



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 01 /2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.001636/2014-18

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONTRATO. LOCAÇÃO. PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA POR PRAZO DETERMINADO. RISCOS.

I. A cláusula de prorrogação automática do contrato de locação em que a Administração seja locatária, ainda que estabeleça uma prorrogação por prazo determinado, não é compatível com a legislação de regência.

II. Ainda que se deliberasse pela legalidade da referida cláusula, feitos alguns ajustes, a sistemática de prorrogações automáticas traz uma série de riscos jurídicos e instabilidades para a Administração.

III. A economia de atos processuais (sucessivos procedimentos de prorrogação) e a necessária estabilização da relação de locação pode ser conseguida com o alargamento do prazo do contrato de locação, compatibilizando o período de vigência com a perspectiva de ocupação do imóvel.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de licitações e Contratos, através da portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4. No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á da possibilidade ou não de prorrogação automática nos contratos de locação de imóveis em que a Administração seja locatária. Ao final, poderão ser observadas algumas orientações que procuram assegurar o melhor atendimento ao interesse público.

5. É o relatório.

I – A DÚVIDA

6. A dúvida surgiu da análise mais detida do Acórdão nº 1.127/2009-TCU-Plenário, proferido em sede de consulta e que uniformizou algumas questões acerca dos prazos nos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária. Com base principalmente nesse Acórdão, questiona-se se a prorrogação automática nesses contratos de locação, desde que por prazo determinado, seria possível.

7. A opinião baseia-se nos seguintes argumentos: (a) o Acórdão nº 1.127/2009-TCU-Plenário teria vedado apenas a prorrogação automática por prazo indeterminado, não proibindo prorrogações automáticas estipuladas por prazo determinado; (b) os demais requisitos legais, como a vantajosidade, seriam observados quando da prorrogação; (c) em relação ao aspecto orçamentário, todo ano seria lavrado um termo aditivo apenas para estipular um cronograma de desembolso, ocasião em que referido termo seria analisado pela Procuradoria.

8. Essa sistemática almejaria dar mais celeridade e proporcionar economia de atos processuais quando da prorrogação do contrato de locação, oportunidade em que a

Administração-locatária normalmente se depara com o dilema entre prorrogar o contrato ou arcar com os onerosos procedimentos e custos de mudança.

9. A solução jurídica apontada teria como principal óbice o Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A decisão vedou expressamente a prorrogação automática por prazo indeterminado, mas restaria dúvida teria impedido a Administração de celebrar contratos de locação com cláusula de prorrogação automática, desde que essa prorrogação fosse celebrada por prazo determinado e restassem atendidos os demais requisitos legais.

II – A POSIÇÃO DO TCU E DA AGU

10. Inicialmente, convém salientar que o entendimento do TCU supracitado foi proferido em sede de consulta, por isso tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei nº 8.443/92¹, daí a relevância que se lhe deva dispensar.

11. O objeto da dúvida enviada ao TCU não foi o mesmo suscitado acima; a consulta fora enviada ao TCU para saber se, no contrato de locação em que a Administração figura como locatária, os períodos de prorrogação poderiam ou não ultrapassar os 60 (sessenta) meses previstos no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. Essa questão já resta superada, tanto pela resposta à consulta do TCU como pela Orientação Normativa AGU nº 06/2009², esta última anterior ao Acórdão.

12. No entanto, por serem temas inter-relacionados, é importante resgatar alguns fundamentos dessas deliberações do TCU e da AGU.

13. A ON/AGU menciona três precedentes do TCU na sua fundamentação, todos anteriores ao Acórdão proferido pelo Tribunal em sede de consulta: a Decisão nº 248/1996-Plenário; a Decisão nº 828/2000-Plenário e o Acórdão nº 1.512/2004-Plenário. Essas deliberações não apresentam entendimentos uniformes, mas pela comparação entre elas e a fundamentação da ON, constata-se que a posição institucional da AGU aproxima-se mais da primeira decisão mencionada. Explica-se.

14. A Decisão nº 248/1996-Plenário expressamente condena prorrogações automáticas que não definam o prazo total³. Já a ON/AGU, no final de sua fundamentação, depois de flexibilizar a aplicação do limite de 60 (sessenta) meses, adverte que:

¹ §2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto

² 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 SESENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

³ "O Tribunal Pleno, diante as razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1 - determinar à [...], a adoção de medidas necessárias à correção das seguintes irregularidades: 1.1 - contrato de locação de imóvel em

Deve-se ter em mente, contudo, que **o prazo total deve ser determinado** e a decisão administrativa, por uma ou por outra hipótese, deverá ser motivada e demonstradora da regularidade da opção adotada, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993.

