



Parecer AJU-SMFA nº 067/2021

PROCESSO: 01-017.225/21-10

ASSUNTO: Contrato de locação de imóvel não-residencial

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

Data da Emissão: 17/03/2021

EMENTA:

**LOCAÇÃO DE IMÓVEL – DISPENSA DE LICITAÇÃO –
ARTIGOS 24, INCISO X E 62 DA LEI N. 8.666/93 –
ARTIGO 47-A DA LEI N. 12.462/11 – LEI N. 8.245/91 –
VIABILIDADE DE CONTRATAÇÃO HÍBRIDA
(LOCAÇÃO-OBRA-SERVIÇOS) – POSSIBILIDADE.**

I – RELATÓRIO

A Gerência de Formalização e Acompanhamento de Contratos solicita a esta Assessoria Jurídica análise e parecer quanto ao procedimento que visa a locação de imóvel com inclusão de reformas e serviços de zeladoria, nos termos do inciso X do artigo 24 da Lei nº. 8.666/93 c/c o artigo 47-A da Lei nº. 12.462/11, bem como da Lei nº. 8.245/91 a ser celebrado entre o Município de Belo Horizonte e a empresa Carabetti Locações de Imóveis LTDA.

Trata-se da locação de imóvel de uso não residencial do tipo prédio, situado na Avenida Alberto Cintra, número 71, Bairro União, Belo Horizonte/MG, com área total locada aproximada de 1.050,00 m² (mil e cinquenta metros quadrados), para funcionamento da Diretoria Regional de Assistência Social Nordeste (DRAS-NE).

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- Regularidade de construção e consonância com a lei de ocupação do solo, às fls. 05/09;
- Solicitação de documentação e justificativa para a locação, às fls. 10/15;
- Registro do imóvel comprovando a propriedade do mesmo, às fls. 38V/39;
- Documentação de identificação do locador e contrato social, às fls. 42 e 77/82;
- Regularidade fiscal e trabalhista, às fls. 43/46;
- Declaração de inexistência de fato impeditivo para locação e de posse do imóvel; às fls. 48;
- Pesquisa de mercado, às fls. 50/53;
- Autorização de crédito - CCG, à fls. 54/56;;



- Declaração, em observância à Lei Complementar nº. 101/00, afirmando a adequação orçamentária e financeira do gasto, à fl. 57;
- Proposta do proprietário, às fls. 112;
- Termo de Referência, às fls. 60/75;
- Justificativa de dispensa de licitação e autorização da Subsecretaria de Administração e Logística para a contratação, às fls. 84/85;
- As 02 (duas) vias do contrato, às fls. 86/153.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nos dados constantes do processo administrativo em análise e nas informações fornecidas pela Gerência de Formalização e Acompanhamento dos Contratos, passamos a nos manifestar.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece o princípio da obrigatoriedade de licitação para a Administração Pública.

As obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública são contratadas mediante processo de licitação, conforme determina o inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República de 1988.

Todavia, a legislação admite que em algumas hipóteses a licitação não seja realizada. Isso ocorre diante de determinadas situações que flagrantemente impossibilitam a competição (inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, da Lei 8.666/93) ou, por outro lado, ainda que a mesma possa ocorrer, naquelas em que legislador tenha resolvido não torná-la obrigatória (dispensa de licitação, prevista no art. 24, da Lei 8.666/93).

São casos em que a Administração celebra contratos diretos, isto é, contratos não precedidos de licitação. Tais casos se apresentam como exceção à obrigatoriedade geral de realizar licitação.

No caso em questão, pretende a Administração a locação de imóvel não residencial com inclusão de reformas e serviços de zeladoria pelo período de 120 (cento e vinte) meses, a partir de sua assinatura, para funcionamento da Diretoria Regional de Assistência Social Nordeste (DRAS-NE).

É possível a contratação pretendida, através de dispensa de licitação, conforme dispõe o artigo 24, inciso X, da nº. Lei 8.666/93 c/c o artigo 47-A da Lei n. 12.462/11, *in verbis*:



Lei n. 8.666/93:

Art. 24 – É dispensável a licitação:

(...)

X – 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.

Lei 12.462/11:

Art. 47-A - A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.

