



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA		RA – SACI - SCLC – 007/2018
Referência/Assunto:	Auditoria nas Locações de Imóveis	
PROAD nº:	4007/2018	
Unidade Auditada:	Coordenadoria de Licitações e Contratos (CLC)	
Equipe de auditoria	Paulo Eduardo Silva de Abreu (líder) Patrícia Inês B. Gonçalves de Melo	

Introdução

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria – PAA 2018, aprovado pela Presidência deste Tribunal (Proad TRT6 nº 19.702/2017), alinhada ao objetivo estratégico deste Regional 2015-2020: Aperfeiçoar o planejamento e a gestão de recursos orçamentários, alinhando-os à estratégia.

O contrato de locação de imóvel não é um contrato administrativo típico. É regido pela Lei nº 8.245/1991, e de forma subsidiária pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos). Não se aplica a possibilidade de ajustes verbais e prorrogações automáticas por prazo indeterminado, conforme previsto no artigo 47 da lei do inquilinato.

A aquisição ou locação de imóveis pela Administração pode se enquadrar em hipótese de dispensa de licitação, com previsão no artigo 24, X, da Lei das Licitações, desde que atendidos determinados requisitos previstos no inciso. Eis o dispositivo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

X- para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua 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;

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Tal enquadramento ainda suscita alguns questionamentos. Segundo o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2.420/2015 – Plenário, parte da doutrina considera que a dispensa de licitação, com fulcro no artigo 24, X, da Lei 8.666/1993, configuraria situação de inexigibilidade, em razão da ausência de competitividade, pois apenas um único imóvel atenderia. Nesse sentido, têm-se os Acórdãos TCU nº 1.816/2010 e nº 5.948/2014, ambos da 2ª Câmara. No entanto, o Acórdão TCU nº 2.420/2015-P conclui que:

(...) Não existe, em geral, um único imóvel que atenda às necessidades da Administração, o que seria um caso de inviabilidade de competição, em que aplicar-se-ia o instituto da inexigibilidade de licitação. Muitas vezes, uma pluralidade de imóveis atende aos requisitos do Poder Público, sem que isso implique na necessidade de licitar, pois torna-se inviável ou extremamente difícil estabelecer um torneio em que seja realizada uma seleção com critérios estritamente objetivos, dentro dos princípios norteadores da licitação, e que assegure a obtenção da melhor contratação dentre todas as possibilidades possíveis.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

26. O art. 24 da Lei 8666/93 indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. Já no caso de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece os fatos (grifo meu): "*A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável*" (in: Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002)

27. Dentre os vários imóveis que podem satisfazer às condições desejadas pela Administração para ocupação, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação por dispensa de licitação, bem como os motivos adotados para a seleção, que não estão necessariamente atrelados apenas ao valor de aluguel, sendo possível – e até desejável – a consideração de outros critérios. Contudo, deve ser observado que o art. 26 da Lei de Licitações e Contratos exige adequada motivação para a opção escolhida e a demonstração de que o valor da contratação resultante esteja compatível com parâmetros de mercado.

(..)

29. Também devem ser observados os requisitos objetivos previstos em lei, interpretados pela jurisprudência desta Corte de Contas em diversos julgados, a exemplo do Acórdão 1.340/2009-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa:

6. O enquadramento no dispositivo supra requer, basicamente, o atendimento a quatro requisitos, quais sejam: i) imóvel deve ser destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração; ii) escolha deve ser balizada pelas necessidades de instalação e localização do órgão ou entidade; iii) preço deve ser compatível com o valor de mercado; e iv) importância a ser despendida deve ter sido apurada por avaliação prévia.

O objetivo da auditoria foi avaliar os procedimentos das contratações de locação de imóveis em que o Tribunal atue como locatário, a fim de uniformizá-los.

A execução do trabalho de auditoria aconteceu no período de 01/02/2018 a 03/07/2018, ultrapassando o período inicialmente estabelecido até 30/05/2018, em decorrência de eventos não previstos, a saber: ação de treinamento e pedidos de prorrogação do prazo para pronunciamento pela unidade auditada.

O programa de auditoria estabeleceu quatro questões a serem respondidas, quais sejam:

1. Na fase de planejamento, houve a caracterização e os requisitos do imóvel de acordo com as necessidades da administração?
2. Estão presentes os requisitos que justifiquem a contratação direta por dispensa de licitação, conforme inciso X do artigo 24 da Lei 8.666/93?
3. Há documentação necessária para habilitação e formalização da contratação?
4. Há contrato formalizado entre as partes e devidamente publicado na imprensa oficial?

Quanto aos imóveis locados de terceiros, extraiu-se uma amostra aleatória não probabilística de quatro contratos administrativos de locação vigentes. O valor da amostra correspondeu a R\$ 538.170,78 (90,23% do total de R\$ 596.432,89). Considerou-se a materialidade e seleção de pontos considerados relevantes na fase de planejamento e formalização do contrato. Os processos são os seguintes:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

- 001/2012 – Imóvel para instalação da 1ª e da 2ª VT do Trabalho de Igarassu/PE;
- 145/2013 – Imóvel para abrigar o Fórum Trabalhista de Jaboatão dos Guararapes/PE;
- 093/2015 – Imóvel para abrigar provisoriamente as Varas do Trabalho da Capital;
- 115/2015 - Imóvel para abrigar o Arquivo Geral em Vitória de Santo Antão.

