



## PARECER Nº 255/2021

Processo: **3198/2020**

Descrição: **RESCISÃO CONTRATUAL E A PROCURA DE OUTRO IMÓVEL QUE EFETIVAMENTE ATENDA AS NECESSIDADES DA INSTITUIÇÃO**

Solicitante: **(P) KELLY CHRISTINA VERAS OTACIO**

Apensado: 5975/2020

### I. DO RELATÓRIO

Dispensou parcialmente o relatório, remetendo àquele apresentado na manifestação de fase 24, na qual esta Assessoria Jurídica Sistêmica solicitou diligências e teceu sugestões.

Na fase 25.1, o Exmo. Primeiro Subdefensor Público-Geral juntou ofício encaminhado ao Engenheiro Civil Rausenn Campos Alves – CONFEA – CREA 1214746136, responsável pelo Laudo de Avaliação da SINFRA, solicitando reunião presencial “com o objetivo de prestar esclarecimentos sobre a metodologia utilizada no Laudo de Avaliação nº 105/2020/SACID, que foi utilizado para instruir o procedimento administrativo nº 3198/2020”.

**Já na fase 25.2, passou a se manifestar acerca de cada uma das solicitações mencionadas na fase 24, melhor fundamentando a escolha do imóvel e esclarecendo que o Engenheiro Civil Rausenn Campos Alves – CONFEA – CREA 1214746136 compareceu pessoalmente em seu gabinete e “prestou gentilmente todas as informações que lhe foram perguntadas, mantendo sua convicção quanto aos critérios adotados”.**

Em relação ao ponto 3.2. da manifestação desta Assessoria Jurídica Sistêmica, determinou que fosse realizada “nova análise da compatibilidade, após a retificação do Estudo Técnico Preliminar, com as informações que foram produzidas depois da fase 7.2.” e deixou de acolher as sugestões para desconsideração do “Laudo do CRECI/MT,



Laudo da Coordenadoria de Infraestrutura Física e a Avaliação Mercadológica apresentada pela proprietária do imóvel”.

Quanto ao valor de condomínio, informou que “está em análise com a administradora do edifício”.

Em arremate, determinou que “após a realização do Projeto Básico os autos deverão ser encaminhados ao Gerente de Orçamento para certificação de disponibilidade orçamentária”.

Em cumprimento às determinações do Exmo. Primeiro Subdefensor Público-Geral, a **COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA FÍSICA, na fase 26, juntou aos autos Estudo Técnico Preliminar** atualizado com as informações que foram produzidas depois da fase 7.2.

**Já na fase 32, o Exmo. Primeiro Subdefensor Público-Geral juntou aos autos proposta atualizada** e determinou novas retificações no Projeto Básico, bem como o posterior encaminhamento dos autos para a COORDENADORIA DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE informar se há disponibilidade orçamentária para a locação.

Diante disso, a COORDENADORIA DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE declarou, na fase 35, que **HÁ DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA** para atendimento da contratação da locação, inclusive valores de condomínio e IPTU.

Após a COORDENADORIA DE AQUISIÇÕES E CONTRATOS encaminhar os autos à Gerência de Licitação “para ajustar o Projeto Básico, nos termos do art. 98, da Portaria nº 1016/2020/DPG, conforme tratativas, com urgência” (fase 39), **fora juntado novo Projeto Básico na fase 40.2 e minuta do contrato na fase 41.**

**Ato contínuo, na fase 42, o Exmo. Primeiro Subdefensor Público-Geral apresentou manifestação complementar à outra de fase 25.2.**

Assim, informou que: i) o detalhamento constante na Avaliação Mercadológica de Imóvel - CRECI/MT será levado em conta para a decisão de locação do imóvel; ii) a



Administração Superior não se sente obrigada a adotar cegamente como parâmetro somente laudos que contenham normas da ABNT.

Afirmou que entende “plenamente demonstrada a vantajosidade econômica para a Administração Pública”, e teceu comparativo com os preços praticados pela locadora para outro ente público, o qual pode ser resumido no quadro abaixo:

	<b>Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária de Cuiabá/MT (contrato nº 233/2019)</b>	<b>Defensoria Pública de Mato Grosso (proposta)</b>
Valor do m <sup>2</sup>	R\$ 43,50 (térreo)	R\$ 46,29 (térreo) + R\$ 28,45 (pavimentos)
Área do imóvel	200m <sup>2</sup> (térreo)	725,25m <sup>2</sup> (térreo) + 5.753,99m <sup>2</sup> (pavimentos)
Características	Lateral “escondida”, sem visibilidade	Área central do térreo

Destacou a Autoridade Superior ainda que “o referido contrato da Secretaria de Habitação foi celebrado no ano de 2019, ou seja, já se passaram dois anos e houve mudança no mercado imobiliário, isso significa que os valores que hoje estamos praticando são mais vantajosos do que aqueles de dois anos atrás”.

Por fim, encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica, “para análise e parecer final sobre as alterações realizadas no ETP, no projeto básico e análise da regularidade da Minuta do Contrato de Locação de fase 41”.

*É o relatório.*

## **II. ANÁLISE TÉCNICA**

*Ab initio*, cumpre observar que o Acórdão TCU n. 1479/2019 – Plenário traz importantes indicações de como um processo de locação que tenha a Administração como locatária dever ser realizado. *In verbis*:



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. **recomendar**, com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, tendo em vista as competências estabelecidas nos arts. 9º do Anexo I do Decreto 9.745/2019, que adote medidas com vistas à:

9.1.1 definição das competências das organizações públicas federais envolvidas na locação de imóveis, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis e responsabilidades por esse processo de trabalho, bem como mecanismos de avaliação e controle;

9.1.2 elaboração de procedimentos e documentos auxiliares necessários para que, em relação às locações de imóveis, sejam disciplinados, dentre outros assuntos:

9.1.2.1 a **metodologia para seleção adequada do modelo de locação a ser efetuado**, considerando, ao menos, os custos com mudança e a restituição de imóveis, bem assim a demonstração do custo-benefício favorável no tocante à contratação de serviços condominiais inclusos nos contratos de locação imobiliária, quando aplicável;

9.1.2.2 a **interpretação adequada do termo “atendimento ao público”**, consoante as atribuições e necessidades específicas de cada órgão, **para a escolha de imóveis em bairros e/ou regiões específicas**, conforme disposto no art. 3º, § 2º, do Decreto 7.689/2012;

9.1.2.3. o **conteúdo mínimo dos editais de chamamento público, e seus anexos, além de boas práticas para a divulgação de tais documentos**;

9.1.2.4. definição dos estudos preliminares (EPs) em processos de contratação para locações de imóveis; e

9.1.2.5. a definição acerca do momento em que o **laudo de avaliação patrimonial** do imóvel a ser locado será exigido, bem como o responsável por sua contratação; [...] (grifos nossos)

Dentre tais recomendações, é possível destacar: **a)** seleção adequada do modelo de locação a ser efetuado, considerando, ao menos, os custos com mudança, e restituição de imóveis, bem como o custo-benefício do pagamento de condomínio; **b)** interpretação adequada do termo “atendimento ao público”, para a escolha de imóveis em bairros e/ou regiões específicas; **c)** utilização do chamamento público como instrumento adequado para demonstração da unicidade do imóvel; **d)** utilização do laudo de avaliação na avaliação do preço de mercado.

Passamos a analisar o cumprimento desses requisitos no caso em tela.

### **III SELEÇÃO ADEQUADA DO MODELO DE LOCAÇÃO A SER EFETUADO, CONSIDERANDO, AO MENOS, OS CUSTOS COM MUDANÇA, E**



## RESTITUIÇÃO DE IMÓVEIS, BEM COMO O CUSTO-BENEFÍCIO DO PAGAMENTO DE CONDOMÍNIO

Segundo a nova redação trazida pelo *caput* do art. 20 da LINDB pela Lei nº 13.655/2018, o Gestor Público não decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as *consequências práticas da decisão*.

O parágrafo único desse mesmo art. 20, por sua vez, estabelece que o Gestor deverá motivar sua decisão demonstrando a **necessidade** e a **adequação** da medida imposta, inclusive **em face das possíveis alternativas**.

*In verbis:*

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Na fase 26 dos presentes autos, consta ETP formulado pela COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA FÍSICA - CIF, no qual se afirma que **“não existe no presente momento outro imóvel que atenda a todas as necessidades da Instituição, conforme elencado nas justificativas e requisitos”**.

Nesse documento, em que se observa terem sido visitados diferentes imóveis, consta ainda afirmação da referida Coordenadoria no sentido de que **“o imóvel a ser apresentado é o que atualmente apresenta o melhor custo/benefício a esta Instituição”**.

Ocorre que não há, nos autos, demonstração dos critérios utilizados para a fixação dos valores de locação. Sequer é possível analisar se foram considerados os elementos mínimos mencionados no Acórdão TCU n. 1479/2019 – Plenário, quais sejam: i) custos da mudança e da restituição de imóveis; e ii) custo-benefício do pagamento de condomínio.



Destarte, a fim de atender às boas práticas mencionadas no Acórdão TCU nº 1479/2019 – Plenário, bem como ao art. 20 da LINDB, **OPINO** que comprove nos autos que a contratação em tela se demonstra **necessária e adequada** em face das **possíveis alternativas**. Para tanto, deverão ser considerados os elementos mínimos mencionados no Acórdão TCU n. 1479/2019 – Plenário, quais sejam: **i) custos da mudança e da restituição de imóveis; e ii) custo-benefício do pagamento de condomínio.**

Nesse ponto, **SUGIRO**, inclusive, que sejam colacionados aos autos estudos técnicos e econômicos (ex.: memórias de cálculo, relatórios, fotografias etc.) capazes de demonstrar que a **alternativa de manter os Núcleos nos imóveis onde estão não atenderia ao melhor interesse público.**

## II.I.I DOS CUSTOS DA MUDANÇA E RESTITUIÇÃO DE IMÓVEIS

No que tange especificamente aos **custos da mudança e restituição de imóveis**, observa-se que a minuta contratual de fase 41 apresenta variação no valor da contratação durante o período aproximado de 08 (oito) meses. *In verbis*:

