

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ

Parecer n.º 048 /2015 – NSAJ/FUNPAPA;

Processo: 176/2015;

Assunto: Prorrogação de Contrato de Locação de Imóvel não Residencial e reajuste do valor do aluguel – Contrato n.º 038/2009

Versam os presentes autos sobre a necessidade de **prorrogação do Contrato de Aluguel n.º 038/2009, pelo período de mais 04 (QUATRO) meses**, bem como, a solicitação de **reajuste do valor do aluguel com base /no IGPM/FGV** durante o período de julho de 2014 a dezembro 2014, conforme o teor do despacho proveniente do Departamento de Obras e Manutenção – DOM/FUNPAPA, constante às fls. 09 dos autos, cujo objeto é o aluguel de imóvel não residencial, de propriedade da Sr. **RAIMUNDO NAZARENO MORAES AZEVEDO, localizado na Rua Monsenhor Azevedo, n.º 237, Icoaraci, onde funciona o CRAS ICOARACI**, conforme previsão contratual.

Constam nos autos os se: a manifestação do locador, favorável à prorrogação do contrato às fls. 02; cópia do 10º Termo Aditivo do contrato de locação às fls. 03; cópia do contrato n.º 038/2009 às fls. 04/06; cópia da Nota de Empenho n.º 000921/2014, datado de 05/09/2014 às fls. 07; planilha de cálculos de correção de valores feita pelo Banco Central do Brasil às fls. 08; manifestação do DOM às fl. 09, informando a necessidade de prorrogação do contrato do aluguel do referido imóvel, pelo período de **04 (QUATRO) meses**, bem como a solicitação de reajuste, com base no índice do IGPM/FGV durante o período de julho de 2014 a dezembro de 2014, sendo que o valor atualizado informado é de R\$ 2.402,94 (dois mil, quatrocentos e dois reais e noventa e quatro centavos), correspondente a 1,19% do valor inicial, conforme planilha de cálculo conste às fls. 08; e, demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro às fls. 10.

Vieram, então, os autos para este NSAJ para análise e parecer.

É o relatório.

Passamos a análise.

Como sabemos, os contratos de locação de bens imóveis possuem regime jurídico híbrido, sendo aplicado, predominantemente, o regime jurídico privado (Lei n.º 8.245/91 e o Código Civil), e, ainda, as normas do regime de direito público (Lei n.º 8.666/93).



FUNPAPA
END.: Av. Nazaré, n.º489
FONE: 3279-3003





PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ



Assim, a Administração Pública utiliza a via privada para a celebração do contrato de locação, mas sem ignorar as limitações trazidas pelo regime jurídico público.

Como se sabe, os contratos devem ser celebrados por prazo determinado, sendo a sua duração adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. A regra visa impedir que o dispêndio oriundo de contratos venha repercutir em orçamentos futuros, sem que tenham sido ordenadamente planejados os ajustes.

Ocorre que, atendendo às peculiaridades de certas situações, a lei criou três exceções à regra geral, prevendo situações em que os contratos poderão ter sua duração mais longa do que os créditos orçamentários de cada exercício financeiro, senão vejamos o que diz o inciso II, do art. 57 da lei nº 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, **limitada a sessenta meses;** (destaquei)*

III - (Vetado);

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

O caso em apreço se enquadra na segunda exceção, prevista no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), uma vez que o objeto do Contrato visa possibilitar a prestação de um serviço continuado. Porém, o referido dispositivo legal limita a duração da prorrogação do contrato por iguais e sucessivos períodos até 60 (sessenta) meses (05 anos), e o contrato em questão já ultrapassou o permissivo legal, o que nos leva a crer, *prima facie*, que o caso em questão trata de uma infração ao referido dispositivo legal. Entretanto, tal questão é solucionada pelos entendimentos dos Tribunais, cito a exemplo a manifestação do Tribunal de Contas da União, através da Consulta TC nº 002.210/2009-o, feita pela Advocacia Geral da União, que entende que não se aplicam aos contratos de locação em que o Poder Público for locatário as restrições constantes do art. 57 da Lei. Senão, vejamos:



FUNPAPA
 END.: Av. Nazaré, n.º489
 FONE: 3279-3003



PREFEITURA DE
BELÉM



PREFEITURA DE
BELEM



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC nº 002.210/2009-0

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO: Advocacia Geral da União - AGU

INTERESSADO: Advocacia Geral da União - AGU

SUMÁRIO: CONSULTA. DURAÇÃO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO.

1. Pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, não se aplicam aos contratos de locação em que o Poder Público for locatário as restrições constantes do art. 57 da Lei.