Registre-se que todas as locações do TRT6 foram feitas por contratações diretas. Utilizou-se como técnica de auditoria a indagação escrita e o exame documental.

Adotou-se os seguintes critérios normativos na avaliação do objeto auditado:

- Lei nº 8.245/1991;
- Inciso X do artigo 24 da Lei 8.666/1993;
- Art. 62, § 3º e art. 55 e 58 a 61 e demais normas gerais da Lei nº 8.666/1993;
- Art. 4º, § 5º, do Decreto-Lei nº 1.184/71;
- Decreto nº 30/1991;
- Ato-TRT-GP nº 532/2016, que regulamenta o processo de aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região e dá outras providências;
- Acórdão TCU nº 1.340/2009 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 3.935/2012 - 2ª Câmara;
- Utilizou-se como boa prática o Manual de Locação de Imóvel da Defensoria Pública-Geral da União.

Para início dos trabalhos, expediu-se o Comunicado de Auditoria CA-SACI nº 008/2018 (PROAD nº 4.007/2018) dando ciência à Coordenadoria de Licitações e Contratos da auditoria, em cumprimento à Resolução nº 171/2013 do Conselho Nacional de Justiça.

Com a finalidade de subsidiar a auditoria, encaminhou-se à unidade auditada a Requisição de Documentos e Informações RDI-SACI-SCLC nº 16/2018, em 09/05/2018,

Em resposta, a CLC, por meio de envio eletrônico datado de 22/05/2018, teceu as seguintes considerações:

1) Fica evidenciado nos autos o enquadramento da contratação mediante dispensa de licitação, restando demonstrado que o imóvel escolhido é o que melhor atende à necessidade da Administração, no que tange às características de instalação, localização, compatibilidade do preço, a despeito de existir(em) outro(s) imóvel(is) no mercado?

Apesar de se constatar, na construção da instrução processual dos processos de locação de imóveis deste Regional, em certa medida, uma dispersão na forma de apresentar as informações questionadas, fica claro o atendimento das exigências legais relativas à dispensa de licitação, dispostas no inciso X, do artigo 24, da Lei 8.666/93.

Neste contexto, esta Secretaria apresenta, no quadro a seguir, a localização, dentro de cada processo, de todos os documentos que registram as evidências de que o TRT6 mantém contratos totalmente regulares no que concerne ao enquadramento da locação ao regimento da Lei de Licitações:

(...)

Considerando que a norma interna deste Tribunal ATO TRT-GP N.º 532/2016 dispensa a confecção de projeto básico para locação de imóveis, mas exige que conste dos autos



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado à sua caracterização, e em que pese tratar-se de norma posterior aos procedimentos das contratações que são objeto desta auditoria, solicita-se, ainda, informar:

2) São realizados estudos técnicos preliminares (inciso IX do artigo 6º da Lei 8.666/93)? Na esteira do próprio preâmbulo desta segunda indagação, todos os contratos de locação vigentes tiveram planejamento, autuação, homologação e integral formalização concretizados antes da normatização advinda do Ato TRT-GP nº 532/2016, datado de 28/11/2016. O processo de locação de imóvel mais recente desta Egrégia Corte Trabalhista é o da 3ª VT de Ipojuca, que remonta a dezembro de 2015.

Importante destacar que a padronização, materializada num único expediente e realizada por meio do documento chamado "Estudo Técnico Preliminar" – ETP, apenas passou a ser feita, no âmbito deste Regional, a partir da entrada em vigor do ato supracitado, uma vez que a Lei 8.666/93 era silente quanto à forma de elaboração daquela peça.

Todavia, na essência, deve-se entender o Estudo Técnico Preliminar como uma primeira etapa do processo de planejamento da contratação, na qual, ao se deparar com a existência de um problema, a Administração deve analisar, literalmente estudar as possíveis soluções e indicar, dentre elas, qual seria a mais eficiente, adequada e viável, isto é, a melhor alternativa de contratação a ser proposta.

O "quadro-problema" enfrentado pelo Regional que culminou nas locações em comento, de forma geral, apresentou-se com o crescimento de causas trabalhistas em determinadas localidades, de 2005 a 2015, fazendo surgir a necessidade de instalação de novas unidades jurisdicionais (Lei nº 12.476/2011). Entre adquirir, utilizar imóvel disponibilizado pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU – e alugar, todas são alternativas avaliadas, tendo restado, nos casos em tela, o aluguel como indicação de contratação. As outras opções, sem entrar nas peculiaridades de cada contexto, são descartadas, seja por indisponibilidade, no âmbito da SPU, de imóvel dotado das especificações mínimas exigidas ou pelo alto custo inicial no caso de aquisição de imóvel.

Feitas tais considerações, pode-se afirmar que não foram realizados Estudos Técnicos Preliminares no formato como o concebemos hoje, ou seja, corporificado num documento único. Todavia, sob um prima substancial, é inegável que, em todos os 12 processos, houve um planejamento, um estudo criterioso sobre o problema, sobre a viabilidade da locação, a fim de subsidiar o processo decisório quanto a alugar ou não o imóvel analisado.

Assim, respondendo à questão deste tópico, os processos de locação mantidos por este Regional foram sim dotados de estudos técnicos preliminares, que subsidiaram a escolha da solução.

