



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 590/2019**

Referência : Ofício nº 2567/2019-GABPC/PR-SC. PGEA nº 0.02.000.000088/2019-11.  
Assunto : Administrativo. Indenização. Rescisão unilateral de contrato de locação pela Administração.  
Interessado : Procuradoria da República em Santa Catarina.

O Excelentíssimo Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Santa Catarina consulta esta Auditoria Interna do Ministério Público da União acerca da possibilidade de a PR/SC indenizar locador de imóvel, após rescisão do contrato de locação pela Administração.

2. Informa que o contrato, cujo objeto era a locação de imóvel que abrigava a sede da PRM-Joaçaba, foi rescindido unilateralmente por interesse público antes do prazo final da sua vigência. Relata, ainda, que a Unidade fundamentou tal rescisão na cláusula décima segunda do contrato<sup>1</sup>, bem como nos artigos 78, inc. XII, e 79, inc. I, da Lei nº 8.666/93. Entretanto, após notificada, e oferecido o contraditório e a ampla defesa, a contratada manifestou-se contra a pretensão, passando a requerer o ressarcimento referente ao seu investimento, nos seguintes termos, parcialmente, transcritos:

*(...), tem-se que a rescisão unilateral, acaso implementada, importará em danos significativos à Visão, tendo em vista que foram realizadas diversas alterações no imóvel locado, tudo visando a atender exclusivamente os interesses do Ministério Público Federal.*

*Como se verificam dos projetos e documentos anexos (doc. 2), diversas alterações físicas foram realizadas no imóvel, as quais foram supervisionadas pela equipe técnica designada pelo Ministério Público Federal, na ordem de R\$ 808.540,89 (oitocentos e oito mil, quinhentos e quarenta reais e oitenta e nove centavos) (doc. 3), objetivando exclusivamente bem atender ao Órgão.*

---

<sup>1</sup> CONTRATO Nº 10/2016

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – RESCISÃO DO CONTRATO

12.1 A LOCATÁRIA reserva-se o direito de, por interesse público, mediante formalização, assegurado o contraditório e a ampla defesa, rescindir este contrato sem qualquer ônus, (...).

*Obviamente, o custo de tais obras seria amortizado e compensado durante a própria contratualidade, pois a locação previa o prazo de duração de **120 meses**. Porém, em razão da rescisão antecipada, com apenas **36 meses** de contrato, sendo que destes, **08 meses** foram de **carência**, a locação apresenta saldo negativo pelas alterações realizadas e não compensadas.*

(...)

*Em sendo assim, cientifica-se **Vossa Senhoria** sobre os termos desta, notadamente quanto a impossibilidade de rescisão unilateral do contrato ou, na hipótese de sua realização, serem equacionados os investimentos efetuados, providenciando-se o ressarcimento dos prejuízos sofridos pela **Visão**. (Grifos no original)*

3. Diante disso, o i. Consulente solicita orientação desta Audin-MPU, nos termos abaixo transcritos, pois entende que a ausência de um acordo sobre indenização provavelmente levará a um litígio judicial.

- 1) *Podemos indenizar o locador?*
- 2) *Se sim, em que valor?*

4. Em exame, temos que os contratos de locação em que o Poder Público for o locatário, conquanto regidos por algumas regras da Lei nº 8.666/93, se submetem preponderantemente às normas do direito privado. Nesse sentido, importante destacar o que dispõe o § 3º do art. 62 da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto, vejamos:

#### **LEI Nº 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993**

*Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.*

(...)

*§ 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;***

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público. (Grifos nossos)

## ACÓRDÃO Nº 1127/2009 – TCU-PLENÁRIO

(...)

**7. Contudo, a mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de direito público.** Daí a necessidade de se diferenciar os contratos privados praticados pela Administração dos contratos administrativos propriamente ditos.

8. Desse modo, a doutrina tem reconhecido como solução o reconhecimento de que *'a satisfação de determinadas necessidades estatais pressupõe a utilização de mecanismos próprios e inerentes ao regime privado, subordinados inevitavelmente a mecanismos de mercado'* (In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Marçal Justen Filho, 12 ed., 2008, p. 704). Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho, *'as características da estruturação empresarial conduzem à impossibilidade de aplicar o regime de direito público, eis que isso acarretaria a supressão do regime de mercado que dá identidade à contratação ou o desequilíbrio econômico que inviabilizaria a empresa privada'*. (Grifos nossos)

5. Da leitura dos trechos transcritos, tem-se que a Administração, ao participar da relação jurídica locatícia, na condição de locatária, deve submeter-se predominantemente às regras de direito privado, não possuindo prerrogativa marcante que a diferencie dos contratos firmados entre particulares.

6. Nesse toar, no que diz respeito à rescisão antecipada do vínculo locatício pela Administração, em que o locador procede à prévia aquisição, construção ou **substancial reforma**, importante destacar o que dispõe a Lei do Inquilinato, senão vejamos:

### LEI 8.245 DE 18 DE OUTUBRO DE 1991

*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.*

(...)

**Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei.**

**§ 1º Poderá ser convencionada a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação.**

**§ 2º Em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, compromete-se este a cumprir a multa convencionada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação.**

7. Extrai-se do disposto acima que na locação de imóvel não residencial no qual o locador procede substancial reforma prevalece os termos ajustados no contrato, sendo devido em caso de denúncia antecipada do locatário o pagamento da multa que estiver pactuada no contrato.

8. Ocorre que, no caso em tela, conforme as disposições contratuais expressas, o locatário, no caso a Administração Pública, em caso de interesse público, pode rescindir o contrato de locação sem qualquer ônus, nos termos da Cláusula Décima Segunda, abaixo transcrita:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – RESCISÃO DO CONTRATO**

**12. 1 A LOCATÁRIA reserva-se o direito de, por interesse público, mediante formalização, assegurado o contraditório e a ampla defesa, rescindir este contrato sem qualquer ônus, mediante notificação através de ofício, entregue diretamente ou por via postal, com prova de recebimento, e com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.**

9. Ademais, não existe previsão no contrato de qualquer multa ou indenização no caso de rescisão antecipada por parte do locatário. Aliás, no dispositivo destinado às penalidades – Cláusula Décima Terceira – Penalidades -, apenas há previsão de multa quando a rescisão resultar de ato ou fato imputável à locadora, vejamos:

*CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - PENALIDADES*

*13.1. Se a rescisão resultar de ato ou fato imputável a LOCADORA, ficará esta sujeita à multa equivalente ao valor de 3 (três) meses de aluguel, aplicável pela LOCATÁRIA, e cobrável mediante notificação.*

10. Em face do exposto, somos de parecer pela inviabilidade de pagamento de qualquer valor referente à multa ou indenização ao locador do imóvel.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 19 de julho de 2019.

VIVIANE ZACARIAS P. P. SUGUIURA  
Técnica do MPU/Administração

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES  
Coordenador de Orientação de Atos  
de Gestão

De acordo.  
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.  
Encaminhe-se à PR/SC e à SEAUD.  
Em 19 / 7 / 2019.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA  
Secretária de Orientação e Avaliação

EDSON ALVES VIEIRA  
Auditor-Chefe em exercício



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001556/2019 PARECER nº 590-2019**

.....  
Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **22/07/2019 13:57:49**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARA SANDRA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **22/07/2019 13:51:53**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **EDSON ALVES VIEIRA**

Data e Hora: **19/07/2019 16:25:18**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **22/07/2019 12:40:23**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave FFF3184B.9E4FA95C.84C2A3CD.81174C6F