



Parecer Jurídico n.º 535/2023 - PGDF/PGCONS

EMENTA: DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. Contratos da Administração. Locação de Imóvel. Contratação direta. Prorrogação de vigência. Termo Aditivo. Lei 8.245/91 (Lei do Inquilinato). Decreto nº 33.788/12. Art. 24, X c/c art. 54 e art. 62, § 3º da Lei nº 8.666/93. Requisitos do Parecer Normativo nº 949/2012 e alterações do Parecer nº 607/2015/PRCON/PGDF. Precedentes da PGDF e da Corte de Contas.

1. Os contratos de locação em que a Administração Pública figure como locatária, regem-se predominantemente pelas normas de Direito Privado, mormente a Lei Federal n.º 8.245/91, que dispõe sobre locação de imóveis urbanos, e o Código Civil, caracterizando-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas como um contrato da administração.

2. A vigência desse tipo de contrato não se submete ao limite temporal do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, mas as prorrogações devem ser formalizadas e justificadas, observados os requisitos legais e infralegais, nos termos do opinativo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Exma. Sra. Secretária de Estado de Saúde, por meio do Ofício Nº 9502/2023 - SES/GAB (125806216), objetivando análise e manifestação jurídica acerca da prorrogação de vigência do Contrato n.º 042374/2020-SES/DF (51892149), firmado em 02/12/2020, entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde, e a empresa PAULO OCTAVIO HOTÉIS E TURISMO LTDA., cujo objeto é a locação de imóvel para instalação da unidade de Administração Central da Secretaria de Saúde, ou de interesse da SES/DF, por mais 36 (trinta e seis) meses, com início em 02/12/2023 e término em 02/12/2026, **no valor total de R\$ 40.774.669,46 (quarenta milhões, setecentos e setenta e quatro mil seiscientos e sessenta e nove reais e quarenta e seis centavos)**, com base no art. 62, § 3º, da Lei nº. 8.666/93 e art. 46, §1º, da Lei nº. 8.245/91.

Destaco, abaixo, os principais eventos do contrato:

O **primeiro termo aditivo**, firmado em 26/01/2021, teve por objeto a retificação da Cláusula Quarta - Do Valor, em razão de erro material durante a formalização (54899701);

O **segundo termo aditivo**, firmado em 22/06/2021, teve por objeto o ajuste na Cláusula Segunda - Do Objeto para a adequação da execução do contrato quanto aos valores do IPTU e aos custos relativos a energia elétrica, acrescendo o percentual de 10,312986%, com fundamento no art. 65, inciso I da Lei 8.666/93 (64433434).

O **terceiro termo aditivo**, firmado em 05/07/2022, teve por objeto a modificação do valor contratual em decorrência de reajuste contratual, no percentual de 5% (cinco por cento) (86908890), no valor Global de R\$ 1.833.475,84 (um milhão, oitocentos e trinta e três mil quatrocentos e setenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos), com aplicação a partir de 02/12/2021, nos termos do Art. 58, §1º c/c artigo 62, §3º, I, da Lei nº 8.666/93 e artigo 18 da Lei nº 8245, de 18 de outubro de 1991 (90219522).

O **primeiro termo de apostilamento** teve por objeto alteração do nome empresarial de: PAULO OCTAVIO HOTÉIS E TURISMO LTDA. para: PO 700 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA (96023386).

O **segundo termo de apostilamento** (102834857) teve por objeto a concessão de reajuste contratual no percentual de 5,90%, referente ao IPCA acumulado de 12 (doze) meses de novembro/2022, no valor de R\$ 2.271.676,78 (dois milhões, duzentos e setenta e um mil seiscentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos), com aplicação a partir de 02/12/2022.

Saliento, por oportuno, que esta manifestação possui caráter estritamente jurídico, não se imiscuindo em aspectos relacionados às características técnicas do objeto e avaliação de preços, bem como qualquer outro juízo de conveniência e oportunidade envolvida na contratação ou nas demais escolhas feitas pelo Administrador, por ser de inteira e exclusiva responsabilidade deste a análise do mérito administrativo.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal determina que as contratações no âmbito da Administração Pública sejam precedidas de procedimento licitatório, que possibilitará a melhor escolha para o ente público, resguardando o princípio da isonomia. A própria norma suprema excepciona tal regra por meio do art. 37, inciso XXI, o qual dispõe que "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

No caso dos autos, o contrato foi firmado através de contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, X, da Lei 8.666/93 e na Lei 8.245/91 (Lei do Inquilinato), *verbis*:

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.