Vale destacar que a própria Lei n. 8.666/93 determina a regra do direito privado para locações de imóveis por parte da Administração Pública:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 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;

Nesse sentido, transcreve-se o entendimento sumulado pela Procuradoria Geral do Município:

SÚMULA Nº 06 PGM:

Os contratos de locação de imóvel, firmados com a Administração Pública no âmbito do Município de Belo Horizonte, nos moldes do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93 serão regidos predominantemente por normas de direito privado e não se sujeitam às



restrições temporais entabuladas no art. 57 da Lei 8.666/93, por força do disposto no inciso I do § 3º do art. 62 da Lei nº 8.666/93.

Nesse viés, vale destaque a Lei n. 8.245/91 que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos, em especial:

Art. 1º A locação de imóvel urbano regula - se pelo disposto nesta lei:

(...)

Art. 3º O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo (...)

(...)

Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei.

Cita-se o Egrégio Tribunal de Contas da União nos quesitos para locação de imóvel:

O Tribunal de Contas da União exigiu ao menos duas condições indispensáveis para realizar a dispensa de licitação destinada à aquisição ou locação de imóvel, nos seguintes termos: Para se promover a dispensa de licitação destinada à aquisição ou locação de imóvel, a norma impõe a observância de pelo menos duas condições essenciais, dentre outras: 1ª) necessidade de instalação e localização; e 2ª) avaliação prévia para se apurar a compatibilidade do preço com o valor de mercado. Essas condições devem ser aferidas de forma harmônica no contexto da lei de licitações, levando-se em consideração todos os princípios e preceitos, para evitar interpretações distorcidas (Decisão nº. 343/1997, Plenário, rel. Min. Carlos Átila)" (apud, apud, Justen Filho, Marçal - Comentários à lei de licitações e contratos administrativos/Marçal Justen Filho. - 12. Ed. - São Paulo: Dialética, 2008 - p. 308).

O Tribunal de Contas da União também aponta a viabilidade de locação de imóvel no modelo "sob medida", desde que, dentre outros requisitos, seja demonstrada a vantajosidade para a Administração Pública:

GRUPO I – CLASSE III – Plenário - TC 046.489/2012-6

SUMÁRIO: CONSULTA. CONTRATOS BUILT-TO-SUIT OU DE "LOCAÇÃO SOB MEDIDA". QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ART. 24, INCISO X, DA LEI Nº 8.666/1993. CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES. APLICABILIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO SOMENTE



EM CASOS EXCEPCIONAIS DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

(...)

3. Após o exame da matéria, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) lançou instrução de mérito à Peça nº 3, que foi acolhida na íntegra pelo dirigente da unidade (Peça nº4), nos seguintes termos:

"(...) 3. A construção de imóveis conforme exigências do futuro locatário é conhecida mundialmente como build-to-suit e, para o serviço público, é uma modalidade de locação que permite contornar a indisponibilidade imediata de recursos para a aquisição, construção ou adaptação de imóveis para a instalação de seus órgãos ou entidades.

4. Um exemplo do uso de tal modalidade de locação pode ser identificado no serviço público norte-americano, onde a administração de tais contratos integra o rol dos serviços prestados pela General Services Administration (GSA), órgão daquele Estado encarregado dos negócios imobiliários do governo. Uma característica marcante dos contratos de locação build-to-suit firmados pelo GSA é que uma parcela dos imóveis alugados para o governo acaba por ser adquirida numa espécie de leasing ao cabo de contratos de 20 a 30 anos de duração. Tais informações podem ser encontradas nos documentos disponíveis no sítio www.gsa.gov.

(...)

7. Primeiramente, quanto à aplicabilidade do art. 24, inc. X, da Lei 8.666/93 aos contratos de locação build-to-suit pretendidos pela Administração Pública, é necessário atentar para a redação do dispositivo legal, que aponta para três aspectos a considerar: a finalidade precípua da Administração, a seleção do local do imóvel e o valor contratual.

(...)

10. O Tribunal de Contas da União manifestou-se em decisão recente – Acórdão 3.935/2012-TCU-2ª Câmara – quanto à seleção de imóvel para locação com dispensa de licitação. Na ocasião, a unidade jurisdicionada foi orientada para que tal decisão fosse fundamentada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justificassem a opção pela locação de imóvel com terceiros,

(...)



