de Registro de Preços firmadas sob a égide da Lei Federal nº 8.666, de 1993, os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública de Ananindeua, direta e indireta, poderão aderir a estes instrumentos. [\(Dispositivo alterado pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Parágrafo único. Fica facultada a adesão de outros entes às Atas de Registro de Preço do município de Ananindeua mediante a autorização do órgão gestor. [\(Dispositivo incluído pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Art. 7º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação. [\(Dispositivo incluído pelo Decreto nº 1.590, de 01 de dezembro de 2023\)](#)

Deste modo, não há afronta legal neste caso concreto em utilizar procedimento licitatório elaborado de acordo com a Lei n.º 8.666/1993, se os requisitos forem atendidos.

O processo administrativo está seguindo o Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, II; 37; 70 e 150, I, da CF, bem como a Lei n.º 10.028/00 e a Lei Complementar n.º 101/00.

Não vislumbramos nas informações contidas nos autos elementos que possam levar à Administração Pública a rever seus atos de acordo com a Súmula 346-STF, Súmula 473-STF e Súmula 633-STF. Logo, isso nos permite convalidação a decisão administrativa para não haver solução de continuidade que afete os princípios constitucionais da administração pública descritos no art. 37, da CF/88.

Da prorrogação

É cediço que o Contrato Administrativo é regido por normas e preceitos de Direito Público, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Ressalte-se que os acordos administrativos entre a Administração e particulares devem visar sempre que possível facilitar a consecução do interesse público. Isso significa que no contrato administrativo o interesse público prepondera sobre o interesse privado, havendo supremacia da Administração, o que enseja a possibilidade de modificação e extinção unilateral da avença, a imposição de sanções ao particular e a exigência, em nome da continuidade dos serviços públicos essenciais, do cumprimento das prestações sem observância da exceção de contrato não cumprido.

Essas características - que exorbitam e derogam o direito privado - são prerrogativas da Administração, que se traduzem em alteração e rescisão unilateral do contrato, manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, possibilidade de revisão de preços e de tarifas contratualmente fixadas, inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido, controle externo e aplicação de penalidades (multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade).

Para a realização da alteração do contrato é necessário levar em consideração as peculiaridades e circunstâncias que o caso comporta. À Administração Pública cabe a aferição da conveniência e oportunidade da alteração, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade, visando, única e exclusivamente, o interesse público.

Dessa forma, constata-se a possibilidade da aplicação da hipótese prevista no art. 57, da Lei de Licitações e Contratos, desde que mantidas as demais cláusulas do contrato a fim de não trazer prejuízos para as partes.

Nesse sentido, asseveramos que a interpretação de um regramento estabelecido em um dispositivo deve ser realizada em consonância com os demais constantes não só na mesma norma, mas em todo o ordenamento jurídico, portando-se sempre, aí sem exceção, nos princípios basilares que regem o direito.

A vigência de um contrato tem início na data de sua assinatura, ou em outra posterior devidamente determinada, até o dia de sua rescisão, na hipótese de recair em data divergente daquela aprazada no termo contratual. (GASPARINI, 2007, p. 649). O.

Para melhor inteligência do texto legal, imperiosa sua transcrição integral do art. 57, §2º, da Lei Federal nº 8.666/93, que disciplina a duração dos contratos administrativos, bem como as possíveis hipóteses de prorrogação de seu prazo de vigência, como vemos a seguir:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

A regra estabelecida pelo art. 57, §2º se mostra bem clara: a duração dos contratos, em tese, deve se restringir à vigência dos respectivos créditos orçamentários, restando vedado o contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

Salienta Celso Antônio Bandeira de Mello que a própria Constituição estabelece, no seu art. 167, § 1º, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Assim, no caso de contratos que envolvam investimentos, já existe o bloqueio resultante do dispositivo constitucional. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, pp. 623 a 624).

Impende salientar que a questão da duração dos contratos não deve ser confundida com a prorrogação dos prazos nele previstos para execução das prestações. O prazo de vigência dos contratos é questão enfrentada no momento da elaboração do ato convocatório; a prorrogação do prazo para a execução das prestações é tema relativo à execução do contrato. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 569).

Neste prisma, é conveniente informar que a prorrogação do prazo contratual não pode servir de pretexto para alterar as condições anteriormente assinaladas no instrumento convocatório, de modo a burlar a licitação. A única alteração que se permite é o aumento do prazo de vigência, sua duração. As demais cláusulas devem se manter preservadas e íntegras, excetuando-se os casos previstos em lei, além da

cláusula relativa ao valor do contrato, que poderá ser acrescido conforme se acresce o tempo, nas hipóteses, por exemplo, de prestação de serviços.

