



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 31 / 10 / 2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
/ / 20

**PGDF**  
PROCURADORIA-GERAL  
DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº: 913 /2016 - PRCON/PGDF  
PROCESSO Nº: 020.002.215/2012  
INTERESSADO: Procuradoria-Geral do Distrito Federal  
ASSUNTO: Concessão de área destinada à exploração de lanchonete na PGDF

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. PREÇO PÚBLICO. USO DE ÁREA PÚBLICA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. APLICAÇÃO DO CÓDIGO CIVIL. ÍNDICE DE REAJUSTE PREVISTO NO CONTRATO. DECRETO Nº 37.121/2016. SUBSTITUIÇÃO DE ÍNDICE QUE IMPRESCINDE DE TERMO ADITIVO.**

- Na linha dos precedentes mais recentes desta Casa Jurídica (Parecer nº 1218/2015 – PRCON/PGDF, e 135/2013 – PROFIS/PGDF), aplica-se aos créditos não tributários decorrentes de ocupação de área pública o prazo prescricional previsto no Código Civil. Orientação consoante entendimento do STJ;
- Deve ser aplicado o índice de reajuste previsto no contrato, demandando sua alteração, para observância ao disposto no Decreto nº 37.121/2016, a formalização de Termo Aditivo.

À Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

Folha nº: 542 Mat.: 39.754-7

Processo nº: 020 002 215/2012

Rubrica: [assinatura]

**I- Relatório**

Versam os autos sobre o Contrato de Concessão de Uso nº 013/2012 – PGDF (fls. 530-538) cujo objeto é a outorga de uso de área de aproximadamente 32 m<sup>2</sup>, localizada no prédio da PGDF, para Barros e Barros Lanchonete e Restaurante Ltda. ME, a fim de que ali explore, a sua conta e risco, serviços de lanchonete.

Referido contrato foi firmado em 10 de outubro de 2012, possuindo vigência de 60 meses, improrrogáveis. Sendo longo assim o ajuste, previu-se em cláusula formal, que o valor da taxa mensal de ocupação

[assinatura]

(R\$ 1550,00) seria, anualmente, reajustado com base na variação do IGP-M apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Informa o executor do contrato às fls. 528-529, contudo, que referido reajuste nunca foi levado a efeito e questiona, logo a seguir, qual deveria ser o índice aplicável: o contratual ou o estipulado nos Decretos nº 36.246/2015<sup>1</sup> e nº 37.121/2016<sup>2</sup>?

Delineada a dúvida, vêm os autos a esta especializada para manifestar-se, incluindo-se na abordagem as questões relativas à data de prescrição do crédito da consulente.

## II- Fundamentação

Debrucemo-nos, inicialmente, sobre a definição do prazo prescricional aplicável ao caso dos autos, que se trata de crédito decorrente da utilização de um espaço público por um particular. Refere-se, pois, a um crédito com natureza de preço público, caracterizado como a contraprestação voluntária, negocial-contratual, pelo uso de um espaço. Não é, desta forma, uma obrigação compulsória, legalmente imposta ao particular, distanciando-se, por certo, do conceito de taxa.

<sup>1</sup> “Art. 4º Fica estabelecido que em todos os editais de licitação e contratos administrativos a serem firmados pelo Governo do Distrito Federal, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa e inexigibilidade, deverá ser adotado como índice de reajuste para compensar os efeitos das variações inflacionárias o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que substituirá qualquer outro índice que esteja sendo adotado no âmbito distrital. (...)”

Art. 5º No que se refere aos contratos em vigor, o contratado deverá ser convocado, no prazo de 60 (sessenta) dias contado da publicação deste decreto, para fins de negociação visando à substituição do índice de reajustamento de preços, conforme estabelecido no artigo 27 deste Decreto.

§ 1º Na hipótese do contratado aceitar o novo índice, a unidade contratante deverá providenciar o respectivo aditamento contratual.

§ 2º Em caso de recusa por parte do contratado, a unidade contratante não prorrogará o contrato e deverá iniciar novo procedimento licitatório com a antecedência necessária a evitar solução de continuidade dos serviços prestados.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, caso o procedimento licitatório não esteja concluído antes do término do contrato em vigor, este poderá ser excepcionalmente prorrogado uma única vez, devendo constar do respectivo aditamento que a prorrogação do contrato dar-se-á pelo prazo de 6 (seis) meses ou até a conclusão da licitação, o que ocorrer primeiro.

§ 4º A negociação de que trata este artigo deverá ocorrer juntamente com a prevista no artigo 22, § 1º deste decreto.” – Decreto revogado pelo de nº 37.121/2016.

<sup>2</sup> “Art. 2º O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, deve ser adotado como índice de reajuste para compensar os efeitos das variações inflacionárias nos editais de licitação e contratos administrativos firmados pelo Distrito Federal, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.”

Situações como essa já foram analisadas por esta Casa, que tem se posicionado em alinhamento com a atualizada manifestação dos Tribunais Superiores, abraçando a tese de que se aplicam aos créditos públicos de natureza não tributária advindos da cobrança de tarifas ou preços públicos os prazos prescricionais previstos no Código Civil.

Com efeito, a orientação desenhada no Parecer nº 135/2013 – PROFIS/PGDF, repetida em várias outras manifestações<sup>3</sup> da PGDF, é a de que:

*“1- O STJ, em julgados ocorridos na sistemática de recursos repetitivos (Art. 543-C do CPC), veio a pacificar o entendimento de que o prazo prescricional para cobrança do crédito público não tributário depende da natureza da relação jurídica que lhe deu origem. Se esta tem assento no direito privado, incidem as regras de prescrição do Código Civil, afastando-se as normas do Decreto nº 20.910/32 (REsp 1117903/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 01/02/2010; e AgRg no REsp 1207622/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 16/03/2011).*

*2. Na linha desse entendimento da Corte Superior, casos como o presente, que tratam de preço público pelo uso de área distrital, a relação jurídica que dá origem ao crédito não tributário tem assento no direito privado, ainda que o credor seja público, pois se trata de contrapartida pelo uso do patrimônio imobiliário estatal, aplicando-se as regras de prescrição do Código Civil: 20 anos, nos termos do CC/1916, ou 10 anos, consoante o CC/2002 observando-se a regra de transição prevista no art. 2.028 do CC/2002 (AgRg no REsp 1207622/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 16/03/2011) (...)” - grifei*

Portanto, o que determina a norma a ser aplicada ao crédito não tributário é a relação material a ele subjacente. Tratando-se, pois, de relação jurídica com assento no direito privado, ditam as regras o Código Civil. Se, ao contrário, a relação for de ordem pública, de se valer, por analogia, dos ditames do Decreto nº 20.910/32.

E, como adiantado, a hipótese dos autos, de contrapartida pelo uso do patrimônio imobiliário estatal, não reflete uma relação de direito público, mas um negócio voluntário e contratual, com fundamento no direito privado. Aplica-se ao caso, destarte, a regra prescricional geral

<sup>3</sup> Ver pareceres 1218/2015 – PRCON, 119/2015 – PRCON, 54/2015 – PRCON, 659/2011 – PROCAD, 355/2011 – PROCAD.

do Código Civil, de 10 anos, contados a partir da constituição definitiva do crédito.

Já quanto ao índice de reajuste a ser aplicado, cumpre consignar que o contrato, firmado em 10/10/2012, determinou o uso do IGPM. Para que fosse lícita sua alteração, para atendimento do que disposto nos Decretos nº 36.246/2015 e nº 37.121/2016, necessária seria a celebração de um Termo Aditivo formalizando a substituição de um índice por outro.

De fato, a simples edição dos decretos não tem o condão de, automaticamente, modificar o que estabelecido entre as partes, em contrato válido e vigente. A mudança exige manifestação das partes nesse sentido, e o novo índice somente poderá ser aplicado posteriormente à alteração contratual.

Relembre-se, inclusive, previsão do Decreto 36.246/2015 para os contratos em vigor quando de sua publicação:

***“Art. 5º No que se refere aos contratos em vigor, o contratado deverá ser convocado, no prazo de 60 (sessenta) dias contado da publicação deste decreto, para fins de negociação visando à substituição do índice de reajustamento de preços, conforme estabelecido no artigo 27 deste Decreto.***

***§ 1º Na hipótese do contratado aceitar o novo índice, a unidade contratante deverá providenciar o respectivo aditamento contratual.***

***§ 2º Em caso de recusa por parte do contratado, a unidade contratante não prorrogará o contrato e deverá iniciar novo procedimento licitatório com a antecedência necessária a evitar solução de continuidade dos serviços prestados.***

***§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, caso o procedimento licitatório não esteja concluído antes do término do contrato em vigor, este poderá ser excepcionalmente prorrogado uma única vez, devendo constar do respectivo aditamento que a prorrogação do contrato dar-se-á pelo prazo de 6 (seis) meses ou até a conclusão da licitação, o que ocorrer primeiro.***

***§ 4º A negociação de que trata este artigo deverá ocorrer juntamente com a prevista no artigo 22, § 1º deste decreto.” – Decreto revogado pelo de nº 37.121/2016.***

Como, no caso dos autos, não se procedeu a tal alteração, os reajustes porventura devidos deverão ser calculados com base no índice previsto no contrato. Recomenda-se, entretanto, que a consulente diligencie no sentido de viabilizar a modificação do ajuste para nele

prever a aplicação do novo índice estabelecido no Decreto nº 37.121/2016.

### III- Conclusão

Ante o exposto, reafirma-se a aplicação do prazo de 10 anos previsto no Código Civil para a ocorrência da prescrição no caso dos autos, que se refere a pagamento de preço público por ocupação de área. Ainda, orienta-se no sentido de ser aplicável o índice de reajuste previsto no contrato, tomando-se válida sua alteração, para observância do Decreto nº 37.121/2016, somente após celebração de Termo Aditivo.

À consideração superior.  
Brasília, 06 de outubro de 2016.



**Danuza M. Ramos**  
Procuradora do Distrito Federal

Folha nº: 546 Mat.: 39.754-7  
Processo nº: 020002215/2012  
Rubrica: MD



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



Processo nº: 020.002.215/2012  
Interessado: PGDF  
Assunto: Contrato Concessão  
  
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº: 547 Mat.: 39.754-7  
Processo nº: 020002215/2012  
Rubrica: *[assinatura]*

**APROVO O PARECER Nº 0913/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pela  
ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza M. Ramos.

Em 26 / 10 /2016.

**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procurador-Chefe em substituição  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Unidade de Administração Geral desta Casa  
Jurídica, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Em 31 / 10 /2016.

**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo