



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20210615. Dispensa de Licitação nº 7/2021-003 SEMSA.

Objeto: Locação do imóvel localizado na Rua Rio de Janeiro, nº 13D, Bairro Rio Verde, destinado ao funcionamento do arquivo da Secretaria Municipal de Saúde, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Parecer Conclusivo

Interessado: A própria Administração.

1. DO OBJETO DO PRESENTE PARECER

Versa o presente feito sobre o processo de licitação requerido pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na Locação do imóvel localizado na Rua Rio de Janeiro, nº 13D, Bairro Rio Verde, destinado ao funcionamento do arquivo da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMSA, solicita a prorrogação (1º TAC) do contrato de locação nº 20210615, com vista a alterar o valor do contrato e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à prorrogação do prazo contratual e recomendou a celebração do 1º Termo Aditivo ao contrato nº 20210615.

O órgão do Controle Interno se manifestou pela continuidade do procedimento às fls. 168-176.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo de nº 20210615.

Sendo esta a síntese do essencial, passa-se ao mérito.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, ou seja, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata.

Assim, considerações de índole técnica, como a escolha de produtos, serviços, projetos, avaliação de preços, avaliação de quantitativos, justificativa da contratação, bem como quaisquer juízos de conveniência e oportunidade envolvidos na contratação, por consistirem no próprio mérito administrativo, são de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente e, mais de perto, dos setores técnicos que lhe prestaram auxílio, não cabendo a este departamento atuar em substituição às suas dought atribuições.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpra-se 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.

Verifica-se que o Secretário - Sr. Gilberto Regueira Alves Laranjeiras Dec. nº 629/2019, trouxe as justificativas e fundamentos quanto à necessidade de se aditar o presente contrato administrativo de nº 20210615 pela segunda vez, expressando em síntese a seguinte forma:

Com nossos cordiais cumprimentos, encaminhamos, em anexo, a documentação necessária a fim de proceder aditivo por igual prazo e valor, por mais 12 (doze) meses do contrato nº 20210615, celebrado com o Sr. Rosivaldo Pereira dos Santos, cujo objeto é locação do imóvel localizado na Rua Rio de Janeiro, nº 13D, Bairro Rio Verde, no Município de Parauapebas, no Estado do Pará, destinado ao funcionamento do Arquivo da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA. No intuito de garantir a continuidade do funcionamento do Arquivo para que continue atendendo com eficiência a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde-SEMSA, tendo em vista que trata-se de uma estrutura com características adequadas a fim de atender a demanda, com instalação adequada para o funcionamento do referido setor, conforme justificativa no relatório do fiscal do contrato. Conforme se pode constatar pela documentação apresentada pela área solicitante, há a comprovação de que o valor praticado encontra-se abaixo da avaliação apresentada por 3 (três) corretores (especialistas), estando, portanto, dentro da razoabilidade dos aluguéis naquela região. O valor atual do contrato (mensal e anual respectivamente R\$ 7.000,00 e R\$ 84.000,00) será mantido, entretanto, deverá ser reajustado pelo índice IGP-M, referente ao período outubro/2022 a outubro/2023 (12 meses) tão logo seja atingido o período necessário para tal."

Tais afirmações também contemplaram o Relatório, confeccionado e devidamente assinado pelo Fiscal do Contrato, o Sr. Cristiane Silva dos Santos Gonçalves - Mat. nº 2670, que ao relatar, afirmou:

"O aditamento do referido contrato justifica-se pela necessidade que os órgãos da Administração Pública, independente de qual esfera a que se esteja referindo, só possuem um funcionamento compatível ao alcance de seus objetivos se forem alicerçados por uma estrutura mínima. Sendo assim, é necessário o aditamento do referido contrato para a continuidade ao funcionamento do Arquivo da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Parauapebas, Estado do Pará. O imóvel trata-se de uma estrutura com características adequadas, a justificativa para aditarmos o contrato é a indisponibilidade de imóveis do Município capazes de atender a demanda solicitada, e disponibilidade deste imóvel em situação privilegiada, com instalação suficiente e adequada para funcionamento do setor desta secretaria de Saúde, onde funciona atualmente o seguinte setor: Arquivo da Secretaria Municipal de Saúde. Portanto o imóvel em tela é o único que atende a SEMSA, o mesmo possui uma ótima localização geográfica por se encontrar em bairro com ruas asfaltadas, avenidas comerciais, calçadas com meio fio, iluminação led, drenagem de águas pluviais. Assim, considerando a indisponibilidade de imóvel próprio da Administração, com espaço adequado para realizar o controle, proteção, e boa conservação desses documentos. O indeferimento do referido aditivo implicará em interrupção dos serviços, e para que isso não ocorra faz-se necessário o aditamento do contrato nº 20210615, que versa sobre Locação de imóvel situado à Rua Rio de Janeiro, nº 13 D, Bairro Rio Verde, no

[Handwritten signature]
2



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

Município de Parauapebas, Estado do Pará, o qual possui espaço físico adequado para dar continuidade aos serviços. Ressalto que é de fundamental importância o aditamento do referido contrato por mais 12 (doze) meses e no valor anual de R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil), o indeferimento acarretará sérios prejuízos ao regular atendimento dos serviços de arquivamento."

Quanto às justificativas, 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 quanto ao preço, bem como a sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, 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 pela continuidade do procedimento (fls. 168-176).

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo, passemos então a presente análise.

Destacamos que as alterações e prorrogações nos 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 e alterações da avença, desde que as partes concordem (Lei nº 8.245/1991, aplicando-se, subsidiariamente, as normas de direito público, a Constituição Federal c/c a inteligência da Lei nº 8.666/93).

Nesse sentido, cumpre à Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/91), que regula as locações de imóveis urbanos, definir os procedimentos pertinentes aplicáveis aos contratos de locação de imóveis. Essa condição afasta, desde logo, a submissão dos contratos de locação de imóvel nos quais a Administração seja locatária, à regra contida no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, de acordo com o qual o prazo máximo de vigência dos contratos de prestação de serviços contínuos é de 60 meses.

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 170/2005 – Plenário, no qual a Corte de Contas respondeu consulta informando que "os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, § 3º, inciso I, da mesma lei"

Sobre o prazo de vigência dos contratos de locação, o art. 3º da Lei nº 8.245/91 estabelece que "o contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos".

Nesses termos, aplicada a disciplina da Lei nº 8.245/91 aos contratos de locação em que a Administração seja locatária, seria possível cogitar a celebração de contratos de locação de imóveis com prazo de vigência indeterminado. No entanto, essa não parece ser a melhor conclusão, haja vista ignorar norma geral estabelecida pela Lei nº 8.666/93 e que se revela compatível com o regime jurídico de direito privado aplicado a esses contratos.



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

Como dito anteriormente, as normas gerais previstas na Lei nº 8.666/93 compatíveis com o regime jurídico instituído pela Lei nº 8.245/91 devem ser observadas. É o caso, por exemplo, da previsão contida no § 3º do art. 57 da Lei de Licitações, que impede a Administração de celebrar contratos com duração indeterminada.

Logo, apesar de não existir determinação expressa em lei fixando o prazo de vigência dos contratos de locação em que a Administração figura como locatária, esses contratos não poderão vigor por tempo indeterminado.

Desse cenário, duas conclusões se formam: **a)** os prazos dos contratos de locação em que a Administração é locatária não são regidos pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, e sim pelas disposições da Lei nº 8.245/91; e **b)** em que pese os prazos dos contratos de locação em que a Administração é locatária sejam regidos pelas disposições da Lei nº 8.245/91, não se admite a celebração desses contratos por prazo indeterminado, ainda que a referida Lei não obste essa prática.

As conclusões ora apontadas foram ratificadas pelo Tribunal de Contas da União ao responder nova consulta acerca do assunto no Acórdão nº 1.127/2009 – Plenário:

“(...) 9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 264, inciso III, do RITCU, para responder ao consulente, relativamente aos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária, que:

9.1.1. pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei;

9.1.2. não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (I) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (II) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado;

9.1.3. a vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93;

(...)”.

Conforme se pode inferir, cumpre à Administração estabelecer, de modo motivado, nos autos do processo administrativo de contratação, o prazo que entender mais conveniente e oportuno para a celebração dos contratos de locação de imóvel nos quais ocupe a condição de locatária. Não há um prazo certo aplicável a toda e qualquer situação. Pelo contrário, o importante é que seja definido, de modo motivado, um prazo determinado.

Nesses moldes, entende-se possível estabelecer o prazo inicial de vigência com base no período de tempo necessário para amortização dos custos de instalação, por exemplo, bem como prever, no contrato, a possibilidade de prorrogações futuras por um período máximo de tempo, de modo a evitar futuras mudanças de endereço que prejudiquem a manutenção da prestação dos serviços executados pela Administração.

Assim, entende-se que os contratos de locação em que a Administração é locatária não se submetem à Lei nº 8.666/93, mas sim à Lei nº 8.245/91, devendo, contudo, consignar



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

prazo máximo de vigência determinado. No entanto, esse prazo é discricionário e, conforme entendeu o TCU, tanto a vigência quanto a possibilidade de prorrogação desses ajustes devem ser analisadas caso a caso, sempre objetivando a fixação da condição mais vantajosa para a Administração.

Ademais, quanto ao aditivo solicitado, destaca-se que as alterações e prorrogações nos 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 e alterações da avença, desde que as partes concordem (Lei nº 8.245/1991, aplicando-se, subsidiariamente, as normas de direito público, 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, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado. (Grifamos.)

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, vejamos:

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, Dialética, pág. 240.



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

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

(...)

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;

E seguindo este entendimento, 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 *in 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 (...).

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.

Quanto ao preço, foi juntado três avaliações imobiliárias às fls. 139, 141 e 143-146. Nesse ponto, o Controle Interno dispõe:

“A avaliação possui o intuito de verificar se o valor cobrado a título de aluguel é ainda compatível com o valor de mercado. Diante disso, fora juntado aos autos Laudos de avaliação de Mercado expedidos no mês de setembro/2022 pelos corretores de imóveis: Wanderson Pereira de Sousa, inscrito no CRECI-PA/AP nº 10065, Francisco das Chagas Mesquita Dutra, inscrito no CRECI-PA/AP nº 5440 e Jardeson Gomes

² Obra citada. Pág. 521.



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

Araújo, inscrito no CRECI-PA/AP 11501, desta forma, resta demonstrado que o valor solicitado a título de aluguel pelo proprietário está dentro do praticado no mercado imobiliário do Município de Parauapebas.

No caso *sub examine*, 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, ressaltamos que a dispensa 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, cabe 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.

Por fim, para melhor instruir esse procedimento, recomenda-se **que** seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista juntadas aos autos; **que**, quando da emissão do aditivo, **sejam** devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado.

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 prorrogação do contrato administrativo de locação nº 20210615, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas e a empresa Rosivaldo Pereira dos Santos (locador), desde que cumpridas a recomendação desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 24 de outubro de 2022.


ELIEL MIRANDA FERREIRA
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 031/2022


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