3) Há especificação do imóvel pretendido com características, finalidade, área e, ainda, inclusão de critérios de sustentabilidade e de acessibilidade?

Nos 12 processos de locação atualmente mantidos pelo TRT6, o caminho de busca por imóveis para atender à necessidade de criação de novas varas do trabalho ou para instalação de alguma unidade administrativa era desenvolvido por meio da varredura das edificações disponíveis na região pretendida e, dentre os acessíveis, tentava-se escolher aquele que melhor se adequava às necessidades do Tribunal.

Portanto, não havia relato das especificações nos moldes questionados, uma vez que a contratação se procedia de forma diversa, ou seja, adaptando-se as disponibilidades do mercado à necessidade do TRT.

4) Há publicidade na procura de imóveis em jornal de grande circulação da localidade, ou outro meio que se revele mais efetivo e/ou chamamento público comunicando que o Tribunal pretende realizar locação de imóvel?

Compulsando-se os autos, após negativa de disponibilidade, pela SPU, de imóvel na localidade pretendida e com as especificações desejadas, o que se verifica é a existência



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

de pesquisa de mercado realizada através de uma consulta aos corretores autônomos e grandes corretoras que atendem a região.

Portanto, não há registro de publicidade em jornal de grande circulação nem de nenhuma espécie de chamamento público comunicando que o Tribunal pretendeu realizar locação de imóvel no caso dos contratos mantidos atualmente.

5) O laudo de avaliação do imóvel é realizado pela administração? Caso afirmativo, é providenciada a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica?

Após detida análise dos processos, verifica-se que os laudos de avaliação dos imóveis alugados pelo Regional são, em maioria esmagadora, realizados pela Administração do TRT6, mais especificamente pela Coordenadoria de Planejamento Físico - CPLAN, que é uma das unidades desta Secretaria Administrativa. Dos 12 processos, 11 tiveram laudos confeccionados pela Administração. Desses 11, 4 dispõem petição de juntada de Anotação de Responsabilidade Técnica, mas a própria ART não está presente em nenhum deles.

Assim, apenas um laudo não foi realizado pelo TRT6, conforme quadro abaixo:

(...)

6) Quanto à compatibilidade do preço, são considerados os custos referentes às benfeitorias necessárias a serem realizadas no imóvel, e ainda, os relativos a taxas condominiais e impostos prediais, objetivando promover um melhor comparativo com o valor de mercado?

Sim, os laudos de avaliação elaborados pelo corpo técnico do TRT6 são bastante detalhados e minuciosamente cuidadosos no que tange a dar relevo, não só a itens como localização, vias de acesso e estrutura física, por exemplo, como também a todos os detalhes que envolvem as intervenções que necessitam ser realizadas inicialmente para tornar a unidade judiciária apta ao funcionamento.

De um modo geral, na peça de avaliação dos imóveis, dentro do tópico "Objeto", há o item "Classificação das benfeitorias", que é o responsável pela apreciação do estado físico e de conservação do imóvel e, por conseguinte, da análise dos pontos que necessitam de melhorias para que o bem se adeque à estrutura requerida para a instalação de uma vara do trabalho. Mais adiante, ainda no laudo, o Engenheiro responsável ainda profere suas "considerações finais", onde complementa e reafirma as informações relativas às adequações que o imóvel necessita, caso a locação seja concretizada.

Contudo, em apenas um dos processos (3º Vara de Ipojuca), há uma planilha analítica, ao fim do laudo de avaliação (fl. 102), considerando o custo estimado advindo da realização das intervenções identificadas como necessárias, para embasar o processo decisório quanto ao ajuste ou não da locação.

Já no que tange aos custos relativos às taxas condominiais e aos impostos prediais, não há documentação de expedientes que tenham considerado tais valores antes da contratação.

Abaixo, segue quadro que expõe sinteticamente as informações supracitadas:

(...)

Apesar de haver o levantamento das intervenções necessárias a serem realizadas no imóvel, não há o registro prévio dos respectivos custos.

Cumprido informar que os pronunciamentos e documentos recebidos encontram-se disponíveis na pasta I:\2a Instancia\Pres\SACI\trib.saci\AUDITORIAS_CNJ 171\AUDITORIAS 2018\SCLC\Locação de Imóveis .

No decorrer da auditoria, observou-se na imprensa a seguinte notícia: "Levantamento do TCU aponta falhas na locação de imóveis no âmbito federal". A unidade de controle aduziu que determinados órgãos pagam em menos de três anos de aluguel todo o valor do prédio construído. Por conseguinte, decidiu incluir no seu próximo plano de fiscalizações uma



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

auditoria de conformidade na locação de imóveis da Administração Pública Federal, cujo objetivo será avaliar a legalidade e a economicidade das contratações, incluindo estudos técnicos preliminares, especificação do objeto e forma de seleção da empresa a ser contratada. O novo plano de fiscalizações do Tribunal terá início no segundo semestre. Informação constante no site do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/levantamento-do-tcu-aponta-falhas-na-locacao-de-imoveis-no-ambito-federal.htm>).

Achados de Auditoria

Concluída a análise preliminar, os achados de auditoria foram noticiados à Coordenadoria de Licitações e Contratos por meio da RDI SACI nº 017/2017, para ciência e manifestação, que, por sua vez, remeteu os esclarecimentos adicionais em 03/07/2018.

