**49º CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DOS ESTADOS**

**E DO DISTRITO FEDERAL**

**PRAZO PRESCRICIONAL PARA A COBRANÇA DE ALUGUÉIS**

**EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Florianópolis/SC

2023

**PRAZO PRESCRICIONAL PARA A COBRANÇA DE ALUGUÉIS EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Resumo:** O trabalho visa a analisar qual o prazo prescricional para a cobrança de aluguéis quando a Administração Pública for locatária em um contrato de locação imobiliária. Será defendida a aplicação do art. 206, §3º, I, do Código Civil, com base na noção de contrato privado da Administração, e será rechaçada a aplicação do Decreto nº 20.910/32, fundamentada numa suposta especialidade deste diploma e numa leitura equivocada do Tema nº 553 da jurisprudência do STJ.

**INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por objetivo investigar qual o prazo prescricional aplicável para a cobrança de aluguéis em face da Administração Pública nos casos em que ela figura como locatária em um contrato de locação de imóvel firmado com particular.

A questão se resume basicamente a saber qual seria o dispositivo aplicável no caso, o art. 1º do Decreto nº 20.910/32, que prevê um prazo prescricional de cinco anos; ou o art. 206, 3º, I do Código Civil, que prevê um prazo prescricional de três anos:

Decreto nº 20.910/32, Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Código Civil, Art. 206. Prescreve: § 3 o Em três anos: I - a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos ou rústicos;

Adverte-se, desde já, que a conclusão a que se chegará – e encontra-se retratada na tese proposta à apreciação – é pela aplicação do prazo trienal previsto na norma civil, conforme se passa a defender.

1. **CONTRATOS PRIVADOS DA ADMINISTRAÇÃO E A POSIÇÃO DO STJ**

É tradicional na doutrina a ideia de que nem todo contrato da Administração é um contrato administrativo em sentido estrito[[1]](#footnote-1). O termo contrato administrativo seria reservada para os pactos celebrados pela Fazenda Pública em que haveria a preponderância do regime de direito público, caracterizado especialmente pela *verticalidade* decorrente da presença das chamadas *cláusulas exorbitantes*[[2]](#footnote-2). São exemplos de contratos administrativos os contratos celebrados com base na Lei nº 8.666/93[[3]](#footnote-3) e os contratos de concessão de serviço público. Existiria ainda, porém, uma segunda espécie no gênero “contratos da Administração”: os contratos privados da Administração, caracterizados pela *horizontalidade* e pelo regime preponderantemente de direito privado.

Todavia, como é comum acontecer nas classificações em tipos ideais, nem sempre o que se verifica concretamente no mundo real pode ser reconduzido com perfeição a esta ou aquela figura teórico-doutrinária. Com efeito, Di Pietro concede que:

Embora de regimes jurídicos diversos, nem sempre é fácil a distinção entre os contratos privados da Administração e os contratos administrativos, pois, como os primeiros têm regime de direito privado parcialmente derrogado pelo direito público, essa derrogação lhes imprime algumas características que também existem nos da segunda categoria[[4]](#footnote-4).

Todavia, registrada a limitação da classificação, importa reconhecer que o contrato de locação de imóveis em que a Administração figura como locatária é universalmente apontado como um exemplo de contrato privado da Administração. Significa dizer, de acordo com essa lógica, que no caso de contratos de locação de imóveis celebrados pelo Estado, o regime prevalente seria o de direito *privado*, regido primordialmente pelo Código Civil e pela Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/91), e apenas residualmente por influxos e derrogações decorrentes do regime de direito público, como por exemplo a necessidade de observância dos princípios do art. 37, *caput*, da CRFB[[5]](#footnote-5).

A Lei nº 8.666/93, diploma que cuida precipuamente de contratos administrativos (i.e. de regime de direito público), possui um dispositivo que versa sobre os contratos privados da Administração, admitindo nesse caso a sua aplicação somente no que couber e prevendo expressamente a figura do contrato de locação:

Lei nº 8.666/93, Art. 62. § 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Comentando tal dispositivo, Marçal Justen Filho anota que:

Ali fica determinado que o regime de direito público aplica-se inclusive àqueles contratos ditos privados, praticados pela Administração. A regra disciplina a hipótese em que a Administração Pública participe dos contratos ditos de direito privado. Tais contratos, no direito privado, apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, à Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes.

A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável. O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que sejam compatíveis com o regime de direito público. Isso pode, inclusive, provocar a desnaturação do contrato de direito privado. [...]

Mas a participação de entidade administrativa em uma relação contratual caracteristicamente privada não significa a incidência integral do regime de direito público. As competências mais características, indicadas no art. 58, não podem ser aplicadas[[6]](#footnote-6).