2. Não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, tendo em vista que (i) o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do art. 62 da mesma Lei, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração e (ii) o interesse público, princípio basilar para o desempenho da Administração Pública, que visa atender aos interesses e necessidades da coletividade, impede a prorrogação desses contratos por prazo indeterminado.

3. A vigência e prorrogação deve ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação que se lhe impõe e conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial quanto à verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93. (Grifamos).

In casu, a verificação da vantajosidade da proposta em confronto com outras opções **devem esta devidamente demonstradas, juntando-se aos autos a pesquisa de mercado e a manifestação expressa dos inquilinos sobre a necessidade da prorrogação do contrato**, levando em consideração as peculiaridades do imóvel, tais como dimensão, localização, etc., **que otimize a prestação do serviço público que é realizado**.

Por fim, deve-se destacar que a prorrogação do contrato se enquadra dentro do âmbito dos atos discricionários.

Tais atos são aqueles nos quais a lei confere ao agente público a possibilidade de escolher a solução que melhor satisfaça o interesse público em questão, ou seja, a lei deixa a critério do administrador a escolha, dentre diversas alternativas, da mais adequada à realização da finalidade pública.

Isto é feito através da emissão de valores acerca da oportunidade e da conveniência da prática de determinado ato (mérito administrativo).

Assim sendo, cabe a Administração decidir, quando do encerramento do presente contrato, se lhe é conveniente e oportuno a sua prorrogação, conforme solicitado, para então buscar o entendimento com o



FUNPAPA
END.: Av. Nazaré, n.º489
FONE: 3279-3003



PREFEITURA DE
BELEM



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ



proprietário acerca do aditivo contratual.

No tocante ao reajuste do valor do aluguel, pugnado pelo Locador, em que pese não constar no texto do contrato original, o art. 18 da Lei 8.245/1991, aplicado subsidiariamente, dispõe que é lícito as partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusulas de reajuste. Vejamos:

Art. 18 – É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

Destarte, a questão fundamental é saber se é possível alterar-se os valores contratuais com base na Lei do Inquilinato, especificamente os seus artigos 18 e 19.

A correta apreciação da matéria passa, necessariamente, pela análise da abrangência e limites de incidência do regime jurídico de direito público nos contratos privados celebrados pela Administração.

Sobre este tema, imperiosa a exata compreensão do disposto no artigo 62, parágrafo terceiro, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

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;

(...).

Em comentários sobre este dispositivo legal, asseverou Marçal Justen Filho¹:

Ali fica determinado que o regime de direito público aplica-se inclusive àqueles contratos ditos 'privados', praticados 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, à 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,

¹JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed.; 2005; p. 530/531.



FUNPAPA
 END.: Av. Nazaré, n.º489
 FONE: 3279-3003



PREFEITURA DE
BELÉM



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ



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. Isso pode, inclusive, provocar a desnaturação do contrato de direito privado. Assim se passa com alguns contratos, tais como o depósito ou o comodato, em que se assegura a uma das partes faculdades de exigir a restituição do bem sob pena de determinadas sanções. Não se pode cogitar da incidência de tais regras contra a Administração Pública.

Dos ensinamentos do mestre administrativista depreende-se que mesmo nos denominados contratos privados celebrados pela Administração não se afasta totalmente o regime jurídico de direito público.

Não é outro o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O que é importante salientar é que, quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público; mas nunca se despe de determinados privilégios, como o juízo privativo, a prescrição quinquenal, o processo especial de execução, a impenhorabilidade de seus bens; e sempre se submete a restrições concernentes à competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade. Outras vezes, mesmo utilizando o direito privado, a Administração conserva alguns de sua prerrogativas, que derogam parcialmente o direito comum, na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei².

(...)

Embora de regimes jurídicos diversos, nem sempre é fácil a distinção entre os contratos privados da Administração e os contratos administrativos, pois, como os primeiros têm regime de direito privado parcialmente derogado pelo direito público, essa derrogação lhes imprime algumas características que também existem nos da segunda categoria. Importa, portanto, indicar os pontos comuns e os traços distintivos entre os dois tipos de contratos da Administração.

Quando se cuida do tema contratual, verifica-se que, no que se refere às sujeições impostas à Administração, não diferem os contratos de direito privado e os administrativos; todos eles obedecem a exigências de forma, de procedimento, de competência, de finalidade; precisamente por essa razão é que alguns autores acham que todos os contratos da Administração são contratos administrativos.

(...)

Por isso, deve ser aceita com reservas a afirmação de que no contrato administrativo a posição entre as partes é de verticalidade (o que é verdadeiro) e, no contrato privado celebrado pela Administração, a posição das partes é de horizontalidade, o que não é inteiramente verdadeiro, quer pela submissão do Poder Público a restrições inexistentes do direito comum, quer pela possibilidade de lhe serem conferidas determinadas prerrogativas, por meio de cláusulas exorbitantes expressamente previstas.³

No mesmo sentido, Cláudia Regina Cordeiro de Barros:

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22^a ed.; 2009; p. 60.

