

PARECER 1039/2023



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 1039/2023

Referência : Ofício n. 1750/2023/SE/PRRO.
Assunto : Administrativo. Contrato de locação de imóvel. Variação negativa do IGP-M.
Interessado : Procuradoria da República em Rondônia.
PGEA : 0.02.000.000123/2023-71.

O Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República em Rondônia solicita manifestação desta Auditoria Interna acerca de procedimento atinente ao reajuste do valor do contrato de locação da sede da Unidade, tendo em vista divergência de entendimento entre o signatário do ofício sobredito e a Assessoria Jurídica da PR-RO.

2. Trata a situação de aplicação do índice IGP-M, previsto em cláusula contratual, que registrou variação negativa (-) 2,165% entre 05/2022 e 04/2023 para o cálculo de reajuste do valor do aluguel do prédio sede da PR-RO. A ASSJUR exarou os seguintes posicionamentos, ora parcialmente transcritos:

PARECER 6/2023 ASSJUR/PRRO – PR-RO-00030425/2023

(...) Diante do exposto, em resposta à presente consulta, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela aplicação do percentual negativo aferido pelo IGP-M em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, na forma prevista no Parágrafo Primeiro da Cláusula Sétima do contrato de locação em referência. (...)

PARECER 43/2023 ASSJUR/PRRO-PR-RO-00031956/2023

(...) esta Assessoria Jurídica mantém o entendimento da necessidade de que, ao reajuste contratual solicitado pelo locador, seja aplicado o percentual negativo aferido pelo IGP-M, em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, atento às regras estabelecidas no contrato de locação em referência, em especial em seu Parágrafo Primeiro da Cláusula Sétima. (...)

3. O Consulente possui entendimento diverso, em consonância com alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça mencionados e, o seguinte excerto, parcialmente reproduzido:

- (iii) Artigo jurídico sob o título “O IGPM, a deflação e a locação” (1), Alexandre Junqueira Gomide e André Abelha, datado de 01/06/2023, **ao abordarem o aspecto da deflação que o IGP-M apresentou no período compreendido entre maio/2022 e abril de 2023, portanto, mesmo período compreendido no presente caso, asseveram a impossibilidade de aplicação da deflação no reajuste do aluguel de locação:**

(...)

E a pergunta do momento é: tendo o indexador variado negativamente nos últimos 12 meses, o preço do aluguel deverá ser deflacionado?”

Em nossa opinião, a resposta é pela impossibilidade da deflação.

E o fundamento não deriva da existência de cláusula contratual onde se aplica apenas a variação positiva do IGP-M, como só acontece na maioria dos contratos de locação no país.

Também, não pelo princípio da reciprocidade, onde meses atrás o locador aceitou reajustar o aluguel aquém da integralidade do IGP-M, menos ainda em observância as condições de mercado, extremamente aquecido na área residencial.

Estes aspectos contratuais, da relação entre as partes e do mercado, são muito importantes, mas, a resposta pela inaplicabilidade da deflação diagnosticada pelo IGP-M, brota de inúmeros julgados da maior Corte Infraconstitucional no Brasil, ou sejam do STJ (Superior Tribunal de Justiça). Grifei

4. Em atenção à solicitação de posicionamento desta matéria pela Audin-MPU, preliminarmente, cumpre registrar que o contrato de locação em tela foi celebrado durante a vigência plena da Lei nº 8.666/93¹. Nesse mister, faz-se necessário registrar que esta Lei de Licitações e Contratos preceitua no seu inciso I do § 3º do art. 62 serem os contratos de locação, nos quais a Administração figure como locatária, regidos predominantemente pelas normas de direito privado.

5. O Tribunal de Contas da União² já se posicionou, em sede de consulta, que em se tratando de locação de imóvel, ainda que por ente estatal, prevalecem as disposições da Lei do Inquilinato, “a vinculação da Lei nº 8.666/93 está adstrita, segundo disposto em seu art. 62, aos artigos 55 e 58 a 61, no que couber, e às demais normas gerais.” Portanto, a Lei nº

¹ Pela Lei nº 14.133/2021 (NLLC) é inexigível a licitação na locação de imóvel pela Administração Pública, cujas características de instalação e de localização tornem necessária à sua escolha (inc. V do art. 74).

² Acórdão 2337/2012 – 2ª Câmara, excerto adaptado dos itens 15 e 16 do Voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz.

8.245/91³ (Lei do Inquilinato) estabelecerá predominantemente o regramento sobre o assunto.

6. Note-se que a Lei do Inquilinato, no seu art. 18⁴, indica que o contrato de aluguel será reajustado, mas não fixa qual será o indexador, deixando a decisão para as partes envolvidas e estabelecendo até mesmo a possibilidade de ser fixado, de comum acordo, o novo valor do aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste. Usualmente, a maioria dos contratos de aluguel são reajustados pelo IGP-M, prática consolidada no mercado.

7. Por outro lado, convém lembrar que embora esse tipo de contrato de aluguel, no qual a Administração figure como locatária, caracterize-se como contrato gerido predominantemente pelo direito privado, nos termos do que estabelece o Decreto nº 1.054/94 (regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta), no seu art. 5º, os preços contratuais serão reajustados para mais ou para menos, de acordo com a variação dos índices indicados no instrumento convocatório da licitação ou nos atos formais de sua dispensa ou inexigibilidade, ou ainda no contrato.

8. Nesse sentido, relembre-se a força vinculante dos contratos – pacta sunt servanda, ou seja, um contrato válido e eficaz deve ser cumprido pelas partes, o acordo de vontades faz lei entre as partes, essa obrigatoriedade forma a base do direito contratual⁵. Portanto, o critério de reajuste fixado previamente no contrato deverá ser fielmente aplicado e, nesse caso, se o índice estabelecido contratualmente demonstrar ter havido deflação caberá a aplicação do que foi acordado em favor da Administração.

³ Dispõe sobre a locação dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes.

⁴ Art. 18. É lícito às partes fixar, de comum acordo, novo valor para o aluguel, bem como inserir ou modificar cláusula de reajuste.

⁵ Excerto adaptado do: VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 552).

9. Assim, em tese, para que haja a possibilidade de o inquilino pedir descontos com base na queda do IGP-M, as seguintes cláusulas precisam estar expressamente previstas em contrato: que o IGP-M seja o único índice de reajuste previsto, sem possibilidade de alteração; que as variações sejam tanto positivas quanto negativas; que o proprietário não possa pedir o imóvel de volta, salvo descumprimento deste Contrato ou da Lei pelo inquilino.

10. Ademais, considerando que a eleição de um índice indexador para o reajuste anual do aluguel tem como objetivo corrigir as distorções decorrentes das variações inflacionárias; caso haja desconsideração das variações negativas, poderá ocorrer um desvirtuamento da realidade econômica, sem representar a real desvalorização da moeda no período, o que caracterizará enriquecimento ilícito em favor do locador.

11. Não obstante, o índice contratualmente eleito (IGP-M), ainda que rotineiramente utilizado nos contratos de aluguel, é um indicador também utilizado como indexador de contratos de empresa de serviços como energia elétrica, telefonia, educação e planos de saúde⁶. Corresponde, portanto, a um índice geral, uma vez que não há índice específico que reflita, da melhor forma possível, a variação da inflação para aluguel de imóvel.

12. A propósito, no período entre 2020 e 2021, o IGP-M sofreu uma alta de 37% em 12 meses, o que gerou um grande impasse nas negociações quando o mercado de locação foi profundamente impactado pela pandemia de Covid-19. O consultante não informa, no caso concreto, como ocorreu a negociação ao longo desse período, se aplicado o reajuste integralmente ou se a menor, como ocorreu na maioria dos contratos de locação à época, a despeito da previsão de aplicação do reajuste em cláusula contratual. De igual modo, agora, entendemos que a discussão quanto à aplicação ou não do índice deflacionário carece da devida negociação entre as partes, tendo como parâmetro os valores praticados no mercado local. Registre-se, é a primeira vez desde fevereiro de 2018 que essa taxa fica negativa.

⁶Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2023-07/igp-m-tem-queda-pelo-quarto-mes-seguido>. Acesso em: 29 set. 2023.

13. Por seu turno, a despeito de ser inegável a existência de exaustivos julgados do Superior Tribunal de Justiça pela inaplicabilidade da deflação diagnosticada pelo IGP-M, já referenciado pelo consulente, no sentido de que as variações negativas deste índice deverão ser consideradas no cálculo relativo ao reajuste do aluguel, porém não de forma a engendrarem uma redução do valor nominal do contrato, referidos julgados são válidos entre as partes, sem efeito vinculante. É o que se depreende de trecho do RESP 1935768, Rel. Ministro Raul Araújo, 02/06/2021, citado pelo Consulente:

Importa observar, porém, que há ressalva quanto à atualização negativa, na hipótese de o valor corrigido reduzir-se a montante menor que o valor principal. Nessa situação, conforme se extrai do Acórdão já citado, fundamentado no Manual de Orientação de Procedimento de Cálculos aprovado pelo Conselho da Justiça Federal, mantém-se o valor nominal/principal da condenação. Por pertinente, confira-se trecho do julgado:

“Ora, atento justamente a tais circunstâncias, o Manual de Orientação de Procedimentos de Cálculos aprovado pelo Conselho da Justiça Federal (Resolução CJF 134/10, que, no particular, reafirmou orientação da Resolução CJF 561/07), deixou estabelecido que, ‘salvo decisão judicial em contrário, os índices negativos de correção monetária (deflação) serão considerados no cálculo de atualização’. Ressalte-se, contudo, que, se no cálculo final, ‘a atualização implicar redução do principal, deve prevalecer o valor nominal. A redução do valor nominal como consequência da correção monetária representaria o descumprimento do título executivo e infringiria a coisa julgada’. (Ítem 4.1.2.2.) **Embora sem efeito vinculante, especialmente fora do âmbito da Justiça Federal, os critérios aprovados nessa Resolução, baseados na jurisprudência adotada pelo Tribunais, têm recebido a chancela do STJ (...)** (Grifei)

14. Entretanto, caso a Administração opte por seguir o que preceitua o STJ e consiga negociar nesse sentido com o locador, recomenda-se acrescentar referida cláusula ao contrato de locação, com ressalva para a situação em que o índice de reajuste eleito representar deflação, a exemplo do que ocorre no contrato de locação de imóvel do TCU⁷:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA REVISÃO DE PREÇOS

(...)

1.3. Na hipótese do índice de correção monetária aplicável a este instrumento, previsto nesta Cláusula, acumulado no período for negativo, **as partes desde já concordam e estipulam** que o aluguel devido não será reajustado.

⁷ Termo de Contrato nº 1/2015 (locação de imóvel).

15. Entendemos, portanto, que a negociação entre as partes se impõe à cláusula contratual de reajuste, haja vista, repise-se, o disposto no art. 18 da Lei do Inquilinato, no sentido da **possibilidade** de o novo valor do aluguel ser fixado, de comum acordo entre as partes, bem como ser inserida ou modificada cláusula de reajuste. Em outras palavras, **embora o contrato deva ser seguido, isso não implica em impossibilidade de as partes negociarem. Significa dizer, a conversa e o bom senso devem prevalecer.**

16. A título de exemplo, registre-se que, após a pandemia, a troca do IGP-M pelo IPCA como indexador dos contratos de aluguel fez parte das negociações entre parcela considerável de proprietários e inquilinos, em razão de o IPCA refletir melhor os custos de vida da população — tanto do proprietário, que terá sua renda reajustada adequadamente, quanto do inquilino, que terá um aumento mais correspondente aos demais preços.

17. Evidencia-se, portanto, estar muito longe a pacificação sobre esse assunto. O viés para esse impasse seria identificar as condições de cada caso concreto, pois é cediço que o IGP-M, por se tratar de índice geral para reajustar contrato, poderá não retratar, algumas vezes, as condições mercadológicas locais, com imóveis locados com valores muito inferiores ou superiores. Essa situação poderá ocasionar desinteresse do locador na prorrogação contratual, refletindo-se na solução de continuidade dos serviços prestados.

18. Nessa circunstância específica, em que comprovadamente tenha ocorrido substancial variação de preços do mercado local, poderá o gestor, desde que devidamente justificado, deixar de aplicar o índice negativo, mantendo-se inalterado o valor do contrato. Não obstante, posteriormente, ocorrendo novo período para reajuste e o índice indexador resultar positivo, caberá verificar a diferença entre os 12 meses da deflação e os 12 meses posteriores em que se verificou a inflação. Tudo isso, em negociação com o locador, tendo como baliza os valores praticados no mercado local.

19. Nesse sentido, é conveniente mencionar as informações consubstanciadas no Acórdão/TCU 4273/2020 – 1ª Câmara, cujo teor demonstra que foi recomendado incidir o índice negativo de reajuste contratual previsto no contrato. Deve-se constatar que já teria ocorrido anteriormente um reajuste de 65%, bem como teria havido ainda falha na aferição do valor de mercado, realizada tão somente com base em dados fornecidos pelo locador, conforme podemos perceber da seguinte transcrição:

24. Constatação 3 - Aluguéis de maior monta são contratados conforme valores de referência e são periodicamente repactuados, entretanto houve períodos nos quais foram feitas repactuações não aderentes às cláusulas contratuais. (...) Em 2018, a FUB pleiteou um desconto no valor em razão de restrições orçamentárias e obteve uma redução de 10%, ainda assim houve um reajuste total de 65%.

(...)

32.2. Para a constatação do item 24, foi recomendado que a FUB:

a) informe as medidas adotadas para aferição e **negociação** do valor de mercado do Galpão de Armazenamento de equipamentos de grande porte no Gama, objeto do Contrato nº 013/2010, não apenas com base em dados fornecidos pelo locador, e sim seguindo a orientação do Parecer da PJU nº 193/2015, de 20/03/2015, **procedendo aos ajustes necessários no contrato vigente caso o valor do aluguel não esteja de acordo com o de mercado**; (grifo acrescido)

20. Por oportuno, convém trazer a lume, que o TCU, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão imobiliária na Administração Pública, realizou auditoria na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), tendo reportado várias falhas nas locações de imóveis realizadas pela APF⁸, com destaque para a seguinte informação:

Dessa forma, relator do processo ministro Vital do Rêgo afirmou que, “quanto à economicidade, há informações, retiradas do Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União - SpiuNet, de que certos órgãos pagariam em menos de três anos de aluguel todo o valor relativo ao imóvel construído, isto é, poucos anos de aluguel corresponderiam ao valor do imóvel, o que não parece, em princípio, ser razoável”⁹. (Grifei)

⁸ APF – Administração Pública Federal.

⁹ Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/brasil/2018/05/tcu-aponta-falhas-em-locacao-de-imoveis-pela-administracao-publica>. Acesso em: 3 out. 2023.

21. Por fim, longe de pacificar o assunto atinente à índice de reajuste eleito contratualmente ter apresentado valor negativo, cumpre identificar que deverá ser evidenciado sempre o caso concreto, a fim de que o gestor decida por aplicar o reajuste negativo ou verificar se tratar de condição especial em que poderá manter inalterado o valor nominal do contrato, dadas as condições comprovadamente postas no mercado local que identificam a excepcionalidade da situação, desde que devidamente justificado. Por outro lado, cabe pesquisar se existe imóvel da SPU que possa atender as condições de instalação e localização para abrigar a sede da PR-RO, com as devidas adaptações, ou, ainda, sopesar a possibilidade do custo-benefício para a construção de imóvel destinado a abrigar a sede da PR-RO.

É o Parecer.

Brasília, data da assinatura digital.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI
Analista do MPU/Gestão Pública
(Assinado Digitalmente)

De acordo.
Encaminhe-se ao Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa.

ALEXANDRE TADEU DE OLIVEIRA
Chefe da Divisão de Auditoria de Gestão
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 1039/2023.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Diretor de Auditoria de Gestão Administrativa
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 1039/2023.
Encaminhe-se à Secretaria Estadual da Procuradoria da República em Rondônia, para tomada de decisão.

FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA
Auditor-Chefe Adjunto
(Assinado Digitalmente)

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe
(Assinado Digitalmente)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002758/2023 PARECER nº 1039-2023**

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **16/10/2023 15:57:25**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ALEXANDRE TADEU DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **16/10/2023 16:01:57**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **16/10/2023 16:06:32**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA**

Data e Hora: **16/10/2023 16:47:34**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **17/10/2023 08:35:05**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave cc31cef8.2ad5b2dd.2573fedc.67b3b51f



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Registro de Arquivo Complementar

(Gerado automaticamente pelo sistema)

Expediente:

AUDIN-MPU-00002758/2023 - PARECER 1039/2023-AUDIN-MPU - AUDIN/MPU

Parte 1

Este arquivo complementar poderá ser acessado pelo link abaixo:

[PAR-1039-2023-PR-RO-MPF-REAJUSTE-LOCACAO.docx](#)