



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 4º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20170126. Dispensa de Licitação nº 7/2017-005 SEMED.

Objeto: Locação de imóvel localizado na Rua V-06, Quadra 35-A, Lotes 24, 04 e 03, Bairro Cidade Jardim - 5ª Etapa, para a instalação da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental FERNANDO PESSOA, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração e João Dias Ladeira (locador).

1 - DO OBJETO DO PRESENTE PARECER

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 localizado na Rua V-06, Quadra 35-A, Lotes 24, 04 e 03, Bairro Cidade Jardim - 5ª Etapa, para a instalação da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental FERNANDO PESSOA, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMED, solicita a emissão do 4º TAC do contrato de locação nº 20170126, em mais 12 (doze) meses no valor mensal de R\$ 13.300,00 (treze mil e trezentos reais), alterando o valor contratual para R\$ 866.400,00 (oitocentos e sessenta e seis mil e quatrocentos reais).

A SEMED, através do memorando nº 0076/2021 (fls. 238), solicita: *“aditivo, pelo período de 12 (doze) meses, ao Contrato de Locação de Imóvel CPL. 0126/2017, para continuidade de funcionamento da Extensão da Escola Municipal de Ensino Fundamental FERNANDO PESSOA, na Rua V-06, Quadra 35-0A, Lotes 03, 04 e 24, Bairro Cidade Jardim - 5ª Etapa, neste município, de propriedade do Sr. JOÃO DIAS LADEIRA, conforme documentação anexa”*.

Aos autos foram juntados também: a justificativa para aditar o contrato (fls. 239); Relatório da Fiscal do Contrato, emitido pelo Sr. João Ricardo Dillards Alves Silva (Dec. nº 306/2021 (fls. 240); Declaração do Fiscal do Contrato - nada consta das empresas Equatorial e SAAEP (fls. 241); Portaria de designação da fiscal do contrato (fls. 242-244); Portaria nº 18/2021 (fls. 243); Ofício nº 0036/2021 (fls. 246); Parecer de Avaliação Mercadológica (fls. 247-248); Ofício nº 0042/2021 de anuência para locador (fls. 249); aceite do locatário (fls. 250); certidões de regularidade fiscal junto à União, de natureza tributária e não tributária (fls.251-253); certidão negativa de débitos junto ao Município (fls.254); certidão negativa de débitos imobiliários lotes 03 e 04 (fls. 255-256); certidão de regularidade fiscal junto ao Município (fls. 257); Declaração de regularidade junto ao INSS e FGTS (fls. 258); certidão negativa de débitos trabalhistas (fls. 259); declaração de não empregabilidade de menor (fls.260); Demonstrativos de inexistência de débitos municipais (fls. 261-262); certidão negativa de débitos imobiliários lote 24 (fls. 263); Demonstrativos de inexistência de débitos municipais (fls. 264); declaração de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



adequação orçamentária e financeira (fls. 265); Indicação do Objeto e do Recurso (fl. 266); Decreto de designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 267).

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à prorrogação contratual, recomendando a celebração do 4º Termo Aditivo ao contrato nº 20170126 (fls. 268), juntando aos autos a minuta do quarto aditivo às fls. 269.

O Órgão Controlador opinou às fls. 270-280.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato administrativo nº 20170126.

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.

A SEMED apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de se aditar o presente contrato administrativo de nº 20170126 pela quarta vez, expressando da seguinte forma (fls.239):

“O proprietário, JOÃO DIAS LADEIRA, manteve o período e o valor mensal do aluguel inalterado, que permanece compatível com o mercado imobiliário local, conforme avaliação imobiliária. Destacamos a utilização do referido espaço por atender alunos e educadores com infraestrutura adequada. É um imóvel de perfil escolar, apresenta boa estrutura, está em área bem localizada, fácil acesso com linhas regulares de transporte coletivo, e sem nenhum concorrente. Possui capacidade para atender mais de 325 alunos, conforme



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



dados estatísticos, e é o único com característica escolar na área de necessidade, visto que a escola sede não comporta toda a demanda de matrículas do bairro e entorno. Estes requisitos são indispensáveis ao atendimento escolar, conforme dispõe o Art. 53, V da Lei 8.069/90: Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes: (...). V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Ressaltamos que o referido imóvel é extremamente necessário para as atividades educacionais e vantajoso para o município, pois, na comunidade onde se localiza a extensão, somente esse imóvel atende as necessidades da Administração para a finalidade proposta, uma vez que contempla os principais aspectos: espaço físico, boa localização, acessibilidade, quantitativo de alunos assistidos, uso e preço compatível com suas qualidades e mercado imobiliário local, não havendo outro espaço com características semelhantes e que esteja disponível ao perfeito atendimento do interesse público. Como somente esse espaço atende a contento toda a grande demanda excedente de matrículas do ensino fundamental do bairro e da área do entorno, concluímos ser vantajosa e viável para administração pública a contratação, e enfatizamos que somente essa móvel atende em todos os aspectos as atividades pertinentes, uma vez que não há outro espaço com características semelhantes ao perfeito atendimento do interesse público, para que se cumpra o acesso à escola pública e gratuita o mais perto possível da residência dos alunos. Ante ao exposto, entendendo que a permanência desta locação seja vantajosa para a administração pública, solicitamos a devida prorrogação contratual.

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.

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
(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



§ 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 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

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



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.

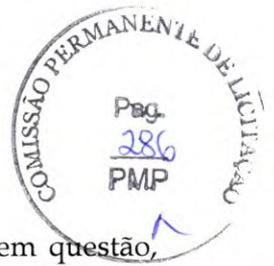
Na justificativa apresentada às fls. 239, a SEMED afirma: “Como somente esse espaço atende a contento toda a grande demanda excedente de matrículas do ensino fundamental do bairro e da área do entorno, concluímos ser vantajosa e viável para administração pública a contratação, e enfatizamos que somente essa móvel atende em todos os aspectos as atividades pertinentes, uma vez que não há outro espaço com características semelhantes ao perfeito atendimento do interesse público, para que se cumpra o acesso à escola pública e gratuita o mais perto possível da residência dos alunos.”. 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.

Frise-se que a análise do preço apresentado e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local, 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



denota regularidade à Avaliação Imobiliária (fls. 247-248) realizada no imóvel em questão, confirmando, assim, que o preço da proposta apresentada pelo locador é compatível com a realidade mercadológica, tendo se manifestado favoravelmente no Parecer de fls. 270-280.

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.*

4 - DAS RECOMENDAÇÕES

Para melhor instrução do procedimento, **recomenda-se** que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntada aos autos (fls. 251-257, 259 e 263), **que** sejam autenticados ou conferidos com os originais por servidor competente o documento de fls. 242-244 e **que**, quando da emissão do aditivo, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência 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 20170126, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas (locatária) e João Dias Ladeira (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, 15 de março de 2021.

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

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