(destacamos)

15. Assim, por mais que se afaste a sistemática do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, a vedação de contrato por prazo indeterminado, constante do mesmo art. 57, mas no §3º, aplica-se ainda que se trate daqueles contratos mencionados no 62, §3º, da mesma Lei, como as locações. Assim constou da Análise Técnica e do Voto do Ministro-Relator no Acórdão nº 1.127/2009-TCU-Plenário:

20. Ocorre que o art. 57 que trata da duração e prorrogação dos contratos administrativos não foi mencionado entre as regras aplicáveis, no que couber (arts. 55 e 58 a 61 e demais normas gerais), aos contratos sob comento. Desse modo, entende-se plausível a argumentação de que o referido artigo possa não ser aplicável a esses contratos.

21. Nesse caso, a norma que disciplina a matéria recairia sobre a Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), a qual prevê para o imóvel urbano a livre convenção no ajuste do prazo no tocante à duração do contrato, com exceção aos que tiverem prazo estipulado igual ou superior a dez anos, por depender de vênua conjugal.

[VOTO]

14. Igualmente, partilho do entendimento de que não se aplica aos contratos de locação em que a Administração Pública é locatária a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, condição prevista no artigo 47 da Lei nº 8.245/91, pois: (i) o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93, aplicado a esses contratos conforme dispõe o § 3º do artigo 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**.

(sublinhamos)

16. Em conclusão deste tópico, constata-se que tanto o TCU como a AGU partilham do entendimento de que, mesmo aos contratos regidos pelo art. 62, §3º, da Lei nº 8.666/93, os quais não se submetem à disciplina do art. 57 da mesma Lei (prazos), aplica-se a diretriz de vedação de contrato por prazo indeterminado. Em relação ao contrato de locação, pois, ainda que não se limite ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses, deve sempre ter seu prazo total definido, determinado.

17. Como será visto mais adiante, a proposta de prorrogação automática por prazo(s) determinado(s) nos contratos de locação, sem que se estabeleça um prazo total, equivale à celebração de contrato por prazo indeterminado. Demais disso, a proposta de cláusula prevendo prorrogações automáticas, à luz da legislação de regência (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 8.245/91) traz mais riscos do que segurança para a Administração.

Florianópolis/SC, firmado em 01/01/95, com cláusula prevendo prorrogações sucessivas e automáticas da vigência, contrariando o art. 57, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94".

18. Importante lembrar que o objeto deste Parecer é avaliar a legalidade de cláusulas como as que dispõem que “o contrato terá vigência de 12 (doze) meses, prorrogáveis automaticamente por iguais e sucessivos períodos”, lembrando sempre que o caso é de Administração locatária, não se aplicando que às relações de locação de imóvel da própria Administração a terceiros (Administração locadora).

III – EQUIPARAÇÃO ENTRE PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA E CONTRATO POR PRAZO INDETERMINADO

19. Ao verificar as conclusões do Acórdão nº 1.127/2009-TCU-Plenário, de fato, subsiste uma margem de dúvida se seria possível ou não a prorrogação automática das locações, desde que por prazo determinado. Assim se dá pela redação posta no item 9.1.2, *in verbis*:

9.1.2. 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;

(destacamos)

20. Como o Acórdão mencionou as prorrogações automáticas “por prazo indeterminado”, numa leitura mais rápida seria possível concluir não haver vedação às prorrogações automáticas “por prazo determinado”, porém ambas as hipóteses, a rigor, equivalem-se. Quando se estabelecem prazos de vigência com prorrogações automáticas e sem definição do prazo total, na verdade se está pactuando uma avença sem prazo determinado. Além disso, no regime jurídico das locações, a expressão “prorrogação automática” significa transição de um contrato por prazo determinado para um contrato por prazo indeterminado, como será a seguir demonstrado.

21. As locações em que a Administração figure como locatária são contratos em que a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) não se aplica na íntegra, mesclando-se esta com a legislação própria (Lei nº 8.245/91). É o que determina o art. 62, §3º, I⁴, da Lei de Licitações, utilizado como fundamento, por exemplo, para afastar a limitação de duração total a 60 (sessenta) meses. Na doutrina, é o que distingue os “contratos de Direito Privado da Administração” dos “contratos

⁴ Art. 62. [...] §3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 [cláusulas necessárias] e 58 a 61 [prerrogativas da Administração; efeitos da declaração de nulidade e formalização dos contratos] 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; (sublinhamos)

administrativos”: “Os primeiros regem-se quanto ao conteúdo e efeitos pelo Direito Privado e os segundos reger-se-iam pelo Direito Administrativo”⁵.

