



Processo CPA nº 8519664-39.2024.8.06.0000.

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Assunto: Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei 14.133/2021, visando à locação de um galpão para armazenar bens patrimoniais do Poder Judiciário do Estado do Ceará. **Insurgência da empresa quanto a cláusulas da minuta do contrato nº 13/2025 e Reconhecimento de dívida pela utilização do imóvel no período correspondente ao intervalo temporal compreendido entre o encerramento da vigência do Contrato nº 05/2020 e a formalização do Contrato nº 13/2025.**

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Administração e Infraestrutura do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e encaminhado a esta Consultoria Jurídica, para análise de novas alterações na minuta, solicitadas pela SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA., referente à contratação direta, com fundamento na inexigibilidade de licitação, nos termos da legislação vigente, visando à locação de um galpão com área de 1.760 m² para servir como depósito de bens móveis pertencentes ao Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Em suma, o caderno processual administrativo é composto, no que é essencial para análise e manifestação jurídica, com o seguinte:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD), na sua versão final (fls. 86-90).
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP), na sua versão final (fls. 91-104).

- c) Termo de Referência, na sua versão final (fls. 105-114).
- d) Mapa de Risco, na sua versão final (fl. 115).
- e) Laudo de Avaliação do imóvel (fls. 116-137).
- f) Anuênciia do Secretário da SEADI referente aos documentos revisados (fl. 138).
- g) Registro do imóvel em nome da empresa locatária (fls. 147-152).
- h) Certidão Negativa de Falência (fl. 153).
- i) Dotação Orçamentária (fls. 71-72).
- j) Minuta do Contrato nº 13/2025 (fls. 160-188, 191-220).
- k) Parecer da CONJUR, no qual conclui que houve o atendimento de todas as exigências legais necessárias à contratação da empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA., por inexigibilidade de licitação (fls. 224-235).
- l) Decisão do Presidente do TJCE, aprovando o parecer e determinando a formalização do contrato de locação (fl. 236-237).
- m) *E-mail* com sugestão de alteração de cláusulas pela empresa e anuênciia da parte técnica do TJCE (fls. 239-243 e 244-250).
- n) Minuta alterada pela empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. (fls. 251-278 e 281-307).
- o) Parecer da CONJUR às fls. 311-332 e Decisão do Presidente do TJCE às fls. 333-334, acatando parte das sugestões da locadora.
- p) *E-mail* da Coordenadoria de Central de Contratos e Convênios (336-337).
- q) *E-mail* com novas sugestões de alteração de cláusulas da minuta do contrato pela empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. (fls. 338 – 342);
- r) Minuta do Contrato com as alterações promovidas em decorrência do parecer de fls. 311-332 e da decisão de fls. 333-334 (fls. 347-377);
- s) Parecer da CONJUR às fls. 381-406 e Decisão do Presidente do TJCE às fls. 407-408, admitindo alteração em algumas cláusulas;
- t) E-mails e resposta ao parecer, com novas e antigas insurgências (fls. 412-417);
- u) Memorando nº 059/2025/TJCEDIRADM (fls. 424-426).
- v) Memorando nº 083/2025/TJCEDIRADM (fl. 431).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Antes de adentrar no exame da matéria, cabe registrar que o processo de contratação foi instruído seguindo os ditames da Lei nº 14.133/2021.

Pela referida norma de contratações públicas, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica - CONJUR analisar o processo de contratação em tela, conforme dispõe o art. 53, § 1º, incisos I e II e § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e comprehensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (GN).

Nada obstante o importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise jurídica se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Neste sentido, cabe mencionar o entendimento do renomado professor Marçal Justen Filho. Confira-se:

(...)

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei.** Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. - rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, págs. 668-669, GN).

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância das sugestões da empresa com a lei de regência sobre a matéria.

III – ANÁLISE JURÍDICA DAS NOVAS SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS DA MINUTA DO CONTRATO

Inicialmente, há de se ressaltar que, no parecer de fls. 224-235, esta Consultoria Jurídica já reconheceu o atendimento de todas as exigências legais necessárias à contratação da empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA., por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, para prestar os serviços de locação de um galpão no Parque Empresarial BR116, localizado na Rodovia Br. 116, nº 2555, Km 06, Módulo 11, Bairro Cajazeiras, na Cidade de Fortaleza/CE, com área de 1.760m², contendo vigilância eletrônica e portaria 24h, com seguro contra incêndio, sistema de prevenção e combate ao fogo, com infraestrutura de armazenagem de bens e acomodação de pessoas.

Referido parecer foi aprovado, conforme decisão de fls. 236-237 do Presidente do e. TJCE, que autorizou a formalização do Contrato de Locação.

Posteriormente, a empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. solicitou alterações ou exclusões de cláusula contratual (fls. 239-243).

A Consultoria Jurídica, em parecer aprovado pela Presidência (fls. 311-334), concordou com as modificações/supressões relativas a algumas cláusulas.

Não obstante, a empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. insistiu em alguns questionamentos já analisados, além de apresentar novas sugestões de alteração de cláusulas da minuta (fls. 338-342), não descritas no primeiro *e-mail* de fls. 241-242.

No parecer de fls. 381-406, acatado pela decisão de fls. 407-408, foram acolhidos alguns dos pontos suscitados pela empresa, enquanto outros foram rejeitados, o que ensejou a apresentação de nova insurgência, que será a seguir analisada.

Conforme já ressaltado nos pareceres anteriores, em regra, quando a contratação ocorre por meio de licitação, o contratado apenas adere à minuta de contrato previamente anexada no edital (art. 18, VI, da Lei nº 14.133/2021), pois, no momento em que aceitou participar do processo licitatório, presume-se sua concordância com os termos contratuais propostos pela Administração Pública.

No entanto, considerando tratar-se de procedimento de contratação direta na modalidade inexigibilidade de licitação, no qual, por óbvio, não há elaboração e publicação de edital licitatório, tampouco ciência prévia acerca do instrumento contratual, admite-se que a parte contratada, **excepcionalmente**, desde que respeitada a legislação de regência e obtida a concordância da Administração, proponha alterações na redação das cláusulas contratuais.

Sedimentados esses aspectos, passa-se à análise pormenorizada da cada uma das modificações pretendidas.

1) A primeira cláusula contratual questionada corresponde ao item 3.3 (inclusões no preço), que possui o seguinte teor:

3.3. INCLUSÕES NO PREÇO – Com exceção dos encargos expressamente assumidos pelo locatário neste contrato, tais como IPTU e taxa condominial, quaisquer outros tributos, taxas, contribuições incidentes, direta ou indiretamente, lucro e demais custos relacionados ao objeto deste contrato serão de exclusiva responsabilidade da LOCADORA e consideram-se incluídos nos preços.

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fl. 412):

O trecho “serão de exclusiva responsabilidade da LOCADORA e consideram-se incluídos nos preços” gera confusão porque: Em um contrato de locação, o “preço” é o valor pago

pelo locatário — então, afirmar que esses encargos são de responsabilidade da LOCADORA mas “incluídos no preço” (pago pelo LOCATÁRIO) é contraditório. Isso pode dar margem a uma interpretação dúbia, de que o valor pago pelo locatário seria destinado também a cobrir encargos que deveriam ser, por definição, da própria LOCADORA — o que não faz sentido jurídico nem contratual. Assim, sugiro retirar essa parte final do texto “e consideram-se incluídos nos preços”. (GN).