Essa distinção entre os contratos da Administração regidos primordialmente pelo direito público (contratos administrativos) de um lado, e os contratos da Administração regidos primordialmente pelo direito privado (contratos privados da Administração) de outro, tem consequências diretas para a análise do tema de fundo do presente trabalho. Isto porque o regime jurídico privado dos contratos privados da Administração atrairia a aplicação das regras prescricionais do Código Civil, enquanto o Decreto nº 20.910/32 aplicar-se-ia primordialmente aos contratos envolvendo relações de direito público, como os contratos administrativos. Assim, caracterizada a locação, pela própria dicção legal, como um contrato privado da Administração, o prazo prescricional aplicável seria aquele previsto no art. 206, 3º, I do Código Civil, i.e., três anos, em detrimento da regra geral quinquenal da prescrição administrativa.

Tal lógica há muito foi contemplada na jurisprudência do STJ:

“LOCAÇÃO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA DE ALUGUÉIS ATRASADOS EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RELAÇÃO JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. NÃO INCIDÊNCIA DO DECRETO N.º 20.910/32. AÇÃO EXTINTA SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. CITAÇÃO VÁLIDA. INTERRUPÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. NÃO CONFIGURADA.

1. O Decreto 20.910/32 regula relações jurídicas tipicamente de Direito Público e, portanto, não deve reger as relações jurídicas de direito privado, nas quais a Administração atua sem as prerrogativas que lhe são inerentes.

2. O negócio jurídico ora sob exame locação de imóvel é tipicamente de direito privado e, portanto, o fato de o Locatário ser a Administração Pública não basta para que preponderem os ditames específicos de direito público em detrimento das normas de direito privado, inclusive as atinentes à prescrição.

[...]

(REsp n. 685.717/RO, relatora Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 4/2/2010, DJe de 1/3/2010.)”

A exata mesma conclusão encontra-se contemplada no Enunciado nº 418 da V Jornada de Direito Civil do CJF, realizada em 2012, que possui a seguinte redação: “*O prazo prescricional de três anos para a pretensão relativa a aluguéis aplica-se aos contratos de locação de imóveis celebrados com a Administração pública*”.

A situação, assim, pode parecer à primeira vista absolutamente pacífica e resolvida, colocando em questão, portanto, a própria pertinência do presente trabalho. Todavia, conforme será demonstrado no seguimento, a discussão de fundo segue relevante, em razão principalmente dos seguintes fatores: (i) a resistência da jurisprudência dos tribunais em adotar o entendimento do STJ; (ii) a incorreta interpretação do Tema nº 553 da jurisprudência deste tribunal superior, a renovar o ímpeto dos tribunais em perfilhar entendimento diverso do ora esposado; e (iii) a eminente entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21), que trata da matéria de forma distinta da Lei nº 8.666/93, de maneira que se antevê o possível risco de mais embaraços na matéria.

1. **A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA E A SUPOSTA ESPECIALIDADE DO DECRETO Nº 20.910/32**

Em que pese a situação estar resolvida no âmbito do STJ já há bastante tempo, fato é que a aplicabilidade do prazo previsto na lei comum civil para verificar a prescrição dos aluguéis devidos pela Fazenda Pública está longe de ser pacífica na doutrina. Com efeito, é disseminada pelos diversos tribunais posição renitente no sentido da aplicabilidade do prazo quinquenal, em razão da suposta especialidade do Decreto nº 20.910/32.

Deve-se reconhecer, por honestidade acadêmica, que também são comuns decisões perfilhando a posição do STJ, podendo se afirmar que a jurisprudência nacional sobre o tema se encontra verdadeiramente dividida, não tendo o presente tesista sido capaz de formular posição definitiva quanto à prevalência entre as duas posições em cotejo. Visando, todavia, aos fins do presente trabalho, será dado destaque às decisões pela aplicabilidade do Decreto nº 20.910/32.

Feita tal observação, vejamos algumas decisões de diversos tribunais nacionais:

REEXAME NECESSÁRIO. REMESSA OFICIAL. COBRANÇA. ENCARGOS LOCATÍCIOS. PRESCRIÇÃO. FAZENDA PÚBLICA. PRAZO QUINQUENAL. 1. As pretensões contra a Fazenda Pública prescrevem em cinco anos, seja qual for a natureza das pretensões, conforme previsão do Decreto n. 20.910/32. 2. Evidenciadas a existência do contrato de locação de imóvel e o inadimplemento do Distrito Federal, confirma-se a sentença que o condenou a pagar os respectivos encargos. 3. Remessa oficial desprovida.

(TJ-DF 07001115820168070018 DF 0700111-58.2016.8.07.0018, Relator: HECTOR VALVERDE, Data de Julgamento: 26/06/2019, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 01/07/2019 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. ALUGUÉIS DE BEM IMÓVEL. PRAZO PRESCRICIONAL. DECRETO N. 20.910/32. NORMA ESPECIAL. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. ÍNDICES. RE 870.947. Aplica-se o prazo prescrição quinquenal à pretensão de cobrança de aluguéis deduzida em face da Fazenda Pública, conforme previsto no artigo 1º do Decreto 20.910/32, norma especial que prevalece sobre o Código Civil. [...]