8.1. O valor da contratação será da seguinte forma:

**8.1.1.** Após o prazo de 90 (noventa) dias da assinatura do contrato de locação, será efetuado o pagamento no valor de **R\$ 32.878,80** (trinta e dois mil oitocentos e setenta e oito reais e oitenta centavos);

**8.1.2. Segundo mês** após o primeiro pagamento o valor será de **R\$ 65.757,61** (sessenta e cinco mil setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos);

**8.1.3. Terceiro mês** após o primeiro pagamento o valor será de **R\$ 98.636,41** (noventa e oito mil seiscentos e trinta e seis reais e quarenta e um centavos);

**8.1.4. Quarto mês** após o primeiro pagamento o valor será de **R\$ 131.515,21** (cento e trinta e um mil quinhentos e quinze reais e vinte e um centavos);

**8.1.5. Quinto mês** após o primeiro pagamento o valor será de **R\$ 164.394,01** (cento e sessenta e quatro mil trezentos e noventa e quatro reais e um centavos);

**8.1.6. Sexto mês** após o primeiro pagamento o valor será de **R\$ 197.272,83** (cento e noventa e sete mil duzentos e setenta e dois reais e oitenta e três centavos).

**8.2. O valor mensal da locação após o sexto mês será R\$ 197.272,83** (cento e noventa e sete mil duzentos e setenta e dois reais e oitenta e três



centavos).

**8.3. O valor mensal correspondente ao condomínio será de R\$ 27.212,80** (vinte e sete mil duzentos e doze reais e oitenta centavos).

**8.4. O valor correspondente ao IPTU é de R\$ 142.188,80** (cento e quarenta e dois mil cento e oitenta e oito reais e oitenta centavos). Ressaltando que os índices são atualizados a cada ano.

**8.5.** Os valores constantes neste instrumento são com base na proposta da locadora, bem como demaistratativas.

Da leitura das cláusulas 8.1.1 a 8.2 da minuta contratual, infere-se que elas foram elaboradas considerando a necessidade de **adequação do imóvel** em tela. Vale registrar que essa adequação é objeto do **Procedimento nº 9160/2020**.

Antevendo os **RISCOS de atraso na adequação do imóvel e de consequente duplicidade de pagamento de alugueres, OPINO** pela necessidade de alteração das cláusulas 8.1.1 a 8.2, para que passem a prever que: **a. durante todo o período da adequação do imóvel (Procedimento nº 9160/2020) não haverá qualquer pagamento da locatária à locadora; b. havendo mudança parcial da locatária para o imóvel, serão realizados pagamentos proporcionais à locadora.**

De outro giro, cumpre observar que o art. 35 da Lei do Inquilinato prevê que “Salvo expressa disposição contratual em contrário, as benfeitorias **necessárias** introduzidas pelo locatário, ainda que não autorizadas pelo locador, bem como as **úteis**, desde que autorizadas, serão indenizáveis e permitem o exercício do direito de retenção”.

Ante isso, **OPINO** pela necessidade de prever o direito de retenção, por parte da locatária, de todos os valores pagos pela adequação do imóvel (Procedimento nº 9160/2020), excetuados os valores de eventuais benfeitorias voluptuárias. Desde logo, OPINO que seja previsto índice de reajuste desses valores, o qual, SUGIRO, seja o mesmo que corrige os aluguéis. Vale **RESSALTAR** que a previsão do direito de retenção aproximaria a presente locação da figura contratual denominada *built to suit* (art. 47-A da Lei nº 12.462/2011), em que o locador realiza reforma substancial no imóvel que servirá à Administração.

Caso não seja este o entendimento do Gestor, subsidiariamente **SUGIRO** que sejam revisadas as redações das cláusulas 8.1.2. a 8.2, caso a cláusula 8.1.2. diga respeito ao **mês subsequente ao primeiro pagamento.**



Nesse ponto, **RESSALTO** que a atual redação da cláusula 8.1.2., fala em “Segundo mês após o primeiro pagamento”. Ilustrando essa expressão, acaso o primeiro pagamento ocorresse em **janeiro**, nada seria pago no primeiro mês após o pagamento (**fevereiro**) e novo valor seria pago somente em no “segundo mês após o primeiro pagamento” (**março**).

## II.I.II DO CUSTO-BENEFÍCIO DO PAGAMENTO DE CONDOMÍNIO

Para além do valor mensal da locação, a **minuta do contrato** ora em apreço (fase 41) atribui à locatária obrigações pelo pagamento de: **a)** condomínio, no valor mensal de **R\$ 27.212,80**; e de **b)** IPTU, no valor anual de R\$ 142.188,80, que corresponderia a um montante mensal de **R\$ 11.849,06**.

Ocorre que, segundo os incisos VII, VIII e X, do art. 22, da Lei do Inquilinato, **o locador é obrigado a:**

Art. 22 [...]

VII - **pagar as taxas de administração imobiliária, se houver, e de intermediações**, nestas compreendidas as despesas necessárias à aferição da idoneidade do pretendente ou de seu fiador;

VIII - **pagar os impostos e taxas, e ainda o prêmio de seguro complementar contra fogo, que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel**, salvo disposição expressa em contrário no contrato;

[...]

X - **pagar as despesas extraordinárias de condomínio.**

Parágrafo único. Por despesas extraordinárias de condomínio se entendem aquelas que não se refiram aos gastos rotineiros de manutenção do edifício [...]

Diante disso, **OPINO** pela retificação da CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS IMPOSTOS E TAXAS na minuta do contrato acostada na fase 41, para que a locadora passe se responsabilizar pelas despesas mencionadas nos incisos VII, VIII e X, do art. 22, da Lei do Inquilinato.

Nesse ponto, **RESSALTO** que, em razão das dimensões a serem contratadas (725,25m<sup>2</sup> térreo + 5.753,99m<sup>2</sup> pavimentos), tais despesas poderão produzir grande impacto financeiro a esta Instituição.





## **II.II INTERPRETAÇÃO ADEQUADA DO TERMO “ATENDIMENTO AO PÚBLICO”, PARA A ESCOLHA DE IMÓVEIS EM BAIRROS E/OU REGIÕES ESPECÍFICAS**

Por razões de facilidade de acesso ao público alvo, entende-se razoável a restrição de regiões na locação de imóvel pela Administração Pública. Nesse sentido já dispunha o art. 3º, §2º, do Decreto nº 7689/2012.

Visando afastar a hipótese de direcionamento da contratação e violação aos art. 3º, §1º, I e art. 7º, §§5º e 9º, ambos da Lei 8.666/93, no entanto, **OPINO que tal restrição deve ser devidamente justificada, de modo a demonstrar que ela não se caracteriza como excessiva, desnecessária ou exclusiva.**

## **II.III UTILIZAÇÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO PARA DEMONSTRAÇÃO DA UNICIDADE DO IMÓVEL**

Prevalece na doutrina e na jurisprudência que o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, deverá ser utilizado tão somente quando devidamente demonstrado no processo administrativo que o imóvel é o **único** que atende o interesse da Administração.

No caso dos autos, verifica-se, no ETP de fase 26, afirmação da COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA FÍSICA no sentido de que diferentes imóveis foram visitados e que **“não existe no presente momento outro imóvel que atenda a todas as necessidades da Instituição, conforme elencado nas justificativas e requisitos”** e que **“o imóvel a ser apresentado é o que atualmente apresenta o melhor custo/benefício a esta Instituição”**.

Em que pesem tais afirmações, esta parecerista não pode deixar de alertar ao Gestor que, segundo farta jurisprudência dos Tribunais de Contas, nos casos em que não



seja realizado prévio procedimento licitatório para escolha de imóvel a ser locado pela Administração, deverá ser realizado o procedimento simplificado do **Chamamento Público**, para fins de comprovação da unicidade do imóvel.

Sobre esse tema, são valiosas as lições constantes no Parecer 92/2017/DECOR/CGU/AGU (peça 3, p. 12-15):

20. Aqui se chega ao chamamento público ou aviso de procura, procedimento que realça os princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

21. O chamamento vem ganhando espaço no setor público e consiste num procedimento preliminar de pesquisa de mercado. Não é fase nem nova modalidade de licitação pública. Serve para orientar o gestor na tomada de decisão e confere mais transparência às contratações diretas.

22. Convém ressaltar que a prática é comum no setor privado. Outros termos são usados na seara privada [*Request for Proposal, Request for Information e Request for Quotation*], mas o escopo é o mesmo: pesquisar os fornecedores e os serviços disponíveis para posteriormente poder celebrar o melhor contrato.

(...)

24. Neste momento, vale recordar que a própria Lei nº 8.666/93 contém preceito destinado às compras que sugere a adoção de práticas similares às do setor privado. Trata-se do art. 15. III, da Lei nº 8.666/93: "Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado".

(...)

26. O Exmo. Sr. Procurador Federal Luis Gustavo Montezuma Herbster também defende chamamento público (aviso de procura) e a possibilidade de dispensa de licitação após tal procedimento:

A utilização do aviso de procura como instrumento de gestão eficaz

O aviso de procura tem demonstrado ser um eficaz instrumento de gestão tendente a dar maior publicidade e transparência ao processo de compra/locação de imóvel pelos entes públicos, não obstante a possibilidade de contratação direta. Consiste em procedimento de consulta ao mercado imobiliário onde a administração informa, através de edital publicado em periódicos de grande circulação, o seu interesse em comprar/locar imóvel localizado em determinada região e com certas exigências de infraestrutura.

**No ponto, não se deve olvidar que as exigências contidas no aviso de procura devem respeitar o disposto no art. 3º, §1º, 1 e art. 7º, §5º e § 9º da Lei 8.666/93, que proíbem a indicação de características excessivas, desnecessárias e exclusivas. Do contrário, o instrumento serviria para o indevido direcionamento da contratação.**



**A mencionada prática de gestão traz dupla vantagem à Administração: em primeiro, aumenta a transparência e o controle do processo de seleção do imóvel, na medida em que abre a possibilidade dos ofertantes e demais cidadãos questionarem administrativamente ou, mesmo, judicialmente a escolha final do imóvel: depois, contribui para a escolha do imóvel mais apto às necessidades do órgão, uma vez que aumenta o leque de possibilidades diante da oferta de mais imóveis, quando comparado com a busca realizada somente pela administração.**

(...)

