

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº. 20212112

INTERESSADA: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: 1º ADITIVO DE PRAZO DE CONTRATO

1

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20212112.
DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME.
PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE
IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE
ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2
DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO
"ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED.
PEDIDO DE ADITIVO CONTRATUAL.
PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE CONTRATO POR
12 (DOZE) MESES. POSSIBILIDADE. ASPECTOS
FORMAIS OBSERVADOS. OPINIÃO PELO
DEFERIMENTO.

I - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada,

a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as

questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II - DO RELATÓRIO

O Fundo Municipal de Educação, na pessoa de seu Secretário, submete à apreciação desta Assessoria Jurídica o presente processo licitatório, no qual se requer análise jurídica acerca da legalidade do segundo aditamento de prazo de instrumento contratual referente ao contrato de **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED**, de propriedade de EDNA SANTOS COELHO, em virtude da solicitação de prorrogação contratual realizada pela Secretaria Municipal de Educação.

Prefacialmente, assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O processo chegou a esta Assessoria Jurídica acompanhado dos seguintes documentos de maior relevância:

- Despacho do Secretário Municipal de Educação ao Prefeito Municipal solicitando aditivo ao **Contrato nº. 20212112** pelo prazo de 12 (doze) meses;
- Autorização do Prefeito Municipal solicitando instauração de procedimento administrativo, requisitando dos setores competentes prévia manifestação, para atendimento da presente requisição, bem como que fossem

remetidos os autos aos Setores Competentes para atendimento da presente requisição, observado aos ditames legais;

- Termo de Instauração de Processo Administrativo para Aditamento de Contrato assinado pelo Secretário Municipal de Planejamento e Finanças a fim de acompanhar os trâmites da fase interna do Procedimento Administrativo que objetiva o Aditamento do Contrato nº. 20212112, oriundo do Processo Licitatório na Modalidade DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME, cujo objeto é: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED**, com vistas a atender à Solicitação da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, conforme justificativas acostadas nos autos;

- Ofício da SEMED à Contratada informando que o GESTOR da Prefeitura Municipal **AUTORIZOU** o Aditamento do Prazo de Vigência do Contrato nº. 20212112, firmado com a empresa, a fim de garantir a continuidade na **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED** com o prazo de vigência até 31 de dezembro de 2023, mantendo as mesmas condições ora estipuladas no Contrato Administrativo Original e solicitando que se manifestasse FAVORÁVEL OU DESFAVORÁVEL ao pleito em tela;

- Termo de Aceite de **EDNA SANTOS COELHO**, garantindo a manutenção dos preços e condições estabelecidas no instrumento contratual com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2023;

- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, válida até 24 de junho de 2023;

- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, válida até 24 de junho de 2023;

- Certidões Negativas de Natureza Tributária e Não Tributária da Secretaria do Estado da Fazenda do Governo do Estado do Pará, válida até 24 de junho de 2023;

- Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Municipais e à Dívida Ativa do Município emitida em 26 de dezembro de 2022, válida por 90 (noventa) dias;

- Despacho do Secretário Municipal de Planejamento e Finanças ao Departamento de Contabilidade solicitando informações acerca da(s) Dotação(ões) Orçamentária(s) e prévia manifestação sobre a existência de recursos orçamentários para o Processo Administrativo em questão, para Aditamento do Contrato nº 20212112, no presente exercício, cujo objeto é: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED;**

- Resposta do Departamento de Contabilidade ao Secretário Municipal de Planejamento e Finanças informando a existência de Crédito Orçamentário para atender as despesas com o Aditamento do Contrato nº. 20212112, oriundo do Processo Licitatório DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME, cujo Objeto é: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED** e informando a dotação orçamentária que será consignada;

- Despacho do Secretário Municipal de Planejamento e Finanças encaminhando ao Prefeito os autos do Processo Administrativo de Aditamento do

Contrato nº. 20212112, oriundo do Processo Licitatório **DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME**, cujo objeto é: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED**, devidamente formalizado, com todas as normas cumpridas e prévia manifestação sobre a existência de recursos orçamentários, assim como todos os documentos em anexo;

- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização para Alteração Contratual do Secretário Municipal de Educação autorizando a realização de Aditamento Contratual com a utilização de recursos oriundos do orçamento vigente nas Dotações Orçamentárias supramencionadas;

