



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 104/2024

EMENTA: 6º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20180370. Processo de dispensa de licitação de nº 7/2018-003 SEMED.

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

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, prorrogando o prazo em mais 12 (doze) meses e igual valor.

Interessado: A própria Administração.

DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Educação - SEMED), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação de imóvel na Rua Citrino, 30E, Vila Paulo Fonteles - Zona Rural - Parauapebas, para 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 renovação (6º TAC) do contrato de locação nº 20180370, com vista a alterar o valor do contratado em mais R\$ 19.967,88 (dezenove mil, novecentos e sessenta e sete reais e oitenta e oito centavos) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A SEMED apresentou a justificativa para a renovação do contrato de locação por meio do Relatório do fiscal do contrato às fls. 406 dos autos, informando que:

"O presente relatório, parte integrante da documentação para prorrogação do Contrato de Locação de Imóvel CPL.0370/2018, para uso da Secretaria Municipal de Educação - SEMED, resulta de inspeção local com objetivo de verificar as condições de acessibilidade e valor contratual, a fim de dar suporte ao objeto pretendido.

Eu, ROSIANE MESQUITA MAGALHÃES, servidora municipal, Dec. nº 1371/2021, designada fiscal de contrato conforme Portaria nº 1231/2023-SEMED, verifiquei o espaço da locação do imóvel na Rua Citrino, 30E, Vila Paulo Fonteles - Zona Rural, Parauapebas-PA, para continuidade de funcionamento do SETOR DE APOIO PEDAGÓGICO DO ENSINO BÁSICO, e constatei que o espaço oferece condições adequadas para realização das atividades educacionais e administrativas.

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC

ACEBEMOS EM 03/07/24

AS : H.

ASSINATURA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O imóvel possui salas amplas, sendo um local arejado, por estar localizado em zona rural conta com abastecimento próprio de água, possui boa estrutura, a qual atende satisfatoriamente à coordenação escolar nas atividades desenvolvidas, facilitando o seu acesso à sede da escola, devido a sua localização próxima da unidade. É, portanto, o único imóvel disponível capaz de atender ao usuário na área demandada, visto que não há imóveis disponíveis, com características supracitadas, que atendam da mesma forma. O proprietário cumpre com as obrigações no que lhe compete e com as solicitações que eventualmente lhes são dirigidas”.

Destaca-se, ainda, que o proprietário do imóvel aceitou a renovação do contrato, conforme declaração de fls. 420 dos autos.

A Comissão Permanente de Licitação com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 se manifestou quanto a celebração do 6º Termo Aditivo ao contrato (fls. 433).

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

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.

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 da indicação 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 aditivo (fls. 436-446).

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

Destaca-se que nos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública ocupa a posição de locatária, há certas peculiaridades que devem ser observadas. Nesses casos,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

o regime jurídico aplicável a esses contratos será predominantemente o de direito privado, incidindo apenas as normas gerais previstas na Lei nº 8.666/93 que se mostrarem compatíveis com o regime de direito privado (art. 62, § 3º, inc. I).

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 (sessenta) meses.

A Orientação Normativa nº 6, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União é nesse sentido:

"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".

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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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:

1 - 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".



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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).

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 trecho:

(...) 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.

Para comprovar a vantajosidade na locação do imóvel, foi acostado aos autos a avaliação mercadológica (fls. 415-418). Neste ponto, dispõe o Controle Interno, *in verbis*:

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



PRÉFECTURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 o Laudo de Avaliação Mercadológica realizada pela imobiliária Inovar Imóveis Eireli, inscrita no CNPJ nº 34.501.795/0001-33 e CRECI nº 8431 emitido em 28/05/2024 e avaliando o imóvel pela descrição estrutural e localização, no valor mensal de R\$ 2.230,00 desta forma, resta demonstrando que o valor cobrado a título de locação do imóvel em apreço (R\$ 1.663,99), está abaixo ao praticado no mercado imobiliário deste Município de Parauapebas, conforme depreende-se da proposta apresentada pela Secretaria.

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.

Consta no Parecer do Controle Interno a seguinte análise: “Cumprer destacar que se encontra no procedimento administrativo em tela, anuência para celebração do 6º Aditivo Contratual expedido pelo proprietário do imóvel Sr. Reginaldo Nunes de Melo (CPF 325.604.434-49) manifestando ACEITE da prorrogação contratual de 12 (doze) meses, nos mesmos termos do contrato vigente, prazo e valor, comunicando ainda que, não há possibilidade de redução do valor do aluguel. (420)”.

Verifica-se que o contratado, quando se manifestou pelo aceite do presente aditivo, afirmou o seguinte: “(...) referente a redução no valor não há possibilidade de uma redução no valor do imóvel devido a alta no mercado imobiliário (...)”.

Cumprer destacar que o contrato inicial assinado em 09 de Julho de 2018 estabeleceu a cláusula de reajuste nos seguintes termos: “CLÁUSULA OITAVA – DO VALOR DO CONTRATO. (...) Parágrafo Terceiro - O Contrato cuja a vigência ultrapassar doze meses, poderão ter seus valores referente ao aluguel, anualmente, reajustados por índice adotado em lei, através da variação do Índice Geral de Preços IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, havendo interesse das partes”.

Por conseguinte, a referida cláusula não consiste apenas em mera faculdade ou discricionariedade da Administração ou do contratado, haja vista que a própria legislação (Constituição Federal/88, Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.192/2001 e etc.) reconhece a necessidade de reajustamento de preços, eis que imperioso para sanar as variações periódicas dos valores do custo do contrato para mais ou para menos, como é o caso do momento.

Observa-se que ante a cláusula de reajuste, o particular contratado e a Administração Pública adotam no próprio instrumento o pressuposto *rebus sic stantibus* (estando assim as coisas) quanto aos valores inicialmente demarcados, ao passo que reajustam os preços em função de alterações subsequentes, fixadas com base em índices setoriais.

Muito embora, nesse momento, para o contratado possa parecer um direito disponível, o mesmo não se pode afirmar da Administração Pública que gerencia direitos de uma coletividade.

Neste contexto, como assevera Sílvia de Salvo Venosa², na maior parte dos casos, os direitos de cunho privado são renunciáveis, e **os direitos públicos, irrenunciáveis, uma vez que são, em geral, direitos indisponíveis, assim como os direitos de ordem pública.**

Na mesma linha de entendimento o professor José Paulo Cavalcanti, ao citar a doutrina de Cino Vitta, expõe com brilhantismo que a renunciabilidade é a regra no Direito Privado, **enquanto a irrenunciabilidade é a regra no Direito Público.** CAVALCANTI, José Paulo. Ob. cit., p. 108.

² VENOSA, Sílvia -de Salvo. Direito civil: parte geral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 368.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Partindo disso, este assessoramento jurídico entende que deve ser aplicada a cláusula oitava do contrato administrativo referente ao reajuste de preços, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme estabelecido previamente em contrato

DAS RECOMENDAÇÕES

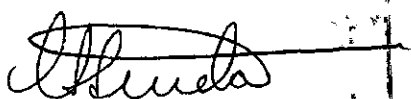
Para melhor instruir o procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do termo aditivo.

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, por meio da Secretario Municipal de Educação - SEMED (locatária) e ao Sr. REGINALDO NUNES DE MELO (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 28 de junho de 2024.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 503/2024


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024