De outra banda, confrontando com quaisquer desses fatos, a Administração não dispõe de faculdade para prorrogar prazos, tem o dever de fazê-lo com o fim de evitar prejuízos, visando exclusivamente ao interesse público.

Do reajuste anual

A Lei do Inquilinato determina que o contrato de aluguel será reajustado, mas não fixa por qual indexador, deixando a critério das partes a decisão. No entanto, percebe-se que a maioria dos instrumentos é reajustada pelo IGP-M. Nos últimos anos o referido índice chegou a mais de 30% de variação. Ocorre que o índice oficial da Administração Pública é o IPCA/IBGE. Diante do exposto, indagamos se é possível definir como padrão, para os futuros contratos de locação, o reajuste pelo IPCA/IBGE

Diante da ausência de um regramento legal impondo um índice ou critério de reajuste a ser aplicado aos contratos de locação, autorizando que as partes elejam aquele que melhor lhes aprouver, nada impede a Entidade Consulente de instituir o IPCA/IBGE como parâmetro/padrão a ser aplicado nas relações em que ocupa a posição de locatária/locadora.

A Lei nº 8.666/93 consigna a possibilidade de os contratos celebrados pela Administração Pública estabelecerem cláusula de reajuste, desde que os critérios para tanto sejam devidamente expressos nos instrumentos convocatório e contratual, de acordo com o disposto nos seus arts. 40, inc. XI, e 55, inc. III. Além disso, também consigna a possibilidade de serem adotados índices econômicos específicos ou setoriais.

Especificamente acerca da incidência do reajuste aos preços da locação contratada, a Lei nº 8.245/91 concede plena liberdade às partes contratantes para fixarem o novo valor contratual:

Art. 18 É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

Para tanto, será indispensável o instrumento convocatório da licitação (ou termo de dispensa, se for o caso), bem como o termo de contrato trazer cláusulas especificando que, vencido o prazo anual para reajuste do valor, a alteração do preço se dará por meio de negociação a ser entabulada entre as partes.

Logo, tendo como base o Contrato Administrativo, a **cláusula contratual** nos fala que o índice de correção é o IGPM-FGV, deste modo, concluímos que não há qualquer ilegalidade em eleger o IPCA/IBGE como índice de reajuste dos contratos de locação, sendo assim sugerido a modificação da cláusula mencionada do contrato originário no 4º termo aditivo, sendo esclarecido ao Locatário no termo de aceite da mencionada modificação.

No caso em tela, tratando-se de um imóvel que atende aos requisitos exigidos à prestação do serviço público, cuja avaliação prévia realizada aponta que a propriedade possui boa localização, contemplada de razoável infraestrutura urbana, é igualmente beneficiada por satisfatória rede de serviços comunitários e públicos, tais como: transporte coletivo, segurança pública, pequena rede de comércio, etc., se a finalidade é a satisfação do interesse público, e melhor atender a população deste Município, não se vislumbra óbices ao contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANANINDEUA**, que irá atender as necessidades da **SEMED/PMA**.

Da continuidade da dispensa de licitação

Tendo como base fundamental os princípios administrativos, impõe-se a realização de Dispensa da Licitação, nos termos do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

Art. 24: É dispensável a Licitação...

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

O mestre Marçal Justen Filho, na obra “Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 250, ressalta:

“A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber:
a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas;
b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais;
c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros do mercado.”

Logo, a base legal que fundamenta o contrato de aluguel esta pacificada, restando a aplicação do índice de correção, se for o caso, na data de aniversário do contrato.

Nesse contexto, os requisitos que devem ser atendidos no caso em tela, demonstrando a razão da escolha do imóvel e justificativa do preço, e, posteriormente, o reajuste de valor:

- 1) A locação do imóvel tem por finalidade atender ao interesse público, com a instalação da estrutura física da Secretaria Municipal de Educação de Saúde de Ananindeua, a localização do imóvel, a dimensão, edificação e destinação são fatores preponderantes a sua escolha;
- 2) O imóvel sugerido, em tese, tem condições físicas para acolher às necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Saúde de Ananindeua, conforme laudo de avaliação e relatório de visita técnica;
- 3) O laudo de avaliação de imóvel demonstra o valor do aluguel em consonância com o mercado, valor mensal este de R\$ 40.070,21 (quarenta mil e setenta reais e vinte e um centavos).

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, no dizer do ilustre mestre Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág.295).

Ora, *in contesti* o proprietário tem liberdade plena para dispor acerca do valor que pretende requerer em virtude de eventual locação do imóvel, bem como realizar a proposta que melhor lhe convier, ao contrário do que se impõe à Administração Pública que somente pode agir dentro dos limites autorizados na Lei, razão pela qual tem o dever de buscar a proposta mais vantajosa dentro do critério de razoabilidade. Sendo o mesmo entendimento para escolha do índice de correção do referido contrato.