Nesse contexto, entendemos que o aviso de procura é um eficaz instrumento de gestão nos processos de compra e locação de imóveis pela Administração, contribuindo sobremaneira para uma maior transparência/controlado dos atos dos gestores, bem como para a ampliação das ofertas de imóveis, o que necessariamente deságua em melhores contratações. [HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. Interpretação e aplicação do art. 24, X da Lei nº8.666/93. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3590, 30 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24316>>. Acesso em: 29 ago. 2017]

27. Vale apenas complementar o raciocínio desenvolvido nos artigos citados para esclarecer que a realização de licitação também é possível, posto que não se pode olvidar que tecnicamente as hipóteses de dispensa não retiram do gestor a possibilidade de licitar.

28. Destarte, o chamamento público para a prospecção do mercado imobiliário antes da configuração da inexigibilidade, da dispensa ou da realização da licitação pública aparece como um procedimento recomendável para a Administração Pública. (grifamos)

Face ao exposto, **OPINO** pela utilização do **chamamento público**, procedimento especial e simplificado que tem o condão de resguardar a **transparência** e o **controle** do processo de seleção do contrato mais **vantajoso** para a Administração Pública.

Acaso seja realizado esse procedimento simplificado, desde logo OPINO que eventuais características que possam ser entendidas como excessivas, desnecessárias ou exclusivas deverão ser excluídas, a fim de afastar a hipótese de indevido direcionamento da contratação e violação aos art. 3º, §1º, I e art. 7º, §§5º e 9º, ambos da Lei 8.666/93, in verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da proposta mais **vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será



processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**

(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

**I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo,** inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

...

Art. 7º [...]

**§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável,** ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

[...]

**§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.** (grifos nossos)

## **II.IV UTILIZAÇÃO DO LAUDO DE AVALIAÇÃO NA AVALIAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO**

No caso em tela, o Laudo de Avaliação nº 105/2020SACID - SINFRA/MT (fase 18, fl. 21) apresenta um valor máximo de locação de **R\$ 117.233,04**, enquanto a **minuta do contrato** (fase 41) prevê que “O valor mensal da locação após o sexto mês será **R\$ 197.272,83**”.

Ocorre que a compatibilidade de preço com o mercado deve ser averiguada mediante **laudo de avaliação oficial** (Acórdão nº 790/2014-Tribunal Pleno. Processo nº 7.330-0/2013).

Nessa senda, cumpre **DESTACAR** ao Gestor que, apesar de a ABNT não se caracterizar como entidade pública, tampouco emitir normas cogentes, a **jurisprudência**



entende que “O laudo de avaliação ou parecer técnico de avaliação mercadológica deverá atender criteriosamente as normas da ABNT”<sup>1</sup> (Decisão nº 618/VAS/2016-TCE/MT).

Nesse sentido, o “Manual de Avaliação de Imóveis do Patrimônio da União”<sup>2</sup> conceitua **Laudo de Avaliação** como sendo “**o relatório técnico elaborado por engenheiro de avaliações, em conformidade com a NBR 14.653, para avaliar o bem**”.

Coaduna com a necessidade de laudo que observe a regulamentação geral acerca da avaliação de imóveis o Parecer nº 291-15, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA:

No que diz respeito ao conteúdo e a metodologia de elaboração do LAUDO, cumpre observar a regulamentação geral acerca do assunto, no caso, a ABNT NBR-14653, Normas Brasileiras – Avaliação de Bens: Imóveis Urbanos, que visa complementar os conceitos, métodos e procedimentos gerais para os serviços técnicos de avaliação de imóveis urbanos.

De igual sorte, no âmbito federal, a Procuradora DANIELA SILVA BORGES vem recomendando que o Administrador “requeira (e contrate) a avaliação do imóvel pretendido junto a uma entidade considerada “idônea” pelo TCU para realizar esse tipo de avaliação, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal”<sup>3</sup>. *In verbis*:

Inicialmente, cumpre esclarecer que trago este processo para apreciação nesta oportunidade apenas no que se refere às propostas preliminares formuladas pela Unidade Técnica, em especial no que se refere à requisição à Caixa Econômica Federal de laudo de avaliação do imóvel locado pelo Cade 2. Ao meu ver, justifica-se a adoção dessa medida, pelos seguintes motivos:

- a) há suspeitas - não comprovadas - de que o valor de locação do imóvel pelo Cade tenha sido superfaturado, conforme noticiou o Correio Braziliense em matéria que deu início a este processo;
- b) em suas justificativas, **o ex-Presidente do Cade, Sr. Gesner José de Oliveira Filho, trouxe aos autos cinco laudos de avaliação, todos da lavra de empresas privadas**, elaborados em datas posteriores ao contrato de locação

<sup>1</sup> A Norma NBR 14.653 é aquela que trata da avaliação de bens.

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/publicacoes/publicacoes-sobre-patrimonio-da-uniao/arquivos/2018/manual-de-avaliacao-de-imoveis-2018-versao-impressa.pdf>. Acesso em 22/06/2021.

<sup>3</sup> BORGES, Daniela Silva. Os requisitos legais para a compra ou locação direta de imóvel, por dispensa de licitação, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/40230/os-requisitos-legais-para-a-compra-ou-locacao-direta-de-imovel-por-dispensa-de-licitacao-segundo-a-jurisprudencia-do-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em 22/06/2021.



firmado entre o Cade e a empresa Stylos Engenharia Ltda, os quais comprovariam que o preço da locação estaria em conformidade com os preços de mercado (o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, determina que a avaliação da compatibilidade com os preços de mercado seja prévia à contratação);

**c) consoante lembrou a Unidade Instrutiva, este Tribunal ‘tem ressaltado a notória idoneidade da Caixa Econômica Federal para emitir laudos da espécie’, inclusive, tendo o Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, quando da relatoria do TC 475.209/1995-8 (cf. Decisão 343/97-Plenário, Sessão de 11/06/1997), que tratou de caso semelhante, manifestado o entendimento de que, para definição do valor do imóvel de que se cuidava, ‘a avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal - CEF parecer ser a única confiável como parâmetro’.**” (TCU. Decisão nº 89/2002. Primeira Câmara. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. DOU 05/04/2002). (grifos nossos)

Isso posto, vale também **REITERAR** que o TCU já manifestou preferência por **laudos de avaliação realizados por órgãos públicos para mitigar o risco de avaliações que prejudiquem a Administração ou um particular em relação a potencial concorrente.** Vejamos:

[...] considerando a importância que possuem tais laudos de avaliação – visto que serão os balizadores para identificação do preço de mercado [...], **mister se faz que tais avaliações sejam preferencialmente realizadas por órgãos públicos [...] para mitigar o risco de avaliações que prejudiquem a União [...], ou mesmo que prejudique um particular em relação a outro potencial concorrente.** Idealmente, dever-se-ia até serem obtidos dois laudos para cada imóvel avaliado, a fim de melhor compreensão do valor real de mercado de cada imóvel. (TCU – Consulta 02571520178) (grifos nossos)

Ante o exposto, **REITERO** a sugestão de que, na avaliação da compatibilidade de preço com o mercado, sejam desconsiderados os documentos que aparentemente não atendem a regulamentação geral acerca da avaliação de imóveis (ABNT NBR-14653), **quais sejam:**

- i) o **Relatório de Avaliação de Valor de Mercado - Coordenadoria de Infraestrutura Física da DP/MT** (fase 13);
- ii) a **Avaliação Mercadológica de Imóvel - CRECI/MT** (fase 18); e
- iii) o **Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica para Locação**, apresentado pela **proprietária do imóvel** (fase 19) – também merece ser desconsiderado em atenção aos Princípios da Impessoalidade e da melhor busca pelo Interesse Público.



No mesmo sentido, SUGIRO que seja desconsiderado o comparativo de preços praticados pela locadora para outro ente público (fase 42), uma vez que este também não atende a regulamentação geral acerca da avaliação de imóveis (ABNT NBR-14653).

## **II.V DA PRÉVIA CERTIFICAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA CUSTEAR TODAS AS DESPESAS ENVOLVIDAS NA CONTRATAÇÃO**

Na fase 35 dos autos, verifica-se que, em atenção ao art. 42, parágrafo único, da LRF, a Gerência de Programação e Execução Orçamentária declara que “há disponibilidade orçamentária para atendimento da contratação em tela”.

Considerando que a contratação em tela envolve despesas a serem executadas em exercícios futuros, no entanto, OPINO que seja inserida cláusula contratual prevendo que “A vigência do contrato fica condicionada à existência de créditos orçamentários para o exercício em que ocorrerão as despesas”.

Ademais, em atenção ao art. 167, II, da CF/1988, e ao art. 16, II, da LRF, OPINO pela necessidade de juntada de declaração do **Ordenador de Despesa** no sentido de que a presente despesa tem adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o PPA, LDO e LOA.

## **II.VI DA HABILITAÇÃO DA PARTE LOCADORA**

A Lei de Licitações define, em seus arts. 27 a 31, de forma taxativa, os critérios de habilitação exigíveis para a celebração de contratos pela Administração, os quais devem ser verificados tanto nas contratações precedidas de licitação quanto nos casos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade.



Essa conclusão não se altera diante da celebração de contratos de locação de imóveis (art. 62, § 3º, inc. I, da Lei nº 8.666/93), já que a comprovação de atendimento aos requisitos de habilitação não conflita com o regime jurídico de direito privado que rege os contratos de locação.

Diante disso, **OPINO** pela necessidade de juntada, aos autos, dos documentos de habilitação da parte locadora.

Nesse ponto, observe-se que o TCE/MT admite a **dispensa de documentos de habilitação**, a depender das peculiaridades do objeto a ser licitado<sup>4</sup>. Saliente-se, no entanto, que em todos os casos se revela **essencial a apresentação de habilitação jurídica**, uma vez que essa documentação possibilita o futuro contratado a praticar todos os atos da vida civil, inclusive firmar contratações com o Poder Público.