Não se vislumbra prejuízo na retirada da expressão “consideram-se incluídos nos preços”, conforme sugerido pela empresa, sendo suficiente a manutenção da previsão de que os encargos não assumidos expressamente pelo locatário são de responsabilidade da locadora, haja vista que a nova redação já atende à finalidade de prevenir transferência de custos não previstos no contrato ao e. TJCE.

2) A segunda cláusula contratual questionada corresponde ao item 12.5 (indenização suplementar), que possui o seguinte teor:

12.5. A responsabilização de quaisquer dos(as) contratantes, por condutas faltosas que gerem prejuízos à outra parte, não se exaure com a aplicação de multas, de modo que a indenização suplementar poderá ser objeto de cobrança em processo específico.

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fls. 413-414):

Justificativa: A cláusula prevista no item 12.5, ao permitir a responsabilização da LOCADORA por indenização suplementar mesmo após a aplicação de multas contratuais, revela-se excessivamente onerosa e desproporcional ao objeto do presente contrato, que trata exclusivamente de locação de imóvel. Essa previsão, comumente aplicada em contratos de prestação de serviços ou fornecimento, não se ajusta à natureza jurídica da locação, regida por normas específicas que já preveem os meios adequados de reparação em caso de descumprimento contratual.

A manutenção dessa cláusula amplia de forma indefinida as obrigações da LOCADORA, comprometendo a previsibilidade e o equilíbrio contratual, além de atribuir à relação locatícia uma densidade sancionatória incompatível com o seu regime jurídico. Por essas razões, solicita-se a retirada do item, de modo a adequar o contrato às características e limites próprios da locação.

No parecer anterior, foram apresentadas as seguintes considerações (fl. 393):

Embora no contrato em apreço haja menor risco de conduta faltosa da locadora, em comparação a outras espécies contratuais, essa possibilidade não pode ser totalmente

descartada, razão pela qual considera-se prudente a preservação do item questionado.

Ademais, indenização suplementar, como o próprio nome indica, compreende-se como eventual resarcimento monetário à Administração Pública, pela prática de conduta faltosa da outra parte, que ocasione àquela prejuízo financeiro que supere o limite máximo concernente à multa.

Nada obstante, referida norma deve contemplar eventual direito de ambas as partes, assim como se encontra disciplinado em relação à multa (item 12.2), e não apenas em favor do Poder Público.

Assim, recomenda-se a manutenção do item, nos moldes acima esposados, devendo, ainda, haver a substituição do termo “contratado”, em consonância com o pleito formulado pela empresa em relação a outros itens, bem como o aprimoramento da redação.

Assim, pelos motivos expostos, não se vislumbraria ilegalidade no item indicado.

Apesar disso, a insistência do questionamento da empresa ensejou a análise mais aprofundada dessa discussão, conforme adiante segue.

Na minuta do contrato, como penalidade, o **item 12.2 (fl. 356)** estabelece que **“conforme Lei 8245/1991 e Lei 14133/2021, fica estipulada a multa correspondente a 03 (três) meses de aluguel, na qual incorrerá a parte que infringir qualquer cláusula deste Contrato”**.

Referida multa possui previsão nos artigos 409 a 416 do Código Civil e no art. 4º, parágrafo único, da Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991). Confira-se:

Código Civil:

Art. 409. A cláusula penal estipulada conjuntamente com a obrigação, ou em ato posterior, pode referir-se à inexecução completa da obrigação, à de alguma cláusula especial ou simplesmente à mora.

Art. 410. Quando se estipular a cláusula penal para o caso de total inadimplemento da obrigação, esta converter-se-á em alternativa a benefício do credor.

Art. 411. Quando se estipular a cláusula penal para o caso de mora, ou em segurança especial de outra cláusula determinada, terá o credor o arbítrio de exigir a satisfação da pena cominada, juntamente com o desempenho da obrigação principal.

Art. 412. O valor da cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal.

Art. 413. A penalidade deve ser reduzida equitativamente pelo juiz se a obrigação principal tiver sido cumprida em parte, ou se o montante da penalidade for manifestamente excessivo,

tendo-se em vista a natureza e a finalidade do negócio.

Art. 414. Sendo indivisível a obrigação, todos os devedores, caindo em falta um deles, incorrerão na pena; mas esta só se poderá demandar integralmente do culpado, respondendo cada um dos outros somente pela sua quota.

Parágrafo único. Aos não culpados fica reservada a ação regressiva contra aquele que deu causa à aplicação da pena.

Art. 415. Quando a obrigação for divisível, só incorre na pena o devedor ou o herdeiro do devedor que a infringir, e proporcionalmente à sua parte na obrigação.

Art. 416. Para exigir a pena convencional, não é necessário que o credor alegue prejuízo.

Parágrafo único. Ainda que o prejuízo exceda ao previsto na cláusula penal, não pode o credor exigir indenização suplementar se assim não foi convencionado. Se o tiver sido, a pena vale como mínimo da indenização, competindo ao credor provar o prejuízo excedente. (GN)

Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991):

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. (Redação dada pela Lei nº 12.744, de 2012)

Parágrafo único. O locatário ficará dispensado da multa se a devolução do imóvel decorrer de transferência, pelo seu empregador, privado ou público, para prestar serviços em localidades diversas daquela do início do contrato, e se notificar, por escrito, o locador com prazo de, no mínimo, trinta dias de antecedência.

A propósito, a incidência da Lei de Locações não afasta totalmente as disposições do Código Civil, que estabelece princípios gerais sobre contratos, obrigações e responsabilidade civil, devendo ser aplicado em conjunto com aquela de forma complementar, quando não houver conflito normativo.

Com efeito, o art. 79 da Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991) dispõe que “*no que for omissa esta lei aplicam-se as normas do Código Civil e do Código de Processo Civil*”.

Nesse contexto, a uma primeira vista, poder-se-ia cogitar que a ausência de previsão de indenização suplementar, embora não seja obrigatória, traria eventual risco de impossibilidade, tanto desta e. Corte de Justiça, quanto da empresa, de cobrar quantia superior à multa a que se refere o item 12.2 (fl. 356), qual seja, correspondente a 03 (três) meses de aluguel, o qual possui o seguinte valor:

CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR

3.1. O valor mensal do presente contrato é de R\$ 64.000,00 (sessenta e quatro mil reais), sendo R\$ 55.000,00 a título de locação e R\$ 9.000,00 a título de condomínio e IPTU.

No entanto, comprehende-se que, mesmo com a retirada do item 12.5, a indenização suplementar encontra-se garantida, porquanto, em manifestação de fl. 416, a empresa concordou expressamente com a manutenção do item 12.10, que resguarda, por sua vez, a obrigação de indenizar em favor de ambas as partes envolvidas:

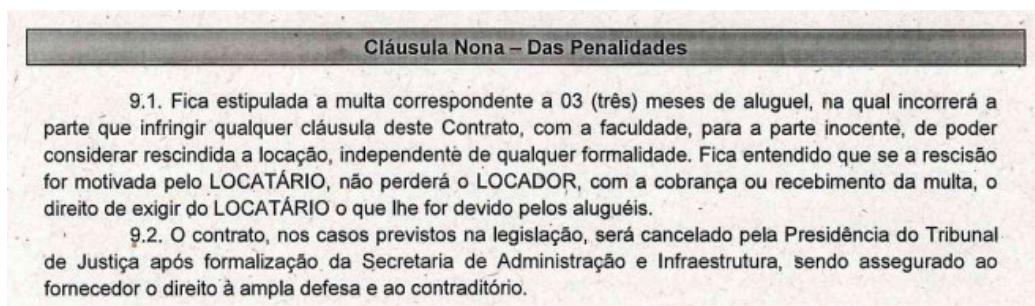
12.10. NÃO LIMITAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR – As penalidades estabelecidas nesta cláusula não excluem quaisquer outras previstas em Lei, nem a responsabilidade de quaisquer das partes por perdas e danos que causarem uma à outra em consequência do inadimplemento, que poderão ser cobradas a qualquer tempo.