(TJ-MG - AI: 10000220665988001 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 14/06/2022, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/06/2022)

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. EXECUÇÃO DE ALUGUEIS EM FACE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. APELAÇÃO CÍVEL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. AFASTADA. ARGUIÇÃO DE PRESCRIÇÃO TRIENAL POR FORÇA DO ART. 206, § 5º, I DO CC. NÃO ACOLHIDA. APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/32 - PELO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE EM RELAÇÃO A FAZENDA PÚBLICA. [...]

(TJ-AL - AC: 07008483420158020051 Rio Largo, Relator: Des. Orlando Rocha Filho, Data de Julgamento: 27/03/2023, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 28/03/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. ADIMINISTRATIVO E CIVIL. COBRANÇA DE ALUGUERES EM CONTRATO DE LOCAÇÃO IMOBILIÁRIA TENDO COMO LOCATÁRIA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO ACOLHIDA EM PARTE. ALUGUERES VENCIDOS ANTES DE CINCO ANOS DA DATA DA PROPOSITURA DA AÇÃO DE COBRANÇA QUE ESTÃO FULMINADOS PELA PRESCRIÇÃO. PREVALÊNCIA DO PRAZO ESPECIAL PREVISTO NO DECRETO Nº 20.910/32 FACE AO PRAZO PRESCRICIONAL ORDINÁRIO PARA A COBRANÇA DE ALUGUERES PREVISTO NO ART. 206, § 3º, I, DO CÓDIGO CIVIL. [...]

(TJ-RJ - APL: 00149625420188190014, Relator: Des(a). TERESA DE ANDRADE CASTRO NEVES, Data de Julgamento: 24/06/2021, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/06/2021)

Como se vê, o argumento uniforme constante da fundamentação dos julgados diz respeito à suposta especialidade do Decreto nº 20.910/32. Ocorre que poder-se-ia argumentar que o prazo trienal previsto no art. 206, §3º, V do Código Civil também é especial, não sendo possível se concluir açodadamente pela prevalência do prazo quinquenal com base em tal critério de solução de antinomias.

Com efeito, ambas as normas são especiais, porém relação a aspectos diferentes da relação jurídica analisada. No caso do Decreto nº 20.910/32 tem-se um prazo que é geral para o *objeto* (qualquer contrato[[7]](#footnote-7)) e específico para o *sujeito* (Fazenda Pública), ao passo que no Art. 206, §3º, I do Código Civil tem-se um prazo que é específico para o *objeto* (contrato de locação imobiliária) e geral para o *sujeito* (qualquer contratante).

Não haveria dúvidas, por outro lado, sobre a prevalência do Decreto nº 20.910/32 sobre o prazo decenal previsto no art. 205 do Código Civil, que prevê a regra geral de prescrição contratual (i.e., para os contratos que não tenham prazo prescricional específico).

Assim, considerando que o argumento de especialidade por si só não parece conferir certeza o bastante para solucionar a questão, a solução mais adequada parece ser retornar à natureza jurídica mesma da relação discutida, a qual, como já vimos, se caracteriza como um contrato privado da Administração, requerendo a incidência, portanto das regras do direito privado comum positivadas no Código Civil.

Deve-se anotar ademais, que entendimento diverso confere tratamento anti-isonômico e prejudicial a Fazenda Pública, frustrando a ideia de horizontalidade e mesmo regime dos particulares que caracteriza os contratos privados da Administração.

1. **INTERPRETAÇÃO ADEQUADA DO TEMA Nº 553 DO STJ E SUA APLICAÇÃO LIMITADA À RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL**

A jurisprudência a favor da aplicação do prazo quinquenal na matéria ganhou reforço argumentativo a partir do julgamento pelo STJ do REsp 1251993, em dezembro de 2012, sob a sistemática dos recursos repetitivos (Tema nº 553), no âmbito do qual foi formulada a seguinte tese:

Aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002)

Em que pese uma leitura apressada possa levar a crer que o STJ teria decidido de maneira contrária ao precedente anteriormente colacionado, as duas posições, se bem compreendidos os seus respectivos âmbitos de aplicação, são plenamente capazes de conviver harmoniosamente, conforme será demonstrado.

A título ilustrativo, colaciona-se alguns julgados que expressamente se utilizaram do referido julgado para deslindar a lide no sentido da aplicabilidade do Decreto nº 20.910/32:

REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO. AÇÃO MONITÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES RELATIVAS A PAGAMENTOS, MULTAS E REAJUSTES. PREJUDICIAL DE MÉRITO: PRESCRIÇÃO TRIENAL DO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE. APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL DO DECRETO Nº 20.910/32. TEMA 553 DO STJ. [...]

(TJ-PE - APL: 00008777120188172810, Relator: JOSUE ANTONIO FONSECA DE SENA, Data de Julgamento: 13/04/2022, Gabinete do Des. Josué Antônio Fonseca de Sena (4ª CDP))

APELAÇÃO CÍVEL. COBRANÇA DE ALUGUÉIS. 1. Trata-se de ação de cobrança em que os autores objetivam o recebimento de aluguéis em face do Município de Macaé. [...] 3. De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o prazo prescricional aplicável à pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública é quinquenal, conforme previsto no art. 1º do Decreto-Lei n. 20.910/32, e não trienal, nos termos do art. 206, § 3º, inciso V, do Código Civil de 2002, que prevê a prescrição em pretensão de reparação civil. Precedentes. [...]

(TJ-RJ - APL: 00033001720198190028, Relator: Des(a). MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO, Data de Julgamento: 18/03/2021, OITAVA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 22/03/2021)

Na pesquisa foi encontrado, ainda, um interesse julgado do TJ-RJ que, a despeito de reconhecer expressamente que o contrato de locação celebrado pelo Poder Público não é um contrato administrativo típico e rege-se pelo direito comum, entendeu pela aplicação da prescrição quinquenal, citando especificamente a posição do STJ[[8]](#footnote-8):

APELAÇÃO CÍVEL. LOCAÇÃO. PODER PÚBLICO. AÇÃO DE COBRANÇA DE ALUGUERES. NATUREZA PRIVADA DO CONTRATO, SENDO APLICADAS AS DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 8.245/1991 (LEI DO INQUILINATO). PRAZO PRESCRICIONAL ESTABELECIDO PELO ARTIGO 1º DO DECRETO FEDERAL Nº 20.910/32 QUE, PELO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE, PREVALECE SOBRE OS PRAZOS ESTABELECIDOS NO CÓDIGO CIVIL.PRECEDENTE DO COLENDO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE DE EXONERAR A ADMINISTRAÇÃO DE PAGAR ALUGUÉIS. CONTRATO CELEBRADO COM O PODER PÚBLICO REGE-SE PELO DIREITO COMUM, NÃO SE TRATANDO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATANTES QUE ESTÃO NO MESMO PLANO JURÍDICO, SEM SUPRAMACIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ALUGUERES E ENCARGOS DEVIDOS. [...]

(TJ-RJ - APL: 0002300-09.2019.8.19.0213, Relator: Des(a). ANDRE LUIZ CIDRA, Data de Julgamento: 05/08/2021, DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/08/2021)

Ocorre que aplicação do Tema nº 553 na espécie é de todo indevida. Como a própria tese fixada indica, o STJ reconheceu o prazo prescricional quinquenal para as *“*ações indenizatórias”, em detrimento do prazo trienal previsto no art. 206, §3º, V do Código Civil para a “pretensão de reparação civil”. Já de início deve ser destacado que em que pese a tese tenha sido elaborada de forma genérica, o prazo trienal do Código Civil a que ela faz referência é justamente o do inciso V, e não o do inciso I, referente à locação imobiliária. Trata-se de dispositivo distinto, não abarcado pelo precedente, de forma que, portanto, a questão de fundo ora sob exame não foi analisada pelo tribunal. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.

1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32).

2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, o seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011; REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREsp sim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22/10/2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho ("Manual de Direito Administrativo", 24ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, págs. 529/530) e Leonardo José Carneiro da Cunha ("A Fazenda Pública em Juízo", 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, págs. 88/90).

3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil". Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. - São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. - Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).

5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho ("Curso de Direito Administrativo". Editora Saraiva, 5ª Ed. - São Paulo, 2010; págs. 1.296/1.299).

6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp 1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012;

AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011.

7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.

8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008.

(STJ - REsp: 1251993 PR 2011/0100887-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 12/12/2012, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2012 REVPRO vol. 220 p. 432 RIP vol. 77 p. 287 RT vol. 932 p. 721)

Porém, e mais relevante, conforme será demonstrado, a aplicação do referido precedente está limitada à reponsabilidade *extracontratual*, não sendo pertinente a sua invocação para tratar da responsabilidade *contratual* da Fazenda Pública, especialmente se tratando de contrato privado da Administração.

Em primeiro lugar, como se sabe, a Tese fixada no julgamento de um recurso repetitivo deve ser interpretada à luz dos precedentes que lhe deram causa[[9]](#footnote-9). Nesse sentido, deve-se destacar que o Recurso Especial que levou à fixação do Tema nº 553 dizia respeito à queda de árvore situada em via pública sobre automóvel estacionado[[10]](#footnote-10).Não é possível se extrapolar essa situação típica de ilícito extracontratual, em que não havia qualquer prévio ajuste entre a Fazenda Pública e o particular, para formular uma regra geral aplicável às hipóteses de responsabilidade contratual.