Quando o contrato administrativo for celebrado com **pessoa jurídica**, também será imprescindível a apresentação da prova de regularidade junto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Esse é o entendimento do TCE/MT:

Resolução de Consulta nº 39/2008 (DOE, 25/09/2008) e Acórdão nº 1.741/2005 (DOE, 09/11/2005). Licitação. Habilitação. Certidão Negativa de Débitos. Exigência da FGTS e do INSS. Outros documentos.

**Independentemente do valor** a ser adquirido e de outros requisitos legais, a Administração Pública deverá sempre exigir a Certidão Negativa de Débitos do INSS e FGTS quando se tratar de aquisição de **pessoa jurídica**, sendo que a exigência dos demais documentos de habilitação ocorrerá de acordo com as regras estabelecidas na Lei de Licitações, dependendo das peculiaridades do objeto a ser licitado. (grifou-se)

No mesmo sentido, a Súmula nº 09 do TCE/MT:

---

<sup>4</sup> Segundo Marçal Justen Filho (2014, p. 649-650), a par da previsão contida no § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/93, que autoriza a Administração a deixar de exigir certos documentos de habilitação em determinados casos, deve-se reconhecer a possibilidade de, em outras situações que não foram expressamente previstas pela lei, a Administração adotar a mesma faculdade, desde que demonstrado que os documentos dispensados são desnecessários para assegurar a execução satisfatória do objeto contratado.





A Administração Pública deve exigir a **prova de regularidade junto ao INSS e FGTS na contratação de pessoa jurídica**, tanto na fase de **habilitação** licitatória, quanto na **formalização** e na **execução** contratual, e também nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. (grifos nossos)

## **II.VII DA CERTIDÃO DO IMÓVEL**

No supracitado Parecer de nº 102/2008, o TCE/MT entendeu, ainda, pela obrigatoriedade de juntada da **certidão do imóvel do cartório de registro de imóveis competente**, para celebração de contrato de locação de bem imóvel em que a Administração é a locatária. Diante disso, OPINO pela necessidade de juntada desse documento aos autos.

## **III. DA ANÁLISE DA MINUTA**

No que tange especificamente à análise das cláusulas da minuta do contrato acostada na fase 41, cumpre trazer à baila a literalidade do art. 55 da Lei 8.666/1993, *in verbis*:

**Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:**

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;



- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (grifos nossos)

Da análise pormenorizada da minuta do instrumento a ser celebrado, verifica-se que constam todas as cláusulas necessárias a um contrato administrativo, nos termos do art. 55 da Lei 8.666/1993. Vale colacionar o *checklist* realizado:

Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	I - o objeto e seus elementos característicos;	CLÁUSULA PRIMEIRA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	CLÁUSULAS OITAVA, DÉCIMA, DÉCIMA PRIMEIRA E DÉCIMA QUINTA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	CLÁUSULAS DÉCIMA TERCEIRA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	CLÁUSULA NONA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	CLÁUSULAS QUINTA, SEXTA E DÉCIMA OITAVA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	VIII - os casos de rescisão;	CLÁUSULA DÉCIMA NONA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	CLÁUSULAS DÉCIMA NONA E VIGÉSIMA



Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	CLÁUSULAS SEGUNDA E VIGÉSIMA PRIMEIRA
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	CLÁUSULA QUINTA, ITEM 5.1.3
Artigo 55 da Lei nº 8.666/93	§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.	CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA

Para além das condicionantes mencionadas ao longo do presente parecer, **OPINO**, em atenção ao princípio da clareza, que:

- i) na CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA, a expressão “valor do contrato” seja melhor especificada, haja vista a diversidade de valores apresentados na CLÁUSULA OITAVA;
- ii) na CLÁUSULA OITAVA, seja esclarecido que o valor correspondente ao IPTU, de R\$ 142.188,80 (cento e quarenta e dois mil cento e oitenta e oito reais e oitenta centavos), é anual.

#### **IV – DO PARECER**

Ante o exposto, considerando as asserções de fato e de direito aduzidas, **OPINO** pela possibilidade de locação, por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/1993), do imóvel objeto da minuta de fase 41, situado na Avenida Historiador Rubens de Mendonça (Avenida do CPA), Bairro Bosque da Saúde, Cuiabá/MT, **DESDE QUE:**



1. Comprove-se nos autos que a contratação em tela se demonstra **necessária e adequada** em face das *possíveis alternativas*. Para tanto, deverão ser considerados os elementos mínimos mencionados no Acórdão TCU n. 1479/2019 – Plenário, quais sejam: **i) custos da mudança e da restituição de imóveis; e ii) custo-benefício do pagamento de condomínio.**

Nesse ponto, **SUGIRO**, inclusive, que sejam colacionados aos autos estudos técnicos e econômicos (ex.: memórias de cálculo, relatórios, fotografias etc.) capazes de demonstrar que a *alternativa* de **manter os Núcleos nos imóveis onde estão** não atenderia ao melhor interesse público;

2. A fim de evitar os **RISCOS de atraso na adequação do imóvel e de consequente duplicidade de pagamento de alugueres**, sejam alteradas as cláusulas 8.1.1 a 8.2, para que passem a prever que: **i) durante todo o período da adequação do imóvel (Procedimento nº 9160/2020) não haverá qualquer pagamento da locatária à locadora; e ii) havendo mudança parcial da locatária para o imóvel, serão realizados pagamentos proporcionais à locadora;**
3. Seja previsto o direito de retenção, por parte da locatária, de todos os valores pagos pela adequação do imóvel (Procedimento nº 9160/2020), excetuados os valores de eventuais benfeitorias voluptuárias. Ademais, **OPINO** que seja previsto índice de reajuste desses valores, o qual, **SUGIRO**, seja o mesmo que corrige os aluguéis.