Consabido, os contratos de locação em que a Administração Pública figure como locatária, regem-se predominantemente pelas normas de Direito Privado, mormente a Lei Federal n.º 8.245/91, que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos (art. 1º), e o Código Civil, caracterizando-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas, como um contrato da administração, sendo, no entanto, aplicadas subsidiariamente as normas de Direito Público, marcadas pela impessoalidade, para a formação do vínculo inicial.

O art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993 era uma hipótese de inexigibilidade de licitação incorretamente colocada topograficamente como hipótese de dispensa, como revelavam a doutrina e a jurisprudência.

Na Lei nº 14.133/2021, o tema foi corretamente descrito como uma hipótese de inexigibilidade, vejamos:

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.

(...)

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

De todo modo, embora não possa existir uma mistura entre o regime da Lei nº 8.666/1993 e o da Lei nº 14.133/2021, os requisitos, em essência, são bastante semelhantes:

- Avaliação prévia e adequação do preço ao mercado;
- Demonstração da singularidade do bem imóvel em atender as necessidades da Administração e lhe garantir uma vantajosidade;
- Inexistência de imóveis públicos disponíveis para a necessidade/finalidade;

Entretanto, existe uma diferença, *s.m.j.*, marcante e que acaba por trazer uma particularidade ao caso concreto. A Lei nº 8.666/1993, ao ainda inserir tal tipo de locação como dispensa, levou à construção de procedimentos de seleção para se justificar a escolha do fornecedor, através do que se poderia chamar de um tipo de credenciamento (relembrando que tal instrumento não existia na Lei nº 8.666/1993, porém passou a apresentar contornos elásticos para todo procedimento no qual se buscasse garantir uma maior impessoalidade na escolha). No regime da Lei nº 14.133/2021, entretanto, fica claro que, das duas, uma:

- **(1) O imóvel é singular ao interesse da Administração, pois possui características de instalações e de localização que tornam necessária sua escolha:** é hipótese de inexigibilidade de licitação e não caberia o socorro ao instituto do credenciamento (agora instrumento auxiliar **típico**), pois a hipótese não se enquadraria em nenhuma dos incisos do art. 79 da Lei de Licitações (fora hipóteses cerebrinas):

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de

contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

- **(2) Diferentes imóveis (ou seja, ao menos dois) possuem características de instalações e de localização aptas ao atendimento das necessidades da Administração:** nos termos do art. 51 da Lei nº 14.133/2021, deverá ser realizada a devida licitação:

Art. 51. Ressalvado o disposto no [inciso V do caput do art. 74 desta Lei](#), 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.

Tais menções são importantes para a necessária transição, que um dia deverá ocorrer entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, pois se facultaria ao gestor, ao invés de realizar um termo aditivo de prorrogação, adotar um procedimento de inexigibilidade baseado na Lei nº 14.133/2021, sempre se ainda confirmado que o imóvel é singular ao interesse da Administração, pois possuiria características de instalações e de localização que tornariam necessária sua escolha, o que não dispensaria os devidos estudos e hipóteses comparativas, além de se evitarem especificações excessivas à real singularidade da necessidade.

De todo modo, como a instrução dos autos segue a Lei nº 8.666/1993, a matéria é regulada no Distrito Federal pelo [Decreto n. 33.788/2012](#), o qual dispõe sobre os procedimentos para a locação de imóveis por órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, tendo inclusive revogado expressamente o Decreto n. 32.886/2011, que tratava das locações de imóveis pela Secretaria de Estado de Saúde.

Relativamente ao tema, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal emitiu o Parecer Normativo nº 949/2012- PROCAD/PGDF, com as alterações dadas Parecer nº 607/2015/PRCON/PGDF.

Tendo em consideração que os contratos de locação se submetem predominantemente às regras de direito privado, o prazo desses ajustes não deve se submeter à regra do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, conforme apreciado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU n. 170/2005-Plenário e no Acórdão TCU n. 1127/2009-Plenário. Cita-se, por oportuno, trecho deste último: "[...] *relativamente aos contratos de locação de imóveis em que a Administração Pública figura como locatária, que, pelo disposto no art. 62, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não se aplicam as restrições constantes do art. 57 da mesma Lei*".

A par do decidido pelo Tribunal de Contas da União, esta Casa possui alguns precedentes sobre o assunto: Parecer nº 1.306/2012-PROCAD, Parecer nº 421/2017 - PRCON/PGDF, Parecer nº 55/2019 - PGCONS/PGDF, Parecer nº 546/2020-PGCONS/PGDF, Parecer nº 162/2023 e nº 166/2023- PGCONS/PGDF.

