



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



P R O C U R A D O R I A - G E R A L
D O M U N I C Í P I O

Processo Administrativo - Poder Executivo Municipal

Interessados: Secretarias Municipais do Poder Executivo

Assunto: Parecer Jurídico Referencial – Renovação de Contratos de Locação de Imóveis Celebrados Sob a Égide da Lei nº 8.666/1993.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CIVIL. PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL. LEI Nº 8.666/1993. ULTRATIVIDADE. PRORROGAÇÃO. REQUISITOS DO ART. 24, X, DA LEI Nº 8.666/93. INAPLICABILIDADE DO LIMITE DE 60 MESES (ART. 57, II). POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À INSTRUÇÃO PROCESSUAL E COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE E PREÇO DE MERCADO.

1. DO OBJETO E DA FINALIDADE DESTE PARECER REFERENCIAL

1.1. Objeto e Contextualização

O presente parecer jurídico referencial tem como objeto a análise da juridicidade e a definição dos procedimentos necessários para a prorrogação de contratos de locação de imóveis em que o Município figura como locatário, especificamente para aqueles contratos que foram originariamente firmados sob a vigência da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A análise se faz necessária em razão do atual cenário de transição normativa, inaugurado pela promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que revogou expressamente o regime anterior.

Este documento destina-se a orientar os gestores das Secretarias Municipais sobre a correta instrução dos processos administrativos que visam à continuidade de tais relações locatícias, assegurando a conformidade legal dos atos praticados.



1.2. Finalidade e Vantagens do Parecer Referencial

A adoção de uma manifestação jurídica referencial, como esta, fundamenta-se nos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

Ao padronizar a análise jurídica para situações recorrentes e de baixa complexidade, a Administração Pública otimiza o fluxo de trabalho, confere celeridade aos processos e garante uniformidade decisória. A finalidade precípua é fornecer aos agentes públicos um roteiro seguro e detalhado, com o conhecimento prévio dos requisitos uniformes e indispensáveis à prorrogação contratual.

Com efeito, a utilização deste parecer permite que os órgãos de assessoramento jurídico, como a Procuradoria-Geral do Município, concentrem seus esforços em questões de maior complexidade e impacto estratégico, desenvolvendo teses e soluções para os desafios singulares da gestão pública, em vez de se dedicarem à elaboração de manifestações repetitivas sobre matéria já consolidada.

1.3. Força Normativa e Limites de Aplicação

Este parecer estabelece o entendimento jurídico padrão a ser seguido nos processos administrativos de prorrogação de locação regidos pela Lei nº 8.666/93. Sua aplicação confere presunção de legalidade ao procedimento, desde que suas diretrizes sejam rigorosamente observadas.

Contudo, **é fundamental destacar que esta manifestação não substitui a competência e a responsabilidade do gestor da pasta** em motivar adequadamente a decisão de prorrogar o contrato, demonstrando, no caso concreto, a persistência do interesse público e o atendimento a todos os requisitos aqui delineados.

Situações que apresentem peculiaridades fáticas ou jurídicas não abordadas neste documento, ou que gerem dúvida fundamentada ao gestor, deverão ser objeto de consulta específica à Procuradoria-Geral do Município, para análise individualizada.



2. DO FUNDAMENTO JURÍDICO PARA A RENOVAÇÃO

2.1. A Transição Normativa e a Ultratividade da Lei nº 8.666/1993

O ponto de partida para a análise da prorrogação dos contratos em questão é a compreensão do fenômeno da **ultratividade da norma revogada**. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 193, inciso II, revogou expressamente a Lei nº 8.666/1993. Todavia, a própria Lei nº 14.133/2021 estabeleceu regras de transição claras para os contratos celebrados sob a égide da legislação anterior. O artigo 190 do novo diploma é categórico ao dispor:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Trata-se de uma aplicação do princípio *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), que garante a segurança jurídica das relações contratuais estabelecidas. A norma determina que o contrato administrativo é um ato jurídico perfeito, e, como tal, as regras que governavam sua formação e seus termos originais devem continuar a disciplinar sua execução, suas alterações e sua extinção, mesmo após a revogação da lei que lhe serviu de base.