14. É certo que o locador, no caso de contratos build-to-suit, introduziu no imóvel, por demanda do futuro locatário, uma série de benfeitorias julgadas necessárias por este último e, em alguns casos, até mesmo benfeitorias voluptuárias, além do projeto, o que aumenta os custos incorridos pelo locador na preparação do imóvel. Por esta razão, o locador pretende ser remunerado não somente pelo uso e pela fruição do imóvel, mas também gastos com sua customização e, conseqüentemente, o valor contratual do build-to-suit é maior que o valor de um aluguel convencional.

(...)

17. Assim, considerando que o imóvel pretendido seja empregado na finalidade precípua do órgão ou entidade pública contratante, considerando que sua localização seja comprovadamente aquela que proporciona o melhor atendimento dessa finalidade e considerando que reste comprovada a compatibilidade do valor da contratação com os valores do mercado imobiliário, conclui-se ser perfeitamente aplicável o inc. X, do art. 24, da Lei 8.666/93 à contratação de locação de imóvel a ser construído de acordo com parâmetros mínimos a serem estabelecidos por órgão da Administração Pública.

18. Em relação aos aspectos legais aplicáveis e às exigências técnicas necessárias para a celebração dessa modalidade de contrato da administração, a única distinção que se observa é que, diferentemente dos contratos de locação convencionais, nos quais a compatibilidade com os valores de mercado resta demonstrada por simples pesquisas de preços, nos casos de contratações build-to-suit, deve-se demonstrar que tal modalidade de contratação é mais vantajosa que a realização de benfeitorias em imóvel alugado, constatada a impossibilidade de suprir a demanda de outras formas, a exemplo da permuta.

19. Por fim, é importante ressaltar que o artigo 45-A da Lei 8.245/91 aponta que a customização precede o contrato de locação, de modo que, anteriormente à conclusão das obras, um contrato de promessa de locação seria o único instrumento a vincular as partes envolvidas, não acarretando qualquer ônus antecipado aos cofres públicos.

(...)

37. De qualquer sorte, fica evidente que a demonstração dos itens de serviço na planilha de custos deve ser bem detalhada e adequada, de modo a permitir que, inequivocamente, se possa avaliar a economicidade da contratação dessa locação sob medida.

38. Demais disso, na esteira da posição adotada pela unidade técnica, vê-se que a administração pública deve demonstrar nos autos do processo da contratação build to suit que a opção pela "locação sob medida" mostra-se, sob quaisquer circunstâncias,



mais favorável economicamente do que a adoção de outras ações institucionais, tais como, a realização de reforma para adequação de imóvel preexistente, próprio ou de terceiro, ou mesmo a realização de obra pública destinada à construção de prédio novo, em terreno da administração pública.

Nesse ponto, deve-se lembrar que, na licitação dispensável, a administração pública pode escolher entre realizar a licitação ou dispensá-la nas hipóteses exaustivamente apontadas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, mas tal escolha deve estar acompanhada da devida justificativa (motivação), em respeito ao disposto no art. 50, inciso IV e § 1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração federal.

46. Com base nesse artigo da Lei nº 9.784/1999, é que se vê que a administração pública deve demonstrar claramente o devido cumprimento de todos os requisitos previstos no art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, em especial, quanto à comprovação da compatibilidade do preço a ser contratado com o valor de mercado, bem assim que, na encomenda, a junção do serviço de locação (parte principal) com o de execução indireta de obra (parte acessória) apresenta economia de escala e que, por isso, tal locação sob encomenda não ofende o princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 23, § 1º, e no art. 15, IV, da Lei nº 8.666/1993.

*49. Por todas essas considerações, entendo que o TCU deve responder ao nobre Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho que, nos termos do art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c o art. 54-A da Lei nº 8.245/1991 (incluído pela Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012), a despeito de a realização de licitação dever ser a regra, admite-se excepcionalmente a contratação direta de "locação sob medida", em operação **built to suit**, por meio de licitação dispensável fundada no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, mas desde que, neste caso, a administração pública demonstre claramente que as necessidades de instalação e de localização condicionam a escolha de determinado imóvel e que o preço da locação se mostra compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, bem assim que a junção do serviço de locação (parte principal) com o de execução indireta de obra (parte acessória) apresenta economia de escala e que, por isso, tal locação sob encomenda não ofende o princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 23, § 1º, e no art. 15, IV, da Lei nº 8.666/1993, sem prejuízo de se destacar que tudo deve estar devidamente justificado nos autos do processo de licitação, em respeito ao art. 50, IV, da Lei nº 9.784, de 1999.*

(...)



