



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 5º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20180468. Dispensa de Licitação nº 7/2018-003 SEMSA.

**Objeto:** Locação do imóvel localizado na Rua E, nº 481, Bairro Cidade Nova, para funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Parecer Conclusivo

**Interessado:** A própria Administração.

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 E, nº 481, Bairro Cidade Nova, para funcionamento 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 (5º TAC) do contrato de locação nº **20180468**, com vista a alterar o valor do contrato e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEMSA, através do memo 1264/2023-SEMSA, apresentou a justificativa para locação nos seguintes termos:

*"Esta secretaria solicita que seja aditado ao contrato o prazo de vigência 12 (doze) meses e valor R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais). Conforme do relatório do fiscal, informo que, tendo em vista a necessidade dos serviços administrativos da Secretaria municipal de Saúde, faz-se necessário o aditamento do contrato de locação do referido imóvel. O imóvel tem estrutura com características adequadas e é situado em local privilegiado (Centro, próximo a estacionamento público amplo), com instalação suficientes e adequadas para funcionamento de desta secretaria de saúde, onde funciona atualmente os setores: ADM, VIGILÂNCIA, GABINETE DO SECRETARIO, OUVIDORIA, LICITAÇÕES E CONTRATOS, CONTABILIDADE, TESOURARIA, GESTÃO DO TRABALHO, SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA ATENÇÃO PRIMARIA EM SAÚDE, COMUNICAÇÃO E PLANEJAMENTO. Não há outro imóvel local com as mesmas características que atenda esta secretaria. O indeferimento do referido aditivo implicará em interrupção dos serviços de saúde à população da localidade."*

Aos autos foram juntados o Relatório Técnico do fiscal do contrato, que afirma que o imóvel é o único que atende às necessidades da Administração e que o proprietário do imóvel vem cumprindo as cláusulas contratuais (fls. 428-429).

*"O imóvel tratar-se de uma estrutura com características adequadas, a justificativa para a utilização desta hipótese é a indisponibilidade de imóveis do Município capazes de atender a demanda solicitada, e disponibilidade deste imóvel em situação privilegiada, com instalações suficientes e adequadas para funcionamento desta secretaria de Saúde, nesta funcionam atualmente os seguintes setores: Administração, Vigilância Sanitária e Epidemiológica, Gabinete do Secretário, Ouvidoria, Licitações e Contratos, Contabilidade, Tesouraria, Gestão do Trabalho, Sistema de Informação da Atenção Primária em Saúde, Comunicação."*

Convém informar que a Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas por não dispor de prédio próprio, e o imóvel objeto do presente contrato 20180468, sendo este bem localizado em área que facilita o acesso dos funcionários e dos usuários dos serviços de

RECEBEMOS

Em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ às \_\_\_\_hs  
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

*aparelo*

*[Assinatura]*



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



*saúde, além da fácil acessibilidade. É valido ressaltar a inexistência de outros imóveis com características, estruturas e dimensões apropriadas para o serviço em tela."*

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à prorrogação do prazo contratual e recomendou a celebração do 5º Termo Aditivo ao contrato nº 20180468 (fls. 462-463).

Juntou-se, ainda, o relatório do fiscal do contrato e portaria de sua nomeação; laudo de avaliação de mercado; declaração de conformidade com o aditivo emitida pelo contratado, nos mesmos termos do contrato vigente; termo de inventariante e certidões de óbito dos genitores do administrador do imóvel; as certidões de regularidade fiscal e tabalhistas; declaração que não emprega menor de idade; declaração do proprietário do imóvel de que não possui vínculo empregatício e nem cadastro específico no INSS-CEI, ficando desobrigado de emitir certidão de FGTS; certidão negativa de débitos imobiliários; demonstrativo de débitos do IPTU; termo de declaração de ausência de débitos junto à Equatorial Energia e SAAEP; indicação do objeto e do recurso, Decreto de nomeação da Comissão Especial de Licitação e minuta do 5º termo aditivo ao contrato 20180468.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo de nº 20180468.

**É o relatório.**

**DA ANÁLISE JURÍDICA**

Cumpra 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 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.

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).

Para comprovar a vantajosidade na locação do imóvel, foi acostado aos autos: avaliações mercadológicas. Neste ponto, dispõe o Controle Interno, *in verbis*:

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 Laudo de avaliação de Mercado expedidos no mês de junho/2023 pelo corretor de imóveis, CLAUDIO ROCHA DE OLIVEIRA, CRECI-PA 4236. 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.

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 (fls. 434-438), 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. 467-475.

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.

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”



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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 Filho<sup>1</sup> 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 com 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).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 Filho<sup>2</sup>, *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.

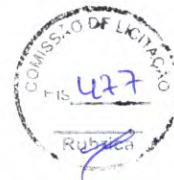
Quanto a legitimidade para celebração do aditivo de locação analisado, foi juntado aos autos o Termo de Inventariante, nomeando o Sr. Giovaneí Philippsen (fls. 444).

Na justificativa apresentada pela Autoridade Competente consta a afirmação de que “*não há outro imóvel local com as mesmas características que atenda esta secretaria.*”. Entretanto, é importante enfatizar que a dispensa de licitação, no presente caso, deriva da impossibilidade de

<sup>2</sup> Obra citada. Pág. 521.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, coube 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.

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.*

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; bem como sejam conferidos com os originais todos os documentos que estiverem em cópia simples.

#### 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 **20180468**, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas e o espólio da Sra. Ceci Maria Philippsen (locador), representado pelo Sr. Giovane Philippsen (Inventariante), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 18 de agosto de 2023.

RAFAELA PAMPLONA  
DE MELO  
SANCAO:02274371105

Assinado de forma  
digital por RAFAELA  
PAMPLONA DE MELO  
SANCAO:02274371105

**RAFAELA PAMPLONA DE MELO**  
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR  
DECRETO Nº 068/2017

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
PROCURADORA GERAL-ADJUNTA DO MUNICÍPIO  
DECRETO Nº 142/2023