Com efeito, não se pode pressupor que uma decisão tomada tendo como base um caso de responsabilidade extracontratual seja automática e imediatamente aplicável à responsabilidade contratual. A própria jurisprudência do STJ reconhece a possibilidade de tratamento distinto às duas espécies de responsabilidade, estressando as diferenças existentes entre elas. Sintomática nesse sentido – e especialmente importante para a discussão do presente trabalho – o precedente que entendeu que o prazo previsto no art. 206, §3º, V do Código Civil é aplicável exclusivamente à responsabilidade extracontratual:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. PRAZO DECENAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. REGIMES JURÍDICOS DISTINTOS. UNIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ISONOMIA. OFENSA. AUSÊNCIA.

[...]

5. Nas controvérsias relacionadas à responsabilidade contratual, aplica-se a regra geral (art. 205 CC/02) que prevê dez anos de prazo prescricional e, quando se tratar de responsabilidade extracontratual, aplica-se o disposto no art. 206, § 3º, V, do CC/02, com prazo de três anos.

6. Para o efeito da incidência do prazo prescricional, o termo "reparação civil" não abrange a composição da toda e qualquer consequência negativa, patrimonial ou extrapatrimonial, do descumprimento de um dever jurídico, mas, de modo geral, designa indenização por perdas e danos, estando associada às hipóteses de responsabilidade civil, ou seja, tem por antecedente o ato ilícito.

7. Por observância à lógica e à coerência, o mesmo prazo prescricional de dez anos deve ser aplicado a todas as pretensões do credor nas hipóteses de inadimplemento contratual, incluindo o da reparação de perdas e danos por ele causados.

8. Há muitas diferenças de ordem fática, de bens jurídicos protegidos e regimes jurídicos aplicáveis entre responsabilidade contratual e extracontratual que largamente justificam o tratamento distinto atribuído pelo legislador pátrio, sem qualquer ofensa ao princípio da isonomia.

9. Embargos de divergência parcialmente conhecidos e, nessa parte, não providos.

(EREsp 1280825/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/06/2018, DJe 02/08/2018)

Assim, é de se notar que para o STJ o termo *reparação civil* utilizado pelo Código Civil seria limitado à responsabilidade extracontratual. Por dever de coerência (art. 926 do CPC), o uso do termo *ação indenizatória* no Tema nº 553 deveria evocar a mesma ideia. Ademais, nos termos do julgado, não é lícito pressupor automaticamente que um entendimento aplicável à responsabilidade *extracontratual* seja também válido à responsabilidade *contratual*, considerando que “*há muitas diferenças de ordem fática, de bens jurídicos protegidos e regimes jurídicos aplicáveis entre responsabilidade contratual e extracontratual que largamente justificam o tratamento distinto atribuído pelo legislador pátrio, sem qualquer ofensa ao princípio da isonomia*” [[11]](#footnote-11).

Um ponto a ser analisado então diz respeito ao papel distinto que a responsabilidade civil *extracontratual* e *contratual* do Estado cumprem, a ensejar a possibilidade de tratamento distinto.

Sem qualquer pretensão de completude sobre o ponto, sabe-se que responsabilidade civil extracontratual do Estado foi prevista no art. 37, §6º da Constituição de 1988 e no art. 43 do Código Civil a partir de uma matriz objetiva, com base na teoria do risco do administrativo[[12]](#footnote-12). Em sentido contrário, a regra geral para os particulares é que a responsabilidade civil seja *subjetiva*, ressalvados os casos especificados em lei (art. 927, parágrafo único, do Código Civil). Significa dizer, portanto, que no tema da responsabilidade extracontratual o *default* é responsabilidade *objetiva* para o Estado e responsabilidade *subjetiva* para o particular.

Há aqui, como se vê, um regime cuja regra ordinária prevê a possibilidade de a Fazenda Pública ser responsabilizada de maneira menos exigente do que um particular. Tal circunstância visa justamente a consecução de uma série de objetivos de elevada estatura constitucional, com destaque para a própria ideia de solidariedade social (art. 3º, I, da CRFB)[[13]](#footnote-13). Tepedino argumenta que um dos fundamentos do reconhecimento da teoria do risco administrativo é a ideia de *justiça distributiva*[[14]](#footnote-14), noção que já se encontrava presente em Hely Lopes Meirelles:

O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46[[15]](#footnote-15)

Ocorre que a justiça contratual não é a *justiça distributiva*,e sim a *justiça* *comutativa*, não sendo possível afirmar que no caso da responsabilidade *contratual* do Estado estejam presentes os mesmos elementos de solidariedade social que justificam a teoria do risco administrativo e a responsabilidade objetiva, razão pela qual não aplicável nestes casos o art. 37, §6º da CRFB.

Essa distinção é importante porque um dos argumentos a favor da aplicação do prazo trienal do Código Civil para o caso de contrato de locação é o de que caso se entenda pela aplicação do prazo quinquenal a Fazenda Pública estaria nesse caso colocada em posição de desvantagem em relação ao particular, conforme adiantado no item anterior. Seria dizer, a “especialidade” do Decreto nº 20.910/32 teria por efeito obrigar o Poder Público a esperar dois anos adicionais para ver prescritos os aluguéis devidos em comparação com um particular qualquer, em clara violação à isonomia, tão cara na seara dos contratos privados da Administração, marcados pela horizontalidade.