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

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao nobre Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho que, nos termos do art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 54-A da Lei nº 8.245/1991 (incluído pela Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012), a despeito de a realização de licitação dever ser a regra, admite-se excepcionalmente a contratação direta de locação sob medida (operação built to suit), por meio de licitação dispensável fundada no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, desde que, além da observância das demais disposições legais aplicáveis ao caso, o terreno onde será construído o imóvel seja de propriedade do particular que será o futuro locador;

9.3. informar ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que, adicionalmente, a administração pública deverá demonstrar claramente que as necessidades de instalação e de localização condicionam a escolha de determinado imóvel e que o preço da locação se mostra compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, bem assim que a junção do serviço de locação com a eventual execução indireta de obra apresenta economia de escala e que, por isso, tal locação sob encomenda não ofende o princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 23, § 1º, e no art. 15, IV, da Lei nº 8.666/1993, sem prejuízo de se destacar que tudo isso deve estar devidamente justificado nos autos do processo de licitação, por meio de estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios, em respeito ao art. 50, IV, da Lei nº 9.784, de 1999, cabendo à administração pública fazer prova da legalidade dos atos e da regularidade da despesa pública perante os órgãos de controle financeiro, em obediência ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666/1993;

9.4. esclarecer, ainda, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que as contratações de locação sob medida de instalações prediais, inclusive de imóvel a ser construído de acordo com parâmetros mínimos estabelecidos por órgão ou entidade da administração pública, devem observar, também, as seguintes orientações:

9.4.1. caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação;

(...)

9.4.3. fundamentação da decisão pela locação sob medida baseada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem tal opção contratual, incluindo a necessidade de se demonstrar que, comprovada a impossibilidade de suprir a demanda por outras formas, a utilização da locação sob



encomenda mostra-se inequivocamente mais favorável economicamente do que a realização de reforma ou adequação em imóvel alugado sob a forma convencional;

O mesmo órgão de controle reforça a possibilidade de locação de imóvel com inclusão de obras, serviços e aparelhamento de mobiliário, como opções para a Administração Pública:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 041.024/2018-4

**AUDITORIA REALIZADA NA EXTINTA SPU. LOCAÇÕES DE IMÓVEIS DE
TERCEIROS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.
OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.**

RELATÓRIO

(...)

61. A Lei de Licitações e Contratos estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, incluindo locações, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

61.1. Especialmente no que tange aos processos relativos às locações, destacam-se os dispositivos abaixo:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, **locação de bens**, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

(...)

Art. 24. **É dispensável a licitação:**

(...)

X - 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;

61.2. Merece realce o fato de o legislador ter considerado a locação de bens (sejam móveis ou imóveis) como serviços.

(...)



61.4. De todo modo, não restam dúvidas de que os processos administrativos e os contratos que têm por objeto a locação de bens imóveis devem seguir os princípios administrativos insculpidos no caput do art. 37 da CF, bem como aqueles dispostos no art. 3º da Lei 8.666/1993, entre os quais os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa.

(...)

63. Outro diploma que merece destaque é a Lei 12.462/2011, a qual institui o RDC. Acerca das locações, esta lei dispõe:

Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.

(...)

64. O dispositivo supra trata das locações sob a modalidade built to suit (vide item 5.3 deste relatório), estendendo-lhes a possibilidade de contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade) prevista na Lei 8.666/1993.

65. Destacam-se ainda a Lei 8.245/1991, a qual dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, e o Código Civil (Lei 10.406/2002), que dispõe acerca da locação de bens nos arts. 565 a 578.

65.1. Sobre a Lei 8.245/1991, a equipe realça os seguintes dispositivos, acerca da duração do prazo contratual e das locações built to suit:

Art. 3º O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos.

(...)

Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei. (Incluído pela Lei 12.744, de 2012)

(...)

68. O caput do art. 37 da CF dispõe que toda a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O art. 70 da Carta Magna também dispõe acerca do princípio da economicidade, o qual é um dos objetos de fiscalização tanto do controle externo quanto do sistema de controle



interno de cada Poder.