Apresenta-se, a seguir, a consolidação dos achados de auditoria, os esclarecimentos prestados pela unidade auditada e as considerações da equipe de auditoria:

Achado 1

Descrição incompleta da caracterização e requisitos do imóvel na fase de planejamento.

Situação encontrada:

Processo administrativo n.º 145/2013 inicia-se com proposta e documentação da empresa contratada - Meireles S/A Comércio e Indústria. Apenas no documento à fl. 63 (Consulta à SPU), faz-se referência a imóvel com área de 3.800m².

Processo administrativo n.º 001/2012 inicia-se com Laudo de avaliação de um imóvel de 850m² e com proposta e documentação da empresa contratada. Apenas no documento às fls. 46/47 (Consulta à SPU), faz-se referência à imóvel com área de 450m².

Processo administrativo n.º 111/2015 inicia-se com estimativa do valor dos imóveis escolhidos (1350 m² e 2700 m²).

Critérios de auditoria:

Artigo 6º, inc. IX da Lei 8.666/1993.

Evidências:

- Processo n.º 145/2013 – Locação de Imóvel para o Fórum Trabalhista de Jaboatão do Guararapes;
- Pronunciamento do gestor em resposta à RDI SACI/SCLC nº 16/2018 (item 03);
- Processo n.º 001/2012 – Locação de Imóvel para a Vara de Igarassu;
- Pronunciamento do gestor em resposta à RDI SACI/SCLC nº 16/2018 (item 03);
- Processo n.º 111/2015 – Locação de Imóvel para o arquivo Geral;

Possíveis causas:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

Ausência de padronização das contratações de locação de imóvel;

Efeitos:

Ausência de padronização pode, eventualmente, redundar em condutas afastadas da legislação que rege a matéria.

Esclarecimento dos responsáveis:

Os processos de locação possuem os elementos necessários e suficientes para lavratura dos contratos de locação dos imóveis, embora estes se apresentem, como já ressaltado pela unidade gestora (Secretaria Administrativa), em certa medida, com alguma dispersão.

Avaliação da manifestação:

Faz-se necessário que se estabeleça previamente o que é demandado, a exemplo de: área, necessidades de instalação, localização e condições físicas internas. Posteriormente, a análise de alternativas: Licitação de obra pública; locação convencional; locação sob medida com terreno de propriedade da Administração Pública; locação sob medida com terreno de propriedade de terceiros; custo benefício (built to suit X locação tradicional). Mediante Estudos técnicos preliminares escolhe-se a solução.

O TCU se manifestou em decisão – Acórdão TCU nº 3.935/2012 - 2ª Câmara – quanto à seleção de imóvel para locação por dispensa de licitação. Nela, 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, após a verificação de todas as opções disponíveis para uso ou integração de imóvel público, incluindo a prévia manifestação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto à disponibilidade de imóvel da União.

Achado 2

Ausência de publicidade.

Situação encontrada:

Não constam nos autos: - aviso de procura de imóvel na localidade, publicado em jornal de grande circulação local, ou outro meio de publicidade que se revele mais efetivo, estabelecendo prazo razoável para apresentação das propostas de imóveis; - comprovação de realização de pesquisa no mercado imobiliário local (imobiliárias, corretores,...).

Critério de auditoria:

Boas práticas de instrução processual.

Evidências:

Processo n.º 145/2013 – Locação de Imóvel para o Fórum Trabalhista de Jaboatão do Guararapes;

Processo n.º 001/2012 – Locação de Imóvel para a Vara de Igarassu;

Processo n.º 093/2015 – Locação de Imóvel para as Varas da Imbiribeira;



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

Processo n.º 111/2015 – Locação de Imóvel para o arquivo Geral;
Pronunciamento do gestor em resposta à RDI SACI/SCLC nº 16/2018 (item 04).

Possíveis causas:

Não identificada.

Efeitos:

- Potencial limitação de opções de imóveis para determinar o tipo de contratação (Licitação, Dispensa ou inexigibilidade)
- Potencial ausência de competitividade.

Esclarecimento dos responsáveis:

Vários dos imóveis locados por este Tribunal estão fora da capital. A CPLAN realiza busca por imóveis que apresentem condições de adequação à necessidade do Tribunal, com o menor custo possível, consultando imobiliárias locais, efetuando visitas aos municípios, etc. Não há que se falar em ausência de publicidade. Só a título de exemplificação, esclareço que atualmente o TRT6 possui contrato para publicar matérias de seu interesse na FOLHA DE SÃO PAULO, com custo unitário estimado em R\$ 830,00. para publicar aviso de procura de imóveis nesse jornal.

Avaliação da manifestação:

Havendo a publicidade da demanda, a administração obterá subsídios que indicará a modalidade a ser contratada (licitação ou contratação direta), além de promover uma maior competitividade no mercado de imóveis, objetivando atender aos princípios da isonomia, impessoalidade e economicidade.

A publicidade precisa estar evidenciada nos autos e a escolha do instrumento de divulgação será avaliada caso a caso.

Neste sentido, tem-se o parecer nº 01/2013/CPLC/DEPCONSUL/PGF/AGU, emitido pela Advocacia-Geral da União - Procuradoria-Geral Federal, no processo n.º 00407.001847/2013-61:

44. Não sendo possível a aquisição ou ocupação gratuita, é o caso então de dar publicidade à procura pelo imóvel com as características mencionadas e averiguar as opções disponíveis no mercado. Essa publicação deve ser adequada ao fim proposto, podendo dar-se das mais variadas formas, como por meio de Diário Oficial, jornal de grande circulação, página oficial na internet, Ofícios a imobiliárias etc, de modo a atender ao princípio da publicidade.

45. Diante do recebimento das propostas, poderá então a Administração saber se será o caso de licitar; dispensar o procedimento na forma do art. 24, X, da Lei de Licitações, lembrando que somente se aplica dispensa ao caso de imóvel destinado às atividades-fim, ou atestar a ocorrência de inexigibilidade. Nesses dois últimos casos (dispensa ou inexigibilidade), proceder-se-á na forma do art. 26 da Lei de Licitações, para o que serão necessárias, por exemplo, uma avaliação prévia e uma pesquisa de mercado.

46. Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade, é importante que a Administração, ao justificar a razão da escolha do fornecedor, deixe expressos os motivos da recusa dos imóveis apresentados, mas não selecionados, de forma que restem evidentes os aspectos distintivos daquele outro escolhido.

47. Percebe-se, portanto, que o procedimento de planejamento ora mencionado é imprescindível não só para o correto enquadramento legal da contratação, mas também



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

para o atendimento a princípios da Administração Pública constitucionalmente consagrados, notadamente os da publicidade, moralidade, impessoalidade e economicidade,

Achado 3

Ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica.

Situação encontrada:

Não consta nos autos a ART do profissional que elaborou o laudo.

Critério de auditoria:

Artigo 4º da Resolução CONFEA nº 345 de 27/07/1990. - Lei nº 6.496, de 7/12/1977.

Evidências:

- Processo n.º 145/2013 – Locação de Imóvel para o Fórum Trabalhista de Jaboatão do Guararapes;
- Processo n.º 001/2012 – Locação de Imóvel para a Vara de Igarassu;
- Processo n.º 093/2015 – Locação de Imóvel para as Varas da Imbiribeira;
- Processo n.º 111/2015 – Locação de Imóvel para o arquivo Geral;
- Pronunciamento do gestor em resposta à RDI SACI/SCLC nº 16/2018 (item 05).

Possíveis causas:

- Falha de controle de legalidade;
- Ausência de mecanismo de controle.

Efeitos:

Potencial risco de invalidação.

Possibilidade de aplicação de multa pelo órgão de fiscalização CREA.

Esclarecimento dos responsáveis:

CPLAN

Esta coordenadoria à época da elaboração dos levantamentos técnicos para locação dos imóveis relacionados, como se tratava de um estudo interno ao órgão de viabilidade para locação, foi realizada uma pesquisa dos imóveis existentes na região e elaborado uma avaliação inicial dos imóveis que se encaixavam na necessidade física do TRT para os locais, em paralelo foi realizado uma avaliação do valor de locação dos imóveis com base nos preços do mercado local, portanto por ser trabalhos internos ao órgão de estudo de viabilidade e previsão de valor de mercado de locação dos imóveis não houve necessidade de emissão de ART's.

CLC

Engenheiros lotados na CPLAN, após relacionarem os imóveis passíveis de locação na localidade de interesse do TRT6, elaboram laudo de avaliação, apresentando para a Administração o que melhor atende à necessidade, com o menor custo. Entende-se, s.m.j., desnecessária a ART para esses casos.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

Avaliação da manifestação:

A Resolução nº 345 de 27/07/1990 / CONFEA - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (D.O.U. 02/08/1990), que dispõe quanto ao exercício por profissional de Nível Superior das atividades de Engenharia de Avaliações e Perícias de Engenharia, assim regulamenta:

CONSIDERANDO, finalmente, o disposto nas Leis nº 8.020 e 8.031, ambas de 12 ABR 1990,

RESOLVE:

Art. 1º - Para os efeitos desta Resolução, define-se:

a) VISTORIA é a constatação de um fato, mediante exame circunstanciado e descrição minuciosa dos elementos que o constituem, sem a indagação das causas que o motivaram.

b) ARBITRAMENTO é a atividade que envolve a tomada de decisão ou posição entre alternativas tecnicamente controversas ou que decorrem de aspectos subjetivos.

c) AVALIAÇÃO é a atividade que envolve a determinação técnica do valor qualitativo ou monetário de um bem, de um direito ou de um empreendimento.

d) PERÍCIA é a atividade que envolve a apuração das causas que motivaram determinado evento ou da asserção de direitos.

e) LAUDO é a peça na qual o perito, profissional habilitado, relata o que observou e dá as suas conclusões ou avalia o valor de coisas ou direitos, fundamentadamente.

Art. 2º - Compreende-se como a atribuição privativa dos Engenheiros em suas diversas especialidades, dos Arquitetos, dos Engenheiros Agrônomos, dos Geólogos, dos Geógrafos e dos Meteorologistas, as vistorias, perícias, avaliações e arbitramentos relativos a bens móveis e imóveis, suas partes integrantes e pertences, máquinas e instalações industriais, obras e serviços de utilidade pública, recursos naturais e bens e direitos que, de qualquer forma, para a sua existência ou utilização, sejam atribuições destas profissões.

Art. 3º - Serão nulas de pleno direito as perícias e avaliações e demais procedimentos indicados no Art. 2º, quando efetivados por pessoas físicas ou jurídicas não registradas nos CREAs.

Art. 4º - Os trabalhos técnicos indicados no artigo anterior, para sua plena validade, deverão ser objeto de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) exigida pela Lei nº 6.496, de 07 DEZ 1977.

Parágrafo único - As Anotações de Responsabilidade Técnica dos trabalhos profissionais de que trata a presente Resolução serão efetivadas nos CREAs em cuja jurisdição seja efetuado o serviço.

Art. 5º - As infrações à presente Resolução importarão, ainda, na responsabilização penal e administrativa pelo exercício ilegal de profissão, nos termos dos artigos 6º e 76 da Lei nº 5.194/66.

Do normativo se extrai que, uma vez definido pela administração que a elaboração do laudo para atender o exigido no Artigo 24 X da Lei 8.666/93 será realizado por profissional cuja atividade esteja regida pelo CREA, este deverá, para sua plena validade, ser objeto de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) exigida pela Lei nº 6.496/1977.

Neste sentido, destaque-se posicionamento do TCU em julgado de 2012, no Acórdão nº 4.468/2012 - 2ª Câmara, que considera avaliação prévia como uma "avaliação técnica prévia" que comprove, mediante "parâmetros científicos", os valores pactuados:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

9.2.4. ao firmar contratos estabelecendo valores a serem pagos para locação ou aquisição de imóveis, realize avaliação técnica prévia que comprove, mediante parâmetros científicos, que os valores pactuados estão compatíveis com os de mercado, consoante previsto no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993;

Cumpra alertar que a norma a ser observada na avaliação prévia é a NBR 14.653, expedida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, a qual visa detalhar os procedimentos gerais da avaliação de bens no que diz respeito, entre outros, à avaliação de imóveis urbanos. A norma prevê a necessidade de o avaliador requerer documentação relativa ao imóvel, realizar vistoria, coletar dados dos aspectos qualitativos e quantitativos do imóvel em avaliação, verificar a situação mercadológica, escolher a metodologia a ser aplicada de acordo com a natureza do bem, fazer o tratamento dos dados, culminando na identificação do valor do bem. Isso porque as características do imóvel, como, por exemplo, o estado de conservação interfere na avaliação. Por isso que na locação inicial, não se mostra adequada a avaliação do imóvel apenas por pesquisa de mercado.

Ainda sobre o tema, tem-se a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Secretaria do Patrimônio da União, que regulamenta os procedimentos sobre as avaliações de bens imóveis da União ou de seu interesse.

Achado 4

Ausência do Termo de Vistoria com a descrição do estado do imóvel e com a expressa referência dos eventuais defeitos existentes.

Situação encontrada:

Não consta nos autos Termo de Vistoria.

Critérios de auditoria:

Artigo 22, inc. V da Lei do Inquilinato nº 8.245/1991.

Evidências:

Processo n.º 001/2012 – Locação de Imóvel para a Vara de Igarassu.

Possíveis causas:

Ausência de mecanismo de controle.

Efeitos:

Potencial risco de obrigações futuras.

Esclarecimento dos responsáveis:

CPLAN

O imóvel em questão na época da visita técnica de levantamento para o estudo de viabilidade se encontrava muito deteriorado com relação aos revestimentos e instalações, portanto antes da entrada do TRT no local não havia nenhum ponto específico que no futuro pudesse comprometer a entrega do imóvel ao proprietário com obrigações ao erário, o Tribunal executou reforma e melhorias para entrar no imóvel.

CLC

A ausência de termo de vistoria em determinado processo não significa que o imóvel não tenha sido vistoriado, eis que, para elaborar o laudo de avaliação, todos os imóveis são vistoriados e relatados o estado em que se encontram. Posto isto, corroborando as



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

informações prestadas pela CPLAN – Doc. 4 do Proad. 12710/2018, encaminho as considerações desta unidade auditada, propondo a elaboração de plano de ação, com atividades relativas à elaboração de um formulário padrão para iniciar o processo de locação de imóveis, contendo os dados necessários para a formalização da contratação.

Avaliação da manifestação:

Os laudos de vistoria comprovam de modo conclusivo a situação do imóvel locado. Para que isso ocorra é necessário constar um laudo de vistoria assinado no ato da contratação para que no encerramento do contrato, no ato de entrega seja auferida a situação do estado de conservação do imóvel, sem prejuízos para as partes pactuantes.

Quanto a essa exigência, o Acórdão TCU nº 4.468/2012 – 2ª Câmara determinou a localização do termo de vistoria do imóvel, elaborado à época da celebração do respectivo contrato de locação, ou, no caso da inexistência desse documento, a providência de outra documentação que o substitua, evitando-se riscos de a entidade vir a responder por exigências não condizentes com a situação real do imóvel, quando da sua devolução ao proprietário.

Observou-se que essa ausência foi detectada em apenas um processo da amostra e, ainda se refere a uma contratação mais antiga. Reitera-se a necessidade da vistoria.

Conclusão

Feitos os exames e identificados os achados, apresentam-se os apontamentos acerca das questões de auditoria e a conclusão final pela equipe de auditoria decorrente das constatações:

1ª. QUESTÃO DE AUDITORIA: Na fase de planejamento, houve a caracterização e os requisitos do imóvel de acordo com as necessidades da administração?

O TCU orienta que a decisão pela seleção de imóvel para locação por dispensa de licitação seja fundamentada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem a opção pela locação de imóvel com terceiros, após a verificação de todas as opções disponíveis para uso ou integração de imóvel público, incluindo a prévia manifestação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto à disponibilidade de imóvel da União. Tudo isso faz parte da fase de planejamento.

No entanto, conforme evidenciado nos autos e nas declarações, as razões para a locação de imóvel, bem como a sua caracterização e requisitos estão apresentados de forma esparsa, demonstrando, portanto, a necessidade de se estabelecer uma sequência lógica na instrução dos processos de contratação.

2ª QUESTÃO DE AUDITORIA: Estão presentes os requisitos que justifiquem a contratação direta por dispensa de licitação, conforme inciso X do artigo 24 da Lei 8.666/93?

O primeiro pressuposto a ser considerado é se o imóvel adquirido/locado seria destinado ao atendimento das finalidades precípuas da entidade. Por finalidade precípuas, o



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

TCU entende ser a missão principal do órgão, conforme entendimento exposto no Acórdão nº 6.259/2011 – 2ª Câmara e do relatório que o fundamenta. Nesse aspecto, a finalidade precípua restou comprovada na maioria das contratações.

O segundo, diz respeito às necessidades de instalação e localização do imóvel pretendido. Observa-se que há registros nos autos de que essas questões foram abordadas pelo gestor e pelas instâncias superiores e jurídica, embora, sem a presença de estudos técnicos que embasassem a necessidade de instalação em uma determinada região geográfica. Neste caso, sobressaem aspectos procedimentais que podem ser caracterizados como falhas formais.

Cabe destacar a Lei 9.784/1999, que em seu art. 50, inciso IV e §1º prevê que todos os atos sejam preliminarmente motivados.

Neste sentido, atente-se para o posicionamento da Corte de Contas, em trecho do Acórdão TCU nº 1.512/2004 - Plenário):

...a afronta à norma se deu (...) porque os gestores não foram capazes de comprovar que o imóvel selecionado detinha características excepcionais de instalação e localização que fossem condicionantes para sua escolha. Com efeito, para que os requisitos estabelecidos pelo referido dispositivo legal sejam satisfeitos, não basta apenas que se identifique um imóvel que atenda às necessidades da Administração, mas que se encontre aquele que as satisfaça com tamanha adequação, que justifique a não realização da licitação. Em outras palavras, a ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha' (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações, 4ª edição, p. 158).

A terceira exigência diz respeito à compatibilidade do valor do aluguel com o valor de mercado, a ser demonstrada mediante a realização de avaliação prévia. Os orçamentos devem referir-se a imóveis de características, instalações e padrão similares àquele que se pretende locar (área útil, número de salas, comodidades, padrões de acabamento, localização, etc.) e o preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Da amostra analisada, constatou-se a realização da avaliação do preço do mercado por intermédio dos laudos técnicos, em sua maioria realizada pela área técnica do Tribunal. Observou-se, no entanto, conforme achado de auditoria 3, apenas a ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica, que configura-se neste caso como obrigação acessória.

Outro ponto de muita relevância na avaliação do valor do imóvel é a previsão dos custos com possíveis adaptações, visto que a unidade auditada afirma que, embora haja o levantamento das intervenções necessárias a serem realizadas no imóvel, não há o registro prévio dos respectivos custos.

Considerando que adequações são efetuadas corriqueiramente nos imóveis locados por este Tribunal, faz-se imprescindível constar na instrução processual, o custo estimativo para realização de tais serviços, de modo a possibilitar um comparativo de preços de forma equânime entre os imóveis pesquisados.

Ademais, cabe ao gestor público a busca pela solução mais vantajosa ao interesse público, negociando, sempre que possível, as melhores condições nos contratos de locação.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

3ª QUESTÃO DE AUDITORA: Há documentação necessária para habilitação e formalização da contratação?

Verificou-se a indisponibilidade de imóvel da União, a proposta escolhida, justificativa de escolha de imóvel, valor mensal do imóvel e despesas com taxas, condomínio etc., laudo de avaliação do imóvel, escritura do imóvel, planta do imóvel, RG e CPF do proprietário, certidões de regularidade fiscal, termo de contrato de locação. Concluiu-se que, regra geral, a documentação necessária para habilitação e formalização da contratação foi contemplada.

Registre que não há regulamentação interna sobre a matéria.

4ª. QUESTÃO DE AUDITORIA: Há contrato formalizado entre as partes e devidamente publicado na imprensa oficial?

Constatou-se a presença da análise jurídica da legalidade do texto da minuta do termo do contrato de locação de imóvel pela Administração Pública prevista no inc. I, § 3º do art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.

Dispensa de licitação com amparo do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993 e aplicação subsidiária da Lei do Inquilinato nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.

Consulta formal a SPU exigida pelo Decreto nº 30, de 21 de junho de 1991.

O Termo de Contrato de Locação contém informações sobre a qualificação das partes, endereço do imóvel, período inicial e final, valor da locação, responsabilidade dos tributos e encargos, conforme art. 55 da Lei 8.666/93, observando, portanto, os termos da Lei nº 8.666/93, especificamente os arts. 55 e 58 a 62, Lei nº 8.245/91 e Código Civil, no que couber. Por fim, constatou-se a publicação do contrato no Diário Oficial da União, no prazo legal, conforme artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

Considerações finais

Uma vez identificada a necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas, as locações formalizadas por intermédio de dispensa de licitação deverão demonstrar que o imóvel escolhido é o que melhor atende às necessidades do Tribunal, evidenciando-se que as suas condições de instalação, localização e preços determinam a sua escolha. Isso demonstra que a administração, em tese, tem a prerrogativa da escolha do imóvel, se devidamente justificado.

Acrescente-se que com a alteração do Art. 3º da Lei 8.666 de 1993, realizada pela Lei. 12.349 de 2010, foi introduzido o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, deste modo, dentre as propostas de locação deve-se buscar a que promova o desenvolvimento ambiental sustentável. Deve-se dar preferência aos imóveis que apresentem critérios mínimos de sustentabilidade em sua estrutura física.

Cumprido ressaltar que este Tribunal ao regulamentar o processo de aquisição de bens e contratação de serviços, por meio do Ato TRT-GP nº 532/2016, dispensou da elaboração de projeto básico, os processos que tenham por objeto a locação de imóveis. No entanto, exigiu que constasse dos autos todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado a sua caracterização, conforme dispõem os parágrafos 2º e 3º do art. 11 do referido normativo.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

Neste sentido, os processos de contratação para locação/aquisição de imóveis deverão ser instruídos, no que couber, com os seguintes elementos:

- Definição de Plano de Necessidades: estabelecer previamente o que é demandado (área, necessidades de instalação – qual região, condições físicas internas);
- Consulta à Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU, sediada no Estado: indagar sobre a disponibilidade de imóvel da União que atenda às necessidades mínimas do Tribunal;
- Publicidade: Não sendo possível aquisição ou ocupação gratuita de imóvel pertencente à União, dar publicidade da procura por imóvel, a fim de averiguar as opções disponíveis no mercado. Essa publicação deve ser adequada ao fim proposto, podendo dar-se das mais variadas formas, como por meio de Diário Oficial, jornal de grande circulação, página oficial na internet, ofícios às imobiliárias, pesquisa no mercado imobiliário local, de modo atender ao princípio da publicidade;
- Análise de alternativas: Licitação de obra pública; aquisição; locação convencional; locação sob medida com terreno de propriedade da Administração Pública; locação sob medida com terreno de propriedade de terceiros; parceria público-privada; parceria público-privada com “facilities” e demais hipóteses previstas;
- Escolha da solução: decisão de realizar chamamento público, licitar, locação direta, etc;
- Justificativa técnica para a escolha do imóvel, pontuando que as condições de instalação e localização determinaram a opção pelo imóvel, sendo o mais adequado para atender as necessidades do Tribunal;
- Laudo de avaliação prévia do imóvel escolhido, tal qual consta no art. 24, inc. X, da Lei nº 8.666/93. Quando o laudo for realizado por profissional cuja atividade esteja regida pelo CREA, este deverá, para sua plena validade, ser objeto de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) exigida pela Lei nº 6.496/1977;
- Compatibilidade do preço: deverão ser considerados os custos referentes às benfeitorias necessárias a serem realizadas no imóvel, e ainda, os relativos a taxas condominiais e impostos prediais, objetivando promover um melhor comparativo com o valor de mercado;
- Documentação:

Do imóvel:

- Habite-se, ou Certidão de Conclusão do imóvel ou Alvará ou protocolo;
- Planta Baixa;
- Projeto de Prevenção Contra Incêndio e Pânico, quando couber;
- Laudo AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros)
- Certidão do imóvel ou Escritura.

Do proprietário:

- CNPJ, contrato social e suas alterações, RG e CPF dos representantes legais;



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO**

- Termo de Vistoria: descrição do estado do imóvel e com a expressa referência dos eventuais defeitos existentes, conforme exige o art. 22, inc. V da Lei nº 8.245/1991;
- Termo de Contrato de Locação: contendo as informações sobre qualificação das partes, endereço do imóvel, período inicial e final, valor da locação, responsabilidade dos tributos e encargos, conforme art. 55 da Lei no 8.666/1993
- Adaptações: observar o Anexo II – Diretrizes para a elaboração de projetos da Resolução CSJT nº 70 de 2010.

Por fim, registre-se, como exemplo de boa prática de gestão, o Manual de Locação de Imóveis da Defensoria Pública Geral da União, que apresenta o passo a passo da instrução processual para locação de imóveis naquela Instituição.

Recomendações

Em vista das constatações relatadas, esta equipe de auditoria recomenda:

1. Estabelecer mecanismos de controles que possibilitem mitigar os riscos atinentes aos procedimentos da instrução processual nas locações/aquisições de imóveis, tais como verificações, aprovações, manuais, formulários e demais atividades/artefatos, objetivando instruir os processos de locação/aquisição de imóveis com os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado a sua caracterização.

Recife, 30 de agosto de 2018.

Equipe de Auditoria:

Paulo Eduardo Silva de Abreu (Líder)
Chefe da Seção de Controle de Licitações e Contratos

Patrícia Inês B. G. de Melo
Técnica Judiciária

De acordo com a proposta de recomendações.

Recife, 30 de julho de 2018.

Márcia Fernanda de Menezes Alves de Araújo
Diretora da Secretaria de Auditoria e Controle Interno