Poder-se-ia argumentar que este argumento já foi enfrentado e derrubado pelo STJ no próprio Tema nº 553, que com efeito previu um prazo maior para a prescrição contra a Fazenda Pública do que para a prescrição contra particulares no caso de ações de reparação civil, com base no critério da especialidade[[16]](#footnote-16)

Novamente cabe reforçar que tal julgado teve por escopo a responsabilidade *extracontratual* no âmbito da qual o argumento da especialidade faz mais sentido do que no caso da responsabilidade *contratual*. Explica-se. No caso da responsabilidade *contratual* temos um conflito entre duas normas que são especiais em relação a aspectos diferentes da relação jurídica: de um lado o Decreto nº 20.910/32, é prevê um prazo geral para o objeto e específico para o sujeito, de outro o Art. 206, §3º, I do Código Civil prevê um prazo específico para o objeto e geral para o sujeito, conforme analisado em item anterior. No caso da indenização civil, por outro lado, a norma do art. 206, §3º, V do Código Civil prevê um único prazo *geral* de três anos, não havendo especificidade quanto ao objeto da responsabilidade *extracontratual*. Fácil perceber, portanto, a especialidade do Decreto nº 20.910/32 neste caso.

Ademais, como já visto, pela própria dicção constitucional, a responsabilidade civil *extracontratual* do Estado possui um papel característico de concretização da solidariedade social, que seria capaz, portanto, inclusive de estabelecer a um prazo diferente e “pior” sem que isso violasse a isonomia.

Todavia, tal lógica não se coloca no caso da responsabilidade civil *contratual*, especialmente em se tratando de contratos privados da Administração. Aqui a necessidade de horizontalidade e *justiça comutativa* implica a necessidade de que os prazos prescricionais sejam os mesmos, não havendo que se falar em fundamentos axiológicos aptos a sustentar a distinção.

1. **OS CONTRATOS PRIVADOS DA ADMINISTRAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/21)**

Como visto, o cerne da discussão objeto do presente trabalho passa pela distinção tradicional do direito administrativo entre contratos administrativos e contratos privados da Administração. Trata-se de classificação doutrinária – como é historicamente a regra da construção do nosso direito administrativo[[17]](#footnote-17) – mas que restou positivada expressamente no art. 62, §3º, I da Lei nº 8.666/93[[18]](#footnote-18), que positiva a figura dos contratos da Administração “cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado”, aí incluídos também de forma expressa a locação. Assim, para além de uma mera classificação teórico-enciclopédica, a noção de contrato privado da Administração passou a incorporar o próprio ordenamento normativo nacional.

O problema é que recentemente foi publicada a Lei nº 14.133/21, mais conhecida como Nova Lei de Licitações, que entre continuidades e rupturas com o modelo trazido pela nº 8666/93, deixou de prever expressamente tal figura. Com efeito, em nenhum dos quadros comparativos de correlação entre os diplomas que pulularam na internet na época da edição da nova lei é possível se encontrar um dispositivo afim ao art. 62, §3º, I da Lei nº 8.666/93, simplesmente porque ele não existe. Significa dizer, de forma singela, que a Nova Lei de Licitações deixou de prever a figura do contrato privado da Administração, “despositivando” a distinção doutrinária.

Cabe questionar, portanto, e não sem algum grau de futurologia, especialmente diante da gaulesa resistência do novo diploma em efetivamente entrar em vigor, se tal inovação vai servir como mais um dos argumentos manejados por aqueles que defendem a aplicação do Decreto nº 20.910/32 à prescrição dos contratos de locação da Fazenda Pública. Conforme será discutido, todavia, um raciocínio nesse sentido não teria substância.

Inicialmente, é importante destacar que a figura tradicional do contrato administrativo regido por um regime especial e diferenciado de direito público marcado pela verticalidade da Administração em face do particular-contratado, prostrado numa relação especial de sujeição como ensinam os manuais, vêm sendo colocada em xeque. Neste sentido, é possível se verificar a profusão de críticas à suposta essencialidade das cláusulas exorbitantes para o atendimento do interesse público[[19]](#footnote-19), especialmente a partir da análise econômica do direito, e de uma maior aproximação destes contratos ao regime dos contratos privados, no contexto do que a doutrina administrativa convencionou chamar de “fuga para o direito privado”[[20]](#footnote-20).