(...)

70. Embora o art. 24 da Lei 8.666/1993 tenha conferido discricionariedade ao gestor público para optar por contratações diretas, os atos e decisões necessitam ser motivados, de forma a se permitir a verificação das causas que levaram a Administração Pública a agir.

(...)

71. Nesse sentido, entende-se que a escolha de um modelo de locação (tradicional, com serviços condominiais, built to suit e outros) deve ser justificada, com a demonstração da vantagem do modelo selecionado.

(...)

79. Mesmo que a decisão transcrita acima trate de serviços continuados, sobretudo os com dedicação exclusiva de mão de obra, a conclusão que se chega, por meio de analogia, é de que a APF pode optar por contratar serviços condominiais junto à locação do imóvel desejado, desde que demonstre, sob os pontos de vista técnico e econômico, a vantagem da sua opção.

(...)

82. Realça-se, também, o risco inerente à fuga ao procedimento licitatório em uma contratação com serviços inclusos junto à locação, porquanto a relação contratual junto à empresa prestadora dos serviços condominiais seria diretamente com o locador do imóvel, e não com a APF. Além disso, convém lembrar que os contratos regidos pela Lei 8.425/1991 não estão limitados ao prazo de sessenta meses disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

83. Dessa forma, a equipe conclui pela relevância do tema, sendo que a afirmação do benefício da contratação conjunta de serviços condominiais com a locação do espaço físico deve ser adequadamente comprovada nos autos do processo administrativo.

84. Nesse sentido, recomenda como boa prática que os estudos preliminares que demonstrem o custo-benefício positivo dessa escolha contenham elementos análogos àqueles descritos no art. 24 da IN - MPDG 5/2017, o qual elenca o conteúdo mínimo dos estudos preliminares relativos à contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a exemplo dos seguintes: necessidade da contratação; estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; estimativas de preços ou preços referenciais; e justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto.



(...)

107. *Em qualquer caso, as locações devem ser adequadamente planejadas, o que exige a elaboração de estudos preliminares que contemplem aspectos como a viabilidade técnica da contratação, as análises comparativas com outros modelos possíveis e a identificação, com clareza, dos elementos constitutivos da solução escolhida.*

(...)

122. *Evidentemente, em cenários complexos que envolvem múltiplas opções, a análise de uma decisão administrativa não deve estar adstrita ao exame de economicidade. Deve-se examinar, por exemplo, se a decisão do gestor foi efetiva, isto é, se foram atingidos os objetivos desejados. No caso de uma locação, por exemplo, é imprescindível a verificação se as demandas mapeadas foram atendidas, como áreas comuns, espaços diferenciados, etc. Também nesse mote serão procedidas as análises nesta sessão do presente relatório.*

(...)

VOTO

(...)

3. A equipe de auditoria verificou que existem, de modo geral, três modelos de locações: locação tradicional, facilities e built to suit. Na primeira, é locado apenas o espaço físico. Na segunda, além do espaço físico, são inclusos serviços (limpeza, administração predial, recepção, vigilância etc). No terceiro, o imóvel é customizado de acordo com as necessidades do locatário, com o investimento por parte do locador para adaptação do imóvel, que serão amortizados no aluguel.

(...)

13. *Conforme apontou a auditoria, a legislação (Lei 8.666/1993, Lei 12.462/2011, Lei 8.245/1991 e Decreto 7.689/2012) é lacônica a respeito dos procedimentos específicos para a locação de imóveis em que a APF seja a locatária, limitando-se a normas generalistas, a exemplo de: (i) dispor que os imóveis devem possuir preços compatíveis com o de mercado; (ii) vedar eventuais restrições a bairros ou regiões específicas; e (iii) possibilitar à APF firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial.*

14. *Dentro deste contexto, a equipe de auditoria realçou alguns pontos que entende que devem ser motivos de maior atenção por parte da APF, tanto normativa quanto operacionalmente, a saber: a opção do modelo de locação; a inserção de serviços condominiais na locação; a localização do imóvel a ser locado e, ainda, os custos*



inerentes à mudança de endereço.

