

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 2º Termo Aditivo. Contrato de Locação nº 20220177. Processo de Dispensa de Licitação de nº 7/2022-002 SEMED.

Objeto: Locação do imóvel na Avenida Nicodemos, nº 1.378, Bairro Betânia, para funcionamento da Escola Municipal de Educação Infantil Leide Maria Torres - ANEXO, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

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

Interessado: A própria Administração.

DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre a solicitação do 2º aditivo ao contrato de nº 20220177 requerido pela Secretaria Municipal de Educação, representado pelo Secretário o Sr. José Leal Nunes - Decreto nº 013/2021, na modalidade de Dispensa de Licitação nº 7/2022-002 SEMED, que tem como objeto a Locação do imóvel na Avenida Nicodemos, nº 1.378, Bairro Betânia, para funcionamento da Escola Municipal de Educação Infantil Leide Maria Torres - ANEXO, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente processo.

Constam dos autos, que a SEMED, solicita a renovação do contrato de locação nº 20220177, com vista a alterar o valor do contrato em mais R\$ 305.732,52 (trezentos e cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e cinquenta e dois centavos) e o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses.

A Secretaria Municipal de Educação-SEMED, por meio do Memorando nº 69/2024, apresentou a justificativa para a renovação do contrato de locação, ressaltando a necessidade de continuidade da locação, bem como informou que somente esse imóvel atende as necessidades da Administração para a finalidade proposta. Vejamos:

“Solicitamos a prorrogação do Contrato de Locação do Imóvel nº 20220177 para continuidade de funcionamento da ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL LEIDE MARIA - ANEXO, na Avenida Nicodemos nº 1378, Bairro Betânia, Parauapebas /PA. O imóvel supracitado dispõe de condições estruturais favoráveis, contendo onze salas de aula, uma recepção, três salas administrativas, cozinha, despensa, um depósito para material de limpeza, banheiros comuns e adaptados e uma ampla área de circulação. Conta com um amplo pátio coberto com passarela para circulação e atividades recreativas. Está localizado em região de fácil acesso, com ruas pavimentadas e linhas regulares de transporte coletivo e sem nenhum concorrente, pois é o único com este perfil na área de necessidade Estes requisitos são indispensáveis ao atendimento escolar, conforme dispõe o Art. 53. V da Lei 8.069/90: (...) Adicionalmente, em conformidade com o Memorando Circular nº 012/2023-CGM de 28/08/2023, a qual recomenda a renegociação dos valores previamente estipulados entre a administração pública e o proprietário, com o propósito de reduzir o valor das locações, considerando tanto correções monetárias positivas quanto negativas, visando à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Cumpre esclarecer que o proprietário CIDADE - senhor LOURIVALDO DOS SANTOS GOMES, está ciente da circular supracitada e expressou sua renúncia quanto a cláusula sétima, parágrafo terceiro, que prevê a aplicação do reajuste após completados os 12 (doze) meses de execução contratual, até a elaboração do novo aditivo. (...) Este imóvel não possui concorrentes na região onde está localizado, visto que

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 26/02/24
AS 11:00 H.
DEBORA CAZEMBI
ASSINATURA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



apresenta os principais aspectos, estrutura adequada e segura, boa localização e facilidade de acesso, além do preço compatível ao mercado, de acordo com seu custo benefício. Ressaltamos que a sua prorrogação contratual é de suma importância, em virtude do quantitativo de alunos ativos na unidade de ensino, os quais seriam prejudicados em seu processo de ensino-aprendizagem caso haja indeferimento no processo. Considerando o Decreto Municipal nº 494, de 25 de maio de 2022, que institui o PCMG, em relação aos gastos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta, destacamos o art. 3º, que estabelece as medidas de contenção de gastos a serem adotadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, com exceção do previsto no inciso I, alínea "c" do decreto em epígrafe, "que visam à manutenção do equilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo, conforme garantido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei Federal nº 8.666/93. Contudo, a presente solicitação prevê apenas o aditivo por igual prazo e valor ao contrato, o qual foi aceito por parte do proprietário e, manifestado através da resposta ao ofício nº 66/2024 SEMED, no qual concorda pela continuidade da locação. Além disso, enfatizamos que em obediência ao decreto supracitado, manifestamos ao proprietário, através do ofício nº 66/2024 SEMED, a solicitação para redução no valor do aluguel, o proprietário diante da solicitação se manifestou contrário ao pedido. Pelo exposto, concluímos ser vantajosa e viável para administração pública a prorrogação contratual, solicitamos a formalização do aditivo ao contrato nº 20220177, nos termos do art. 57, inciso II da Lei 8.666/93." (fls. 238-239)

A Comissão Permanente de Licitação em análise fundamentada se manifestou favorável à celebração do 2º Termo Aditivo ao contrato nº 20220177.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento, referente ao **contrato administrativo nº 20220177**.

É o Relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente é importante enfatizar que, embora a Lei nº 8.666/93 tenha sido revogada, permanece aplicável ao caso em tela. Isso porque o contrato ora em análise foi celebrado quando da sua vigência, incidindo o artigo 190 da Lei nº 14.133/21.

Demais disso, 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.

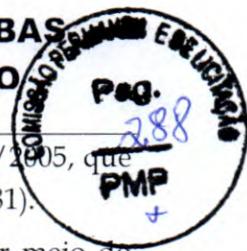
Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu Parecer Controle Interno, opinando favoravelmente ao aditamento (fls. 272-281).

Em resposta ao parecer do Controle Interno, a SEMED se manifestou por meio do Memo. nº 106/2024 e juntou aos autos os documentos de fl. 284 (Declaração de Adequação Orçamentária, Financeira, Compatibilidade com Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Indicação de Dotação Orçamentária).

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:

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).

¹ 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.*

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 é a sempre citada na Decisão nº. 606/96 (Processo nº. TC 008.151/94-6), da qual transcrevemos, *verbis*, o seguinte excerto:

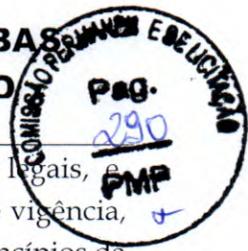
“... vale trazer à colação o seguinte excerto da consagrada obra do mestre Hely Lopes Meirelles, Licitação e Contrato Administrativo, 10ª edição, p. 234, que diz: ‘Renovação do contrato é a inovação no todo ou em parte do ajuste, mantido, porém o seu objeto inicial, para continuidade de sua execução, 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.

² Obra citada. Pág. 521.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

DAS RECOMENDAÇÕES

O órgão do Controle Interno proferiu a seguinte recomendação à Secretaria, que se estende a este assessoramento jurídico. Citemos: *“Considerando que o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) tem apresentado deflação nos últimos doze meses, recomendamos que secretaria demandante manifeste a respeito da continuidade do contrato sem a aplicação do reajuste a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato para que a Procuradoria Geral do Município possa verificar a viabilidade/legalidade da renúncia da cláusula de reajuste contratual manifestada pelo proprietário em seu termo de ACEITE”* (fl. 280)

Quanto a este mesmo ponto, o parecer do Controle Interno se manifestou da seguinte maneira: *“Desta forma, percebe-se que o princípio da economicidade também deve ser observado, a fim de respaldar a atuação do gestor e fiscal do contrato. Reforçamos que o reajuste de preços se configura como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses dos particulares, como também da própria Administração Pública. Neste sentido, considerando que o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M) tem apresentado deflação nos últimos doze meses, recomendamos que secretaria demandante manifeste a respeito da continuidade do contrato sem a aplicação do reajuste a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”* (fl. 278)

Às fls. 247, nota-se o Ofício nº 66/2024-SEMED encaminhado ao contratado solicitando a manifestação da seguinte maneira: *“Proposta para o aditivo contratual com redução de valor do aluguel, como forma de viabilizarmos o equilíbrio financeiro do Município. Manifestação quanto a repactuação, objetivando redução do preço originalmente contratado e/ou a renúncia à aplicação da cláusula de reajuste.”*

Em resposta ao reajustamento do valor do aluguel, o contratado sustentou que: *“(…) Ademais, conforme cláusula 7º do 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". Portanto, não tenho interesse em pedir o reajuste, tanto negativo quanto positivo, razão pela qual, renuncio a cláusula de reajuste do valor do aluguel, até a formalização de novo aditivo. Declaro para os devidos fins que estou de comum acordo com a prorrogação contratual de 12 (doze) meses, nos mesmos termos do contrato vigente.* (fl. 248) (**grifamos**)

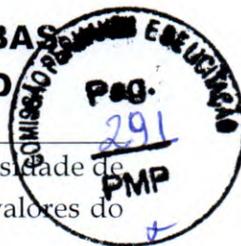
Apesar da negativa da contratada quanto a proposta da SEMED de aplicação da cláusula de reajuste, oobjetivando a redução do preço originalmente contratado em razão da deflação nos últimos 12 meses, como pontuou o órgão de Controle Interno, vale registrar que o contrato inicial assinado em 03 de março de 2022 previu a cláusula de reajuste, consoante fl. 120.

Como bem lembrou o contratado em sua manifestação, o Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima do contrato estabelece que o reajustamento dos preços **ocorrerá havendo interesse das partes**. Portanto, é do interesse da Administração que seja aplicada a cláusula contratual para o reajustamento dos preços, especialmente por conta da deflação ocorrida nos últimos meses.

Por conseguinte, a referida cláusula não consiste apenas em mera faculdade ou discricionariedade da Administração ou do contratado, haja vista que a própria legislação



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(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, 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 Sílvio de Salvo Venosa, 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. *VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: parte geral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 368.*

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.*

Partindo disso, este assessoramento jurídico **entende que deve ser processado, a cargo do setor competente, a aplicação do reajuste a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme estabelecido previamente (Cláusula Sétima - Parágrafo Terceiro do Contrato Administrativo - fl.120).**

Por fim, para melhor instruir o procedimento, recomenda-se que seja confirmada com o original, por servidor competente, todos os documentos em cópia simples, bem como confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade 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 Secretaria Municipal de Educação (locatário) e o Sr. Lourivaldo dos Santos Gomes (locador), **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

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

Parauapebas/PA, 26 de fevereiro de 2024.

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

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Procuradora Adjunta do Município
Dec. 142/2023