A nova Lei nº 14.133/21 surge dentro desse contexto, tendo trazido uma série de mecanismos que avançaram na aproximação dos contratos administrativos ao regime dos contratos privados, privilegiando as soluções negociadas e consensuais em detrimento de uma lógica de cima para baixo. Assim, é possível citar como exemplos dessa mudança de paradigma a possibilidade do uso de instrumentos alternativos de solução de controvérsias (art. 151 a 154) e o incentivo à alocação de riscos caso a caso no instrumento contratual, ao revés de um regime de responsabilidades legalmente entabulado (art. 104)[[21]](#footnote-21).

Em face disso, querer se valer da mera não repetição da redação do art. 62, §3º, I da Lei nº 8.666/93 em um dispositivo na Nova Lei de Licitações como argumento para forçar o enquadramento do contrato de locação na lógica de regime de direito público do Decreto nº 20.910/32, parece incongruente com a própria axiologia e sistemática do novo diploma que, longe de incentivar um retorno ao público, pretende almejar uma aproximação com o privado.

Pelo contrário, essa lógica de uma Administração Pública menos burocrática e mais negocial, já defendida pela doutrina[[22]](#footnote-22), e que em alguma medida encontrou guarida na Nova Lei de Licitações, enseja argumento de reforço da horizontalidade, isonomia e paridade do regime jurídico da Administração e dos particulares no caso dos contratos privados da Administração, como a locação.

Não se pode deixar de anotar, por fim, que a Nova Lei de Licitações trouxe uma alteração no tratamento da locação imobiliária pelo Poder Público, extinguindo a possibilidade de dispensa de licitação nesse caso[[23]](#footnote-23). Não acreditamos, todavia, que essa mudança tenha qualquer impacto sobre a discussão do presente trabalho, considerando que disciplina momento ainda pré-contratual e teve por objetivo meramente prestigiar o princípio licitatório e, portanto, a isonomia e impessoalidade previstos no art. 37, *caput*, da CRFB, cuja aplicabilidade aos contratos privados da Administração não se discute.

**CONCLUSÃO:**

Em face de todo o anteriormente exposto, submete-se à aprovação a seguinte tese:

1. O prazo prescricional para a cobrança de aluguéis em contrato de locação de imóvel no qual a Administração Pública figure como locatária é de três anos, conforme o art. 206, §3º, I do Código Civil, não sendo aplicável neste caso o Decreto nº 20.910/32.

2. O tema nº 553 do STJ (“*Aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002*”) é aplicável somente à responsabilidade civil *extracontratual*.

3. A conclusão do item 1 é compatível com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR, Fredie. Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais Obrigatórios e os Deveres Institucionais dos Tribunais: Uniformidade, Estabilidade, Integridade e Coerência da Jurisprudência. In: *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro,* nº 64, abr./jun. 2017

ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*: Contributo para o Estudo da Atividade de Direito Privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1996

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 8.666/1993. 18ª ed. São Paulo Thomson Reuters Brasil, 2019

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan/abr. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. *In*: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Fórum: Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021

SUNDFELD, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os clips e os negócios. Revista de direito público da economia, v.5, n. 18, abr. 2007

TEPEDINO, Gustavo; et al. *Fundamentos do direito civil*: volume 4 responsabilidade civil. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