Não se pode olvidar que existem alguns fatores que influenciam diretamente nos preços dos aluguéis, alguns deles de cunho subjetivo do proprietário, bem como, se for considerada a destinação do imóvel a ser locado já que não será utilizado para fins não residenciais, com eventual risco de dano dado ao fluxo de pessoas.

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, o Administrador deve atender ao princípio da razoabilidade, que tem cabimento no exercício da discricionariedade

administrativa. Há discricionariedade quando a lei confere ao administrador público porção de liberdade, para que este, mediante critérios de conveniência e oportunidade, possa escolher a alternativa mais adequada à solução do caso que lhe é apresentado. Tal escolha a ser realizada pelo administrador há de atender ao princípio em tela, bem como ao princípio da proporcionalidade, ou seja, a proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar.

Não obstante, devemos observância ao disposto no art. 26, da Lei n° 8.666/93, a seguir:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei n° 11.107, de 2005).

Ressaltamos que a publicidade é obrigatória como requisito de eficácia da atividade administrativa, a fim de facilitar o controle e possibilitar a execução.

Ainda, o mesmo dispositivo ressalta os elementos que devem compor o processo, no que couber:

Art. 26...

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei n° 9.648, de 1998)”

Depreende-se do dispositivo retro mencionado que no caso de locação de imóvel deve estar configurada a razão da escolha do imóvel e a justificativa do preço respectivo. E neste cotejo. A justificativa para reajuste de valor de aluguel com o respectivo índice a ser aplicado sobre o valor do contrato pago mensalmente.

Examinando os autos em questão no estado em que se encontra, vemos a Aplicação do Princípio Constitucional da Eficiência e da Moralidade descritos no art. 37, da CF/88, evidenciando que os atos administrativos estão vigentes.

A legislação vigente, nos fala que deve ser observado o prazo de vigência que não deve superar o lapso temporal de 12 (doze) meses, segundo o art. 57, da Lei n.º 8.666/93; apesar dos arts. 34 e 35, da Lei n.º 4.320/64, nos falarem que despesas e receitas pertencem ao exercício financeiro que ocorrerem, bem como pelo entendimento da doutrina que nos diz que a vigência pode ser de qualquer prazo de acordo com o art. 3º, da Lei n.º 8.245/1991 (Lei do Inquilinato). Porém para efeitos dos arts. 70 e 165, da CF/88 seria recomendável a observação dos elementos do controle e o planejamento orçamentário quanto a vigência quando o lapso temporal de utilização do imóvel ultrapassar um exercício financeiro.

Nesta linha, diante da diversidade de posições, poderia a Administração decidir pela prorrogação anual através de termo aditivo (se o instrumento contratual estabelece o prazo de um ano para a prorrogação da locação) ou assinatura de novo contrato, com justificativa da dispensa de licitação. Ao término do contrato de locação, a Administração pode firmar novo contrato a fim de permanecer no imóvel locado.

Deste modo, a análise jurídica se ateve em análise a possibilidade jurídica em realizar o reajuste de valor do contrato de aluguel de acordo com o índice; não adentrando em mérito de ato administrativo de aplicação do índice sobre o valor do aluguel, mas admitindo sua possibilidade de execução, de acordo com a aplicação do Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, Inciso II; 70 e 150, Inciso I, da CF/88 e do Princípio do Devido Processo Legal descrito no art. 5º, LIV, da CF/88.

III - DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer jurídico. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Logo, o parecer é técnico opinativo, não havendo a obrigatoriedade do Gestor em segui-lo, tendo em vista que a decisão final de modo discricionário cabe ao mesmo.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e os princípios da Administração Pública e do Controle, a Procuradoria **SE MANIFESTA PELA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DO 3º ADITIVO DE PRAZO E VALOR DO CONTRATO DE ALUGUEL DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL.**

OPINAMOS PELA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO REAJUSTE DO VALOR DO ALUGUEL MEDIANTE A INCIDÊNCIA DO IPCA/IBGE COMO ÍNDICE DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE ACORDO COM A DATA DE VENCIMENTO MENSAL POR SEGUIR O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE, DEVENDO HAVER A CONTINUIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

No mesmo cotejo, **OPINAMOS QUE DEVE SER ENCAMINHADO OS AUTOS PARA CIÊNCIA E ACATO DA ORDENADORA DE DESPESA, DO PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO E POSTERIORMENTE, PARA A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PARA ELABORAÇÃO DE PARECER.**

É o parecer. S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 27 de Fevereiro de 2025.

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

Procurador Municipal
Portaria n.º 004/2021-PGM