Manifestação da empresa (fl. 416):

Item 12.10: Ok.

Ademais, a indenização nos moldes do efetivo prejuízo sofrido é regra cogente prevista no Código Civil (art. 944), a qual vai ao encontro do princípio jurídico atinente à vedação ao enriquecimento sem causa.

Acrescente-se, outrossim, que nos 04 (quatro) pactos de locação anteriormente firmados com a empresa em comento (Contratos n.ºs 05/2020, 49/2021, 05/2022 e 52/2022, disponíveis no link <https://www.tjce.jus.br/licitacoes/contratos/consulta/?contratada=satinvest>), não foi prevista similar cláusula, que se pretende eliminar, mas apenas a estipulação de multa correspondente a 03 (três) meses de aluguel:



Dessarte, nada obsta a retirada do item impugnado, porquanto resguardada eventual indenização superior à cláusula penal por outro item do contrato, bem como por normas cogentes da lei civil.

3) A terceira cláusula contratual questionada corresponde ao item 6.15.4 (indenizações gerais), que possui o seguinte teor:

6.15.4. INDENIZAÇÕES - Indenizar o TJCE e/ou terceiros por quaisquer danos ou prejuízos causados por seus representantes legais, empregados ou prepostos, por ação ou omissão, assim como por quaisquer despesas, judiciais ou extrajudiciais, decorrentes da execução deste contrato, isentando o TJCE de quaisquer ônus porventura havidos e indenizando os porventura já ocorridos, tais como custas judiciais, honorários advocatícios e despesas, judiciais e extrajudiciais, devidamente comprovadas, relativas às defesas ou comparecimento em solenidades judiciais;

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fl. 413, destaques no original):

Justificativa: Esse tipo de previsão é comum e faz sentido em contratos administrativos de fornecimento de bens ou execução de serviços, nos quais há uma relação direta de execução material que pode ensejar responsabilidade civil contratual mais ampla, inclusive em nome do interesse público. No entanto, em um contrato de locação, o vínculo entre as partes se limita à cessão onerosa do uso de bem imóvel, mediante contraprestação, sendo regido por normas específicas da **Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991)**, que já disciplina as obrigações das partes.

A responsabilidade por danos decorrentes de ação ou omissão de representantes da LOCADORA deve, evidentemente, ser apurada conforme as regras gerais de responsabilidade civil, e não pode ser ampliada de forma genérica e automática para abranger qualquer ônus eventualmente ocorrido, inclusive custos processuais e honorários advocatícios em que o TJCE venha a incorrer. Essa ampliação desproporcional da responsabilidade, sem previsão legal específica, transfere indevidamente riscos da Administração para o particular, o que é incompatível com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da adequada tipificação contratual.

No parecer anterior (fl. 391), foram apresentadas as seguintes considerações:

A empresa sustenta que “*Novamente fala em prestação de serviços, não se encaixa ao objeto do contrato*”.

O item deve ser alterado para retirar a menção a serviço, com adaptação para o contrato locatício, mantidas as demais disposições.

Nesta oportunidade, a empresa acrescenta que o item não se aplica a contrato de locação e amplia de forma desproporcional a responsabilidade, sem previsão legal específica, bem como transfere indevidamente riscos da Administração para o particular.

No entanto, não se verifica ilegalidade no item indicado, nem incompatibilidade com a Lei de Locações e o Código Civil, pois ele apenas reflete a concretização do mandamento de reparação integral do dano. Confira-se:

Código Civil

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 389. Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros, atualização monetária e honorários de advogado.

Art. 395. Responde o devedor pelos prejuízos a que sua mora der causa, mais juros, atualização dos valores monetários e honorários de advogado.

Art. 402. Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Nada obstante, a preservação do já citado item 12.10, segundo o qual “*as penalidades estabelecidas nesta cláusula não excluem quaisquer outras previstas em Lei, nem a responsabilidade de quaisquer das partes por perdas e danos que causarem uma à outra em consequência do inadimplemento, que poderão ser cobradas a qualquer tempo*

”, é suficiente para garantir a ampla reparação.

Ademais, há previsão legal acerca da ocorrência dos desdobramentos mencionados no questionado item 6.15.4, sendo juridicamente possível a sua retirada, sem prejuízo, na prática, da incidência de seus efeitos.

4) A quarta cláusula contratual questionada corresponde ao item 12.6 (desconto nos alugueis em valor equivalente à multa), que possui o seguinte teor:

12.6. Considerando a inexistência de garantia prestada que cubra pagamento de possível multa, poderá o TJCE, a fim de possibilitar sua eventual efetividade, promover desconto nos alugueis devidos relativos aos meses vindouros, no valor equivalente à multa máxima possível para a infração notificada, e manter em depósito remunerado, até que haja a decisão final do processo sancionatório.

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fls. 414-415):

Justificativa: Embora se compreenda a preocupação do TJCE com a eventual aplicação de penalidades contratuais, a cláusula 12.6, ao permitir o desconto antecipado de aluguéis futuros para assegurar o pagamento de possível multa, impõe ao LOCADOR um ônus desproporcional e inadequado à natureza do contrato de locação.

Nos contratos de locação, especialmente quando o LOCADOR é o credor da relação, a previsão de retenção unilateral de valores devidos a título de aluguel — principal fonte de remuneração pelo uso do imóvel — compromete a sustentabilidade financeira da relação contratual e gera desequilíbrio entre as partes. Tal previsão, na prática, transfere ao particular um risco excessivo e impede a continuidade regular do contrato, pois permite que a Administração, sem decisão final em processo sancionador, retenha valores essenciais para a manutenção da relação contratual.

Ainda que o contrato seja celebrado com a Administração Pública, é essencial que as cláusulas respeitem a natureza específica da locação, evitando a importação indevida de mecanismos típicos de contratos de prestação de serviços ou fornecimento. A cláusula em questão densifica o contrato de maneira excessiva, criando obrigações que extrapolam o escopo locatício e comprometem a segurança jurídica do LOCADOR, colocando-o em posição de extrema vulnerabilidade frente a medidas unilaterais da Administração.

Ademais, ao não haver previsão de garantia contratual formal — como caução ou fiança — a aplicação da cláusula torna-se ainda mais gravosa, uma vez que o LOCADOR teria retido o valor de aluguéis que lhe são devidos com base em presunção de penalidade, sem decisão administrativa definitiva, violando inclusive o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Portanto, reforçamos que a cláusula 12.6, ainda que revista em sua redação, deve ser suprimida do contrato, pois não se mostra necessária à gestão da locação, desequilibra a relação contratual em favor da Administração e compromete a continuidade do vínculo. Propõe-se, caso necessário, que a Administração resguarde seus interesses por meio de meios ordinários de cobrança e responsabilização previstos na legislação civil, respeitando a isonomia e os limites próprios do contrato de locação.