15. Como ponderou a aludida equipe, a escolha do modelo de locação (tradicional, com serviços condominiais, built to suit e outros) deve ser justificada, com a demonstração da vantagem do modelo selecionado, o que não foi observado na amostra analisada. Assim, é necessária a realização de estudos preliminares que contemplem aspectos como a viabilidade técnica da contratação, as análises comparativas com outros modelos possíveis e a identificação, com clareza, dos elementos constitutivos da solução escolhida.

Conforme relatado pelo TCU existem, dentre outros, três modelos de locação: locação tradicional, facilities e built to suit. No presente caso, entendemos que a Administração Pública pode se beneficiar das particularidades do modelo de locação com facilities, bem como built to suit, onde além da locação do espaço físico, resta incluída a prestação de serviços, podendo ainda, ajustá-lo às suas necessidades por meio de reformas personalizadas.

Aponta ainda o Acórdão que a deliberação acerca do modelo de locação a ser firmado deverá ser devidamente fundamentada por meio de estudos preliminares que contemplem aspectos como a viabilidade técnica da contratação, análises comparativas com outros modelos, com clareza dos elementos constitutivos da solução escolhida.

Em documento às fls. 60/61 e 84, restou demonstrada a necessidade da locação em análise, nos termos da legislação citada e também do art. 44, inciso I, do Decreto nº. 10.710/01, para instalação da referida entidade da Administração Pública Municipal, conforme declara a autoridade competente, senão vejamos:

Em justificativa quanto à importância da locação do imóvel situado na Avenida Alberto Cintra, número 71, Bairro União, Belo Horizonte/MG, com área total locada aproximada de 1.050,00 m² (mil e cinquenta metros quadrados), enviada pela Diretora Regional de Assistência Social Nordeste (DRAS-NE) da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) conforme Termo de Referência fls. 60 a 75.

Em suma, o órgão justifica que a DRAS Nordeste ocupa atualmente um imóvel alugado na Avenida Cristiano Machado, 555 – bairro da Graça. O referido imóvel não possui janelas ou qualquer outra forma de ventilação natural. As únicas entradas de



circulação de ar ocorrem pela porta principal e por um portão localizado aos fundos do imóvel, chamado saída de emergência. Toda a climatização do imóvel é realizada por ar-condicionado, com mecanismo de resfriamento por meio de dutos, cujo maquinário é obsoleto e se encontra em condições precárias.

As salas de atendimento ao público não contam com qualquer tipo de ventilação, nem mesmo mecânica. Por necessidade de manter sigilo das informações compartilhadas em atendimento, bem como pelas recomendações do Código de Ética dos profissionais com formação em Serviço Social e Psicologia, os atendimentos não podem ser realizados com as portas abertas.

O local não possui acessibilidade, sendo o principal desafio a utilização dos sanitários e a participação em atividades grupais realizadas no andar superior do imóvel, cujo acesso só é possível por escadas, causando situações vexatórias às pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida.

(...)

Para avaliação técnica das condições do imóvel, a Gerência de Segurança do Trabalho, por meio de especialistas em medicina do trabalho, engenharia e análise técnica da segurança do trabalho realizou avaliação no imóvel, cujo relatório técnico conclui que: "Pelo exposto concluímos que não é possível a aplicação das medidas de segurança epidemiológicas sugeridas pelos instrumentos do item 1 nas atividades de atendimento ao público, principalmente nas salas de atendimento individual.

O imóvel que se pretende locar, motivação da elaboração do presente Termo de Referência está localizado na Avenida Alberto Cintra, próximo à Av. Cristiano Machado, região de grande circulação de ônibus e próximo à estação do MOVE, sendo o local de fácil acesso e locomoção.

A estrutura construtiva é vertical, possuindo 7 andares, não havendo a estrutura de galpão, característica da vasta maioria dos imóveis para locação comercial na região.

Toda a estrutura predial conta com janelas bilaterais o que facilita a circulação e renovação do ar e ao mesmo tempo contribui para mitigar a propagação do Coronavírus.

O local também conta com espaço acessível para realização de atividades coletivas, sendo uma das premissas basilares para o Trabalho Social com famílias, atividade preponderante na política de assistência social em sua integralidade, também permite o cumprimento das legislações atinentes à temática da inclusão.



