



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 3º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20170548. Dispensa de Licitação nº 7/2017-015 SEMED.

Objeto: Locação do imóvel localizado na Avenida U, Quadra 400, Lotes 04, 05, 06 e 07, 4º, com a Avenida M 17, Quadra 012, 013, 014 e 015 do Bairro Cidade Jardim, para funcionamento da Escola Municipal de Ensino Fundamental Terezinha de Jesus - Anexo, do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração e Sr. MARCOS JOSÉ PICOLIN SANCHES.

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela SEMED), na modalidade de Dispensa de Licitação, que resultou na locação do imóvel localizado na Avenida U, Quadra 400, Lotes 04, 05, 06 e 07, 4º, com a Avenida M 17, Quadra 012, 013, 014 e 015 do Bairro Cidade Jardim, para funcionamento da Escola Municipal de Ensino Fundamental Terezinha de Jesus - Anexo, do 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 20170548 em mais 12 (doze) meses, no valor total de R\$ 336.000,00 (trezentos e trinta e seis mil reais).

Alega a SEMED, através da justificativa de fls. 236, que *“é um prédio de grande porte que apresenta boa estrutura, salas espaçosas, climatizadas e boa iluminação, área para recreação, instalações propícias para essa demanda estudantil, o que dispensa a procura por outro espaço, visto não haver disponibilidade com essas características para funcionamento escolar. (...) Considerando as qualidades do imóvel, o preço, economia e praticidade por estar próximo da escola que dará todo o suporte necessário à extensão, concluímos ser mais vantajosa e viável para a administração pública a continuidade contratual, e pedimos procedimentos licitatórios para a devida prorrogação, a fim de evitarmos a interrupção das atividades escolares, enfatizando que somente esse imóvel atende ao objeto proposto”*.

Aos autos foram juntados justificativa para se proceder ao aditamento contratual (fls. 236); relatório do fiscal do contrato e a portaria de nomeação do fiscal (fls. 237-241); ofício nº 0212/2020 solicitando avaliação imobiliária (fls. 242); parecer de avaliação mercadológica (fls. 243-244); ofício nº 0221/2020 solicitando aceite do proprietário do imóvel (fls. 245); declaração de conformidade com o aditivo emitida pelo contratado nos mesmos termos do contrato vigente (fls. 246); 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 (fls. 247-248); certidões de regularidade fiscal e trabalhista do contratado (fls. 249-263); indicação do objeto e do recurso (fls. 264) e declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 265).

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à prorrogação do prazo contratual e recomendou a celebração do 3º Termo Aditivo ao contrato nº 20170548.

Consta dos autos, Parecer do Controle Interno opinando pelo prosseguimento do feito (fls. 269-274).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo.

É o Relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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).

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.

Frise-se que a análise do preço apresentado para locação do imóvel e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, 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, que emitiu Parecer Controle Interno, opinando favoravelmente à contratação (fls. 269-274).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Destacamos que as prorrogações dos 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 (Lei nº 8.245/1991, aplicando-se, subsidiariamente, as normas de direito público e 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”.

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.*

Diz o art. 57, II, da Lei de Licitações que:

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

omissis

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;” (Grifamos).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



E, para tanto, 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, *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.” (Grifamos.)*

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 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.*

Entretanto, para melhor instruir o procedimento, recomenda-se a juntada de Certidão Estadual de Natureza Tributária Negativa; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista acostadas aos autos (fls. 249-254) e que sejam atualizadas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo.

² Obra citada. Pág. 521.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, através da SEMED (locatária) e o Sr. Marcos José Picolin Sanches (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

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

Parauapebas/PA, 19 de novembro de 2020.

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

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019