1. Por todos, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 562; e CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo; 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, pp. 359-361. [↑](#footnote-ref-1)
2. Lei nº 8.666/93, Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei; III - fiscalizar-lhes a execução; IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Lei nº 8.666/93, 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 571 [↑](#footnote-ref-4)
5. Outro exemplo interessante dessa circunstância é trazido pela própria Lei nº 8.245/91, que estabelece em seu art. 63, §3º prazos maiores para a desocupação do imóvel na ação de despejo quando nele funcionar “repartições públicas”, em claro atendimento ao princípio da continuidade do serviço público. [↑](#footnote-ref-5)
6. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18ª ed. São Paulo Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 1262-1263. [↑](#footnote-ref-6)
7. Em verdade, o prazo do Decreto nº 20.910/32 não é voltado apenas para contratos, contemplando igualmente a responsabilidade extracontratual e a responsabilidade contratual. [↑](#footnote-ref-7)
8. Verifica-se do voto Desembargador Relator que “cumpre assinalar que, de acordo com o entendimento do col. Superior Tribunal de Justiça, o prazo prescricional aplicável à pretensão de reparação civil contra a Fazenda Pública é quinquenal, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 20.910/32, e não trienal, consoante o disposto no artigo 206, § 3º, inciso V, do CC/2002, que prevê a prescrição em pretensão de reparação civil. [...] Logo, ao contrário do que entendeu a nobre magistrada, a aplicação do art. 206, § 3§ do Código Civil não é aplicável a hipótese em razão de norma específica para as dívidas da Fazenda Pública”. [↑](#footnote-ref-8)
9. O tesista aproveita para agradecer ao amigo Antonio Yuri Fraga Sias pela contribuição para a pesquisa, especialmente relevante no presente tópico. [↑](#footnote-ref-9)
10. Conforme consta da ementa do TJ-PR (Tribunal de origem) transcrita no voto do Ministro Relator Mauro Campbell Marques: “Ação de responsabilidade civil - Queda de árvore situada em via pública sobre automóvel estacionado - Prescrição - Prazo trienal previsto no artigo 206, parágrafo 3º, inciso V, do novo Código Civil - Inaplicabilidade - prescrição quinquenal - Aplicação do artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, lei especial, que prepondera, quando em confronto com a geral (Código Civil) - Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte. Recurso provido.” Prescreve em cinco anos todo e qualquer direito ou ação em face da Fazenda Pública (Federal, Estadual ou Municipal), inclusive ação indenizatória, nos termos do disposto no artigo 1º do Decerto nº 20.910/32, que por ser lei especial, não foi revogado com o advento do Código Civil de 2002." (grifo nosso) [↑](#footnote-ref-10)
11. Segundo Didier, uma das exigências do dever de coerência é justamente a de que duas “normas-precedente” possam ser reconduzidas a uma mesma “norma superior”, i.e., possam ser justificadas com base em um mesmo princípio ou conjunto de princípios (DIDIER JR, Fredie. Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais Obrigatórios e os Deveres Institucionais dos Tribunais: Uniformidade, Estabilidade, Integridade e Coerência da Jurisprudência. In: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 64, abr./jun. 2017) [↑](#footnote-ref-11)
12. “A responsabilidade civil objetiva do Estado e das pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, prevista no art. 37, § 6.º, da CRFB, é de índole extracontratual, uma vez que a referida norma menciona danos causados a “terceiros”, ou seja, pessoas que não possuem vínculo específico com o causador do dano. Dessa forma, a regra não se aplica aos danos causados às pessoas que possuem vínculo jurídico especial, contratual (ex.: empresas contratadas pelo Estado) ou institucional (ex.: servidores públicos estatutários), com a Administração Pública” (“OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1.365). [↑](#footnote-ref-12)
13. “A teoria do risco administrativo pressupõe que o Estado assume prerrogativas especiais e tarefas diversas em relação aos cidadãos que possuem riscos de danos inerentes. Em razão dos benefícios gerados à coletividade pelo desenvolvimento das atividades administrativas, os eventuais danos suportados por determinados indivíduos devem ser suportados, igualmente, pela coletividade. O ressarcimento dos prejuízos é efetivado pelo Estado com os recursos públicos, ou seja, oriundos das obrigações tributárias e não tributárias suportadas pelos cidadãos. Dessa forma, a coletividade, que se beneficia com a atividade administrativa, tem o ônus de ressarcir aqueles que sofreram danos em razão dessa mesma atividade. Trata-se da adoção do princípio da repartição dos encargos sociais, vinculado ao princípio da igualdade (isonomia)” (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1.367) [↑](#footnote-ref-13)
14. TEPEDINO, Gustavo; *et al*. Fundamentos do direito civil: volume 4 responsabilidade civil. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. [↑](#footnote-ref-14)
15. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 781. [↑](#footnote-ref-15)
16. Um dos principais autores a advogar a necessidade de aplicação do prazo trienal do art. 206, §3º, V do Código Civil para que a Fazenda Pública não tivesse um regime piorado em relação ao particular é Leonardo Carneiro da Cunha, com base especialmente no art. 10 do Decreto nº 20.910/32, que prevê que “O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, pp. 123-127) [↑](#footnote-ref-16)
17. Para uma discussão da epistemologia – tradicional e nova – do Direito Administrativo veja-se MENDONÇA, José Vicente Santos de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 179-198, jan/abr. 2014. [↑](#footnote-ref-17)
18. A rigor previsão idêntica já se encontrava presente no antigo Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 52, §3º, “a”, incluído pelo Decreto-Lei nº 2.348/87. [↑](#footnote-ref-18)
19. Seminal nesse sentido o texto MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos. *In*: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano Azevedo. Direito administrativo e seus novos paradigmas. Fórum: Belo Horizonte, 2012. [↑](#footnote-ref-19)
20. ESTORNINHO, Maria João. A Fuga para o Direito Privado. Contributo para o Estudo da Atividade de Direito Privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1996. [↑](#footnote-ref-20)
21. Naturalmente, como toda legislação que trate de uma matéria tão complexa, a Nova Lei de Licitações é marcada pela tensão permanente de manutenção e rompimento com o paradigma anterior, tendo por exemplo, mantido em larga medida a disciplina das cláusulas exorbitantes constante da Lei nº 8.666/93. [↑](#footnote-ref-21)
22. Assim, por exemplo, o conhecido texto SUNDFELD, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os clips e os negócios. Revista de direito público da economia, v.5, n. 18, abr. 2007 [↑](#footnote-ref-22)
23. Assim, enquanto a Lei nº 8.666/93 previa como hipótese de dispensa de licitação “para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”, a Nova Lei de Licitações é enfática ao prever, em seu art. 51 que “Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei [Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha], a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários”. [↑](#footnote-ref-23)