




**ESTADO DO MARANHÃO**  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MA  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Nº PROC. 130/2020  
Nº FL. 021  
ASSINATURA 

**REF. PROC. Nº 130/2020.**

**Requerente:** Secretaria Municipal de Educação.

**Assunto:** Locação. Minuta de Contrato. Aprovação.

**PARECER JURÍDICO**

✓ Relatório:

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Consultoria Jurídica, na qual requer análise jurídica da legalidade do texto da minuta do termo de **Locação do Imóvel situado no Povoado Planalto Rural, para funcionamento da Escola Municipal.**

Tem o contrato por objeto é **Locação do Imóvel situado no Povoado Planalto Rural, para funcionamento da Escola Municipal.**

- ✓ É o breve Relatório.
- ✓ ANÁLISE DA DEMANDA.

Preliminarmente, constata-se a inexistência de documentos que comprovam a propriedade em favor do Sr(a). **Tomas Rodrigues Pereira**, contudo, verificamos a comprovação da "posse" em favor do requerente (comprovantes de energia, dentre outros).

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



**ESTADO DO MARANHÃO**  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MA  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Nº PROC. 130/2020  
Nº FL. 092  
ASSINATURA

supra, fora formulada consulta pela Secretaria solicitante sobre a existência de imóvel disponível na cidade de Santa Luzia - MA, que pudesse ser utilizado para funcionamento de Escola Municipal.

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 do inciso X, do art. 24 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".*

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 18 de 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*



Nº PROC. 130/2020  
Nº FL. 093  
ASSINATURA

**ESTADO DO MARANHÃO**  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MA  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

*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 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".*



**ESTADO DO MARANHÃO**  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MA  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Nº PROC. 130/2020  
Nº FL. 024  
ASSINATURA

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)."*

No caso de dispensa de licitação, ressaltamos 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 principais de funcionamento do objeto em apreço, existe nos autos "Laudo de Avaliação" elaborado pelo Setor de Engenharia do Município de Santa Luzia/MA, no qual o respectivo foi avaliado para fins de locação, no qual atesta como sendo compatível com o preço de mercado, o valor a ser pago na locação do imóvel em questão.

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 III 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. Entretanto, compulsando os autos encontramos os documentos imprescindíveis para formalização do referido contrato, tais como, informações pessoais do locador, CPF, prova de posse do imóvel proposto para locação e as certidões.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MA  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PROC. J30/2020  
Nº FL. 025  
ASSINATURA

Não se pode esquecer, ainda, que os casos de dispensa de licitação, a partir do inciso III 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.

Cabe frisar que o contrato de locação em que o Poder Público seja locatário encontra-se previsto no art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicando-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 da Lei nº 8.666, de 1993 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 18 de outubro de 1991.

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, entende-se por opinar neste parecer que, diante da presente análise, verificamos que todo o procedimento administrativo até o presente momento, bem como a minuta, está em consonância com os ditames da Lei de Licitações, lembrando-se que as especificações técnicas e a estimativa de custo dizem respeito à análise de responsabilidade exclusiva dos setores competentes.

✓ **Em parecer. Sub Censura:**

✓ **Encaminhamento:**

Encaminhem-se os autos a Controladoria Geral desta Municipalidade para conhecimento e ulterior manifestação ao seu cargo.

Santa Luzia – MA, 16 de dezembro de 2020.

  
\_\_\_\_\_  
**Eliton Kassio Morais da Silva**  
Assessor Jurídico/PGM  
OAB/MA Nº 21.488