- Despacho solicitando Parecer desta Assessoria Jurídica sobre a legalidade para Aditamento do **Contrato nº. 20212112** com **EDNA SANTOS COELHO**, referente ao objeto: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED**;

Era o que cumpria relatar.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem, o **CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20212112** tem por objeto a **“LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA ABRIGAR O CENTRO DE ATENDIMENTO CLÍNICO**

ESPECIALIZADO-CACE 2 DESTINADO À IMPLANTAÇÃO DO PROJETO "ACOLHENDO E TRANSFORMANDO VIDAS" DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED", no âmbito do Município de Itupiranga/PA.

7

Ressalta-se que este é o primeiro aditivo contratual, solicitando a prorrogação do prazo de vigência até 31 de dezembro de 2023.

Versam os presentes autos acerca da análise da legalidade de prorrogação de contrato decorrente da **DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 07/2021-31-FME**, firmado entre o Fundo Municipal de Educação e **EDNA SANTOS COELHO**.

Nos contratos celebrados pela Administração Pública pode-se falar em prorrogação por acordo entre as partes, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses dos incisos do art. 57, caput ou dos incisos do §1º, também desse artigo.

Assim, a prorrogação de prazo deve resultar do consenso entre as partes contratantes, ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, consoante, para estas duas exigências, determina o §2º do art. 57 da Lei das Licitações e Contratos.

Pois bem, nas espécies contratuais da Administração, o professor Hely Lopes Meirelles classifica o contrato de locação celebrado pelo Poder Público como contrato semipúblico, a saber:

“Contrato semipúblico é o firmado entre a Administração e o particular, pessoa física ou jurídica, com predominância de normas pertinentes do Direito Privado, mas com formalidades previstas para ajustes administrativos e relativa supremacia do Poder Público”.

Desse modo, 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.

8

Corroborando com esse entendimento, Jessé Torres Pereira Junior:

“Posicionando-se o ente público ou a entidade vinculada como locatário, predominará no respectivo contrato regime de direito privado, porém, ainda assim, certas regras administrativas terão de constar do ajuste, como, por exemplo, cláusula indicativa dos recursos orçamentários que atenderão às despesas do contrato (v. art. 62, §3º, c/c art. 55, V), uma vez que a Administração não pode contratar sem amparo no orçamento (CF/88, art. 167, III) - norma de ordem pública por excelência, inafastável pela vontade dos contraentes”.

Desse modo, fica excluído o referido art. 57, que delimita a duração dos contratos administrativos à vigência dos respectivos créditos orçamentários e limita as prorrogações de serviços contínuos em sessenta meses.

Outro não é o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro quando enumera os contratos não atingidos pelas restrições do art. 57:

“E não se aplica ainda aos contratos de direito privado celebrados pela Administração, porque o artigo 62, §3º, ao determinar a aplicação, aos mesmos, das normas da Lei nº 8.666/93, fala expressamente nos artigos 55 e 58 a 61, pulando, portanto, o artigo 57, pertinente ao prazo”.

Nessa linha de inteligência é a posição do doutrinador Leon Fredja Szklarowsky, esposada em artigo denominado “Duração do Contrato Administrativo”, publicado na revista trimestral Âmbito Jurídico:

9

“Os contratos de locação em que o poder público é locatário, de seguro, de financiamento, de “leasing” e aqueles, cujo conteúdo seja regido, preponderantemente por disposição de direito privado, submetem-se às normas desta lei, não se lhes aplicando, porém, o artigo 57, que trata do prazo contratual. Leia-se que a aplicação das normas privadas se dá na mesma proporção que as normas de direito público e não como pretende o dispositivo equivocadamente”.

Incidem, no que couber, os artigos 55 (cláusulas essenciais), 58 (cláusulas extravagantes), 59, 60 e 61 (formalidades), além das normas gerais.

Consequentemente, não há restrição quanto ao prazo, submissos que ficam à lei própria - lei de locação predial urbana, legislação de seguros, financiamento etc.

Esses contratos poderão ser feitos para um prazo superior à duração o exercício orçamentário, porque expressamente afastados das amarras do artigo 57, adequando-se à lei própria, no que não colidir com as regras especiais.

No âmbito dos tribunais de contas, como o Tribunal de Contas de Santa Catarina, tem-se ensejado interpretações em consonância com a doutrina acima exposta:

“Nada obsta que o Poder Público efetue locação de imóvel com pessoa jurídica e/ou física, utilizando-se



da figura da dispensa de licitação, na forma como dispõe o artigo 24, inciso X da Lei 8.666/93; e com fundamento no artigo 62, § 3º, inciso I, da Lei das Licitações, a restrição imposta à renovação de contratos por força do disposto no artigo 57 não é aplicável na locação de imóveis”. (Processo nº 5515. Prejulgado nº 0318 Processo nº CON-TC0016901/32 Parecer: COG-651/93 Relator: Conselheiro Dib Cherem Data da Sessão: 14/03/1994)

Ora, a satisfação de determinadas necessidades estatais pressupõe a utilização de mecanismos próprios e inerentes ao regime privado, subordinados inevitavelmente a mecanismos de mercado. As características da estruturação empresarial conduzem à impossibilidade de aplicar o regime de direito público, eis que isso acarretaria a supressão do regime de mercado que dá identidade a contratação ou o desequilíbrio econômico que inviabilizaria a empresa privada.

Em se tratando do objeto “LOCAÇÃO”, oportuno transcrever-se o entendimento sedimentado pela Orientação Normativa nº 6, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União:

“A VIGÊNCIA DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS, NO QUAL A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É LOCATÁRIA, REGE-SE PELO ART. 51 DA LEI Nº 8.245, DE 1991, NÃO ESTANDO SUJEITA AO LIMITE MÁXIMO DE SESSENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993”.

Desse modo, e em harmonia ao entendimento do Acórdão nº 170/2005 do TCU, no particular dos contratos de locação firmados pela Administração Pública, temos que à mesma estende-se o disposto na Lei do Inquilinato, Lei nº 8.245/91, sobretudo, o disposto no seu artigo 51 que trata sobre a vigência contratual.

Quanto aos requisitos para prorrogação, andemos a cada um em separado; Primeiro: há manifestação positiva de vontade do contratado e Segundo: há justificativa e há prévia autorização nos termos do art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

11

O Tribunal de Contas da União, conforme a sua jurisprudência (Decisão nº 473/1999 - Plenário) determina a observância do disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, somente se permitindo prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua por iguais e sucessivos períodos, desde que sejam obtidos preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Quanto à possibilidade de prorrogação, tendo em vista a previsibilidade encartada na cláusula quinta do contrato, faz-se possível. A indagação de ser ou não um serviço contínuo é tênue; todavia, de acordo com a justificativa colacionada parece ser válida a prorrogação, nos termos do entendimento do TCU acima exposto.

Conforme dispõe o §2º, do art. 57, da Lei nº. 8.666/93, toda prorrogação de prazo deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. Verifica-se dos autos que o dispositivo foi cumprido pela autoridade competente.

Não foi confirmada a existência de dotação orçamentária para cobertura das despesas oriundas da celebração do Segundo Termo Aditivo que se pretende firmar, conforme exigência do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, o que precisa ser providenciado.

Aplica-se, pelas razões acima expostas, a presente locação o mandamento contido no inciso II do art. 57 da Lei nº. 8.666/93, em que os contratos que têm por objeto a prestação de serviços a serem executados de forma contínua podem

ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração pública, ou seja, analisando-se o tempo de vigência que se deseja prorrogar e o permissivo legal, verifica-se que o pedido encontra respaldo normativo para subsidia-lo, devendo-se atentar para a apresentação de justificativa e de autorização da autoridade competente para tanto, motivo pelo qual a Administração pode seguir seus preceitos e aditivar contratos firmados na forma da lei.

12

IV - DA CONCLUSÃO

Por fim, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa assessoria jurídica, podendo ser realizado o Termo Aditivo ao Contrato nº 20212112 para prorrogar a vigência do mesmo por mais 12 (doze) meses, a ser utilizado pela Secretaria Municipal de Educação, nos termos da Lei nº 8.666/93 e demais instrumentos legais citados.

É o PARECER, S.M.J., que submetemos à consideração da Autoridade superior.

Itupiranga/PA, 15 de dezembro de 2022.

Carol Iarla Leal Leite
Advogada
OAB/PA nº 13.402

Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de Itupiranga/PA - SEMED