No esteio do entendimento esposado no Parecer Normativo nº 949/2012, anota-se que as contratação direta para locação de imóveis atrai observância aos seguintes requisitos: **(i)** a necessidade do imóvel para o desempenho das atividades administrativas; **(ii)** a adequação do imóvel em questão (e somente dele) para a satisfação das necessidades da Administração; e **(iii)** a compatibilidade do preço exigido com aquele vigente no mercado, comprovado por laudo técnico prévio.

2.1 Da demonstração da necessidade do imóvel para o desempenho das atividades administrativas e da adequação do imóvel em questão (e somente dele) para a satisfação das necessidades da Administração

A contratação direta deve guiar-se pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente: moralidade, impessoalidade e eficiência. Assim, preferências subjetivas não podem subsistir, sob pena de acarretar responsabilidades criminais, civis e administrativas. Portanto, é necessário que conste dos autos justificativa detalhada para a escolha abreviada, com explicações formais sobre a necessidade daquele imóvel para o desempenho das atividades administrativas, cuja adequação satisfaça as necessidades da administração, evidenciando, sempre que possível, a vantajosidade da escolha.

Sobre o assunto, Marçal Justen Filho (2023, pág. 1037) ensina que: "*A ausência de licitação na hipótese de compra ou locação de imóvel é cabível nas hipóteses em que for inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado*". Acrescenta, ainda, que "*as características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha*".

Assim, quando a administração necessita de um imóvel para destinação específica, seja pela localização (ex: a instalação de uma UPA para atender a população daquela região) ou pela peculiaridade dos serviços que ali serão prestados, não há espaço para competição entre particulares, afastando-se a regra geral de licitar. No entanto, cabe ao administrador sempre considerar o interesse público e as especificidades do caso concreto.

No tocante à instalação do imóvel, deve o gestor indicar o tamanho mínimo de cada ambiente ou total, número de compartimentos, garagem, auditório, cozinha, acessibilidade a pessoa com dificuldade de locomoção, etc. Já com relação à localização, deve ser apresentada informações específicas que justifiquem a escolha do imóvel como: proximidade de outras repartições públicas, facilidade de acesso aos serviços de transporte coletivo, necessidade de instalação de serviço público em região deficitária ou com população de baixa renda, etc.

Nesse contexto, Marçal Justen Filho (2023, pág. 1038) salienta que "*Será cabível a contratação direta nas hipóteses em que se evidenciar que um determinado imóvel apresenta atributos altamente diferenciados em face dos demais. [...] Em alguns casos, a localização é a única e incomparável em face da Administração. Em outros, será a área útil disponível. Pode-se aludir às condições peculiares da construção, inclusive no tocante a fatores históricos, de estilo ou de natureza ambiental*".

2.2 A compatibilidade do preço exigido com aquele vigente no mercado, comprovado por laudo técnico prévio.

O Parecer Normativo nº 949/2012 indica que o valor do aluguel deve ajustar-se à média de mercado. Nesse ponto, incumbe ao gestor, dentro dos limites da razoabilidade, justificar os preços admitidos, sempre observância ao princípio da economicidade.

Com efeito, a Decisão TCDF nº 1392/2023, da lavra do Conselheiro Inácio Magalhães Filho, orienta ao gestor público que "*ao apresentar a análise dos preços ofertados e a justificativa do preço a ser contratado, o faça com maior detalhamento, dando ênfase às questões econômicas e justificando a escolha com comprovantes de que os preços estão de acordo com os referenciais de mercado, em respeito ao princípio da economicidade*".

Cabe dizer ainda, nos moldes delineados no Parecer nº 949/2012 - PROCAD/PGDF, alterado pelo Parecer Normativo nº 607/2015 - PRCON/PGDF, que "*o gestor público é competente para pesquisar o objeto a ser contratado, detalhá-lo, defini-lo escolhe-lo e cotar preços. Assim, a responsabilidade a respeito da regularidade da contratação direta na locação de imóveis, em especial quanto à especificação do objeto de forma impessoal e a avaliação da economicidade do preço, será,*

essencialmente, desse administrador (Pareceres nº 742/2012 e 591/2012 - ambos da PROCAD/PGDF)".

A compatibilidade do preço do aluguel com o valor de mercado deve ser chancelado por laudo de avaliação, sendo este um farol à Administração Pública para efeito de análise da presença da vantajosidade contratual.

Sobre o tema, vale dizer que a preferência conferida à Terracap para a elaboração de laudos de avaliação (Parecer Jurídico n.º 473/2022 - PGDF/PGCONS) não afasta a possibilidade que a Administração Pública, a par do que já é feito pela União e por outros entes da federação, disponha de outras vertentes oficiais para o mesmo fim (Parecer Jurídico n. 505/2023 - PGDF/PGCONS).

