



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO



EMENTA: 1º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20210788 - Dispensa de Licitação nº 7/2021-002 SEHAB.

Objeto: Locação de um imóvel destinado para atender a Diretoria de Projetos de Interesse Social - Unidade Cidade Jardim, do Fundo Municipal de Habitação e de Interesse Social (FMHIS), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração.

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela SEHAB), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na Locação de um imóvel destinado para atender a Diretoria de Projetos de Interesse Social - Unidade Cidade Jardim, do Fundo Municipal de Habitação e de Interesse Social (FMHIS), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEHAB, solicita a prorrogação (1º TAC) do contrato de locação nº 20210788 em mais 12 (doze) meses, no valor total de R\$ 109.200,00 (cento e nove mil e duzentos reais).

A SEHAB apresentou a justificativa para o aditivo através do memo nº 919/2022, nos seguintes termos: *"Considerando que a preferência de aditivo pelo imóvel supracitado, ainda se justifica pelo fato de o mesmo atender às necessidades desta Secretaria, compondo um conjunto de iniciativas que visam promover aos usuários **acessibilidade** sendo que o mesmo se encontra na proximidade das rotas das linhas regulares de transportes coletivos, facilitando assim o seu acesso, **local amplo, arejado e iluminado** que proporcione condições aceitáveis de **conforto e segurança**. Considerando o exposto, o interesse público e a finalidade da Administração, do aditivo se justifica para manutenção das atividades desenvolvidas pela **Diretoria de Projetos de Interesse Social**, entre os quais se encontra o **Setor de Cadastro** sendo que este Setor destina-se a atender as demandas dos beneficiários em situação de vulnerabilidade social, e que se enquadrem nos parâmetros legais e necessários para fazerem jus aos benefícios concernentes à utilização dos projetos sociais, cadastro de beneficiários e do subsídio financeiro para complementação ou quitação de imóveis residenciais na hipótese de financiamentos realizados pelos mutuários de baixa renda, conforme o disposto no art. 3º da Lei Municipal nº 4.386, de 26 de agosto de 2009, redação acrescida pela Lei Municipal nº 4.828, de 19 de novembro de 2019 Considerando, que o direito à moradia passou a ser um item fundamental pela Declaração dos Direitos Humanos, e uma premissa básica, incorporada à Constituição Federal a partir do ano 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, com a seguinte redação: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". Sendo que, um dos motivos para a inclusão do direito à moradia na Constituição é a associação direta dele com o princípio da dignidade da pessoa humana. Ao relacionar a necessidade de uma moradia com a aquisição de uma vida digna, entende-se o direito à moradia como um direito social - que vai além do individual e por isso, relevante para toda a sociedade. A lei que foi incorporada à Constituição é clara: É dever do Estado garantir esse direito". Mas antes mesmo de o direito à moradia ser incorporado a ela, o artigo 23 já considerava a garantia à moradia como um dever da União, dos estados e dos municípios. "promoção e implementação de programas para **construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico" e o "combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos Considerando que não houve nenhum fato conhecido por essa administra que desabone a conduta da empresa contratada, que a locação esta sendo prestada pela contratada com responsabilidade e atenção aos termos contratuais. Contudo, a presente solicitação do aditivo por igual prazo e valor ao contrato, e, ressaltamos que em obediência ao referido decreto, quanto a redução no valor do aluguel, através do **ofício nº 518**, o qual foi aceito por parte do proprietário por igual prazo e valor e, manifestado através de resposta ao ofício, no qual concorda pela*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



continuidade da locação. No que se refere quanto a redução no valor do aluguel, o proprietário diante da solicitação, se manifestou contrário ao pedido de redução do valor, permanecendo para tanto, o atual valor mensal avençado no instrumento contratual. Considerando a ampla pesquisa de mercado realizada, a Secretaria Municipal de Habitação, concluiu que o imóvel localizado na Av. Dr. Alfredo Amâncio Filho, Quadra, 178, Lote, 11, Bairro: Cidade Jardim, continua apresentando-se com preço vantajoso à Administração, conforme as avaliações de mercado, anexas ao processo. O valor mensal de R\$ 9.100,00 (nove mil e cem reais) é vantajoso e coerente com o praticado no mercado local. Considerando o valor proposto para a continuidade da locação do imóvel supracitado, o mesmo apresenta-se economicamente vantajoso para Administração, haja vista que o valor mensal a executar a partir da autorização do aditivo continua o mesmo valor praticado anteriormente, conforme resposta apresentada pela proprietária do imóvel. Ainda, considerando a vantajosidade na prorrogação do contrato. Neste sentido, o imóvel em tela continua atendendo as necessidades da Diretoria de Projetos de Interesse Social, entre os quais se encontra o Setor de Cadastro para o desenvolvimento das atividades a que se destinam, quanto ao o dever de cuidar da coisa pública. Isso, significa dizer que deve ser utilizada a solução mais eficiente e mais econômica. Sendo assim, atesto para os devidos fins a necessidade da continuidade do referido contrato, a fim de que não sejam interrompidos os atendimentos aos benefícios sociais e sejam oferecidas as condições dignas mínimas de atendimento. Diante do exposto, venho solicitar que sejam tomadas as providências necessárias para o ADITAMENTO DE IGUAL PRAZO E VALOR ao contrato nº 20210788, tendo sua vigência prorrogada até 16 de dezembro de 2023, conforme, cláusula quinta do referido contrato".

O fiscal do contrato se manifestou pela prorrogação do contrato às fls. 143-144, atestando que o contratado vem cumprindo todas as cláusulas contratuais.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou quanto a prorrogação do prazo contratual para celebração do 1º Termo Aditivo ao contrato nº 20210788.

Consta nos autos o Parecer do Controle Interno opinando pelo prosseguimento do feito.

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.



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



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.

Contudo, a Lei nº 8.666/93 não prevê procedimentos ou requisitos específicos para a realização dessa avaliação. Há, sim, atos infra legais regulamentando o tema nas mais diversas esferas. Seguindo as diretrizes constantes da NBR 14.653, para fins de apurar o valor de mercado do bem, o profissional habilitado já deve considerar os valores praticados para imóveis em condições semelhantes na região. Até por conta disso não há que se fazer pesquisas de preços mediante contato com imobiliárias, verificação do valor do m² na região, etc.

Justamente em razão de o procedimento de avaliação prévia envolver uma coleta de dados do mercado, é questionável contratar mais de uma empresa/profissional de avaliação para realizar laudos no mesmo imóvel. O Tribunal de Contas da União votou pela improcedência de representação que noticiava irregularidade na aquisição de imóvel por dispensa de licitação em razão da não realização de três avaliações, uma vez que "o art. 24, inc. X, da Lei nº 8.666/93 prevê a realização de somente uma avaliação prévia do imóvel, o que foi cumprido" (TCU, Acórdão nº 549/2011, 2ª Câmara).

Quanto à justificativa de preço em processos de dispensa 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.

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, coube 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 opinou pela continuidade do procedimento, o que denota regularidade à Avaliação Imobiliária realizada no imóvel em questão, confirmando, assim, que o preço apresentado na proposta do locador a ser contratado é compatível com a realidade mercadológica, tendo se manifestado favoravelmente no Parecer de fls. 153-161.

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 (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

§ 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 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

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



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 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.*

Entretanto, para melhor instruir o procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas aos autos; que sejam atualizadas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo e que seja juntada a certidão negativa de natureza tributária.

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**



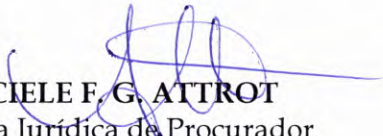
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



SEHAB (locatária) e a Sra. Renilda Alexadrina de Jesus Nascimento (locador), desde que cumprida a recomendação desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 01 de dezembro de 2022.


ANE FRANCIELE F. G. ATTROT
Assessora Jurídica do Procurador
Dec. 490/2017


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021