No parecer anterior, foram apresentadas as seguintes considerações (fl. 394):

(...)

No entanto, não se vislumbra óbice para aplicação dessa cláusula no contrato de locação, uma vez que, apesar de essa espécie contratual ensejar menores riscos que os demais contratos da Administração Pública, ainda há, em tese, possibilidade de descumprimento contratual pela contratada, cujos deveres estão previstos na cláusula sexta (fls. 285-287) e a respectiva multa na cláusula 10.1 (fl. 301).

Assim, mostra-se razoável que o TJCE possa, na ausência de garantia, a fim de assegurar o pagamento de eventual multa, reter o valor devido a título de aluguel em *quantum* correspondente ao montante da possível penalidade decorrente da eventual infração constatada, como corolário da exceção do contrato não cumprido.

A propósito, **o art. 156, § 8º, da Lei nº14.133/2021, ao prever que “se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente” (GN)**, conduz à compreensão de que é lícito ao contratante compensar o valor por ele devido com aquele fixado a título de multa.

(...) GN

De fato, o item sobre o qual recai a insurgência, ao prever a retenção no valor equivalente à multa máxima prevista para a infração em decorrência do simples deflagramento de processo de apuração de responsabilidade pode malferir os princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, da presunção de inocência e da intangibilidade do patrimônio sem prévio e devido processo administrativo ou judicial.

Assim, a medida é desproporcionalmente gravosa, inclusive diante do baixo risco de inexecução do contrato em razão da sua natureza (locação), bem como da ausência de constatação da prática de irregularidades nos diversos pactos firmados entre este e. TJCE e a empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. (Contratos n.ºs 05/2020, 49/2021, 05/2022 e 52/2022).

Some-se a isso que a retenção do valor devido a título de aluguel, a fim de assegurar a realização de possível compensação, somente deverá ocorrer após a consolidação da aplicação da multa, por aplicação do art. 156, § 8º, da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece a perda do valor do pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, em caso de aplicação de multa ou indenização. Confira-se:

Art. 156

(...)

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

(...) GN

A propósito, no preâmbulo da minuta do contrato, há previsão expressa de que o instrumento em tela também será regido pela mencionada Lei nº 14.133/21.

De outro modo, a compensação é um instituto previsto no Código Civil (Lei 10.406/2002), que dispõe o seguinte:

Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

Art. 369. A compensação efetua-se entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.

Acerca da plena utilização do instituto da compensação nos contratos firmados pela Administração Pública, notadamente quando os créditos e os débitos levados a efeito sejam oriundos do mesmo instrumento contratual, há sólida jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do julgado a seguir, a título ilustrativo:

Acórdão 1127/2017-Plenário do TCU – Relator Min. JOSÉ MUCIO MONTEIRO

83. Embora não prevista de forma explícita na legislação administrativa pátria, a compensação de obrigações encontra guarida na legislação civil, sendo que o Código Civil vigente (Lei 10.406/02) estabelece, em seu art. 368, que, ‘se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem’, sendo que tal preceito pode ser aplicado aos contratos administrativos por força do disposto no art. 54 da Lei 8.666/93, que, por sua vez, reza que ‘os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado’.

84. O próprio Tribunal já tratou dessa matéria, conforme excerto do voto condutor do Acórdão nº 3.408/2007 – 1ª Câmara, proferido pelo Relator, Auditor Marcos Bemquerer Costa (destacou-se): Com relação à possibilidade de compensação, sobre a qual divergem a Unidade Técnica e o MP/TCU, entendo pertinente tecer algumas considerações. Em diversas situações, em que se discutem débitos provenientes da execução de contrato, tem o Tribunal se manifestado pela possibilidade de compensação entre o valor

devido pelo prestador de serviço/fornecedor com os saldos contratuais. Nos casos de dívidas com a União referentes à aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, há precedentes em que esta Corte ordena ao gestor do referido sistema a compensação do débito com créditos futuros da instituição devedora. Nesses casos, trata-se de dívidas líquidas e certas, passíveis de serem administradas por um único órgão. ... (GN)

Pode-se dizer, com efeito, que “*a compensação titulariza o poder-dever de autotutela e acatamento da Administração quanto à destinação dos recursos estatais, sendo certo afirmar que os atos da administração que apuram o débito - ainda mais quando precedidos do contraditório e ampla defesa - estão acobertados pela presunção de legitimidade e veracidade. Cabível, portanto, a compensação com créditos atinentes ao mesmo contrato (...) ou no encontro de final de contas da contratação*”.¹

Ainda neste sentido, conclui o professor Ronny Charles,² em artigo dedicado à matéria:

Reflexões sobre a possibilidade de compensação entre débitos e créditos oriundos das Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21 e os impactos sobre a ordem cronológica de pagamentos
(...)

É dizer: a compensação é um “encontro de contas”. Tais contas precisam ser líquidas, ou seja, deve haver certeza quanto à existência e quanto ao valor apurado. Além disso, precisam estar vencidas: a título de exemplo, uma nota fiscal ainda não paga, porém dentro do prazo de liquidação e pagamento, nos termos do contrato, não se configura como vencida. E, por fim, a fungibilidade, no caso dos contratos administrativos, é patente: os créditos e débitos em questão são puramente monetários (multas pecuniárias e valores a receber).

Os débitos e créditos podem situar-se no bojo do mesmo contrato administrativo: de um lado, existem faturas vencidas; de outro, houve a aplicação de uma multa por inexecução contratual ou pelo descumprimento de determinada cláusula. Nesse caso, parece-nos incontroversa a possibilidade de compensação: cuida-se de duas pessoas jurídicas com dívidas recíprocas no âmbito da mesma relação contratual. (GN)

Sobre o tema em comento, tem-se a salientar, ainda, que, no âmbito da Lei 8.666/1993, o Governo Federal editou a Instrução Normativa nº 43, de 08 de junho de 2020, a qual, em que pese

¹. Despacho Referencial da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, disponível na íntegra em:
<https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Despchos2019/Despacho2022/Despacho847.pdf>

². Artigo escrito por Matheus Barbosa de Oliveira e Silva e Viviane Mafisson e disponibilizado pelo professor Ronny Charles em seu site oficial, disponível em: <https://ronnycharles.com.br/reflexoes-sobre-a-possibilidade-de-compensacao-entre-debitos-e-creditos-oriundos-das-leis-n-o-8-666-93-e-14-133-21-e-os-impactos-sobre-a-ordem-cronologica-de-pagamentos/>

vincular especificamente a Administração Pública Federal, pode servir de referencial inicial para entendimento do procedimento de compensação na esfera estadual. Veja-se³:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 43, DE 8 DE JUNHO DE 2020

Dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de débito resultante de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de multa administrativa, prevista nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa.

Parágrafo único. Os entes federativos poderão aplicar as disposições desta Instrução Normativa para os contratos administrativos firmados que utilizem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

(...)

CAPÍTULO IV COMPENSAÇÃO DO DÉBITO

Requerimento da compensação

Art. 8º Poderá haver compensação total ou parcial dos débitos de que trata esta Instrução Normativa, com os créditos devidos pela Administração decorrentes do mesmo contrato ou de outros contratos administrativos que o interessado possua com o mesmo órgão ou entidade sancionadora.