22. Forte nessa premissa é que a ON/AGU nº 06/2009 direcionou a questão do prazo dos contratos de locação em que a Administração seja locatária para a legislação privada específica, comando posto no seguinte fraseado: “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 [...]” (sublinhamos). É nesta Lei, pois, que devem ser buscados os fundamentos da pretensa prorrogação automática por prazo determinado, sem se descuidar dos procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93.

23. A incidência da Lei nº 8.245/91 exige uma advertência quanto às expressões “prorrogação” e “renovação”. Tanto no Direito Administrativo⁶ como no contrato privado de locação de imóveis⁷ a doutrina tenta distinguir as expressões, dando-lhes sentidos diversos, mas na quadra atual será adotada uma linha mais pragmática.

24. Em apreço à letra da lei e para não causar confusão com a disciplina do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 – inaplicável ao caso –, preferir-se-á a expressão renovação, esta significando a extensão formal do prazo contratual de locação firmado entre a Administração-locatária e o locador referente ao mesmo imóvel, seja com as mesmas cláusulas seja com algumas alterações. Importa, pois, a continuidade da ocupação do mesmo imóvel. A rigor, neste Parecer as expressões serão equiparadas, ambas significando a formalização escrita da extensão do prazo contratual por (novo) período certo e determinado, preferindo-se, contudo, o termo “renovação”.

25. Feito esse esclarecimento, convém destacar que o instituto da prorrogação automática, quando analisado nos exatos termos da Lei nº 8.245/91, sempre é tomado como continuação por prazo indeterminado, nunca por prazo determinado. Seja nas locações residenciais seja nas não residenciais⁸ – estas últimas aplicáveis à Administração Pública – sempre que a prorrogação é chamada de automática, ela ocorre por prazo indeterminado. É o que a doutrina chama de “prorrogação voluntária tácita”⁹.

26. Em outras palavras, o instituto da prorrogação automática (tácita) por prazo determinado não está expressamente previsto na Lei nº 8.245/91. Confirma-se o que dispõe a Lei nas suas disposições gerais (arts. 3º e 4º) e depois ao tratar das locações residenciais:

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 555.

⁶ Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009, pp. 700-702.

⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Lei do inquilinato comentada: doutrina e prática*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 12 e DINIZ, Maria Helena. *Lei de locações de imóveis urbanos comentada*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 195 e 208.

⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Ob. cit.*, pp. 42 e 234.

⁹ DINIZ, Maria Helena. *Ob. cit.*, p. 195.

Art. 3º O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos.

[...]

Art. 4º Durante o prazo estipulado para a duração do contrato, não poderá o locador reaver o imóvel alugado. Com exceção ao que estipula o § 2º do art. 54-A, o locatário, todavia, poderá devolvê-lo, pagando a multa pactuada, proporcional ao período de cumprimento do contrato, ou, na sua falta, a que for judicialmente estipulada. (Redação dada pela Lei nº 12.744, de 2012)

[...]

Art. 46. Nas locações ajustadas por escrito e por prazo igual ou superior a trinta meses, a resolução do contrato ocorrerá findo o prazo estipulado, independentemente de notificação ou aviso.

§ 1º Findo o prazo ajustado, se o locatário continuar na posse do imóvel alugado por mais de trinta dias sem oposição do locador, presumir-se-á prorrogada a locação por prazo indeterminado, mantidas as demais cláusulas e condições do contrato.

§ 2º Ocorrendo a prorrogação, o locador poderá denunciar o contrato a qualquer tempo, concedido o prazo de trinta dias para desocupação.

Art. 47. Quando ajustada verbalmente ou por escrito e como prazo inferior a trinta meses, findo o prazo estabelecido, a locação prorroga-se automaticamente, por prazo indeterminado, somente podendo ser retomado o imóvel: [...]

(sublinhamos)

27. A sistemática de prazos e denúncia acima é semelhante nas locações não residenciais, ou seja, findo o contrato por prazo determinado e mantendo-se o locador no imóvel sem oposição, não subsistirá uma prorrogação por prazo determinado, senão um contrato de locação que passará a funcionar por prazo indeterminado:

Art. 56. Nos demais casos de locação não residencial [aqueles em que não exista ou não seja exercido o direito à renovação]¹⁰, o contrato por prazo determinado cessa, de pleno direito, findo o prazo estipulado, independentemente de notificação ou aviso.

Parágrafo único. Findo o prazo estipulado, se o locatário permanecer no imóvel por mais de trinta dias sem oposição do locador, presumir-se-á prorrogada a locação nas condições ajustadas, mas sem prazo determinado.

Art. 57. O contrato de locação por prazo indeterminado pode ser denunciado por escrito, pelo locador, concedidos ao locatário trinta dias para a desocupação.

(sublinhamos)

28. Importa destacar que, mesmo nas locações não residenciais, há clara distinção entre o funcionamento do contrato por prazo determinado daquele contrato por prazo indeterminado. Este último, por exemplo, pode ser denunciado a qualquer tempo pelo locador, ou seja, caso a Administração-locatária esteja amparada em contrato de locação por prazo indeterminado, ficará sujeita ao direito potestativo do locador de pedir o imóvel de volta, situação por demais insegura para quem exerce atividade pública.

¹⁰ "Os contratos que atendam aos requisitos do art. 51 gozarão do direito à renovação. Nas outras situações, [...] a locação não residencial cessa de pleno direito ao transcorrer do prazo do contrato, sujeitando-se à denúncia imotivada, nos termos do art. 56" (VENOSA, Sílvio de Salvo. Ob. cit., pp. 235).

29. Enfim, explicado que o instituto proposto não está previsto na Lei nº 8.245/91, poder-se-ia alegar que, em se tratando de contrato privado, regido pela liberdade contratual, à Administração seria lícito inserir tais cláusulas, uma vez que o dirigismo da Lei não as teria vedado, porém o assunto não é tão tranquilo.

30. Primeiro, serão apresentados problemas inerentes à própria prorrogação automática, independentemente de as partes serem pessoas privadas ou públicas. Depois, restarão comprovados os riscos de tal solução quando considerados alguns aspectos da Lei nº 8.666/93.

31. A doutrina identifica alguns problemas na referida cláusula, por dois motivos basicamente: (a) se a prorrogação automática por prazo determinado for vista como obrigação a ser necessariamente cumprida pelas partes, limitaria por demais o direito de propriedade, pois o locador estaria eternamente obrigado a renovar a locação; (b) se, ao contrário, for lícito a qualquer das partes abrir mão da renovação, tal cláusula de prorrogação automática figuraria como mera promessa, não trazendo qualquer estabilidade para a relação.

32. A título de argumentação, cita-se que mesmo o direito à renovação, previsto no art. 51 da Lei nº 8.245/91¹¹ e que depende de alguns requisitos legais, já é tido como uma limitação ao direito de propriedade¹². O direito de renovação (prorrogação automática) previsto contratualmente e desprovido de quaisquer requisitos seria bastante questionável. Quanto ao segundo problema, o trecho abaixo é autoexplicativo:

Cláusula contratual que estabeleça a obrigação de as partes renovarem o contrato após o seu decurso se define como mera promessa de contratar, que gerará eventual direito a perdas e danos, mas não direito à renovação da avença. Essa cláusula de prorrogação automática fica condicionada à manifestação das partes, não inibindo a retomada (2ª TACSP, Ap. 350.221 – 6ª Câmara, Rel. Juiz Eros Piceli). Interpretação contrária levaria à perpetuação da obrigação, contrária ao sistema (RT 639/174)¹³.

33. Embora os casos sejam raros e alguns baseados na legislação anterior, é possível encontrar nos tribunais alguns precedentes. Em certos casos, entendeu-se, como a doutrina, que eventual previsão de prorrogação automática implicaria demasiada restrição ao direito de propriedade, pois tolheria do proprietário uma série de prerrogativas sobre o bem, equiparando-se a uma expropriação:

AÇÃO RENOVATORIA - CONTRATO DE LOCAÇÃO COMERCIAL COM CLAUSULA DE RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA - CARENIA DE AÇÃO AO FUNDAMENTO DE INEXISTENCIA DE CONTRATO ESCRITO COM PRAZO DETERMINADO, TENDO-SE COMO INVALIDA CLAUSULA PRORROGATORIA, QUE SE AFASTA POR AFRONTAR

¹¹ Vale registrar que a ação renovatória e sua possível utilização pela Administração Pública não é objeto do presente Parecer. Sua menção aqui é feita apenas de maneira ilustrativa, para salientar que qualquer imposição de renovação (prorrogação) automática é sempre vista como uma limitação ao direito de propriedade.

¹² VENOSA, Sílvio de Salvo. Ob. cit., pp. 232-235 e DINIZ, Maria Helena, Ob. cit., pp. 217-218.

¹³ VENOSA, Sílvio de Salvo. Ob. cit., p. 211.

A AUTONOMIA DA VONTADE DOS CONTRATANTES - PROVIMENTO DO RESP. PREJUDICIALIDADE DO EXTRAORDINARIO FUNDADO NA LETRA A.

[...]

III - NAS LOCAÇÕES SOB O REGIME DA "LEI DE LUVAS" E VALIDA A CLAUSULA PRORROGATORIA DA LOCAÇÃO PREVIAMENTE AJUSTADA PELOS CONTRATANTES.

IV - A CLAUSULA PRORROGATORIA, POR SUA VEZ NÃO SE PRORROGA, POIS ISSO CORRESPONDERIA A PERPETUIDADE DA LOCAÇÃO E A EXPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL OPERANDO-SE, ASSIM, UMA SO VEZ, ATRIBUINDO-SE-LHE O CARÁTER DE PROPOSTA QUE VINCULA AS PARTES AS CONDIÇÕES JA PREVIAMENTE AVENÇADAS.

(Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.060/SP, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, TERCEIRA TURMA, julgado em 31/10/1989, DJ 11/12/1989, p. 18139) - destacamos

34. No caso acima, admitiu-se que a cláusula de prorrogação automática incidisse por uma vez apenas¹⁴, de onde se conclui a existência de uma limitação do prazo total. Por exemplo, se o contrato de locação fosse por 24 (vinte e quatro) meses, automaticamente prorrogáveis por igual período, poderia chegar no máximo até 48 (quarenta e oito). Atingido esse lapso temporal, o caso seria de firmar novo contrato ou formalizar a renovação (prorrogação), com as mesmas cláusulas ou com outras, inclusive com possibilidade de ajuste no valor do aluguel, se fosse o caso.

35. Noutro julgado, até se concorda com a cláusula de prorrogação automática, mas desde que subsista a possibilidade de o locador denunciar o contrato a qualquer tempo. Ora, tal sistemática equipara o contrato de locação por prazo determinado a um ajuste por prazo indeterminado, pois a diferença básica entre ambos é a possibilidade (ou não) de o locador denunciar a avença, solicitando o imóvel de volta com ou sem motivos (denúncias cheia e vazia). Quando o contrato é por prazo determinado, fica vedado ao locador solicitar o imóvel de volta no decurso da vigência contratual (art. 4º da Lei nº 8.245/91). Embora baseada na legislação anterior¹⁵, vale conferir o julgado:

LOCAÇÃO COMERCIAL. "LEI DE LUVAS". CONTRATO COM CLAUSULA DE "PRORROGAÇÃO SUCESSIVA". DECRETO 24150/34, ARTIGO 1. NAS LOCAÇÕES SOB O REGIME DA 'LEI DE LUVAS', DECRETO N. 24150/34 E VALIDA EM PRINCIPIO A CLAUSULA DE RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA, SALVANTE A FACULDADE DE O LOCADOR DENUNCIA-LA, EM TEMPO OPORTUNO, CASO EM QUE FICARA RESSALVADA AO ARRENDATARIO A PROPOSITURA DA AÇÃO RENOVATORIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

(Superior Tribunal de Justiça. REsp 7.224/MA, Rel. Ministro ATHOS CARNEIRO, QUARTA TURMA, julgado em 09/04/1991, DJ 27/05/1991, p. 6968)

¹⁴ No mesmo sentido, Maria Helena Diniz: "o objetivo da aposição da cláusula prorrogatória será o de garantir antecipadamente a primeira prorrogação do contrato locatício e das demais condições pactuadas (RT, 306:322, 416:424; RTJ, 52:55), dispensando-se a ação renovatória, visto que a locação renovar-se-á automaticamente. A renovatória poderá ser necessária para fixação judicial das condições não previstas, p. ex., se as partes contratantes estipulam contratualmente a prorrogação, deixando o aluguel pra ser fixado na sentença" (Ob. cit., pp. 208-209).

¹⁵ A propósito, no que toca à renovação de locação não residencial, a inovação veio com a Lei de Luvras e se mantém em suas linhas gerais na legislação atual (VENOSA, Sílvio de Salvo. Ob. cit., pp. 232-233.)

