



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 107/2024

EMENTA: 4º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20200309. Processo de Dispensa de Licitação de nº 7/2020-008 SEMAS.

Objeto: Locação do imóvel para funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CRFAS, localizado na Rua 11, nº 201, Bairro União, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento de prazo e valor.

Interessado: A própria Administração.

DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre a solicitação do 4º aditivo ao contrato de nº 20200309 requerido pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, representado pelo Secretário Sr. Celso Valério Nascimento Pereira - Decreto nº 911/2022, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2020-008 - SEMAS, que tem como objeto Locação do imóvel para funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, localizado na Rua 11, nº 201, Bairro União, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a SEMAS, solicita a renovação do contrato de locação nº 20200309, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 81.600,00 (oitenta e um mil e seiscentos reais) e prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio do Memo. Externo nº 733/2024 solicitou e justificou a prorrogação contratual, *in verbis*:

"O aditivo de igual prazo e valor faz-se necessário em virtude que o imóvel atende de forma satisfatória as necessidades do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, para os fins a que se destina, uma vez que não há outro espaço com características semelhantes e que esteja disponível ao perfeito atendimento ao interesse público, pela estrutura do imóvel, adaptado e compatível para atender as expectativas e necessidades do público alvo atendido, pela boa localização, localizado no centro da cidade, possuindo via pavimentada e próximo de paradas onde transitam o transporte público. Ressalta-se que o imóvel já atende o desenvolvimento das atividades específicas ali já instaladas, sem a necessidade de adequações, reformas ou mudanças que onerem a Administração Pública ou atrasem processos desenvolvidos no local pela SEMAS, pois o mesmo já era utilizado pela Administração. Pode-se inferir também que para prorrogação do prazo contratual a de se levar em conta as vantagens para a Administração. Neste caso é inquestionável a vantagem para a administração conforme avaliação mercadológica realizada posto que o aditamento contratual evitará a realização de nova contratação."

A Central de Licitações e Contratos em análise fundamentada se manifestou favorável à celebração do 4º Termo Aditivo ao contrato nº 20200309.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao contrato administrativo nº 20200309.

É o Relatório.

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 03/07/24
H.
AS
ASSINATURA



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).

Para comprovar a vantajosidade na locação do imóvel, foi acostado aos autos a avaliação mercadológica de fls. 322-324. 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 o Laudo de Avaliação Mercadológica, realizada pela imobiliária Inovar Imóveis Eireli, inscrita no CNPJ 34.501.795/0001-33 e CRECI nº 8431 e avaliando o imóvel pela descrição



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

estrutural e localização, no valor mensal de R\$ 7.100,00, demonstrando que o valor cobrado a título de locação do imóvel em apreço (R\$ 6.800,00) está abaixo ao praticado no mercado imobiliário deste Município de Parauapebas, conforme depreende-se da proposta apresentada pela Secretaria.

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. 322-324), 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. 352-361.

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 de aditivo, passemos então a presente análise.

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:

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".

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.*

Aduz 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).

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

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

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.

Na justificativa apresentada pela Autoridade Competente consta a afirmação de que *"não há outro espaço com características semelhantes e que esteja disponível ao perfeito atendimento ao interesse público."* Entretanto, é importante enfatizar 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, 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.

DAS RECOMENDAÇÕES

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.



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, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS (locatário) e o Sr. Manoel Messias Andrade Santos (locador), desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 02 de julho de 2024.

RAFAELA
PAMPLONA DE
MELO
SANCAO:022743
71105

Assinado de forma
digital por RAFAELA
PAMPLONA DE MELO
SANCAO:02274371105
Dados: 2024.07.02
16:48:21 -03'00'

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


HUGO MOREIRA MOUTINHO
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
MATRÍCULA Nº 2577


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO
DEC. Nº 501/2024