§ 1º O pedido de compensação poderá ser formalizado pelo interessado, sem prejuízo da possibilidade de a Administração fazê-lo de ofício, acompanhado da relação dos contratos vigentes que serão objeto de compensação do valor do débito pretendido, e submetido à análise da Administração, que, deferindo o pedido, terá caráter definitivo. (GN)

³. Normativo referente à Lei nº 8.666/1993. Esclarece-se que, diante da promulgação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), a referida Instrução Normativa foi substituída pela IN nº 26 de 13 de abril de 2022, a qual traz, com efeito, idêntica redação quanto ao ponto abordado.

Portanto, ainda que seja suprimido o item em comento, subsistirá a possibilidade de compensação entre o valor do pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado e a multa ou a indenização aplicada definitivamente na esfera administrativa, considerando que a incidência da lei independe de previsão contratual específica, motivo pelo qual **não há óbice para a retirada do item impugnado.**

5) A quinta cláusula contratual questionada corresponde ao item 12.8 (desconsideração da personalidade jurídica), que possui o seguinte teor:

12.8. A personalidade jurídica da LOCADORA poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos neste Contrato ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com a locadora, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fls. 415-416):

Justificativa: A cláusula que prevê a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da LOCADORA, com extensão das sanções aos seus administradores, sócios, empresas coligadas ou controladas, não se adequa à natureza jurídica de um contrato de locação de imóvel e, por isso, deve ser suprimida.

Tal previsão é típica de contratos administrativos de prestação de serviços ou fornecimento de bens, em que a atuação direta da empresa contratada, por meio de seus representantes, pode ensejar condutas ilícitas no exercício da execução contratual. No entanto, no presente caso, a relação contratual estabelecida entre as partes tem como objeto apenas a cessão onerosa do uso de um bem imóvel, não havendo prestação de serviços ou entrega de produtos que justifique tamanha extensão de responsabilidade subjetiva e patrimonial.

A aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica já encontra previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro (arts. 50 do Código Civil e 134 e 135 do Código de Processo Civil), devendo sua utilização ser feita por meio de decisão judicial fundamentada, nos casos estritos de abuso de personalidade jurídica, e não de forma contratual antecipada e generalizada, como dispõe a cláusula em questão.

Além disso, uma vez que já essa previsão também na Lei 14.133/2021, art. 160, não há necessidade de antecipar essa regra no contrato.

Manter essa cláusula em um contrato de locação cria um desequilíbrio contratual significativo, pois transfere ao LOCADOR — que, ressalte-se, é o credor do contrato — uma exposição excessiva e desproporcional a sanções, inclusive em hipóteses que não guardam relação direta com a dinâmica típica de uma relação locatícia.

Por essas razões, requer-se a exclusão da referida cláusula, uma vez que seu conteúdo extrapola os limites do contrato de locação e impõe obrigações e riscos que não se justificam no contexto da presente contratação.

No parecer anterior, foram apresentadas as seguintes considerações (fl. 396):

(...)

Do mesmo modo, deve ser mantido o **item 12.8 da minuta originária**, o qual prevê que “*a personalidade jurídica da CONTRATADA poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos neste Contrato ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o Contratado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia*”.

Isso porque se trata de transcrição literal do art. 160 da Lei nº 14.133/2021, aplicável indistintamente a qualquer contrato celebrado pela Administração Pública. Confira-se:

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

(...) (GN)

Em razão do disposto no art. 92, XIV, Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “*são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das*

partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo”, bem como em prestígio à transparência e à segurança jurídica, sugeriu-se, inicialmente, a manutenção do item.

No entanto, entende-se que a sua retirada não causará prejuízos à Administração Pública, pois, ainda que não conste expressamente no contrato, trata-se de norma legal cogente, de modo que, na hipótese de ocorrer a subsunção dos fatos à regra abstrata, poderá ela ser aplicada.

Outrossim, destaque-se que, pelo transcurso das discussões, a empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. tem plena ciência desse normativo e dos demais questionados.

Acrescente-se que, no modelo de contrato de locação atualmente utilizado no âmbito da Administração Pública Federal (disponível no link <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/locacao-de-imoveis>), não há previsão similar a que se pretende retirar.

6) A sexta cláusula contratual questionada corresponde à cláusula décima sexta (anticorrupção), que possui o seguinte teor:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – RESPONSABILIDADES – ANTICORRUPÇÃO

16.1. Em demonstração de responsabilidade e comprometimento ético, a LOCADORA declara, através da assinatura do presente contrato:

16.2. Conhecer e concordar integralmente com o que dispõe a legislação sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, pelo que se comprometem a zelar por esta;

16.3. Que não tem conhecimento de que seus diretores, executivos ou empregados não ofereceram, prometeram, deram, autorizaram, solicitaram ou aceitaram qualquer valor pecuniário indevido ou outra vantagem, de qualquer tipo, e evitarão atos desta natureza relacionados ao presente contrato e tomaram as medidas necessárias para estender estas precauções aos seus representantes e empregados e prevenir subcontratados, agentes ou terceiros;

16.4. Que não vão oferecer, dar ou se comprometer a dar, a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar, de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto através de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios, de quaisquer espécies, relacionado às execuções ou faturamentos deste contrato, garantindo que seus prepostos,

empregados e subcontratados ajam da mesma forma;

16.5. Que não visam a obtenção de vantagens ou benefícios indevidos oriundos de modificações ou prorrogações deste contrato, nem pretendem dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos;

16.6. Que se comprometem em, na hipótese de indícios de descumprimento dos deveres estipulados nesta cláusula ou violação ao que dispõe a legislação, promover e colaborar com procedimento administrativo para apurar as responsabilidades;

16.7. Concordam que, se constatada qualquer prática contrária aos deveres estipulados nesta cláusula e na legislação, a infratora será responsabilizada objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos praticados, não excluindo a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, na medida da sua culpabilidade;

16.8. Na esfera administrativa, será aplicada à LOCADORA responsável pelos atos lesivos – configurados por qualquer ato de empregado, dirigente ou preposto, mesmo em caso de infração desta Cláusula que não tenha gerado prejuízo – previstos nesta Cláusula a sanção de multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação, bem como publicação extraordinária da decisão condenatória;

16.9. A aplicação das sanções não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado e demais cominações previstas neste contrato.

A empresa justificou a insurgência da seguinte forma (fl. 416):

Item 16: Novamente, apesar dos argumentos apresentados, reforçamos que tanto a SJ Imóveis quanto a Locadora não podem se responsabilizar pela conduta de seus empregados e diretores em situações que não refletem seus valores e princípios. Além disso, as penalidades previstas são excessivamente onerosas e desproporcionais à natureza da relação locatícia.

No parecer anterior, foram apresentadas as seguintes considerações (fls. 399-400):

A empresa sugere a retirada da cláusula de anticorrupção, sob o argumento de que “*tanto a SJ Imóveis quanto a Locadora não podem se responsabilizar pela conduta de seus empregados e diretores em situações que não refletem seus valores e princípios. Além disso, as penalidades previstas são excessivamente onerosas e desproporcionais à*

natureza da relação locatícia”.

O parecer anterior sugeriu a manutenção da cláusula pelos seguintes motivos (fls. 328):

(...)

Na nova minuta sugerida, as mencionadas disposições foram integralmente eliminadas.

A empresa questionou especialmente a inserção do item 16.8, alegando que “*este item, inserido no contexto de cláusulas anticorrupção, prevê multas elevadas, que podem variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto da “contratada”, na hipótese de cometimento de “ato lesivo”. A penalidade é excessivamente onerosa para um contrato de locação, sobretudo para a LOCADORA*”.

O item sobre o qual recai a insurgência constitui a reprodução exata do Art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Vejamos:

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; (GN).

Assim, a responsabilização ou mesmo o valor da multa previsto na hipótese de prática de ato lesivo pela pessoa jurídica não foi arbitrado a partir de discricionariedade deste e. TJCE, pois decorre de imposição legal e é aplicável independente de previsão no contrato, tendo em vista que a lei em sentido estrito é hierarquicamente superior ao instrumento contratual.

Nesse cenário, há de se destacar que, **de acordo com o art. 92, XIV, Lei nº 14.133/2021, “são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo”.**

Portanto, opina-se pela reinserção da cláusula décima sexta transcrita acima.

(...) GN

Conforme destacado, a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, especialmente relacionados à prática de corrupção, provém de mandamento legal cogente, que incide em qualquer relação com o Poder Público, independente da vontade das

partes envolvidas.

Ademais, a responsabilização da pessoa jurídica pelos atos de seus diretores, executivos ou empregados também encontra amparo, *mutatis mutandis*, no art. 932, III, do Código Civil, segundo o qual “*são também responsáveis pela reparação civil o empregador ou comitente, por seus empregados, serviciais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele*”.

Vale ressaltar não se afigurar exorbitante a estipulação em tela, decorrente de imperativo legal em caso de contratação com o Poder Público, acerca da responsabilidade da empregadora (Locadora) por ato de seus representantes legais ou prepostos (diretores, executivos e empregados), por quanto estrito ao seu âmbito de controle, não se obrigando por pessoas que representem ou prestem serviços para outrem.

Em virtude disso, não se mostra possível a retirada da cláusula anticorrupção, sendo permitida, no máximo, a flexibilização do item 16.3, para que seja assim redigido (...) GN

Conforme já exposto no item anterior, em razão do art. 92, XIV, Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “*são necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo*”, bem como em prestígio à transparência, sugeriu-se, inicialmente, a manutenção do item.

No entanto, entende-se que a sua retirada não causará prejuízos à Administração Pública, pois, ainda que não conste expressamente no contrato, trata-se de norma legal cogente, de modo que, na hipótese de ocorrer subsunção dos fatos à regra abstrata, poderá ela ser aplicada.

Acrescente-se que, no modelo de contrato de locação atualmente utilizado no âmbito da Administração Pública Federal (disponível no link <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/locacao-de-imoveis>), não há previsão similar a que se pretende retirar.

IV – RECONHECIMENTO DE DÍVIDA CONCERNENTE AO PERÍODO ANTERIOR À FORMALIZAÇÃO DO ATUAL CONTRATO E PRODUÇÃO DE EFEITOS RETROATIVOS

O imóvel em questão, situado à Rodovia Br. 116, nº 2555, Km 06, Módulo 09/10, já era utilizado pelo e. TJCE em decorrência do Contrato nº 05/2020 (disponível no link https://portal.tjce.jus.br/uploads/2024/03/CT-No-05-2020-SANTIVEST-TARJA_compressed.pdf).

Conforme Memorando nº 059/2025/TJCEDIRADM (fls. 424-426), tal imóvel nunca deixou de ser ocupado pelo e. TJCE, apesar de o Contrato nº 05/2020 possuir vigência somente até 10.3.2025, conforme consta no Terceiro Aditivo (disponível no link https://portal.tjce.jus.br/uploads/2024/10/AD3-CT-No-05-2020-SATINVEST-TARJA_05_2020.pdf).

Isso porque, apesar de a minuta do novo Contrato nº 13/2025, com o mesmo objeto, ter sido encaminhada por e-mail tempestivamente em 7.3.2024 (fl. 243), houve divergências quanto às cláusulas contratuais, de modo que a locação subsistiu no plano dos fatos, por invencível necessidade de ocupação do espaço locado, mesmo sem a formalização do novo pacto, sob pena de serem experimentados severos prejuízos e realização de vultosos gastos de recursos locação emergencial e outro ponto, que se mostrou inviável, e deslocamento de patrimônio, não sendo isso vantajoso para a Administração, o mesmo ocorrendo com a retirada dos móveis do galpão, sem nem sequer haver outro lugar para acondicioná-los, e a posterior mobilização para o retorno deles.

A propósito, vejamos o teor do Memorando nº 059/2025/TJCEDIRADM (fls. 424-426):

(...)

Considerando que o CT 05/2020 (P.A. nº 8500598-15.2020.8.06.0000), cujo objeto trata da locação dos galpões 09/10, no Parque Empresarial BR 116.

Considerando que o CT 05/2020 foi pactuado um prazo inicial de locação por 36 meses, sendo prorrogado por mais 24 meses, através do Terceiro Termo Aditivo (P.A. nº 8520717-26.2022.8.06.0000), com data de vigência expirada em 10/03/2025.

Considerando que, em 11/07/2024 (oito meses anteriores ao final da vigência contratual), através do Memorando nº 100/2024/TJCEGSUPLOG (P.A. nº 8515156-50.2024.8.06.0000), a Consultoria Jurídica do TJCE foi questionada sobre a possibilidade de nova prorrogação do referido contrato. Contudo, a CONJUR entendeu pela impossibilidade de prorrogação, sendo necessário a instrução de novo processo de contratação.

Considerando que, por se tratar de locação de imóvel, conforme o art.74, V., § 5º, da Lei 14.133/21, houve necessidade de realizar uma avaliação prévia do bem de modo a assegurar que os valores desprendidos nesta locação estão de acordo com os valores praticados no mercado, Fl. 2 do Memorando nº 059/2025 de 13/06/2025. cujo Laudo de Avaliação realizado por engenheiro especializado (P.A. nº 8514146-68.2024.8.06.0000) foi recebido definitivamente em 19/08/2024.

Considerando que o processo da nova contratação foi iniciado em 03/09/2024 (seis meses anteriores ao final da vigência do CT 05/2020).

Considerando que, após duras negociações, a proposta de locação só foi recebida em 27/12/2024 (durante o Recesso Judiciário).

Considerando que, em 08/01/2025, os artefatos e documentos complementares foram enviados para apreciação da Diretoria de Contratações, através do Memorando nº 002/2025/TJCEGSUPLOG (P.A. nº 8519664-39.2024.8.06.0000).

Considerando o contrato para assinatura pelo proprietário do imóvel foi enviado por e-mail em 07/03/2024.

Considerando que, conforme consta nos autos do P.A. nº 8519664-39.2024.8.06.0000, houve divergências de âmbito jurídico em relação às cláusulas contratuais.

Considerando que, após várias tratativas, tais divergências foram resolvidas em reunião presencial, ocorrida na data de 12/06/2025.

Considerando o imóvel em questão nunca deixou de ser ocupado pelo TJCE e que a partir da data de 11/03/2025 iniciaria o novo contrato.

Considerando o pagamento referente ao mês de Março/2025 foi pago através do Processo Administrativo nº (8504429-47.2025.8.06.0000).

Considerando que estão em aberto os pagamentos referentes aos meses de Abril/2025 e Maio/2025, totalizando uma dívida de R\$ 128.000,00 (cento e vinte e oito mil reais), nos termos do novo contrato a ser firmado.

Solicita-se à Consultoria Jurídica do TJCE que seja dado efeito retroativo à data de 11/03/2025, possibilitando o reconhecimento e pagamento da dívida supracitada. (GN).

Essa informação foi complementada pelo Memorando nº 083/2025/TJCEDIRADM (fl. 431):

(...)

Senhor Consultor,

Em retificação ao memorando nº 059/2025, fl. 424/426, informamos que devido a não assinatura do novo contrato de locação, se encontram pendentes de pagamento os meses de ABRIL, MAIO e JUNHO, totalizando o valor de R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais).

Na oportunidade, Solicita-se à Consultoria Jurídica do TJCE que seja dado efeito retroativo à data de 11/03/2025, possibilitando o reconhecimento e pagamento da dívida supracitada.

(...) GN

Nesse contexto, a própria legislação nacional estabelece expressamente que, mesmo diante de uma nulidade contratual, o que nem mesmo é o caso dos autos, revelar-se-ia defeso à Administração abdicar-se de indenizar o particular contratado diante da efetiva execução do objeto contratual, conduta essa não compatível com suas prerrogativas legalmente definidas, na medida que malferiria os postulados da legalidade, segurança jurídica, moralidade e da vedação ao enriquecimento sem causa⁴⁵.

Ademais, a vedação ao enriquecimento sem causa, preceito consagrado no direito privado, conforme art. 884 do Código Civil de 2002, é também aplicável ao direito público, a teor do que dispõe o artigo 54 da Lei nº 8.666/1993, que rege a contratação anterior, bem como o art. 89 da Lei nº 14.133/2021, que rege a contratação seguinte, *in verbis*:

Código Civil de 2002:

Art. 884 Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Lei nº 8.666/1993:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Lei nº 14.133/2021:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Neste sentido, discorre Celso Antônio Bandeira de Mello:

Enriquecimento sem causa é o incremento do patrimônio de alguém em detrimento do patrimônio de outrem, sem que, para supeditar tal evento, exista uma causa juridicamente idônea.

(...)

⁴ **Lei nº 8.666/1993**, Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonerá a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

⁵ **Lei nº 14.133/2021**, Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Relembre-se que o direito constitucional brasileiro expressamente incorpora a moralidade administrativa como princípios a que estão sujeitos a Administração Direta, Indireta ou Fundacional de quaisquer Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 37, *caput*).

De todo modo, como se vê, por um ou outro fundamento, o certo é que não se pode admitir que a Administração se locuplete à custa alheia e, segundo nos parece, o enriquecimento sem causa - que é um princípio geral do Direito - supedaneia, em casos que tais, o direito do particular indenizar-se pela atividade que proveitosamente dispensou em prol da Administração, ainda que a relação jurídica se haja travado irregularmente ou mesmo ao arrepio de qualquer formalidade, desde que o Poder Público haja assentido nela, ainda que de forma implícita ou tácita, inclusive a ser depreendida do mero fato de havê-la boamente incorporado em seu proveito, salvo se a relação irrompe de atos de inquestionável má-fé, reconhecível no comportamento das partes ou mesmo simplesmente do empobrecido.⁶

Seguindo o mesmo entendimento, Marçal Justen Filho assim leciona:

A eventual invalidade do ato jurídico que conduziu o particular a realizar prestação em benefício do Estado não legitima o enriquecimento sem causa. Caberá a restituição do equivalente ao que o particular executou em prol do Estado. Se tal se verificar como impossível, a solução será a indenização pelo correspondente.⁷

A vedação ao enriquecimento sem causa também é reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Veja-se:

Acórdão 2197/2009-Plenário – Relator: Benjamin Zymler:

Não há respaldo legal para que o pagamento de serviços contratados pela Administração Pública fique condicionado à comprovação da regularidade fiscal ou à quitação dos encargos trabalhistas, previdenciários e comerciais relacionados à execução da avença, uma vez que o contratado deve ser remunerado pelos serviços que efetivamente executou, sob pena de caracterizar enriquecimento sem causa da Administração.

Acórdão 2079/2014-Plenário – Relator: Augusto Sherman:

Nos contratos de execução continuada ou parcelada, o inadimplemento das obrigações fiscais da contratada, incluindo a seguridade social, enseja, além das penalidades legais, a rescisão do contrato e a execução das garantias para resarcimento de valores e

⁶. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O princípio do enriquecimento sem causa em Direito Administrativo.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE, Salvador, nº 5, pp. 04 e 10, fev/mar/abr de 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=91>. Acesso em: 09/06/2022.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos.** 13^a ed. São Paulo: Dialética, 2009, fls. 717-718.

indenizações devidos à Administração, sendo vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Firmadas essas premissas, a fim de evitar enriquecimento ilícito da Administração Pública, não resta dúvida que o e. Tribunal de Justiça deve realizar o pagamento pela utilização do imóvel no período correspondente ao intervalo temporal compreendido entre o fim do Contrato nº 05/2020 e a formalização do Contrato nº 13/2025.

Quanto ao procedimento a ser adotado, o adequado seria providenciar a emissão do empenho no elemento próprio de despesa, mesmo que de forma extemporânea. Essa solução, inclusive, é abordada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,⁸ por meio de um exemplo paradigmático similar ao tratado nos autos:

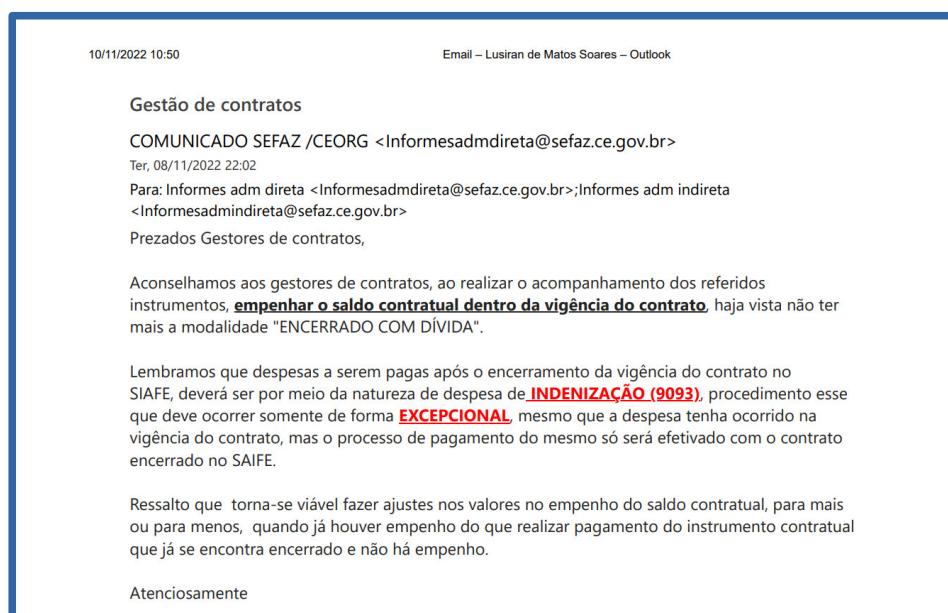
(...)

c) **Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços sem o suporte orçamentário. Somente em dezembro é realizado novo contrato, regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem.** Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92. (GN).

⁸ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 10ª edição – Publicado em Dezembro 2023.

