



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA**  
**Procuradoria Geral do Município**

---

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER N.º: 240/2024**

**INTERESSADO:** Gabinete da Secretaria de Educação de Ananindeua

**OBJETO:** Locação de imóvel não residencial – análise do procedimento e análise da minuta

Direito administrativo. Civil. Contrato de locação. Análise de minuta. Contrato que é regulado pelas disposições de direito privado.

|                  |
|------------------|
| <b>RELATÓRIO</b> |
|------------------|

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria pelo gabinete da Secretaria Municipal de Educação – SEMED/PMA, para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade de procedimento administrativo e análise da minuta do contrato de locação de imóvel não residencial, para sediar o funcionamento do **ANEXO I - EMEF WALDEMAR MENDES**, de acordo com os elementos contidos nos autos.

É o breve relatório.

|                         |
|-------------------------|
| <b>ANÁLISE JURÍDICA</b> |
|-------------------------|

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.

**DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE LOCAÇÃO**

O procedimento administrativo está seguindo os arts. 11 e 12, da Lei n.º 14.133/2021, como vemos a seguir:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no [art. 52 desta Lei](#);

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

§ 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Logo, identificamos nos autos documentos que refletem o diploma legal de modo direto e contínuo, respaldando as ações dos Servidores Públicos envolvidos nos autos que envolvem a locação de imóvel não residencial para efetivar o acesso à educação.

Deste modo, o procedimento administrativo de locação buscou os arts. 51 e 74, Inciso V, § 5º, da Lei n.º 14.133/2021, como vemos a seguir:

Art. 51. Ressalvado o disposto no [inciso V do caput do art. 74 desta Lei](#), a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Assim, vemos que a SEMED/PMA está buscando atender a legislação específica para não haver solução de continuidade dos atos administrativos.

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 infraestrutura 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 o funcionamento da **ANEXO I - EMEF WALDEMAR MENDES**, que irá atender as necessidades da SEMED/PMA.

Não identificamos elementos que comprovem a propriedade de acordo com a legislação em vigor, podemos afirmar que nos autos existem elementos que remetem a posse precária. Fora este ponto, identificamos a possibilidade de celebração do contrato de aluguel de imóvel não residencial.

A minuta contratual segue a legislação vigente, observado o prazo de vigência de 12 (doze) meses. Porém para efeitos dos arts. 70 e 165, da CF/88 é sempre recomendável a observação dos elementos do controle e o planejamento orçamentário.

#### DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL

No que concerne a regulamentação dos contratos da administração pública, deve ser observado o que está previsto nos arts. 89 a 95, da Lei n.º 14.133/2021.

O art. 92, da referida norma, nos fala das cláusulas que necessariamente deverão estar presentes em contratos administrativos, sendo as seguintes:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou

jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Compreendemos que devemos observar que alguns itens do art. 92, da referida Lei não estão sendo seguidos, mas pode haver ajustes antes da assinatura do pacto.

Logo, não identificamos impedimentos legais na minuta do contrato de locação de imóvel não residencial que irá servir para funcionar a **ANEXO I - EMEF WALDEMAR MENDES**.

Alertamos que de acordo com a Lei n.º 14.133/2021 existem vícios sanáveis nos autos referente a propriedade, mas as demais documentações (certidões) atendem a legislação em vigor.

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.

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

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 do art. 10 c/c §1º, do art. 53, da Lei n.º 14.133/2021.

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.

|                                                     |
|-----------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>CONCLUSÃO</b></p> |
|-----------------------------------------------------|

Diante de todo exposto, **ESTA PROCURADORIA OPINAMOS PELO DEFERIMENTO DO RITO ADMINISTRATIVO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL**, pelo prazo de 12 (doze) meses, estando plenamente de acordo com a legislação vigente.

**OPINAMOS, AINDA, PELO DEFERIMENTO DA MINUTA DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL.**

Opinamos que os autos sejam enviados para a Ordenadora de Despesa para manifestação e posteriormente para o Procurador Geral para acato e a Controladoria Geral para análise a manifestação.

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

Ananindeua (PA), 08 de maio de 2024.

**ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR**

Procurador Municipal  
Portaria n.º 004/2021-PGM