

REF. PROC. Nº. 173/2023.

Folhas nº	27
Processo nº	173
Rubrica nº	

Requerente: Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania.**Assunto:** Locação. Minuta de Contrato. Aprovação.**PARECER JURÍDICO Nº. 135/2023 – CPL/PGM****✓ Relatório:**

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, na qual requer análise jurídica da legalidade do texto da minuta do termo de contrato de locação de imóvel na cidade de Alto Alegre do Pindaré/MA localizado na **Tv Presidente Médici, s/nº, centro, Alto Alegre do Pindaré/MA**, de interesse da **Secretaria Municipal de Assistência Social Trabalho e Cidadania**.

Tem a presente análise por objeto a **Locação Social de imóvel de propriedade de Maria Antônia da Silva Melo, em caráter de benefício social, destinado a Maria das Neves dos Santos Souza**.

É o breve Relatório.

✓ ANÁLISE DA DEMANDA.

Preliminarmente, constata-se a inexistência de documentos que comprovam a propriedade em favor da Sra. Maria Antônia da Silva Melo, contudo, verificamos a comprovação da "posse" em favor da mesma, conforme atesta o Parecer Social emitido pelo Centro de Referência da Assistência Social – CREA, bem como, contas de Energia em nome da mesma.

Constata-se comprovação do estado de vulnerabilidade e emergência de **Maria das Neves dos Santos Souza**, assim como relatório do Centro de Referência da Assistência Social – CREAS comprovando as condições precárias e de risco à residência da mesma, localizada na **Tv Presidente Médici, s/n, centro – Alto Alegre do Pindaré/MA CEP nº 65.398-000**, devida o alagamento de sua residência em decorrência das fortes chuvas, ocasionando danos materiais, sociais e econômicos prejudicando a sua integridade física.

Para se saber o que é posse, é mister analisar este instituto à luz das teorias objetiva (Teoria de Ihering) e da teoria subjetiva (Teoria de Savigny).

Para Savigny, para haver posse, devem estar presentes dois elementos, um de natureza objetiva (o corpus) e outro de natureza subjetiva (o animus). O corpus é o poder físico sobre a coisa, e o animus é a intenção deter a coisa como sua. Se

faltar à relação jurídica a presença do animus, não haverá posse, mas sim, mera detenção.

Para Ihering, a posse requer somente a presença do corpus. Porém, para a teoria objetiva, o corpus não possui o mesmo significado que na teoria subjetiva. Nesta teoria o corpus é a visibilidade de propriedade, ou seja, é possuidor, aquele que age como tal.

A teoria objetiva de Ihering é a teoria adotada no Código Civil Brasileiro. Nesta teoria é possível o desdobramento da posse em posse indireta (posse de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal ou real - Artigo 1197 do Código Civil) e posse direta (posse daquele que a exerce diretamente sobre a coisa, exercendo os poderes do proprietário), e também amplia o conceito de posse.

Para iniciar o processo de dispensa de licitação de locação de imóvel pela Administração Pública é necessário cumprir o disposto no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, assim, em cumprimento a determinação contida no comando do normativo supra, fora formulada consulta pela Superintendência de Gestão de Contratos à Secretaria vinculada sobre a existência de imóvel disponível na cidade de Alto Alegre do Pindaré - MA, que pudesse ser utilizado para a concessão de benefício de aluguel social.

Em resposta ao ofício, a Secretaria informa que não possui, no momento, imóvel no Município disponível com as características que possa atender a finalidade já citada.

Assim sendo, a locação de imóvel pelo Poder Público poderá ser realizada por dispensa de licitação ao amparo no art. 24 do inciso X, e 26, Parágrafo único, inciso I da Lei nº 8.666/1993, desde que: (a) que as características do imóvel atendam as finalidades precípuas da Administração Pública; (b) que haja avaliação prévia; e (c) que o preço seja compatível com o valor de mercado, *in verbis*:

"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".

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.

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

Há ainda previsões normativas municipais que regem a presente solicitação para contratação, a Lei de Política Pública de Assistência Social do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA nº 019/20 e o Decreto nº 021/20 de Alto Alegre do Pindaré que Dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal nº 019/20, que preceitua em seu artigo 10, §§ 2º e 3º:

“Art.10º O benefício eventual devido em virtude de desastre ou calamidade pública constitui-se em uma provisão suplementar e provisória, não contributiva da Assistência social para garantir meios necessários à sobrevivência da família e do indivíduo, objetivando assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal.

§1º. A concessão do benefício eventual em virtude da ocorrência de desastre ou situação de calamidade pública, para fins desta Lei, é o reconhecimento pelo poder público de situações anormais, advindas de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, elevação do volume das chuvas que provoquem desabamentos, inundações, e obriguem a mudança de domicílio de famílias que residam em área de risco, devidamente reconhecido o risco pela defesa civil municipal, estadual, ou pelo corpo de bombeiros da respectiva circunscrição, a ocorrência, de terremotos, tornados, ciclones, ou ainda, incêndios ou epidemias, que

potencializem a ocorrência de sérios agravos à sobrevivência, à saúde, e à segurança da comunidade afetada.

§2º. O benefício eventual devido em decorrência de desastre ou calamidade pública constitui-se na concessão de:

I – Alimentos Kit (cesta básica), conforme disposto no anexo deste Decreto;

II - Colchão e cobertores;

III– Expedição de documentos;

IV - Auxílio aluguel ou aluguel social no percentual máximo de até, 50% salário mínimo vigente, à época da ocorrência do fortuito, pelo prazo até 6 meses, mediante a devida comprovação da ocorrência do fato gerador do direito ao benefício, podendo ser prorrogado por igual período, ou, enquanto perdurar a situação de risco ou vulnerabilidade social do beneficiário, condicionada a prorrogação do benefício à emissão de parecer técnico, nos termos do que estabelece o art. 4º deste Decreto.

V - Passagens rodoviárias, não excedendo o percentual de no máximo 50% do salário mínimo, para garantia de acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais, e a convivência familiar e comunitária, desde que comprovada a necessidade por meio de parecer técnico, nos termos do art.4 deste Decreto”.

Resta ainda comprovada a consonância da normativa municipal coma Lei Federal; que se encontra devidamente comprovado no processo o estado de desastrea devido a enchente do Rio Pindaré; e ainda o enquadramento do valor da locação do imóvel (até 50% de um salário mínimo), constante em parecer emitido pelo órgão competente e minuta de contrato hora analisada com o Decreto Municipal nº 021/20.

Cumpre informar que o contrato de locação em que o Poder Público seja locatário, encontra-se previsto no art.62, § 30, I, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicando-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 da referida Lei e demais normas gerais, no que couber, (normas tipicamente de Direito Administrativo), bem como serão aplicadas as regras de Direito Privado, previstas na legislação sobre locação para fins não residenciais, isto é, a Lei do inquilinato no 8.245, de 18de outubro de 1991 . Por conseguinte, nesse contrato, conterà:

- a) o conteúdo mínimo definido no art. 55 que trata das cláusulas obrigatórias para os contratos administrativos;
- b) as cláusulas exorbitantes do art. 58 que irio caracterizar os contratos administrativos por conferirem à Administração posição de supremacia em relação ao contratado; e
- c) a formalização e a eficácia dos contratos administrativos, conforme dispõe o art. 61.

Quanto à natureza jurídica do contrato de locação, onde a Administração Pública figure como locatária (perquirindo se tal tipo de contrato é regido por normas de Direito Privado ou por normas de Direito público), responde a indagação, o art. 62 § 30, I, da Lei nº 8666, de 1993, que preceitua:

"Art.62 (...)

§ 3 - 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" (Grifo Nosso).

Desse modo, 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 Privado aplicar-se-ão o subsidiariamente. O Prof. MARÇAL JUSTEN FILHO ao comentar o §3º acima transcrito, ensina com maestria:

"A previsão do § 3º está mal colocada e melhor ficaria em um dispositivo específico, pois não tem relação com o restante do artigo. Ali fica determinado que o regime de direito público aplica-se inclusive aqueles contratos ditos de "privados", praticado pela Administração. A regra disciplina a hipótese em 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, a

Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes. 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" (Grifou-se).

Nas espécies contratuais da Administração, o professor Hely Lopes Meirelles classifica o contrato de locação celebrado pelo Poder Público como contrato semipúblico, saber:

"Contrato semipúblico é o firmado entre a Administração e o particular, pessoa física ou jurídica, com predominância de normas pertinentes do Direito Privado, mas com formalidades previstas para ajustes administrativos e relativa supremacia do Poder Público".

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Processo AC no 950461885-5. Rel. Juiz Paulo Afonso B. Yaz. D.J de 11 nov. 98, p. 485, registra que:

"A locação de imóvel pela Administração, conquanto regida por algumas regras de direito público, sofre maior influência de normas de direito privado, aplicando-se lhe, na essência, a Lei do Inquilinato. Passível, inclusive a denúncia vazia".

Destacamos, ainda, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul quanto à avaliação como requisito prévio para a dispensa de licitação na locação de imóvel pela Administração Pública, in verbis:

"... a ausência de avaliação prévia do preço de locação do imóvel destinado ao serviço público, visando a verificação de sua compatibilidade com o valor vigente no mercado, enseja a declaração da ilegalidade e irregularidade do contrato e aplicação de multa ao responsável (TCE/MS. Súmula no 29/2005)."

[Assinatura]

Folhas nº	33
Processo nº	173
Rubrica nº	12

No caso de dispensa de licitação, ressalvamos as orientações contidas na jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto à observância da instrução do procedimento acerca da locação de bens imóveis de terceiros a órgão da Administração Pública, no qual destacamos, em síntese:

- a) declaração sobre a necessidade de prestar serviço público no respectivo local;**
- b) declaração preliminar do Departamento do Patrimônio da União que não existe imóvel disponível no acervo, capaz de atender as necessidades;**
- c) proposta do locador;**
- d) prévia avaliação escrita, indicando o preço médio praticado pelo mercado imobiliário do local de situação do imóvel;**
- e) motivos da escolha do imóvel e da aceitação do valor proposto;**
- f) declaração do setor financeiro sobre a existência de crédito orçamentário suficiente para atender a despesa global do contrato; e**
- g) parecer do setor jurídico sobre a juridicidade e legalidade do processo, caracterizando as razões da dispensa da licitação.**

A partir da avaliação prévia do imóvel para locação com a finalidade de atender as necessidades precípua de funcionamento do objeto em apreço, existe nos autos "Laudo de Avaliação" elaborado pelo Setor de Engenharia do Município de Alto Alegre do Pindaré, no qual atesta ser o valor compatível e estando ainda em localidade que permite o menor impacto social a família. O imóvel se encontra em condições de perfeito acolhimento da família beneficiária. O laudo atesta ainda que o referido imóvel apresenta valor compatível com o disposto no art. 10º, § 2º, inciso IV, Decreto Municipal nº 021/2020 (valor até o percentual máximo de 50% de um salário mínimo).

Ademais, consta dos autos a previsão dos recursos necessários para fazer face às despesas da locação do imóvel para o funcionamento do objeto em apreço, em obediência ao que preceitua o inciso IV do § 2º do arts. 70 e 14 caput da Lei nº 8.666, de 1993 e art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não eximem o futuro contratado por dispensa de licitação na locação de imóvel de sua regularidade jurídica nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993.

Nesse viés, compulsando os autos encontramos os documentos com informações pessoais do locador, CPF e prova de posse do imóvel proposto para locação, todavia, não foi juntada as certidões fiscais, devendo, antes de ser formalizado o contrato juntar aos autos as referidas certidões fiscais, documentos estes imprescindíveis.

Não se pode esquecer, ainda, que os casos de dispensa de licitação, a partir do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, necessariamente justificados, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior do órgão ou entidade interessada responsável para decidir sobre a contratação, para ratificação e publicação na imprensa Oficial, no prazo de cinco dias como condição para eficácia do ato, em observância do art. 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Com relação à minuta do Termo de Contrato trazida à colação para análise, consideramos que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie, razão pela qual propomos que seja aprovada.

✓ **Dispositivo:**

Ante aos fatos expostos e análise jurídica realizada pela a Lei no 8.666/1993, e correlatas, Lei de Política Pública de Assistência Social do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA nº 019/20 e o Decreto nº 021/20 de Alto Alegre do Pindaré que Dispõe sobre a regulamentação da Lei Municipal nº 019/20, entende-se por opinar neste parecer que, diante da presente análise, que verificamos que todo o procedimento administrativo até o presente momento, bem como a minuta, está em consonância com os ditames da Lei de Licitações e demais normas supracitadas, lembrando-se que as especificações técnicas e a estimativa de custo dizem respeito à análise de responsabilidade exclusiva dos setores competentes.

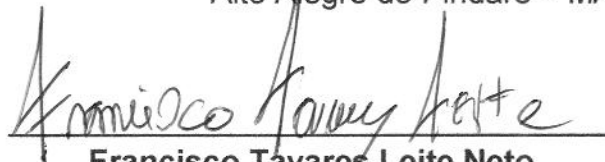
Ressalva que não foram acostados ao presente processo as certidões necessárias.

✓ E o parecer. Sub Censura:

✓ Encaminhamento:

Encaminhem-se os autos a CPL para juntar as certidões necessárias e em seguida seja encaminhado à Controladoria Geral desta Municipalidade para conhecimento e ulterior manifestação ao seu cargo.

Alto Alegre do Pindaré – MA, 12 de abril de 2023.



Francisco Tavares Leite Neto
OAB/MA 11534.
Assessor Jurídico

Folhas nº	35
Processo nº	179
Rubrica nº	

