



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 3º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20180370. Dispensa de Licitação nº 7/2018-003 SEMED.

Objeto: Locação do imóvel Rua Citrino, 30E, Vila Paulo Fonteles-Zona Rural Parauapebas/PA, para funcionamento do Setor de Apoio Pedagógico do Ensino Básico, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração.

1. DO OBJETO DO PRESENTE PARECER

Versa o presente feito sobre o processo de licitação requerido pela Secretaria Municipal de Educação, na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação do imóvel localizado na Rua Citrino, 30E, Vila Paulo Fonteles-Zona Rural Parauapebas/PA, destinado ao funcionamento do Setor de Apoio Pedagógico do Ensino Básico, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMED, solicita a prorrogação (3º TAC) do contrato de locação nº 20180370, em mais 12 (doze) meses com valor mensal de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) passando o contrato a ter o valor total de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

Aos autos foram juntados: Solicitação do aditamento por meio do Memo. nº 0157/2021 (fls. 200); Justificativa (fls. 201); Relatório do Fiscal (fls. 202); Portaria de designação do Fiscal do Contrato e ciência do Servidor (fls. 203-206); Ofício 101/2021 e avaliação imobiliária (fls. 207-210); Ofício 0107/2021 para aditamento do contrato e renegociação de valor (fls. 211); Resposta do proprietário concordância do aditivo, impossibilidade de redução do valor e proposta (fls. 212); Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fls. 213); Certidões Negativas de Natureza Tributária e Não Tributária (fls. 214-215); Certidão Negativa de Débitos Municipais (fls. 216); Declaração de Regularidade junto ao INSS e FGTS (fls. 217); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fls. 218); Declaração de que não emprega menor (fls. 219); Declaração Negativa de Débitos referentes ao IPTU (fls. 220); Declaração Nada Consta SAAEP e Equatorial Distribuidora de Energia Elétrica (fls. 221); Declaração de adequação Orçamentária e Financeira (fls. 222); Indicação do Objeto e do Recurso (fls. 223); decreto de designação da Comissão Especial de Licitação (fls. 224); Relatório do aditivo e manifestação da Comissão Especial de Licitação (fl. 225); minuta de aditivo (fl. 226).

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



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

com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu Parecer Controle Interno, opinando pela continuidade do procedimento (fls. 227-237).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo de nº 20180370.

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.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

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.

Às fls. 201, o Gestor da Pasta Sr. José Leal Nunes, Dec. nº 013/2021, trouxe as justificativas e fundamentos quanto à necessidade de se aditar o presente contrato administrativo de nº 20180370 pela terceira vez, expressando da seguinte forma:

"Solicitamos a prorrogação do Contrato de Locação de Imóvel CPL 0370/2018, para continuidade de funcionamento do SETOR DE APOIO PEDAGÓGICO DO ENSINO BÁSICO, na Rua Citrino, 30-E, Vila Paulo Fonteles, Zona Rural - Parauapebas/PA. (...) Somente esse espaço atende a coordenação no suporte às atividades pedagógico/administrativa da unidade escolar, por sua localização facilitar o rápido acesso e a comunicação com a escola que lhe fornece todo apoio necessário, bem como pelo espaço físico que atende a contento, infraestrutura local, preço ajustado ao mercado e às qualidades do imóvel e sem concorrente por ser único na área de necessidade do usuário, que se torna mais difícil por ser zona rural. Pelo exposto, concluímos pela permanência de utilização do espaço, por considerarmos vantajoso e viável para a administração pública, pedimos procedimentos licitatórios para a devida prorrogação contratual". (negritamos)



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

Tais afirmações também contemplaram o Relatório, confeccionado e devidamente assinado pelo Fiscal do Contrato, o Sr. Antônio Carlos Marques da Silva - Matrícula nº 2247, que ao relatar, afirmou:

"Eu, ANTÔNIO CARLOS MARQUES DA SILVA, servidor municipal, matrícula nº 2247/2010, designado fiscal de contrato conforme Portaria nº 463/2021-SEMED, verifiquei o espaço da Rua Citrino, 30-E, Vila Paulo Fonteles - Zona Rural, Parauapebas/PA (...) e constatei que o espaço apresenta condições ao desenvolvimento das atividades. O imóvel apresenta boa estrutura, várias salas, avarandado, piso cerâmico, abastecimento próprio de água, instalações que comportam a coordenação escolar e localização com infraestrutura local. O locador atende as solicitações do Setor no que lhe compete, procura manter o imóvel sempre em condições de uso e cumpre com suas obrigações contratuais".

Explica ainda que: "É o único que atende o usuário na área de sua necessidade, pois não há imóveis com as características supracitadas que atendam da mesma forma, principalmente em zona rural, pelo que considero a prorrogação economicamente vantajosa e viável pela localização, capacidade, condições de uso e valor inalterado alinhados ao mercado local, vantagens que garantem a permanência da locação. Sou favorável pelo aditamento por igual prazo e valor. Somente esse imóvel atende ao objeto proposto." (grifamos)

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.

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

Inicialmente 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).

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:



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

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:

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.)

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

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.

No caso *sub 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, 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.

4. DAS RECOMENDAÇÕES



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

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.

5. 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 **20180370**, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas (locatária) e o Sr. Reginaldo Nunes de Melo (locador), com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 14 de junho de 2021.

QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

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