36. Essa sistemática de prorrogação automática com prazo para as partes exercerem regularmente a denúncia chegou a ser utilizada entre particulares, mas, de tão inovadora, gerou controvérsias que precisaram ser dirimidas pelo Judiciário, conforme se constata do seguinte acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP):

AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO DE DESPEJO POR DENÚNCIA VAZIA LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL DEFERIMENTO DA LIMINAR PARA DESOCUPAÇÃO INSURGÊNCIA **EXISTÊNCIA DE CLÁUSULA CONTRATUAL EXPRESSA RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA EM CASO DE NÃO HAVER DENÚNCIA NO PRAZO FIXADO** LOCADOR NÃO DENUNCIOU O CONTRATO EM TEMPO DE IMPEDIR A RENOVAÇÃO CONTRATUALMENTE PREVISTA - RECURSO PROVIDO.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2046690-05.2013.8.26.0000, Rel. Des. LUIZ EURICO, 33ª Câmara de Direito Privado, julgado em 17/02/2014)

37. No caso, o contrato tinha prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses. Inseriu-se uma cláusula estabelecendo a renovação automática, a qual ocorreria se nenhuma das partes comunicasse a denúncia – ou intenção de não renovação – no prazo estabelecido. Como o locador não atentara para o referido prazo de exercício do direito de renúncia, o contrato foi automaticamente prorrogado, por novo prazo determinado de 36 (trinta e seis) meses, fato que originou a celeuma.

38. Note-se que, em primeira instância, a cláusula de prorrogação automática foi ignorada e, por conseguinte, o direito de o locatário manter-se no imóvel foi negado, tendo sido deferido o despejo. Apenas em sede recursal houve reversão do posicionamento. Tal contexto jurisprudencial já denota a insegurança de tal inovação, qual seja, a de admitir prorrogação automática com previsão de denúncia em determinado prazo próximo do termo final. A proposta, por assim dizer, não encontra amadurecimento necessário para que a Administração Pública possa adotá-la com a devida segurança jurídica.

39. No que toca aos problemas relacionados à Lei nº 8.666/93, é importante mencionar a manifestação técnica do TCU no Acórdão nº 1.127/2009-Plenário:

28. Assim, entende-se necessário ressaltar que a decisão de prorrogação de contrato de locação em que a Administração é locatária deve resguardar a opção pela melhor oferta, seja o contrato oriundo de licitação, caso em que se preserva essa condição por meio do art. 3º da Lei nº 8.666/93, seja oriundo de dispensa, onde a aplicação do art. 24, inciso X, da mesma Lei exige preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

(sublinhamos)

40. A partir daí, já se pode afirmar que a prorrogação dita “automática” dependeria de alguns requisitos, motivo por que não se poderia chamar assim. Constatam-se outros problemas: (a) é impossível à Administração comprometer-se, *ex ante*, com a presença de todos os requisitos necessários à prorrogação e (b) haveria apenas mitigação de atos processuais, pois todo

procedimento de renovação (comprovação dos requisitos nos autos do processo administrativo), s.m.j., deveria ser realizado.

41. Some-se a tudo isso a possibilidade de questionamentos judiciais e dos órgãos de controle sobre tratar-se de um contrato, na verdade, por prazo indeterminado, uma vez que não estabelecido prazo total, lembrando que isso traz uma série de riscos jurídicos, dentre eles a sujeição à denúncia vazia do locador a qualquer tempo (art. 57).

42. A fim de atender aos objetivos propostos, quais sejam, diminuir atos processuais e conferir maior estabilidade à relação locatícia em que a Administração figure como locatária, apresenta-se a solução a seguir.

IV – SOLUÇÃO VISLUMBRADA

43. O problema que se suscita é o da reiterada necessidade de prorrogação da locação, quando, em verdade, a perspectiva é de manutenção da ocupação do imóvel por longo prazo. Nessas situações, entende-se que a medida juridicamente mais adequada e segura para a Administração é estender o prazo da locação pelo período que vislumbre perdurar a ocupação.

44. O prazo de vigência mais elástico concede maior estabilidade à relação, pois todos os eventos que porventura ocorram (reajuste e revisão de preços, por exemplo), dar-se-ão dentro do prazo de vigência, isto é, não viriam acompanhados do risco de o contrato perecer e transformar-se num contrato por prazo indeterminado, com todas as suas indesejáveis consequências.

45. Pelo que foi dito até aqui, pode-se concluir que os contratos de locação em que a Administração seja locatária sempre exigirá a forma escrita e o prazo determinado, sendo defesa a prorrogação por prazo indeterminado ou a manutenção da ocupação com amparo em ajuste verbal. Assim, deve a Administração, no ato inicial da locação, estender o prazo de vigência do contrato pelo período que esteja planejando ocupar aquele espaço.