Conforme pesquisa realizada pela Diretoria Central de Contratos o valor médio para imóveis correlatos na região é de R\$ 49,70 (quarenta e nove reais e setenta centavos) por metro quadrado, no entanto o imóvel será locado pelo valor mensal de R\$ 44,00 (quarenta e quatro reais) por metro quadrado já incluídos o aluguel, os móveis e a manutenção, demonstrando a vantajosidade da contratação.

O valor do metro quadrado para a locação será de aproximadamente R\$ 40,00 (quarenta reais) por metro quadrado referente ao aluguel, acrescido de R\$ 4,00 para despesas de manutenção e conservação do imóvel (Zeladoria), totalizando o valor mensal de R\$46.200,00 (quarenta e seis mil e duzentos reais) e o valor anual de R\$ 554.400,00 (quinhentos e cinquenta e quatro mil e quatrocentos reais), tendo em vista que a área locada é de aproximadamente 1.050,00 m² (mil e cinquenta metros quadrados).

Alia-se à pesquisa de mercado a justificativa de vantajosidade juntada às fls. 85:

Ressalta-se que a DRAS-NE apresentou, por meio do anexo 7 do presente contrato, o quadro resumo da vantajosidade orçamentária-financeira da locação. Em suma, caso o Município fosse adquirir o mobiliário e adequar o imóvel, teria-se a despesa de R\$ 6.801.960,14 (seis milhões oitocentos e um mil novecentos e sessenta reais e quatorze centavos), enquanto que nos moldes da locação proposta esta mesma despesa seria de R\$ 5.040.000,00 (cinco milhões e quarenta mil reais). Gerando uma economia no período da locação de R\$ 1.761.960,14 (um milhão setecentos e sessenta e um mil novecentos e sessenta reais e quatorze centavos), demonstrando a viabilidade da locação.

Reforça-se que as regras de locação, conforme artigo 62 da Lei n. 8.666/93 e Súmula 06 PGM anteriormente citados, regem-se pelos princípios da autonomia da vontade das partes e da liberdade contratual aplicáveis aos particulares em geral, em destaque a Lei do Inquilinato, como se percebe na leitura instrutiva do Dr. Hércules Guerra, Procurador do Município de Belo Horizonte:

Ademais, conforme destacado pela Súmula nº 06 da Procuradoria Geral do Município, os contratos de locação de imóvel firmados com a Administração Pública Municipal serão regidos predominantemente por normas de direito privado (art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93), sendo possível, pois, a adoção de modalidades múltiplas na locação de forma a atender o interesse público.

*Ainda que o art. 47-A da Lei nº 12.462/11, ao **facultar** à administração pública a formalização de contratos locatícios na modalidade built to suit não tenha previsto, expressamente, a possibilidade de se atrelar a concessão de serviços*



operacionais de manutenção do prédio, isso não significa que o poder público não possa adotar tal prática, tendo em vista o caráter privado que rege as relações locatícias, marcada pela autonomia da vontade e discricionariedade das partes no estabelecimento das cláusulas contratuais.

A rigidez, geralmente prevista no âmbito jurídico administrativo, não se amolda no campo contratual no caso de determinadas relações administrativas, (...), razão pela qual podemos afirmar que a locação de imóvel pela Administração Pública é relação regida pelo Direito Privado, aplicando-se no que couber, o disposto nos artigos 55 e 58 a 61 da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual tais contratos caracterizam-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas como um contrato da administração.

Destarte, a Administração Pública poderá celebrar um instrumento híbrido, utilizando-se de normativas conferidas pela via privada e, observando concomitantemente, as limitações trazidas pelo regime jurídico público e as prerrogativas indisponíveis do poder público, no caso respeitadas diante da comprovação da efetividade e vantajosidade da modalidade de locação adotada.

Tendo em vista os elementos constantes nos autos, pode-se afirmar que a opção pela utilização da locação built to suit, atrelada a serviços operacionais reveste-se de caráter econômico e vantajoso para a Administração, tornando a locação com elementos mesclados entre os modelos apresentados a opção mais efetiva para o caso concreto.

Sendo assim, têm-se que as obrigações propostas a exemplo: mobiliário a ser adequado, manutenção em geral, prazos de reposição do aparelhamento, distinção do valor de aluguel e de zeladoria, respeitaram toda a legislação elencada com a devida responsabilização do gestor/fiscal do contrato pelo interesse e erário públicos.

Desta forma, compreende-se preenchidos os requisitos expostos na legislação e jurisprudências citados em relação à finalidade da locação e vantajosidade econômica.