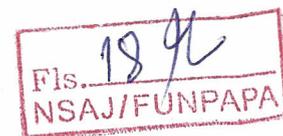
³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22^a ed.; 2009; p. 256/258.



Cláudia Regina Cordeiro de Barros



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ



São grandes os problemas quando cruzamos informações de dois regimes tão diferentes. Diante disso, as divergências se tornam maiores ainda quando a Administração Pública quer gozar de suas prerrogativas quando vem utilizar um instrumento tipicamente privado, como é o contrato de locação.

(...)

Todavia, o Poder Público poderá figurar em uma relação sinalagmática de locação de imóveis, regida predominantemente pelo direito privado. Vale ressaltar que existe uma predominância do regime privatístico, mas não uma exclusão absoluta da observância do que dispõe o direito público.

Sobre a matéria, devemos lembrar que não há uma sobreposição inevitável do regime jurídico público. Partindo do princípio de que, no direito privado, os acordos poderão ir além do que a norma estabelece, a aplicação de normas de direito público não irá descaracterizar este tipo de contrato, quando o reveste de suas idiossincrasias, desde que não atribua a este instrumento uma natureza pública.

Sabe-se que a Administração Pública não poderá estar totalmente isento de suas prerrogativas. Além disso, nem sempre a implantação de cláusulas exorbitantes irá ser prejudicial para o particular, principalmente em relação do equilíbrio-econômico financeiro e a economia de se poder resolver conflitos contratuais administrativamente.

Em suma, restará ao administrador e ao particular, com relação aos contratos de locação, onde figura como locatária a Administração Pública, fazer com que suas cláusulas encontrem o equilíbrio entre os dois regimes, a fim de que, mesmo que não seja possível a igualdade, que a supremacia do Poder Público não venha a prejudicar a parte adversa.⁴

Assim, diante dos ensinamentos doutrinários acima transcritos, nos contratos "de direito privado" celebrados pela Administração incide, mesmo parcialmente, o regime jurídico de direito público. Em termos práticos: neste tipo de avença é possível afastar alguns dispositivos da Lei Geral de Licitações, porém não todos.

Destarte, não podemos negar ao locatário o direito ao reajuste do aluguel, considerando está expressamente previsto na Lei do Inquilinato, conforme visto ao norte. Entretanto, em que pese o DOM/FUNPAPA ter efetuado os cálculos com base nos índices do IGP-M, conforme planilha de fls. 08 e despacho às fls. 09 dos autos, impende ressaltarmos o aluguel poderá ser reajustado anualmente, com base na variação do IGPM até a sua data de correção, ou do último reajuste efetuado, verificado se o valor do aluguel permanece compatível com o do mercado. Portanto, os cálculos do reajuste devem ser atualizados, conforme os termos estabelecidos no contrato e na lei.

⁴ BARROS, Cláudia Regina Cordeiro de. **Contratos de locação na administração pública: A discussão sobre o regime jurídico dos contratos de locação de imóveis com o particular.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 24, 31/12/2005 (Internet). Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=301. Acesso em 06/09/2011.



FUNPAPA
 END.: Av. Nazaré, n.º489
 FONE: 3279-3003



PREFEITURA DE
BELÉM



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - NSAJ



Ex positis, concluímos que é possível a prorrogação do Contrato nº 038/2009, bem como o reajuste do valor pelo IGPM, devendo ser respeitado o período mínimo de um ano entre os reajustes e desde que haja vantajosidade da proposta apresentada pelo locador, em confronto com outras opções, e a manifestação expressa dos inquilinos sobre a necessidade da prorrogação do contrato, levando em consideração às peculiaridades do imóvel, considerando o interesse de ambas as partes, devendo ser previamente autorizado pela Presidente desta Fundação, e que as despesas com sua prorrogação tenham adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual do Município de Belém, estando compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, atentando-se, ainda, para a necessidade de manifestação da Diretoria Financeira e de conformidade do Controle Interno.

Ressaltamos que, *in casu*, **NÃO CABE, ATÉ A PRESENTE DATA, O REAJUSTE PLEITEADO**, pois, considerando a data do último reajuste, o período é inferior a um ano, conforme ressaltamos no presente parecer às fls.06 (fls. 18 dos autos).

É o parecer. S. M. J.

Belém, 13 de janeiro de 2015.


MILTON MARTINS DE OLIVEIRA JUNIOR
ASSESSOR JURÍDICO
NSAJ/FUNPAPA



FUNPAPA
END.: Av. Nazaré, n.º489
FONE: 3279-3003