46. Como também já foi mencionado, não há limite de prazo para os contratos de locação, sendo necessário apenas o estabelecimento de um prazo determinado. Nessa definição do prazo, é importante atentar para a relevância de alguns prazos na Lei nº 8.245/91, porque muitas vezes o decurso de tempo nesse tipo de contrato terá poderes para constituir, modificar ou extinguir direitos.

47. Por exemplo, nas locações residenciais – não é o caso da Administração-locatária –, se o contrato for por prazo maior ou menor do que 30 (trinta) meses, o locador poderá ou não exercer a denúncia vazia no fim do prazo estabelecido (arts. 46 e 47); se o prazo da locação

(residencial ou não) for superior a 10 (dez) anos, exige-se consentimento do cônjuge do locador (art. 3º¹⁶).

48. Assim, para evitar sucessivos procedimentos de prorrogação quando já se sabe que a ocupação perdurará por longo tempo e, ao mesmo tempo, para estabilizar a relação, a solução mais segura para a Administração será alongar o prazo inicial da locação, o que é permitido não só pelos argumentos até então expostos, como pela Orientação Normativas da AGU nº 06/2009, que direciona a questão do prazo para a Lei nº 8.245/91.

49. Nesses contratos mais longos, é recomendável atentar para algumas questões, como o prazo para revisão de preços, o qual, caso não previsto, será de 03 (três) anos (art. 19¹⁷). Vale lembrar que, afora essa possibilidade de revisão, os preços sofrerão reajustes (art. 17, parágrafo único), que atualmente submetem-se a um período mínimo de 01 (um) ano (arts. 2º e 3º da Lei nº 10.192/2001¹⁸).

50. São essas, de acordo com a Lei, as duas formas de alteração do valor¹⁹ e que merecem atenção quando da celebração do contrato. Vale lembrar que o valor locatício (aluguel) é uma das questões mais tormentosas nos contratos de locação, especialmente quando há risco de ele funcionar por prazo indeterminado, quando pode ser rescindido pelo locador a qualquer tempo.

51. Por exemplo, há casos em que o contrato de locação é celebrado para um prazo de 12 (doze) meses quando a perspectiva de permanência, na verdade, é indeterminada. Nesses casos, a cada ciclo de 12 (doze) meses, a Administração ficaria sujeita às imposições do locador quanto ao preço e outras obrigações, pois se depararia com a seguinte situação: o contrato estará expirado; o locador, em regra, teria o direito de solicitar o imóvel de volta; ciente disso, o locador poderá exigir preço acima do que seria o de mercado ou repassar algum ônus contratual que

¹⁶ Art. 3º O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos.

Parágrafo único. Ausente a vênua conjugal, o cônjuge não estará obrigado a observar o prazo excedente.

¹⁷ Art. 19. Não havendo acordo, o locador ou locatário, após três anos de vigência do contrato ou do acordo anteriormente realizado, poderão pedir revisão judicial do aluguel, a fim de ajustá-lo ao preço de mercado.

¹⁸ Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

[...]

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

¹⁹ Há certa polêmica acerca do enquadramento dessa revisibilidade de aluguel, pois ao mesmo tempo em que se estipula um prazo, objetiva-se um reequilíbrio da relação. Há uma certa previsibilidade legal e contratual, inclusive com fixação de prazo para exercício do direito, para uma situação que a rigor se imaginaria imprevisível (cf. BORGES, Nelson. *A teoria da imprevisão no direito civil e no processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 358-372, e MORAES, Renato José de. *Cláusula "rebus sic stantibus"*. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 229-234).

inicialmente era seu; a Administração, quando da avaliação desse novo preço, sempre levará em conta os custos de desinstalação, mudança e reinstalação, por isso acabará acatando o novo preço por questão de economicidade da solução.

52. Para além do excesso de procedimentos inicialmente vislumbrado, esse círculo vicioso do preço repetir-se-á a cada vencimento do prazo contratual. Se esse prazo é curto, a situação indesejada repetir-se-á com ainda mais frequência. A solução para ambos os problemas, portanto, é o estabelecimento de um prazo de contrato compatível com a expectativa de permanência no imóvel. Nesses casos, tanto o preço como o prazo terão a estabilidade que exige uma contratação que se destina a sediar as atividades institucionais de um órgão público.

53. Caso o prazo estabelecido seja compatível, haverá, de regra, reajustes anuais com base no índice previsto contratualmente e, também nos prazos contratualmente estabelecidos, as partes poderão solicitar revisão para (re)adequação aos preços de mercado (arts. 17 a 19 da Lei nº 8.245/91).

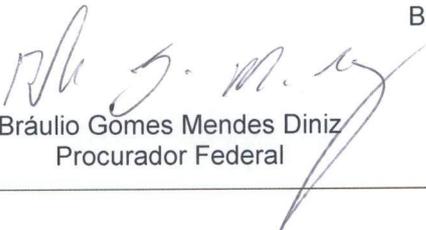
VI – CONCLUSÃO

54. Por todo o exposto, conclui-se que:

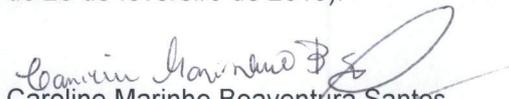
- a) Nos contratos de locação em que a Administração Pública seja locatária, a cláusula de prorrogação automática, ainda que por prazo determinado, não tem amparo legal;
- b) A fim de evitar constantes procedimentos de prorrogação nas locações, a Administração deve compatibilizar o prazo de vigência contratual com a perspectiva de ocupação, não se limitando aos 60 (sessenta) meses do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 (ON/AGU Nº 06/2009);
- c) No procedimento de prorrogação (renovação) das locações, a Administração deve demonstrar a manutenção de todos os requisitos iniciais da contratação, a exemplo daqueles arrolados no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93;

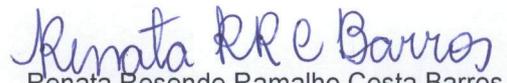
À consideração superior.

Brasília, 14 de maio de 2014.

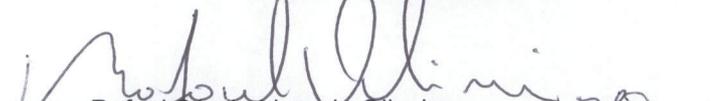

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

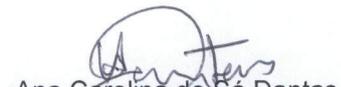

Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal

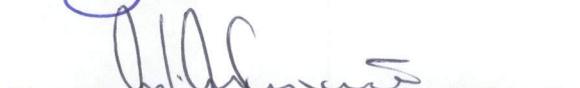

Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal


Fábila Moreira Lopes
Procuradora Federal


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal


Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal


Ana Carolina de Sá Dantas
Procuradora Federal

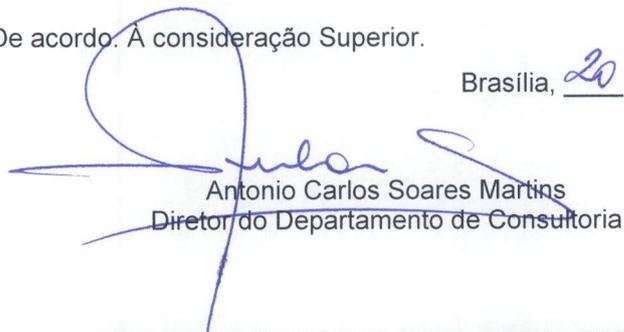

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal


Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 20 de maio de 2014.


Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 02/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 21 de maio de 2014.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 03 /2014

(PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA CONTRATO LOCAÇÃO)

- I. NOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO EM QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEJA LOCATÁRIA, A CLÁUSULA DE PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA, AINDA QUE POR PRAZO DETERMINADO, NÃO TEM AMPARO LEGAL;
- II. A FIM DE EVITAR CONSTANTES PROCEDIMENTOS DE PRORROGAÇÃO NAS LOCAÇÕES, A ADMINISTRAÇÃO DEVE COMPATIBILIZAR O PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL COM A PERSPECTIVA DE OCUPAÇÃO, NÃO SE LIMITANDO AOS 60 (SESSENTA) MESES DO ART. 57, II, DA LEI Nº 8.666/93 (ON/AGU Nº 06/2009);
- III. NO PROCEDIMENTO DE PRORROGAÇÃO (RENOVAÇÃO) DAS LOCAÇÕES, A ADMINISTRAÇÃO DEVE DEMONSTRAR A MANUTENÇÃO DE TODOS OS REQUISITOS INICIAIS DA CONTRATAÇÃO, A EXEMPLO DAQUELES ARROLADOS NO ART. 24, X, DA LEI Nº 8.666/93.