Quanto ao prazo de 120 (cento e vinte) meses de vigência do contrato, entendemos sua perfeita regularidade, nos termos do artigo 3º, na Lei nº. 8.245/91, que permite a locação por qualquer prazo.

De acordo com a cláusula segunda do contrato, sua vigência será a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos da legislação supracitada, sendo o pagamento pela locação somente após a entrega das chaves para ocupação do imóvel.

O contrato de locação do imóvel, fls. 86/153, instrumento da contratação pretendida, estabelece com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas,



que definem os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, nos termos do art. 54, §1º, da Lei nº. 8.666/93.

Cumprindo as determinações do artigo 55, da Lei nº. 8.666/93, o contrato, em duas vias de igual teor, apresenta todas as cláusulas necessárias aos contratos firmados pela Administração Pública, com preceitos primários e secundários bem definidos.

Em relação às despesas com a execução do presente Contrato, tem-se que as mesmas correrão por conta dos recursos das dotações orçamentárias a elas correspondentes, devidamente aprovadas pela Câmara de Coordenação Geral, às fls. 54/56.

O locador encontra-se regular com as obrigações fiscais e trabalhistas.

Nos termos do art. 44 do Decreto n. 10.710/01, a autoridade competente dispensou os seguintes documentos:

Sem prejuízo da documentação mínima exigida fica dispensada no que prevê o item III (laudo de vistoria sobre o estado de conservação em que se encontra o bem, atestado por servidor), tendo em vista que o imóvel ainda será adequado para ocupação do órgão e o laudo será realizado na ocasião oportuna; dispensa do que prevê o item VI (baixa e regularidade da construção) conforme justificativa da SMPU fl. 05 e 06, cujo alvará tem validade provisória até 04/09/2022 e, também, a dispensa do que prevê o item VIII (certidão de registro imobiliário em nome do locador), conforme item 1.1 da 2ª alteração contratual que versa sobre a incorporação do imóvel objeto desta locação ao capital social da empresa apresentado à fl. 78, cujos sócios são as pessoas físicas que constam como proprietárias no registro que será atualizado com a referida incorporação, todos os itens do art. 44 do Decreto Municipal 10.710/01, em conformidade com §2, art. 44 do mesmo decreto.

Conforme já realçado no relatório do presente parecer, constam nos autos todos os documentos necessários para celebração da contratação direta para locação do referido imóvel.

É importante destacar que os atos de reconhecimento e ratificação da situação de dispensa de licitação, nos termos do artigo 26 da Lei nº. 8.666/93 e do artigo 66, §1º, inciso II do Decreto Municipal nº. 10.710/01 devem ser praticados pelas autoridades competentes, como condição para a eficácia dos atos.

Por fim, conclui-se que o processo licitatório, em análise, encontra-se devidamente instruído.

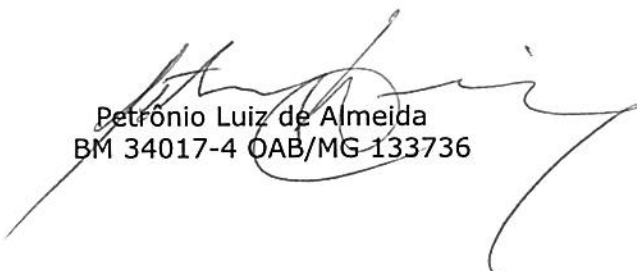


III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela possibilidade da contratação para a locação de imóvel de uso não residencial do tipo prédio com inclusão de reformas e serviços de zeladoria, situado na Avenida Alberto Cintra, número 71, Bairro União, Belo Horizonte/MG, com área total locada aproximada de 1.050,00 m² (mil e cinquenta metros quadrados), para funcionamento da Diretora Regional de Assistência Social Nordeste (DRAS-NE), por estar o presente processo regular e em consonância com as legislações pertinentes, em especial as Leis Federais nº. 8.245/91, Lei nº. 12.462/11 e nº. 8.666/93, e o Decreto Municipal nº. 10.710/01.

Esse é o parecer, salvo melhor juízo.

Belo Horizonte, 17 de março de 2.021.



Petrônio Luiz de Almeida
BM 34017-4 OAB/MG 133736

Aprovo o parecer: