

### PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 2° Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20210555. Dispensa de Licitação nº 7/2021-001 SEHAB.

Objeto: Locação de 01 (um) imóvel, localizado na Rua 70, Quadra 82, Lote 05 Bairro Jardim Canadá, destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, no Município de Parauapebas, Estado do Pará. Interessado: A própria Administração.

Versa o presente feito sobre o processo de Licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação de 01 (um) imóvel, localizado na Rua 70, Quadra 82, Lote 05 Bairro Jardim Canadá, destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEHAB, solicita a renovação (2º TAC) do contrato de locação nº 20210555, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEHAB apresentou a justificativa para a renovação do contrato de locação às fls. 200-201 por meio do memorando nº 732/2023 SEHAB.

Descata-se ainda que o proprietário do imóvel aceitou a renovação do contrato, conforme declaração de fl. 213.

A Comissão Permanente de Licitação com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 se manifestou à celebração do 2º Termo Aditivo ao contrato (fl. 245).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao contrato administrativo nº 20210555, assinado em 04 de outubro de 2021.

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.





### PARECER JURÍDICO

EMENTA: 2º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20210555. Dispensa de Licitação nº 7/2021-001 SEHAB.

Objeto: Locação de 01 (um) imóvel, localizado na Rua 70, Quadra 82, Lote 05 Bairro Jardim Canadá, destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, no Município de Parauapebas, Estado do Pará. Interessado: A própria Administração.

Versa o presente feito sobre o processo de Licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação de 01 (um) imóvel, localizado na Rua 70, Quadra 82, Lote 05 Bairro Jardim Canadá, destinado ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEHAB, solicita a renovação (2º TAC) do contrato de locação nº 20210555, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEHAB apresentou a justificativa para a renovação do contrato de locação às fls. 200-201 por meio do memorando nº 732/2023 SEHAB.

Descata-se ainda que o proprietário do imóvel aceitou a renovação do contrato, conforme declaração de fl. 213.

A Comissão Permanente de Licitação com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 se manifestou à celebração do 2º Termo Aditivo ao contrato (fl. 245).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao contrato administrativo nº 20210555, assinado em 04 de outubro de 2021.

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.

Centro Administrativo, S/N, Morro dos Ventos, Parauapebas – PA
CEP.: 68.515-000 Fone: 94 346-2141 E -mailpmp@parauapebas.pa.gov.br



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 a indicação de dotação 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 favoravelmente ao aditamento (fls. 248-256).

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,  $\S$  3°, 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:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, <u>de locação em que o Poder Público seja locatário</u>, 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.

\_

2

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



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 a indicação de dotação 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 favoravelmente ao aditamento (fls. 248-256).

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:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, <u>de locação em que o Poder</u> <u>Público seja locatário</u>, 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 § 3°, 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.

10100

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



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 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

\_

Mula

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Obra citada. Pág. 521.



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 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

Much

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Obra citada. Pág. 521.



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, consequentemente, 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, verifica-se que não há a autorização do comitê de contingenciando e monitoramento de gastos – CCMG, conforme diretrizes constantes no Decreto nº 494, de 25 de maio de 2022 e posterior alteração do mesmo, através do Decreto nº 530, de 16 de maio de 2023, senão vejamos:

"Art. 2° (...)

§3º <u>Considera-se autorizado</u> o requerimento de instauração e/ou andamento de processo licitatório ou qualquer medida que implique em gastos pelo poder público, submetido à análise do comitê de que trata este artigo, <u>quando estiver assinado por, no mínimo, 04 (quatro) membros</u>".

Ocorre que, o memorando nº 6564/2023 - GABIN/CCGM (fl. 198), apesar de constar a assinatura de alguns membros do referido comitê, o teor do documento apenas encaminha o pedido formulado pela SEHAB à Central de Licitações e Contratos - CLC, não constando a EXPRESSA AUTORIZAÇÃO no mesmo. Importante ressaltar, que apenas o carimbo de "AUTORIZADO" por um dos membros do comitê, não considera-se autorizado o requerimento de instauração e/ou andamento de processo licitatório, de acordo com o decreto supramencionado.

Nesse toar, recomenda-se que seja anexado aos autos a <u>autorização expressa</u> do comitê de contingenciando e monitoramento de gastos – CCMG, assinado por, no mínimo, 04 (quatro) membros do comitê.

Recomenda-se ainda, que seja comprovada a inscrição no Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI) dos corretores que emitiram as avaliações mercadológicas; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas aos autos, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo, em especial a Certidão Negativa de Débitos Imobiliária que encontra-se vencida.

#### 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

br Hou

4



<u>Administração</u>. 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, consequentemente, 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, verifica-se que não há a autorização do comitê de contingenciando e monitoramento de gastos - CCMG, conforme diretrizes constantes no Decreto nº 494, de 25 de maio de 2022 e posterior alteração do mesmo, através do Decreto nº 530, de 16 de maio de 2023, senão vejamos:

"Art. 2° (...)

§3º Considera-se autorizado o requerimento de instauração e/ou andamento de processo licitatório ou qualquer medida que implique em gastos pelo poder público, submetido à análise do comitê de que trata este artigo, quando estiver assinado por, no mínimo, 04 (quatro) membros".

Ocorre que, o memorando nº 6564/2023 - GABIN/CCGM (fl. 198), apesar de constar a assinatura de alguns membros do referido comitê, o teor do documento apenas encaminha o pedido formulado pela SEHAB à Central de Licitações e Contratos - CLC, não constando a EXPRESSA AUTORIZAÇÃO no mesmo. Importante ressaltar, que apenas o carimbo de "AUTORIZADO" por um dos membros do comitê, não considera-se autorizado o requerimento de instauração e/ou andamento de processo licitatório, de acordo com o decreto supramencionado.

Nesse toar, recomenda-se que seja anexado aos autos a autorização expressa do comitê de contingenciando e monitoramento de gastos - CCMG, assinado por, no mínimo, 04 (quatro) membros do comitê.

Recomenda-se ainda, que seja comprovada a inscrição no Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI) dos corretores que emitiram as avaliações mercadológicas; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas aos autos, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo, em especial a Certidão Negativa de Débitos Imobiliária que encontra-se vencida.

#### 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 SEHAB (locatária) e Uillian Luiza Oliveira (locador), <u>desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral</u>.

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

Parauapebas/PA, 29 de setembro de 2023.

NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES

Assessora Jurídica de Procurador Dec. 069/2017 CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA Procuradora Adjunta do Município Dec. 142/2023



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 SEHAB (locatária) e Uillian Luiza Oliveira (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 29 de setembro de 2023.

LOURENÇO RODRIGUES PONTES

Assessora Jurídica de Procurador Dec. 069/2017

Procuradora Adjunta do Município

Dec. 142/2023