PARECER JURÍDICO

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº. 016/2021 – PMA
Contrato Administrativo nº. 2021/039
Objeto: Locação de imóvel para sediar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Abaetetuba/PA – SEMEIA.
Interessado: Comissão Permanente de Licitação – CPL/PMA

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 2021/039. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. SERVIÇO CONTÍNUO. MINUTA DO TERMO DE ADITAMENTO. ART. 37, XXI DA CF/1988. LEI Nº. 8.245/91. ART. 62, §3º, I E ART. 57, II e §2º DA LEI 8.666/93.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico, à vista de solicitação encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, em 10 de abril de 2023, para análise e emissão de parecer acerca da solicitação de prorrogação do prazo de vigência do Contrato Administrativo nº. 2021/0039, oriundo da Dispensa de Licitação nº 016/2021, que teve como objeto a *"Locação de imóvel para sediar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Abaetetuba/PA – SEMEIA",* mediante requerimento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMEIA.

Verifica-se que em 13 de abril de 2021, o procedimento de Dispensa de Licitação fora analisado pela assessoria jurídica, que opinou favoravelmente pela locação do imóvel, mediante análise dos autos e documentação pertinente.

Tendo em vista a solicitação de prorrogação do prazo de vigência, verifica-se na solicitação, a juntada dos seguintes documentos:

1. Memorando nº. 079/2023-SEMAD/PMA;
2. Ofício nº. 079/2023 – SEMEIA/PMA, por meio do qual o órgão demandante solicitou prorrogação e apresentou justificativa;
3. Ofício nº 091/2023-SEMAIA/PMA, por meio do qual o órgão demandante informa reajuste de preços;

4. Termo de Aceite, com manifestação favorável acerca da prorrogação do prazo de aluguel do imóvel, e quanto ao reajuste de preços; e anexo: Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV);
5. Cópia do Termo de Contrato nº. 2021/039;
6. Despacho ao Setor de Contabilidade;
7. Indicação de Dotação Orçamentária e Financeira, firmada pela Chefe do Setor de Contabilidade;
8. Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, e Autorização para celebração de Termo de Aditamento Contratual, firmadas pela autoridade competente;
9. Portaria nº. 013/2021;
10. Decreto Municipal nº. 069/2022; e
11. Minuta do 2º Termo de Aditamento.

Recebemos os autos no estado em que se encontram, mediante encaminhamento de solicitação dirigida à esta assessoria jurídica.

Procedamos, assim, à sua análise por meio do presente parecer jurídico.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

2. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES. DO PARECER JURÍDICO.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

> "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E LEGAL

3.1. DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO

O Contrato Administrativo sob análise formaliza a locação de imóvel destinado ao funcionamento da sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMEIA, oriunda de dispensa de licitação.

Verifica-se tratar-se de avença que visou a efetivação de finalidades precípuas da Administração Pública, à medida que o imóvel locado se fez necessário à instalação de uma repartição pública.

Dito isso, cumpre-nos destacar o entendimento da Corte de Contas, consagrado no Acórdão nº. 1127/2009 – TCU – Plenário, abaixo colacionado:

> ANÁLISE
> [...]
> 16. **É fato que a locação de imóvel pela Administração, necessária à instalação de uma repartição pública, se caracteriza como serviço de natureza continuada**, pois a necessidade de contratação geralmente se estende por mais de um exercício e uma interrupção poderia comprometer a continuidade de suas atividades, trazendo prejuízo ao Interesse Público.

Por sua natureza, a prorrogação deste contrato deve fundamentar-se nas disposições do art. 57, inciso II da Lei nº. 8666/93. Ocorre que, ao citar as normas públicas aplicáveis aos contratos de locação em que o poder público é locatário, o referido diploma legal não previu a utilização de seu art. 57, que trata da duração e prorrogação dos contratos administrativos, sobretudo do inciso II, que trata especificamente da duração e prorrogação de contratos cujos objetos constituem-se como serviços a serem executados de forma contínua. Tal situação gera dúvidas acerca da adequada fundamentação diante da solicitação de prorrogação do prazo de vigência do referido tipo de contrato administrativo.

A doutrina majoritária, entretanto, nos esclarece que os contratos de locação, ainda que pactuados pelo poder público, são regidos pelo direito privado, precisamente pela Teoria Geral dos Contratos e pela Lei nº. 8.245/91 (Lei do Inquilinato), com algumas ressalvas, uma vez que a Administração Pública deve obediência, primordialmente, a princípios elementares que garantem a proteção do interesse público em face do interesse privado.

Dito isso, nos esclarece a doutrina do professor Matheus Carvalho que *"Nos contratos de direito privado, o Estado não goza de prerrogativas de poder público, não obstante precise respeitar os requisitos e as limitações estipuladas na Lei nº. 8.666/93."*

Assim, frise-se que acerca do prazo de vigência e prorrogação dos contratos de locação, a Lei do Inquilinato dispõe, *in verbis:*

> Lei nº. 8245/91
>
> Art. 47. Quando ajustada verbalmente ou por escrito e como prazo inferior a trinta meses, findo o prazo estabelecido, a locação **prorroga - se automaticamente, por prazo indeterminado**, somente podendo ser retomado o imóvel: [...] *(grifo nosso)*

Todavia, o parágrafo único do art. 60 da Lei nº. 8.666/93 lembra o que se colaciona abaixo:

> Art. 60 *omissis*
> [...]
> Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento. *(grifo nosso)*

No mesmo sentido, a Corte de Contas, no supracitado Acórdão nº. 1127/2009 – TCU – Plenário, concluiu:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, em:
> [...]
> 9.1.2. **não se aplica aos contratos de locação em que a Administração Pública é locatária a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado**, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, pois: (i) o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do artigo 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;** *(grifo nosso)*

Consideradas as questões legais acerca da prorrogação contratual, nos resta pertinente **assegurar a observância do prazo limite previsto no inciso II, do art. 57**, afim de salvaguardar a Administração Pública das prorrogações contratuais automáticas

e por prazo indeterminado, observada a natureza indubitavelmente continuada do objeto deste contrato.

Ademais, nos é ainda mais importante a verificação periódica da **vantajosidade** do contrato diante da possibilidade de sua prorrogação, o que inclusive a justifica, observado o disposto no §2º, do art. 57 da Lei 8666/93.

Por essa perspectiva de visualização da realidade prática e vantajosidade da prorrogação contratual, a professora Odete Medauar colabora didaticamente com sua orientação a respeito do tema em análise, nesse sentido:

> A questão do prazo contratual deve ser vista com certa flexibilidade. **Há casos que não se enquadram exatamente nas exceções**, mas a aplicação rígida do caput do art. 57 poderá redundar em ônus e prejuízos para a Administração, além de afugentar licitantes e contratados. **Havendo previsão de recursos financeiros e plena explicitação das consequências danosas da aplicação rígida do caput do art. 57 ao caso concreto, deve ser admitido entendimento flexível a respeito, em nome dos princípios da razoabilidade, economicidade e atendimento do interesse público.** *(grifo nosso)*

Compulsando os autos, imperioso destacar **a justificativa encaminhada pelo setor demandante**, onde verificam-se as razões pelas quais se pretende prorrogar o contrato administrativo sob análise, as quais importa destacar:

> **JUSTIFICATIVA**
> [...]
> Ocorre que o supracitado contrato necessita ser prorrogado por mais 12 meses, visto que **o Município ainda não possui um imóvel que atenda as necessidades do órgão, sendo, portanto, necessário o aluguel de um imóvel que atenda as especificações e estruturas de uma Secretaria de Meio Ambiente. A presente locação é justificável pela extrema necessidade de se manter o funcionamento das atividades desenvolvidas pelo órgão aos munícipes e, esse imóvel locado supre essa demanda, pois atende satisfatoriamente as necessidades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente**.
> **Segue em anexo o aceite do locado em firmar o reajustamento do contrato pelo período de mais 12 (doze) meses, com a correção do valor do aluguel.**
> [...]
> **Quanto ao reajuste contratual, esse está previsto na cláusula 06.2 do referido contrato e no artigo 65 da Lei 8666/93, devendo ser reconhecido o direito do contratado por se tratar de garantia constitucional.**
> [...]
> **Portanto, em razão da necessidade permanente do serviço (continuidade do serviço de interesse público), é razoável admitir a prorrogação pelo prazo de 12 (doze) meses, reajustado ao índice IGP-M, conforme previsão contratual e legal, atendendo ao Princípio da Economicidade, devendo ser incorporado ao contrato já celebrado com o particular.**
> É a nossa justificativa.

No mais, há manifestação favorável acerca da prorrogação da vigência contratual, firmada pelo proprietário do imóvel, bem como devido reajuste, conforme convencionado no item 06.2 do Contrato nº 2021/039, e dados da correção, juntado aos autos. Observa-se ainda, consulta ao setor de contabilidade e consequente indicação de dotação orçamentária, firmada pela Chefe do Setor de Contabilidade, Declaração De Adequação Orçamentária e Financeira, e a Autorização para o Aditamento, firmada pela Autoridade Competente.

Pelo exposto, considerando que a locação de imóvel para alocação de repartição pública tem características de serviço de prestação continuada, uma vez que a sua interrupção pode comprometer a execução das atividades precípuas da Administração Pública; que a prorrogação não acarretará aumento do valor proposto no contrato originário, mas tão somente reajuste conforme índice oficial; que, em justificativa a autoridade competente informa serem as condições pactuadas as mais vantajosas e a adequação das características do imóvel às necessidades de espaço para o desenvolvimento do trabalho proposto, entendemos pela possibilidade da prorrogação contratual nos termos do art. 57, inciso II e §2º da Lei nº. 8.666/93.

3.2 DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE ADITAMENTO

Passamos a análise dos elementos abordados na minuta do Termo de Aditamento, em obediência ao parágrafo único do art. 38 Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e em observância do que dispõe o art. 60, parágrafo único e inciso I do §3º do art.62 do mesmo diploma, especialmente no que concerne a formalização dos instrumentos contratuais, *in verbis*:

> Art. 62. *Omissis*
>
> [...]
>
> § 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;

Sendo assim, considerando que a avença não se trata de compras de pronto pagamento, mas de locação em que o poder público figura como locatário, destacamos

que **a prorrogação do prazo de locação sob exame fora devidamente reduzida a termo**, em observância do que assevera o parágrafo único do art. 60 da lei nº. 8.666/93.

Ademais, trata-se de **Termo de Aditamento**, onde notam-se devidamente informados o contrato ao qual se refere, qual seja: Contrato Administrativo nº. 2021/039; a identificação das partes; a dispensa de licitação originária; o objeto e o prazo contratual; e por fim, a ratificação das demais cláusulas contratuais, conforme ditames do art. 61 da lei nº. 8.666/93.

Contudo, **SUGERIMOS** a inclusão de cláusula de vigência em caso de alienação, nos termos do art. 8º da nº. 8.245/1991, a fim de resguardar a Administração Pública de prejuízos, diante da possibilidade de eventual alienação do imóvel.

Ainda, **SUGERIMOS** a inclusão de item dentre as obrigações do locador, para, de forma expressa, assegurar que este efetive o pagamento das taxas e impostos referentes a propriedade, **especialmente de IPTU**, observadas a economicidade, a razoabilidade e a vantajosidade da contratação para a Administração Pública, e conforme preconiza o art. 22, inciso VIII, da lei nº. 8.245/1991.

Por fim, observa-se que no contrato originário convencionou-se o início das obrigações e prazo de vigência na data de **15 de abril de 2021,** sendo assim, **ORIENTAMOS** a **RETIFICAÇÃO da CLÁUSULA SEGUNDA – DO PRAZO, do Termo de Aditamento**, para que seja ajustada a data de início e término da vigência do aditamento, com início, portanto, em **15 de abril de 2023 e término em 15 de abril de 2024.**

Outrossim, ORIENTAMOS a observância do necessário atendimento ao que preceitua o parágrafo único do art. 61, *in verbis:*

> Art. 61 *omissis.*
> [...]
> Parágrafo único. **A publicação resumida** do instrumento de contrato ou **de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura**, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Posto isto, realizado o exame da minuta do termo de aditamento, sejam observadas as orientações destacadas neste parecer jurídico.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto aos critérios de conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, e uma vez observadas as sugestões e orientações destacadas ao longo deste parecer, por aspectos de razoabilidade e efetividade, entende-se materializado o enquadramento da pretensão nas hipóteses permissivas legais, opinando-se pela possiblidade de concessão do aditivo de prazo contratual, pelo período de **12 (doze) meses**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos à Comissão Permanente de Licitação – CPL, para diligências cabíveis.

Abaetetuba-PA, 10 de abril de 2023.

LYANE ANDRESSA PANTOJA ARAUJO:03160538214
Assinado de forma digital por LYANE ANDRESSA PANTOJA ARAUJO:03160538214
Dados: 2023.04.10 17:40:03 -03'00'

LYANE ANDRESSA PANTOJA ARAÚJO
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA Nº 30.641

RAPHAEL THIAGO SILVA SERENI:82190763215
Assinado de forma digital por RAPHAEL THIAGO SILVA SERENI:82190763215
Dados: 2023.09.25 14:06:12 -03'00'

FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE:42408173000193
Assinado de forma digital por FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE:42408173000193
Dados: 2023.10.13 13:18:05 -03'00'

FRANCINETI MARIA RODRIGUES CARVALHO:31885225253
Assinado de forma digital por FRANCINETI MARIA RODRIGUES CARVALHO:31885225253
Dados: 2024.02.01 10:31:56 -03'00'