Nesse viés, a Secretaria de Estado de Saúde publicou a Portaria nº 436, de 27 de outubro de 2023 (125951803), que cria a Comissão Especial Permanente de Avaliação de Bens Imóveis no âmbito da SES/DF.

2.3 Análise da instrução processual:

Além do mais, com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão do gestor para a prorrogação do Contrato n.º 042374/2020, passa-se à análise dos seguintes requisitos:

I - Existência de um contrato de locação de imóvel vigente:

Verifica-se que o Contrato nº 042374/2020 (51892149), formalizado em 02/12/2020 (51892149), possui vigência de até 02/12/2023.

II - Previsão contratual de prorrogação de vigência;

A cláusula oitava prevê que o *"prazo de vigência do contrato será de 36 (trinta e seis) meses, a partir da data estipulada no instrumento contratual, nos termos do art. 51º, da Lei nº 8.245, de 1991, podendo, por interesse da Administração, ser prorrogado por períodos sucessivos"*.

III - Manifestação da Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal sobre a eventual disponibilidade de imóveis próprios para a finalidade proposta:

Em resposta ao Ofício nº 44/2023 - SES/SUAG/DACC/GACFA (112751445), a SEPLAD encaminhou o Ofício nº 186/2023-SEPLAD/SPLAN (114028663), indicando que *"atualmente não há imóvel edificado desocupado, pertencente ao Distrito Federal, para atendimento da demanda na área pretendida pela unidade"*.

IV - Justificativa acerca da necessidade do imóvel para o desempenho das finalidades precípuas da administração com a indicação das necessidades de instalação e localização que condicionem a sua escolha:

O Executor do Contrato, por meio do Relatório SEI-GDF n.º 14/2023 - SES/SAG (113005294), apresentou manifestação alusiva à vantajosidade da prorrogação.

Ainda, na ocasião, registrou concordância com os valores apresentados no Laudo de Avaliação nº 551/2023 (114603362).

V - Relatório prévio do Executor do Contrato sobre a execução do contrato e a adequação do imóvel, bem como se é favorável a continuidade do contrato e devida motivação:

Tais informações constam delineadas no Relatório SEI-GDF n.º 14/2023 - SES/SAG (113005294).

VI - Justificativa da área demandante acerca da necessidade da prorrogação do contrato para atendimento ao princípio do interesse público:

Neste quesito, é necessário que a área demandante, em regra, o superior hierárquico do executor do contrato, consolide as informações dos itens III, IV e V supracitados e avalie a adequação do imóvel locado, bem como a necessidade da prorrogação para atendimento ao interesse

público.

VII - Demonstração de que o preço do aluguel do imóvel é compatível com os preços de mercado, inclusive considerando eventual reajuste anual, de preferência por meio de laudo de avaliação para locação de imóvel elaborado pela Terracap:

A compatibilidade do preço de mercado foi levantada pelo laudo técnico da Terracap (114603362), subscrito em 26/05/2023, informando o seguinte, no tocante ao valor obtido:

"O valor total obtido na avaliação perfaz R\$ 670.000,00/mês (seiscentos e setenta mil reais ao mês). O intervalo de valores admissíveis em torno do valor arbitrado, referente ao valor de mercado para a locação anteriormente indicado, com base no item A.10 da NBR 14.653-2:2011, varia entre o mínimo de R\$ 599.807,23 (quinhentos e noventa e nove mil oitocentos e sete reais e vinte e três centavos) e o máximo de R\$ 792.798,71 (setecentos e noventa e dois mil setecentos e noventa e oito reais e setenta e um centavos)".

Não restou claro, na instrução, se o valor pretendido na prorrogação obedece esse teto máximo de R\$ 792.798,71 (setecentos e noventa e dois mil setecentos e noventa e oito reais e setenta e um centavos) ou se será realizada nova avaliação oficial que contemple particularidades para as quais a sistemática da Terracap não contém padrões, como mobiliário, *facilities*, etc.

Na União, a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 103, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2022, é mais abrangente quanto as diferentes modalidades de locação permitidas aos órgãos públicos e uma cláusula de abertura a novas possibilidades, no §2º do art. 3º (grifamos):

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre os procedimentos de seleção de imóveis para locação, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. A locação de imóveis deverá ser precedida de licitação, ressalvado o disposto no V do **caput** do art. 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 2º A formalização do contrato de locação de imóveis de que trata esta Instrução Normativa fica condicionada à prévia comprovação da autorização específica do Ministro de Estado da Economia, nos termos da Portaria nº 179, de 22 de abril de 2019, ou outra a que vier a substituí-la.