Portanto, para um contrato de locação assinado em 2022, com base na Lei nº 8.666/93, qualquer prorrogação em 2024, 2025 ou anos subsequentes deverá, obrigatoriamente, observar os preceitos da Lei nº 8.666/93. A nova lei não retroage para modificar os termos ou os requisitos de prorrogação desses contratos. Essa sobrevivência da lei antiga para reger os efeitos futuros de atos praticados durante sua vigência é o que a doutrina denomina **ultratividade**.

Ademais, o parágrafo único do artigo 191 da Lei nº 14.133/21 reforça essa lógica ao prever que, se a Administração optou por licitar ou contratar diretamente com base nas leis antigas (durante o período de transição), "o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência".

Assim, a escolha do regime jurídico no momento da contratação original vincula a



Administração para todos os atos subsequentes relacionados àquele contrato, incluindo suas prorrogações.

2.2. A Natureza Híbrida do Contrato de Locação e a Inaplicabilidade do Prazo de 60 Meses

Definida a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93, é crucial analisar o regime de prazos. A regra geral para a duração dos contratos administrativos, conforme o *caput* do artigo 57 da referida lei, é a adstrição à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Uma exceção notória é a dos contratos de serviços de natureza contínua, que, nos termos do inciso II do mesmo artigo, podem ser prorrogados por até 60 (sessenta) meses.

Entretanto, essa limitação temporal de 60 meses **não se aplica aos contratos de locação** em que a Administração Pública é locatária. A razão para essa distinção fundamental reside na natureza jurídica específica desses contratos. O artigo 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, estabelece uma regra de exceção:

Art. 62. (...)

§ 3º 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;*

Esse dispositivo classifica o contrato de locação pública não como um contrato administrativo típico, mas como um "**contrato da Administração**", de natureza híbrida. Isso significa que seu regime jurídico é **predominantemente o de direito privado – no caso, a Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato)** –, com a incidência pontual de normas de direito público (as "normas gerais" da Lei nº 8.666/93, como as que tratam das cláusulas essenciais, do equilíbrio econômico-financeiro e das sanções, naquilo que for compatível).

Por consequência, a regra sobre prazo máximo de vigência contida no artigo 57, inciso II, não é aplicável, pois não se trata de uma "norma geral" nos termos do § 3º do artigo 62. Esse entendimento é pacífico e consolidado, conforme se extrai da Orientação Normativa nº 06/2009 da Advocacia-Geral da União (AGU):



“A VIGÊNCIA DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS, NO QUAL A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É LOCATÁRIA, REGE-SE PELO ART. 51 DA LEI Nº 8.245, DE 1991, NÃO ESTANDO SUJEITA AO LIMITE MÁXIMO DE SESSENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993”.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao responder consulta por meio do Acórdão nº 170/2005 – Plenário, firmou que “os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, §3º, inciso I, da mesma lei”.

2.3. A Proibição de Vigência Indeterminada e a Flexibilidade das Renovações

Afastado o limite de 60 meses, poder-se-ia questionar se as prorrogações poderiam ser ilimitadas. A resposta é negativa. Embora não haja um teto máximo de duração total, o contrato de locação pública está sujeito a uma vedação expressa da própria Lei nº 8.666/93, esta sim uma norma geral aplicável: a proibição de contratos com prazo de vigência indeterminado. O artigo 57, § 3º, é explícito:

Art. 57. (...)

§ 3º. É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

A conciliação desses dois pontos leva à seguinte conclusão: o contrato de locação pode ser prorrogado por sucessivos períodos, **desde que cada prorrogação seja formalizada por meio de um termo aditivo com prazo determinado**. A cada novo termo de prorrogação, a Administração deve reavaliar e justificar a necessidade e a vantajosidade da permanência no imóvel.

Ademais, a legislação não impõe que o prazo da prorrogação seja idêntico ao do contrato original. Embora o texto do art. 57, II, mencione prorrogações por "iguais" períodos, a doutrina e a jurisprudência, de forma unânime, interpretam essa expressão de forma flexível, priorizando o interesse público e a razoabilidade.

O gestor tem a discricionariedade para definir, de forma fundamentada, o prazo mais conveniente para a nova vigência (seja ele de 6, 12, 24 meses ou outro), sem estar



vinculado ao prazo inicial. A decisão deve ser pautada pela conveniência e oportunidade administrativa.

3. DOS REQUISITOS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIOS PARA A RENOVAÇÃO

A prorrogação de um contrato de locação não é um ato automático ou de mera chancela. Trata-se de uma nova decisão administrativa que exige uma instrução processual rigorosa, destinada a comprovar que as razões que justificaram a contratação direta original permanecem válidas e que a continuidade da relação contratual é a solução mais vantajosa para o interesse público. O ônus de demonstrar tais fatos é integralmente do gestor da pasta interessada.

3.1. A Manutenção das Condições Originais da Dispensa de Licitação

A contratação de locação pela Administração se dá, em regra, por **dispensa de licitação**, com fundamento no **artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93**. Para que a prorrogação seja legítima, é indispensável demonstrar que os três requisitos cumulativos deste dispositivo permanecem preenchidos:

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;

Assim, o gestor deverá, em ato fundamentado nos autos do processo de prorrogação, demonstrar pormenorizadamente:

a) A Persistência da Necessidade Pública: É preciso justificar, de forma atual e detalhada, que o imóvel continua sendo essencial para o desempenho das atividades precípuas da Secretaria. Não basta uma declaração genérica de "interesse público". É necessário descrever *quais* serviços são prestados no local, *qual* a importância desses serviços para a população e *por que* a continuidade desses serviços naquele local é fundamental.



b) A Adequação do Imóvel (Instalações e Localização): Este é o núcleo da justificativa de escolha. O gestor deve reafirmar e, se possível, detalhar por que *aquela imóvel específico* continua sendo a melhor opção para a Administração. A justificativa deve abordar fatores como: a **localização estratégica** (proximidade do público-alvo, facilidade de acesso por transporte público, inserção em área que demanda o serviço); as **características das instalações** (tamanho, layout, infraestrutura, acessibilidade para pessoas com deficiência) e sua adequação às necessidades do serviço; e os **custos que seriam incorridos com uma eventual mudança**, que podem incluir não apenas despesas financeiras, mas também a interrupção de serviços e a perda de um ponto de referência para a comunidade.

c) A Compatibilidade do Preço com o Mercado: A Administração não pode pagar um aluguel superior ao praticado no mercado. A comprovação dessa compatibilidade é um requisito indispensável e deve ser renovada a cada prorrogação.

3.2. A Comprovação da Vantajosidade e da Compatibilidade do Preço

A demonstração de que o preço do aluguel está em conformidade com os valores de mercado é um dos pilares da legalidade da prorrogação. A "avaliação prévia" exigida pelo art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, deve ser atualizada. Para tanto, o gestor deverá instruir o processo com:

- **Método Preferencial - Laudo de Avaliação Técnica:** A forma mais segura e recomendada para comprovar a compatibilidade do preço é a juntada de um **laudo de avaliação atualizado**, elaborado por um servidor público qualificado (engenheiro ou arquiteto do quadro municipal) ou por uma empresa/profissional especializado contratado para esse fim. O laudo deve analisar as características do imóvel e compará-lo com outros de padrão semelhante na mesma região, concluindo sobre o valor justo do aluguel.
- **Método Alternativo - Pesquisa de Mercado Documentada:** Em situações excepcionais, onde a elaboração do laudo técnico se mostre inviável ou



excessivamente onerosa (fato que deve ser justificado nos autos), admite-se a comprovação por meio de uma pesquisa de mercado robusta. Tal pesquisa deve consistir na obtenção de, no mínimo, três propostas formais de imóveis com características e localização similares, provenientes de imobiliárias ou proprietários distintos. Essa documentação permitirá uma comparação direta e demonstrará que o valor da renovação é igual ou inferior à média do mercado. A simples juntada de anúncios de internet, sem verificação, é insuficiente.

Além da compatibilidade do preço, a **vantajosidade da prorrogação deve ser justificada de maneira mais ampla, considerando não apenas o valor do aluguel, mas também os custos indiretos e os benefícios não financeiros da permanência no imóvel**, como já mencionado (custos de mudança, adaptação de um novo local, impacto na prestação do serviço público).

3.3. A Formalização do Processo Administrativo

Para garantir a regularidade do procedimento, o processo administrativo de prorrogação deve ser instruído, no mínimo, com os seguintes documentos, nesta ordem lógica:

1. **Requerimento da Secretaria Interessada:** Despacho de autoria do Secretário da pasta, solicitando a prorrogação e indicando o prazo pretendido.
2. **Ato Fundamentado de Justificativa:** Documento assinado pelo Secretário, detalhando exhaustivamente a manutenção da necessidade pública, a adequação da localização e das instalações, a vantajosidade da permanência e a compatibilidade do preço, conforme explicitado nos itens 3.1 e 3.2 deste parecer.
3. **Prova da Compatibilidade de Preço:** Laudo de avaliação técnica ou pesquisa de mercado documentada, devidamente atualizados.



-
4. **Manifestação Expressa do Locador:** Documento formal em que o proprietário do imóvel manifesta sua concordância com a prorrogação do contrato de locação, nos termos e pelo prazo propostos pela Administração.

 5. **Documentação de Identificação do Locador:** Cópia dos documentos pessoais (RG e CPF) em caso de pessoa física; termo de inventariante e documentos do administrador no caso de espólio; ou atos constitutivos atualizados (contrato social ou estatuto) e documentos dos representantes legais, se pessoa jurídica.

 6. **Certidão de Disponibilidade Orçamentária:** Declaração emitida pelo setor financeiro-orçamentário do Município, atestando a existência de dotação orçamentária suficiente para cobrir as despesas com o aluguel durante o período da prorrogação e, posteriormente, os documentos contábeis necessários à lavratura do termo de renovação (reserva e empenho).

 7. **Minuta do Termo Aditivo:** Versão preliminar do documento que formalizará a prorrogação. A minuta deve contemplar as condições ajustadas e eventuais cláusulas específicas decorrentes de exigências particulares do locador ou da natureza do imóvel.

 8. **Certidões de Regularidade Fiscal do Contratado:** Comprovação de que o locador se encontra em situação regular perante o Fisco Federal, Estadual e Municipal, bem como junto ao FGTS e à Justiça do Trabalho, se aplicável.

Somente após a completa instrução do processo com todos esses elementos é que os autos deverão ser remetidos para a lavratura do termo de renovação, devendo a Secretaria interessada, por se tratar de matéria padronizada, limitar-se a atestar o cumprimento das diretrizes deste parecer referencial, anexando-o ao processo.



4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município emite o presente parecer referencial para firmar o seguinte entendimento:

i. É juridicamente possível a prorrogação de contratos de locação de imóveis firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993, em razão da **ultratividade** da norma, conforme determinam os artigos 190 e 191 da Lei nº 14.133/2021.

ii. Aos contratos de locação em que a Administração é locatária **não se aplica o limite máximo de vigência de 60 (sessenta) meses** previsto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, por se tratar de "contrato da Administração" regido predominantemente pelo direito privado, nos termos do art. 62, § 3º, I, do mesmo diploma.

iii. É vedada a prorrogação por prazo indeterminado. As renovações devem ocorrer por meio de termos aditivos com prazos determinados, cuja definição (igual, inferior ou superior ao prazo original) insere-se na esfera de discricionariedade fundamentada do gestor.

iv. A validade da prorrogação está condicionada à **instrução de processo administrativo** que comprove, de forma inequívoca e atual, a **manutenção dos requisitos da dispensa de licitação** (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), a **vantajosidade para a Administração** e a **compatibilidade do preço com o valor de mercado**.

v. A **responsabilidade pela demonstração fática e pela fundamentação** da necessidade e da vantajosidade da prorrogação é **integralmente do Secretário da pasta interessada**, que deve produzir um ato motivado, detalhado e amparado em provas documentais, especialmente no que tange à avaliação do preço do aluguel.

Autoriza-se os agentes públicos vinculados às Subprocuradorias competentes a utilizarem este parecer como modelo referencial, anexando-o aos processos administrativos que versem sobre o tema aqui tratado, atestando o cumprimento das orientações. Esta orientação poderá, a qualquer tempo, ser revista ou atualizada por determinação do Procurador-Geral do Município, diante de nova legislação, jurisprudência ou alteração no



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



P R O C U R A D O R I A - G E R A L
D O M U N I C Í P I O

entendimento jurídico sobre a matéria.

Ademais, poderá a Secretaria interessada, após indicação precisa de questão não abordada no presente parecer, remeter os autos a este órgão de assessoramento jurídico para análise individualizada e complementação da orientação.

É como opina a Subprocuradoria de Licitações e Contratos.

Nova Friburgo, na data da juntada aos autos.

Layne de Andrade Alves
Subprocuradora de Licitações e Contratos
Matrícula: 63.736

Hudson Teixeira Thurler
Procurador-Geral do Município
Matrícula 63.915