Nesse ponto, **RESSALTO** que a previsão do direito de retenção aproximaria a presente locação da figura contratual denominada *built to suit* (art. 47-A da Lei nº 12.462/2011), em que o locador realiza reforma substancial no imóvel que servirá à Administração.

Caso não seja este o entendimento do Gestor, subsidiariamente **SUGIRO** que sejam revisadas as redações das cláusulas 8.1.2. a 8.2, caso a cláusula 8.1.2. diga respeito ao **mês subsequente ao primeiro pagamento.**

Nesse ponto, **RESSALTO** que a atual redação da cláusula 8.1.2., fala em “Segundo mês após o primeiro pagamento”. Ilustrando essa expressão, acaso o primeiro pagamento ocorresse em **janeiro**, nada seria pago no primeiro mês após



o pagamento (**fevereiro**) e novo valor seria pago somente em no “segundo mês após o primeiro pagamento” (**março**);

4. Na minuta do contrato acostada na fase 41, seja retificada a CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS IMPOSTOS E TAXAS, para que a locadora passe se responsabilizar pelas despesas mencionadas nos incisos VII, VIII e X, do art. 22, da Lei do Inquilinato.

Nesse ponto, **RESSALTO** que, em razão das dimensões a serem contratadas (725,25m<sup>2</sup> térreo + 5.753,99m<sup>2</sup> pavimentos), tais despesas poderão produzir grande impacto financeiro a esta Instituição;

5. A restrição de regiões na locação de imóvel pela Administração Pública seja devidamente justificada, de modo a demonstrar que ela não se caracteriza como **excessiva, desnecessária** ou **exclusiva**;
6. Seja realizado o **chamamento público**, procedimento especial e simplificado que tem o condão de resguardar a **transparência** e o **controle** do processo de seleção do contrato mais **vantajoso** para a Administração Pública (segue anexo a este parecer exemplo de *Aviso de Chamamento Público*).

Acaso seja realizado esse procedimento simplificado, desde logo **OPINO** que eventuais características que possam ser entendidas como **excessivas, desnecessárias** ou **exclusivas** deverão ser excluídas, a fim de afastar a hipótese de indevido **direcionamento da contratação** e violação aos art. 3º, §1º, I e art. 7º, §§5º e 9º, ambos da Lei 8.666/93;

7. Na avaliação da compatibilidade de preço com o mercado, sejam desconsiderados os documentos que aparentemente não atendem a regulamentação geral acerca da avaliação de imóveis (ABNT NBR-14653), quais sejam:
  - a. o **Relatório de Avaliação de Valor de Mercado - Coordenadoria de Infraestrutura Física da DP/MT** (fase 13);
  - b. a **Avaliação Mercadológica de Imóvel - CRECI/MT** (fase 18); e
  - c. o **Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica para Locação**, apresentado pela **proprietária do imóvel** (fase 19) – também merece ser desconsiderado em atenção aos Princípios da Impessoalidade e da melhor busca pelo Interesse Público.



8. Outrossim, seja desconsiderado o comparativo de preços praticados pela locadora para outro ente público (fase 42), uma vez que este também não atende a regulamentação geral acerca da avaliação de imóveis (ABNT NBR-14653);
9. Seja inserida cláusula contratual prevendo que “A vigência do contrato fica condicionada à existência de créditos orçamentários para o exercício em que ocorrerão as despesas”;
10. Seja juntada de declaração do **Ordenador de Despesa** no sentido de que a presente despesa tem adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o PPA, LDO e LOA (art. 167, II, da CF/1988, e ao art. 16, II, da LRF);
11. Sejam juntados os documentos de habilitação da parte locadora;
12. Seja juntada da **certidão do imóvel do cartório de registro de imóveis competente** (Parecer de nº 102/2008, o TCE/MT).

Em arremate, **DESTACO** que havendo dispensa com base no art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993, esta deverá ser comunicada, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para **ratificação e publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos (art. 26, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993).

É o parecer, que ora submeto à apreciação da Autoridade Superior, para decidir conforme julgar conveniente.

Cuiabá/MT, 25 de junho de 2021.

JACQUELINE  
BITTENCOURT  
MARQUES:02527602550

Assinado de forma digital por  
JACQUELINE BITTENCOURT  
MARQUES:02527602550  
Dados: 2021.06.26 19:30:20  
-04'00'

**JACQUELINE BITTENCOURT MARQUES**  
*OAB-MT 29.239/B - Matrícula nº 101049*  
*Assessoria Jurídica Sistêmica*