



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 209/2022

INTERESSADO: Gabinete da Secretaria de Educação de Ananindeua

OBJETO: Locação de imóvel não residencial

Direito administrativo. Civil. Contrato de locação. Análise de minuta. Contrato que é regulado pelas disposições de direito privado – Lei do Inquilinato. Pagamento pelo Direito Público.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria pelo gabinete da Secretaria Municipal de Educação, para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade e adequação jurídica do contrato de locação de imóvel não residencial e do rito administrativo, para sediar a EMEF Novo Brasil.

Com efeito, cuidam os autos do contrato celebrado entre o Sr Jair Guimarães Neto (Locador) e o Município de Ananindeua, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação – SEMED/PMA (Locatária), constante no Processo Administrativo n.º 4389/2022, que irá atender as necessidades de desempenho das atividades da SEMED/PMA.

Os autos possuem elementos para instrução processual do rito administrativo e análise do parecer do contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar a EMEF Novo Brasil.

É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com fins de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Tratando-se de um imóvel que atende aos requisitos exigidos à prestação do serviço público, cuja avaliação prévia realizada aponta que a propriedade possui boa localização, contemplada de razoável infra-estrutura urbana, é igualmente beneficiada por satisfatória rede de serviços comunitários e públicos, tais como: transporte coletivo, segurança pública, pequena rede de comércio, etc., se a finalidade é a satisfação do interesse público, e melhor atender a população

deste Município, não se vislumbra óbices ao contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar a EMEF Novo Brasil, que irá atender as necessidades da SEMED/PMA.

Tendo como base fundamental os princípios administrativos, impõe-se a realização de Dispensa da Licitação, nos termos do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito:

Art. 24: É dispensável a Licitação...

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#).

O mestre Marçal Justen Filho, na obra “Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 250, ressalta:

“A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros do mercado.”

Nesse contexto, vejamos se os requisitos estão sendo atendidos no caso em tela, demonstrando a razão da escolha do imóvel e justificativa do preço:

- 1) A locação do imóvel tem por finalidade atender ao interesse público, com a instalação da estrutura física da Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua, a localização do imóvel, a dimensão, edificação e destinação são fatores preponderantes a sua escolha;
- 2) O imóvel sugerido, em tese, tem condições físicas para acolher às necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua, conforme laudo de avaliação e relatório de visita técnica;
- 3) O laudo de avaliação de imóvel demonstra o valor do aluguel em consonância com o mercado, valor este de R\$ 10.000,00 (Dez mil reais).

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, no dizer do ilustre mestre Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág.295).

Ora, *in contesti* o proprietário tem liberdade plena para dispor acerca do valor que pretende requerer em virtude de eventual locação do imóvel, bem como realizar a proposta que melhor lhe convier, ao contrário do que se impõe à Administração Pública que somente pode agir dentro dos limites autorizados na Lei, razão pela qual tem o dever de buscar a proposta mais vantajosa dentro do critério de razoabilidade.

Não se pode olvidar que existem alguns fatores que influenciam diretamente nos preços dos aluguéis, alguns deles de cunho subjetivo do proprietário, bem como, se for considerada a destinação do imóvel a ser locado já que não será utilizado para fins não residenciais, com eventual risco de dano dado ao fluxo de pessoas.

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, o Administrador deve atender ao princípio da razoabilidade, que tem cabimento no exercício da discricionariedade administrativa. Há discricionariedade quando a lei confere ao administrador público porção de liberdade, para que este, mediante critérios de conveniência e oportunidade, possa

escolher a alternativa mais adequada à solução do caso que lhe é apresentado. Tal escolha a ser realizada pelo administrador há de atender ao princípio em tela, bem como ao princípio da proporcionalidade, ou seja, a proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar.

Não obstante, devemos observância ao disposto no art. 26, da Lei nº 8.666/93, a seguir:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\).](#)

Ressaltamos que a publicidade é obrigatória como requisito de eficácia da atividade administrativa, a fim de facilitar o controle e possibilitar a execução.

Ainda, o mesmo dispositivo ressalta os elementos que devem compor o processo, no que couber:

Art. 26...

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, **quando for o caso;**

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)”

Depreende-se do dispositivo retro mencionado que no caso de locação de imóvel deve estar configurada a razão da escolha do imóvel e a justificativa do preço respectivo.

Examinando os autos em questão no estado em que se encontra, vemos a Aplicação do Princípio Constitucional da Eficiência e da Moralidade descritos no art. 37, da CF/88; cabendo somente apresentação de quadro comparativo, caso a Controladoria Geral do Município solicite.

O contrato segue a legislação vigente quanto ao prazo de vigência que não supera o lapso temporal de 12 (doze) meses, segundo o art. 57, da Lei n.º 8.666/93; apesar dos art. 34 e 35, da Lei n.º 4.320/64, nos falar que despesas e receitas pertencem ao exercício financeiro que ocorrerem.

A doutrina nos diz que a vigência pode ser de qualquer prazo de acordo com o art. 3º, da Lei n.º 8.245/1991 – Lei do Inquilinato, e, caso a utilização do bem pela Administração Pública ultrapasse os 60 (sessenta) meses de duração contratual e os 12 (doze) meses

de duração excepcional; poderia ser utilizada a referida Lei caso a utilização do bem ultrapasse 72 (setenta e dois) meses de locação continua e ininterrupta.

O art. 55, da Lei n.º 8.666/93, nos fala das cláusulas que necessariamente deverão estar presentes em contratos administrativos, sendo as seguintes:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigibilidade, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

Logo, pelo viés jurídico o Processo n.º 4389/2022, em seu elemento legal, apresenta no contrato os itens descritos na Lei n.º 8.666/93, não apresentando emendas jurídicas. Vale lembrar que a parte técnica não é analisada, cabendo ao corpo técnico da Secretaria Municipal de Educação, a expertise para tal fim.

Porém para efeitos dos arts. 70 e 165, da CF/88 seria recomendável a observação dos elementos do controle e o planejamento orçamentário na fiscalização, independente da Utilização da Lei n.º 8.666/93 ou da Lei n.º 8.245/1991.

Deste modo, esta Procuradoria se ateve em análise a possibilidade jurídica em realizar o contrato de locação em sua minuta contratual nos parâmetros descritos no ordenamento jurídico; não adentrando em mérito de ato administrativo, mas verificando a aplicação do Princípio Constitucional da Legalidade descrito nos arts. 5º, Inciso II; 70 e 150, Inciso I, da CF/88.

Logo, o Processo n.º 4.389/2022 até o presente momento, seguiu o art. 5º, LIX no que concerne ao Princípio Constitucional do Devido Processo Legal.

<p style="text-align: center;">DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.</p>
--

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei. Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL.
ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o art. 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e editais de licitação ao exame e aprovação da jurídica.

Logo, o parecer jurídico não vincula o ato do Gestor Público, apesar de que em procedimento licitatório é peça obrigatória do rito administrativo.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, **ESTA PROCURADORIA SUGERE A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL, PARA SEDIAR A EMEF NOVO BRASIL, QUE IRÁ ATENDER AS NECESSIDADES DA SEMED/PMA, CONTRATANDO-A POR DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FULCRO INCISO X DO ART. 24 DA LEI 8.666/93, CONFORME JUSTIFICATIVAS DEMOSTRADAS NOS AUTOS**, atendendo aos princípios basilares que regem a Administração Pública, dispostos expressamente no *caput* do art. 37 da CF, e em face da supremacia do interesse público, em tudo observadas as formalidades legais.

No mesmo cotejo, **OPINAMOS PELO DEFERIMENTO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL**, devendo ser inserido no contrato que as benfeitorias necessárias são de responsabilidade da **LOCADORA**; mas quando houver urgência no serviço, haverá o ressarcimento à **LOCATÁRIA** com abatimento no valor do aluguel.

É o parecer. S.M.J. é o nosso entendimento.

Ananindeua (PA), 07 de novembro de 2022

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

Procurador Municipal
Portaria n.º 004/2021-PGM