



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 055/2022

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.

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 da minuta do contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar a EMEF Flaviano Gomes.

Com efeito, cuidam os autos de minuta de contrato de a ser celebrado entre a Sra Maria das Graças Correa de Araújo (Locador) e o Município de Ananindeua, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação – SEMED/PMA (Locatária), constante no Processo Administrativo n.º 3085/2022, que irá atender as necessidades de desempenho das atividades da SEMED/PMA.

Constam nos autos:

1. Ofício n. 001/2022 – Proprietária oferecendo o imóvel;
2. Memo n.º 044/2022 – Coordenação Gestão Pedagógica – informa que o imóvel passará a ser competência da rede municipal de ensino;
3. Gabinete - solicitação de laudo técnico de avaliação do imóvel da Rede Física;
4. Laudo simplificado de avaliação – Rede física;
5. Declaração de vantajosidade;
6. Fotos gerais (não específicas) e plana baixa;
7. Gabinete – Solicita aceite da proposta de aluguel – Maria das Graças Correa de Araújo para a Coordenadoria de administração
8. Aceite da proprietária;
9. Cópia da certidão do imóvel – matrícula 11112, ficha 1, livro 2;
10. Relação de faturas da concessionária de energia em nome da Prefeitura Municipal de Ananindeua;
11. Certidão positiva com efeito negativa de IPTU;
12. Comprovante de situação cadastral;
13. Cópia da carteira nacional de habilitação - Maria das Graças Correa de Araújo;
14. Cópia do comprovante de residência - Maria das Graças Correa de Araújo;

15. Gabinete – solicitação de adequação orçamentária á Coordenação de Administração;
16. Dotação orçamentária – Coordenação de planejamento;
17. Declaração de adequação orçamentária;
18. Termo de justificativa de dispensa de licitação;
19. Termo de ratificação de dispensa de licitação;
20. Minuta contratual;
21. Solicitação de análise de minuta – Gabinete.

Sendo esses os elementos contidos nos autos para instrução processual do rito administrativo e análise da minuta do contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar a EMEF Flaviano Gomes, que irá atender as necessidades da SEMED/PMA.

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 Saúde, 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 comercio, 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 Flaviano Gomes, 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 precípuas 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 Saúde 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 Saúde 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.

Com relação à formalização do processo, é imperioso que sejam tombados e autuados, devidamente numerados, todos os atos necessários que envolvem a vontade da Administração para que se resguardem os interesses da Administração, adequando ao que dispõe o art. 38 da Lei 8.666/93, a seguir:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

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.

Deste modo, esta Procuradoria se obteve em análise a possibilidade jurídica em realizar um contrato de locação e sua minuta de contrato 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.

DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

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 aditais de licitação ao exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, senão vejamos:

“O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como ‘responsável por contas’, não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma **aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade, que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93**, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário”

Logo, o parecer é técnico opinativo, não havendo a obrigatoriedade do Gestor em segui-lo, tendo em vista que a decisão final de modo discricionário cabe ao mesmo.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, **ESTA PROCURADORIA SUGERE A CONTRATAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL, PARA SEDIAR A EMEF FLAVIANO GOMES, QUE IRÁ ATENDER AS NECESSIDADES DA SEMED/PMA, CONTRATANDO-A POR DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FULCRO INCISO X DO ARTIGO 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, **INFORMAMOW NÃO HAVER MINUTA DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL**, devendo informar em seu corpo que anexo ao mesmo constar o laudo técnico de avaliação detalhando as características de conservação dos bens imóveis e móveis, bem como se deve verificar a existência de quadro comparativo, caso a Controladoria Geral do Município os solicite para apreciação.

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

Ananindeua (PA), 25 de fevereiro de 2022

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

Procurador Municipal
Portaria n.º 004/2021-PGM