Modelos de locação

Art. 3º Os órgãos e as entidades poderão firmar contratos de locação de imóveis, observados os seguintes modelos:

I - locação tradicional: o espaço físico é locado sem contemplar os serviços acessórios, os quais serão contratados independentemente, como limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros;

II - locação com *facilities*: o espaço físico é locado contemplando os serviços para a sua operação e manutenção, como limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros; e

III - locação *built to suit* – BTS: 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, prevalecendo as condições livremente pactuadas no respectivo contrato e as disposições procedimentais previstas na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.

§ 1º A escolha da modelagem de que trata o **caput** deverá ser justificada no estudo técnico preliminar - ETP, o qual será fundamento para a

elaboração do termo de referência ou projeto básico, nos termos dos incisos XXIII e XXV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º Poderá ser contratado outro modelo que não os indicados no caput, desde que demonstrado, nos ETP, a vantagem e a viabilidade jurídica e econômica da solução escolhida, observados os procedimentos desta Instrução Normativa.

§ 3º Os modelos de que tratam os incisos II e III do **caput** poderão ser adotados de forma combinada, devendo ser justificada nos ETP a vantagem para a Administração.

Dessa forma, poder-se-ia albergar tal IN com fulcro no art. 187 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Idealmente, para que se evitem dúvidas jurídicas, tal IN poderia ser recepcionada por um Decreto do Poder Executivo ou aproveitado seu conteúdo substancial em normativo próprio, mas não existe impedimento do seu uso por analogia ou extensão, pois apenas disciplina hipóteses que decorrem do mesmo arcabouço legislativo, na medida em que o Direito Civil é de competência privativa da União (e portanto, com semelhantes hipóteses e possibilidades para qualquer ente federativo), bem como que as normas gerais de licitações e contratos também são as mesmas para todos os entes federativos, e não há nada, nesse aspecto, algo que torne discrepante o regime jurídico permitido ao Distrito Federal daquele permitido para a União. Mesmo o fato da IN disciplinar a Lei 14.133/2021 não a torna imprestável como parâmetro para procedimentos baseados na Lei nº 8.666/1993, pois apenas disciplina modelos e possibilidades que não se alteraram com a mudança do marco legal.

De todo modo, o valor da contratação deverá obedecer tal teto máximo da Terracap ou de nova avaliação oficial quanto ao valor da nua propriedade e teria que ser realizada a devida pesquisa de preços e avaliação quanto aos aspectos acessórios, além das devidas justificativas de vantajosidade para a Administração.

VIII - Manifestação formal do Locador quanto ao interesse na prorrogação do contrato:

O aceite está consubstanciado no documento SEI 116656995.

IX - Demonstração que o locador continua sendo o proprietário do imóvel, por meio de certidão de registro de propriedade do imóvel emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, com certidão de ônus ou termo de cessão de direitos sobre o imóvel, ou em situações excepcionais devidamente justificada e demonstrada que a administração pública não tem outro local para instalar serviço público destinado à atenção à saúde, comprovar que continua sendo titular legítimo da posse do imóvel por documentação hábil (§ 3º do art. 3º do Decreto nº 33.788/12):

Documentação não identificada nos autos.

Necessária, por tanto, a adequação da instrução.

X - Confirmação da regularidade jurídica do Locador com documentação atualizada, inclusive da pessoa jurídica, se imobiliária, e da pessoa física que irá firmar o termo aditivo como representante legal do locador (Contrato Social; Estatuto; Procuração; RG, CPF);

Consta dos autos procuração (116657676), balanço patrimonial (116660309), certidões (90210584), situação cadastral (90203413), contrato social (90203503).

Deve haver a complementação da documentação, tal como RG, CPF, devendo a área técnica responsável analisar a autenticidade, adequação e validade dos documentos apresentados em momento oportuno.

XI - Realização de vistoria técnica do imóvel para fins de avaliação das condições de segurança e de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais a ser realizada pela Diretoria de Vigilância Sanitária desta Pasta:

A Diretoria de Vigilância Sanitária emitiu o Relatório 56-05/2023 - PO700 (112918820), por meio do qual registra que, de acordo com os parâmetros sanitários avaliados no imóvel, não foram identificados irregularidades que impeçam o exercício das atividades administrativas da SES, concluindo, ainda, que o imóvel está apto para exercer as atividades propostas.

XII - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhado de memória de cálculo (art. 2º, I do Decreto nº 44.162/2023):

A Gerência de Planejamento Orçamentário em Saúde se manifestou por meio do Despacho SEI (117671633), apresentando, ainda, a estimativa de impacto orçamentário para o atual exercício financeiro e para os dois subsequentes, conforme tabela abaixo:

2023	R\$ 622.770,72 (seiscentos e vinte e dois mil setecentos e setenta reais e setenta e dois centavos)
2024	R\$ 13.591.556,52 (treze milhões, quinhentos e noventa e um mil quinhentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos)
2025	R\$ 13.591.556,52 (treze milhões, quinhentos e noventa e um mil quinhentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos)

Na ocasião, informou que a despesa é compatível com o Plano Plurianual - PPA 2020-2023 (Lei nº 6.490/2020 e alterações) e com a Lei Orçamentária Anual – LOA 2023 (Lei nº 7.212/2022), no sentido de ter conformidade com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos, bem como existir a previsão de Ação Orçamentária para a execução da demanda em ambos.

XIII - Declaração de disponibilidade orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte, natureza de despesa e valor no exercício que entrar em vigor, conforme modelo do Anexo I (art. 2º, II do Decreto nº 44.162/2023):

O Núcleo de Programação Orçamentária, por meio do Doc. id. 124697994, informa o seguinte:

Informamos que há adequação orçamentária na LOA de 2023, na presente data, para atender a despesas desta natureza, conforme abaixo: Programa de Trabalho: 10.122.8202.8517.0052 Natureza de Despesa Detalhada: 339039 10 Valor: R\$ 1.094.875,38 Fonte: 100000000 Contrato SIGGo: 042374 Objeto: Despesa com a Prorrogação do Contrato nº 042374/2020- SES/DF (51892149), Apostilamento 2º Reajuste (102834857), firmado com a empresa PO 700 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA.

IV - Declaração expressa do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual - LOA e compatibilidade com o Plano Plurianual - PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme modelo do Anexo II (art. 2º, III do Decreto nº 44.162/2023 e (art. 16, I e II, §§ 1º e 4º, da LRF):

Ausente ou não localizada.

XV - Declaração expressa do ordenador de despesas de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, dispondo sobre a origem dos recursos necessários para o custeio da despesa a ser criada ou aumentada, conforme modelo do Anexo III. (art. 2º, IV do Decreto nº 44.162/2023):

Ausente ou não localizada.

XVI - Autorização do Ordenador de Despesas para emissão das Notas de Empenho

para cobrir despesas, em conformidade com o Inciso I, Art. 30 do Decreto nº 32.598/2010:

Ausente ou não localizada.

VII - Minuta de termo aditivo para fins prorrogação.

A minuta acostada (124644128) possui conformidade legal e se está redigida no Termo Padrão nº 14/2002, aprovado pelo Decreto Distrital n. 23.287/02.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O termo aditivo deverá ser assinado pelas partes, sendo necessária a divulgação do extrato no DODF (art. 33 do Decreto nº 32.598/2010) como condição indispensável para a sua eficácia.

Nos termos da Lei nº 5.575/2015, as súmulas dos contratos e dos **aditivos** pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e **locações** celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do Distrito Federal com particulares devem ser publicadas no Portal da Transparência, as quais devem constar informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, da obra ou do serviço.

Além disso, é obrigatório o cadastramento dos contratos administrativos, bem como os respectivos termos aditivos, apostilamentos e termos de rescisão no Sistema de Gestão de Contratos - e-ContratosDF (art. 5º do Decreto nº 44.162/2023).

Outrossim, deverá a Administração observar os eventuais impedimentos decorrentes do Decreto nº 39.860/2019, não se mostrando pertinente o óbice se o vínculo é com órgão diverso, a não ser que se apure algum conflito de interesses específico, o que deverá ser justificado pela área técnica.

Por se tratar de contrato com natureza jurídica de direito privado, regido pela lei de locações, a vigência desse tipo de contrato não deve se submeter aos limites expostos nos artigos 5º e 6º do Decreto nº 44.613/2023, os quais tratam especificamente dos contratos celebrados com vigência por prazo indeterminado, como os de serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto, e dos credenciamentos.

De mais a mais, ainda que não seja viável ao órgão de assessoramento jurídico avaliar a pertinência das justificativas sobre as condições essenciais do imóvel, bem assim aquilatar o valor de mercado do bem, pode-se afirmar que, do ponto de vista formal, essas informações constam nos autos, cumprindo as exigências dos incisos I a XVII do art. 3º do Decreto n. 33.788/2012 e art. 24, X da Lei n. 8.666/93, com ressalva da necessidade de se providenciar as recomendações indicadas no presente opinativo.

Deverá, ainda, ser observada a Decisão nº 2935/2023 do E. Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo prudente colher da SES/CONT/ASDOC, manifestação quanto a situação atual do processo e se existe algum efeito suspensivo ao quanto assim decidido no dispositivo:

III – determinar à SES/DF que:

- a) disponibilize em seu sítio eletrônico informações relativas ao Processo SEI-GDF n.º 00060-00517222/2019-61, no prazo de 30 (trinta) dias;
- b) adeque o valor do Contrato n.º 042374/2020 em relação ao consumo de energia elétrica, deixando de realizar pagamento fixo mensal para essa rubrica, ante a viabilidade da aferição da despesa correspondente ao consumo real mensal relativo à área locada pela Pasta de Saúde, devendo, ainda, aplicar glosas atinentes aos valores pagos a mais durante a execução contratual, caso seja possível obter os registros pretéritos dos

consumos individualizados, dando conhecimento ao Tribunal sobre as medidas adotadas, no prazo de 30 (trinta) dias;

c) observe o disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto Distrital n.º 33.788/2012 na hipótese de se cogitar da prorrogação do Contrato n.º 042374/2020, o que poderá ser objeto de fiscalização futura por esta Corte de Contas;

d) doravante, em futuros procedimentos para locação de imóvel:

i) não restrinja, sem as devidas justificativas, a localização de imóvel a uma região específica do Distrito Federal;

ii) promova as devidas diligências e negociações com as empresas proponentes, buscando alcançar a melhor proposta para a Administração Pública;

iii) somente exija a existência de vagas de garagem mediante justificativa circunstanciada sobre a necessidade e o quantitativo almejado, à luz do princípio da economicidade;

IV – facultar à SES/DF e à empresa Paulo Octavio Hotéis e Turismo Ltda. a oportunidade de se manifestarem sobre o disposto no item III.b retro, no mesmo prazo de 30 (trinta) dias;

(...)

Por fim, anoto que todos os fatos narrados nos autos são dotados de presunção de veracidade e, portanto, foram considerados como base para fundamentação do presente opinativo.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da pretendida prorrogação contratual, com fundamento no art. 62, § 3º, da Lei nº. 8.666/93 e art. 46, §1º, da Lei nº. 8.245/91, desde que observados os apontamentos constantes neste opinativo, em especial:

i) demonstração que o locador continua sendo o proprietário do imóvel, por meio de certidão de registro de propriedade do imóvel emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, com certidão de ônus ou termo de cessão de direitos sobre o imóvel, ou em situações excepcionais devidamente justificada e demonstrada que a administração pública não tem outro local para instalar serviço público destinado à atenção à saúde, comprovar que continua sendo titular legítimo da posse do imóvel por documentação hábil;

ii) área técnica responsável analise a autenticidade, adequação e validade dos documentos apresentados;

iii) a congruência ao disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto Distrital n.º 33.788/2012, o que poderá ser objeto de fiscalização futura, consoante dispõe os termos da Decisão 2935/2023 - TCDF, em julgamento à Representação n.º 92/2020-CF;

iv) declaração expressa do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual - LOA e compatibilidade com o 27/10/2023, Plano Plurianual - PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme modelo do Anexo II (art. 2º, III do Decreto nº 44.162/2023 e (art. 16, I e II, §§ 1º e 4º, da LRF);

v) declaração expressa do ordenador de despesas de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, dispondo sobre a origem dos recursos necessários para o custeio da despesa a ser criada ou aumentada, conforme modelo do Anexo III. (art. 2º, IV do Decreto nº 44.162/2023);

vi) autorização do ordenador de despesas para emissão das Notas de

Empenho para cobrir despesas, em conformidade com o inciso I do art. 30 do Decreto nº 32.598/2010;

vii) autorização pela autoridade competente.

É o parecer, *sub censura*.

LUCAS TERTO FERREIRA VIEIRA

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS TERTO FERREIRA VIEIRA - Matr.0216804-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 02/11/2023, às 17:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=125818808)
verificador= **125818808** código CRC= **C0C44C59**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br

00020-00061964/2023-54

Doc. SEI/GDF 125818808



Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00060-00517222/2019-61

MATÉRIA: Administrativo

APROVO, COM ACRÉSCIMOS E RESSALVA, O PARECER Nº 535/2023 PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Lucas Terto Ferreira Vieira.

Relativamente à pesquisa de preço, impende rememorar o seguinte entendimento desta Casa Jurídica:

"(...) se o valor da locação apurado no LAUDO DE AVALIAÇÃO da TERRACAP for menor que o pactuado na última renovação do contrato de locação extinto, o Gestor Público deve tentar negociar com o proprietário Locador do imóvel para reduzir o valor do aluguel ao patamar fixado pela TERRACAP, caso contrário a Administração tem a alternativa de sair do imóvel e procurar outro menos oneroso aos Cofres Públicos. (...)." (Parecer nº 770/2018 - PGCONS/PGDF).

Nesse ponto, cabe mencionar, ainda, excertos do Parecer nº 871/2018 - PGCONS/PGDF, que menciona a orientação do eg. TCDF no sentido de haver preferência em relação aos laudos de avaliação da Terracap, que teriam presunção de legitimidade:

(...)

Pertinente citar precedente do e. TCDF sobre a matéria, no qual denota-se que há indicação indiretamente quanto à **preferência** do Laudo da TERRACAP para avaliação do imóvel para fins de locação:

Fonte: BOLETIM INFORMATIVO DECISÕES TCDF Nº 37/14 Sessões de 9 e 11 de dezembro

1.4. DECISÃO Nº 6383/2014. PROCESSO Nº 32396/2013. ICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO ATENDIMENTO DAS FINALIDADES PRECÍPUAS DA ADMINISTRAÇÃO. DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO. COMPATIBILIDADE DO PREÇO CONTRATADO COM O VALOR DE MERCADO. LAUDO DE AVALIAÇÃO DO CUSTO DA LOCAÇÃO DO IMÓVEL. COMPETÊNCIA REGIMENTAL DA TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. DIVERGÊNCIA DE VALORES ENTRE LAUDOS PARTICULARES E LAUDO OFICIAL PRODUZIDO PELA TERRACAP. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E IMPARCIALIDADE.

1. A TERRACAP possui competência regimental para produzir laudo de avaliação do custo de locação de imóvel no Distrito Federal destinado a subsidiar análise de compatibilidade de preço

com o valor de mercado, conforme exigência do inciso X, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993.

2. 'As presunções de veracidade e imparcialidade, próprias das manifestações do poder público, militam a favor de laudo de avaliação do custo de locação de imóvel produzido por entidade competente, sobretudo quando não se apontam equívocos metodológicos que maculem as análises mercadológicas efetuadas'.

Decisão por unanimidade" (*destaques do original*)

(...)

Desse modo, observo que, em linha de princípio, deve ser seguido o entendimento de adequar os preços à realidade encontrada pela Terracap. A abertura conferida pela eg. Corte de Contas parece repousar na avaliação técnica, devidamente justificada, de equívocos metodológicos na análise ali realizada.

Como essa avaliação é técnica, não cabe a esta Casa aquilatar a economicidade ou não dos preços em negociação, tampouco censurar o laudo da Terracap. Cuida-se, aqui, de mencionar os parâmetros jurídicos necessários a prevenir ações de controle em torno da economicidade do ajuste: o laudo é presumidamente válido e, por isso, a pretensão aqui aventada se condiciona à observância desse parâmetro. A eventual inadequação, ou equívoco dos cálculos e metodologias utilizadas no ajuste, deve ser apontada tecnicamente nos autos, caso se entenda pela correção de algum outro parâmetro.

Como bem lembra o parecer, "*Não restou claro, na instrução, se o valor pretendido na prorrogação obedece esse teto máximo de R\$ 792.798,71 (setecentos e noventa e dois mil setecentos e noventa e oito reais e setenta e um centavos) ou se será realizada nova avaliação oficial que contemple particularidades para as quais a sistemática da Terracap não contém padrões, como mobiliário, facilities, etc*".

Do mesmo modo, eventual prorrogação, para ser cabível, deve estar atrelada à cabal comprovação técnica da economicidade dos preços, ainda inexistente nos autos.

Quanto à sugestão de uso de parâmetros federais para a aferição de preços, baseada no art. 187 da Lei nº 14.133/2021, **faço ressalva ao parecer** porque o presente contrato é regido pela Lei nº 8.666/93 e, segundo o regramento estabelecido no art. 191 da própria nova lei de licitações, é "*vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso [entre as quais está a Lei nº 8.666/93]*".

No referente à instrução dos autos, quanto à habilitação da empresa, observo que as certidões apresentadas se encontram vencidas, consoante ID n. 90210584 e 116663677, devendo a consulente, previamente à assinatura do contrato, atualizá-las.

Verifico, também, singelos equívocos de ordem material, na fundamentação, no ponto "2.3 - Análise da instrução processual", onde se lê (...) item IV, leia-se (...) item XIV e no (...) item VII, leia-se (...) item XVII.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Procurador-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo em substituição



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 08/11/2023, às 16:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 09/11/2023, às 14:41, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=126461594)
verificador= **126461594** código CRC= **6E5D7C78**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Site - www.pg.df.gov.br