Pelo caso exemplificativo acima exposto, mesmo que houvesse uma prestação de serviço sem amparo contratual, mas em decorrência da relação anterior, o empenho deveria ser emitido no seu elemento próprio ao invés do elemento 93 – empenho indenização.

Entretanto, é cediço que a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, órgão que realiza a gestão financeira no Estado, orientou a todas as unidades que os gestores devem acompanhar seus contratos e buscar empenhar o saldo contratual na vigência do pacto, visto que o sistema de processamento das despesas públicas (SIAFE) não permite mais o uso da modalidade “encerrado com dívida”; ou seja, emissão de empenho após o término da avença. Confira-se:



Assim, tendo em vista a impossibilidade operacional de se realizar o empenho na dotação própria do elemento de despesa, conforme já explanado, a solução para deslinde da questão parece ser o reconhecimento de dívida e a realização do empenho na rubrica destinada à indenização.

Em suma, considerando a realidade fática narrada, bem como a fim de evitar solução de continuidade com o contrato anterior, os efeitos do atual contrato, inclusive o dever de pagamento, devem retroagir à data de 11.3.2025, como indicado pela SEADI (fl. 426).

Não se ignora que, em regra, os contratos firmados com a Administração Pública não produzem efeitos antes da sua formalização. No entanto, o art. 132 da Lei nº 14.133/2021, aplicável *mutatis mutandis*, estabelece que “*a formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em*

que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.” (GN)

O caso ora analisado, embora não seja concernente a aditivo e já tenha ultrapassado o período de um mês, enquadra-se, indubitavelmente, na exceção que possibilita a produção de efeitos retroativos, diante do cenário narrado e da ausência de prejuízos ao Poder Público, haja vista que a retirada dos móveis do galpão, sem nem sequer haver outro lugar para acondicioná-los, e a posterior mobilização para o retorno deles, teria ocasionado maiores danos à Administração.

Assim, a produção de efeitos retroativos é a medida que mais atende ao interesse público, observa a realidade fática que já se concretizou e, concomitantemente, evita o enriquecimento ilícito do e. TJCE, que efetivamente usufrui do imóvel durante esse período, conforme já exposto.

Nesse sentido, a formalização ulterior do contrato, na hipótese excepcional da situação analisada, traduz-se em mera **convalidação do ato já consumado de fato**, sendo, pois, **juridicamente admissível**.

Além disso, a admissibilidade da convalidação encontra respaldo no art. 55 da Lei nº 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao estabelecer que “*em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração*”.

A referida norma positivou o entendimento doutrinário segundo o qual vícios formais em atos administrativos são passíveis de convalidação, desde que preservados os elementos essenciais e ausente prejuízo ao interesse público. A convalidação, nesse contexto, é expressão do exercício da autotutela administrativa (Súmula nº 473 do STF), mediante a qual a Administração revisa seus próprios atos, assegurando a observância dos princípios da legalidade, da eficiência e da continuidade do serviço público.

Não se pode perder de vista, ademais, os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da boa-fé, que, como corolários da atuação administrativa, impedem que se paralise a execução contratual, quando a formalização do novo contrato já estava encaminhada e atendia ao interesse público.

Sob essa perspectiva, consoante informado pela área técnica (fls. 424-426 e 431), os pagamentos **referentes aos meses de Abril/2025 a Junho/2025** totalizam uma dívida de **R\$192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais)**, nos termos do novo contrato a ser firmado.

A propósito, em negociação com a empresa, foi acordado que o pagamento dos valores pretéritos ocorrerá no mês de julho, sem acréscimo de encargos moratórios, devendo essas condições constarem expressamente no instrumento contratual.

V – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, ressalvando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência, oportunidade e critérios técnicos não estão sob a alçada desta Consultoria Jurídica, concluímos que as alterações propostas pela empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. atendem às exigências legais.

Portanto, sugerem-se as seguintes alterações, observando-se a realização de renumeração dos itens subsequentes, quando cabível:

i) Item 3.3 (redação alterada, suprimindo a expressão final “e consideram-se incluídos nos preços”):

3.3: CUSTOS RELACIONADOS AO OBJETO – Com exceção dos encargos expressamente assumidos pelo locatário neste contrato, tais como IPTU e taxa condominial, quaisquer outros tributos, taxas, contribuições incidentes, direta ou indiretamente, lucro e demais custos relacionados ao objeto deste contrato serão de exclusiva responsabilidade da LOCADORA.

- ii) Item 6.5.4 (eliminado);
- iii) Item 12.5 (eliminado);
- iv) Item 12.6 (eliminado);
- v) Item 12.8 (eliminado);
- vi) Cláusula Décima Sexta (eliminada).

Além disso, recomenda-se que seja acrescentada, **na Cláusula Décima Primeira**, a indicação de que os efeitos do Contrato nº 13/2025 retroagem à data de **11.3.2025**, bem como a informação de que **as partes contratantes reconhecem a dívida em aberto** pela utilização do imóvel no período correspondente ao intervalo temporal compreendido entre o encerramento da vigência do Contrato nº 05/2020 e a formalização do Contrato nº 13/2025, totalizando um **débito de R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais)**, referente aos meses de Abril/2025 a Junho/2025, que deverá ser quitado no mês de Julho/2025, sem acréscimo de correção monetária e

encargos moratórios, mediante a realização do empenho na rubrica destinada à indenização (elemento 9093), **haja vista que o pagamento referente ao mês de Março/2025 foi realizado através do Processo Administrativo SEI nº 8504429-47.2025.8.06.0000**. Sugere-se a seguinte redação:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA VIGÊNCIA E DO RECONHECIMENTO DE DÍVIDA

11.1. O prazo original de vigência da locação é de 60 (sessenta) meses, com efeitos a partir de **11.3.2025**, nos termos do art. 106 da Lei nº 14.133/2021, podendo ser prorrogado sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com a locadora ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes, conforme a Lei nº 14.133/2021.

11.2. Eventual prorrogação ocorrerá mediante termo aditivo, condicionada à anuência de ambas as partes, devendo o locatário notificar a locadora acerca do seu interesse na prorrogação com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

11.3. As partes contratantes reconhecem a dívida em aberto pela utilização do imóvel, no período correspondente ao intervalo temporal compreendido entre o encerramento do Contrato nº 05/2020 e a formalização do Contrato nº 13/2025, totalizando um débito de R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais), referente aos meses de Abril/2025 a Junho/2025, que deverá ser quitado, sem acréscimo de correção monetária ou encargos moratórios, junto com a mensalidade do mês de Julho/2025, mediante a realização do empenho na rubrica destinada à indenização, haja vista que o pagamento referente ao mês de Março/2025 foi realizado através do Processo Administrativo SEI nº 8504429-47.2025.8.06.0000.

Por fim, orienta-se que seja concretizado o reconhecimento de dívida em favor da empresa SATINVEST IMOBILIÁRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. por meio da confecção do competente Termo de Reconhecimento de Dívida no valor de **R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais)**, devendo ser analisada pelo setor competente a necessidade do fornecimento de nova reserva orçamentária a partir da realidade fática aqui tratada, diante da alteração da forma de pagamento em relação àquela inicialmente pretendida (pagamento regular para pagamento por indenização).

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

**Vitória de Sousa Nunes
Assessora Jurídica**

De acordo. À douta Presidência.

**Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico**