

GRUPO I – CLASSE \_\_\_\_ – Plenário  
TC 017.115/2015-9  
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional  
Órgão/Entidade: Ministério Público Federal  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL COMERCIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CONTRATAÇÃO REGULAR. LEGITIMIDADE DOS VALORES GASTOS. IMÓVEL DESOCUPADO APÓS OITO MESES DA LOCAÇÃO. PROCEDIMENTO DE RESCISÃO CONTRATUAL EM ANDAMENTO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Permito-me transcrever a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), inserta à peça 8:

### **“INTRODUÇÃO**

1. *Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, aprovada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério Público Federal (MPF), relacionadas à contratação direta, por dispensa de licitação, da locação do imóvel situado à SHIS QI 15, Área Especial “B”, no Lago Sul, em Brasília/DF, celebrado com a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda., para “atender às necessidades da Procuradoria-Geral da República”, para instalação da 7ª Câmara de coordenação e Revisão do MPF, por um período de cinco anos, a um valor mensal de R\$ 67.000,00, consubstanciada no Contrato 55/2014 (peça 1, p. 1-2).*

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

2. *A presente solicitação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 232, incisos I e III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista ter sido aprovada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (peça 1, p. 12).*

3. *Dessa forma, ao final desta, encaminha-se a presente solicitação, para apreciação superior, com proposta de seu conhecimento pelo TCU.*

### **EXAME TÉCNICO**

4. *Em síntese, a aludida Comissão do Senado Federal requer a realização de fiscalização para a análise da regularidade do procedimento de contratação direta, por dispensa de licitação, do referido contrato, nos aspectos de legalidade, especialmente quanto à instalação e localização do imóvel locado.*

5. *Em resposta ao Ofício 437/2015-TCU/SecexAdministração, unidade técnica que inicialmente atuou no feito, o MPF encaminhou, por meio do Ofício 3700/2015-MPF/PGR/SG, de 22/7/2015, cópia do procedimento administrativo referente ao Contrato 55/2014 (peças 6 e 7).*

6. *Inicialmente, registre-se que a documentação da referida contratação se encontra*

completa, de acordo com a relação constante à peça 7, p. 20, inclusive com relativamente extensos estudos preliminares, com pesquisa de mercado também abrangente (peça 6, p. 31-52), para verificar e avaliar imóveis disponíveis para a locação demandada, consolidado no relatório técnico (peça 6, p. 6-21) da equipe instituída pelo MPF para tal fim, em 25/6/2014 (peça 6, p. 22).

7. O levantamento estabeleceu restrição para imóveis fora de um raio máximo de 10km da sede da PGR no SAF Sul – Quadra 4 (peça 6, p. 35, 37, 39, 40 e 41).

8. A referida comissão de avaliação indicou o imóvel sito à QI 15, Edifício Brasília Imperial III, como a de menor custo em relação à área útil, bem como outros critérios técnicos, que atenderia às necessidades da PGR, com a concordância do Secretário de Administração e do Secretário-Geral Adjunto do MPF (peça 6, p. 53).

9. O preço da proposta de locação, R\$ 68 mil, foi considerado compatível com os laudos de avaliação emitidos pela Caixa Econômica Federal (peça 6, p. 74) e pela Moa Engenharia Civil (peça 6, p. 82). Registre-se que, posteriormente, foi negociado junto à locadora a redução do valor para R\$ 67 mil (peça 7, p. 29 e 47).

10. A dispensa de licitação para contratação do referido imóvel foi corroborada pela Nota Técnica 597/2014 da Assessoria de Licitações e Contratos (peça 7, p. 26) e aprovada pelo Secretário-Geral do MPF, em setembro de 2014 (peça 7, p. 27) e pela Assessoria Jurídica do MPF (peça 7, p. 69-72).

11. Assim, o Contrato 55/2014 foi celebrado em 14/10/2014 (peça 7, p. 87-92) e publicado em 16/10/2014 (peça 7, p. 93). Em 28/10/2014, foram indicados e designados os fiscais do referido contrato (peça 7, p. 96-97).

12. Após a celebração do contrato e durante as adaptações e ajustes nas instalações do prédio, para ser liberado à ocupação pelo MPF, o órgão recebeu ofício do Administração Regional do Lago Sul, datado de 3/3/2015, informando aparente incompatibilidade da destinação registrada na Carta de Habite-se (“Institucional/Educacional – Creche”) com os objetivos de ocupação do imóvel pelo MPF (peça 7, p. 106).

13. Apurada a questão e estabelecido o contraditório (Nota Técnica 3/2015, peça 7, p. 116-124), o MPF, em 31/5/2015, decidiu pela instauração do procedimento de rescisão unilateral do referido contrato e de apuração de descumprimento contratual (peça 7, p. 125).

14. Registre-se que, conforme o referido contrato de locação (peça 7, p. 90, Cláusula Oitava), algumas adaptações/benfeitorias até então realizadas no imóvel, e as que estavam em andamento antes da rescisão (instalações elétricas, rede, climatização, persianas e divisórias) correram por conta do locador, não havendo que se falar de gastos públicos com essa rubrica.

15. Finalmente, há nos autos a notícia de decisão do MPF para aplicação de multa de R\$ 67 mil e de indenização de mais de R\$ 330 mil à contratada, referentes principalmente aos aluguéis pagos e aos gastos com vigilância do imóvel no período (peça 7, p. 222), com base no Relatório de Julgamento, em 30/6/2015 (peça 7, p. 212-224).

16. Observa-se que todo o procedimento, seja de contratação, seja de rescisão contratual observou os rigores da lei e, até o momento, busca preservar o Erário de eventuais prejuízos.

## CONCLUSÃO

17. A presente solicitação preenche os pressupostos legais e regimentais de admissibilidade, razão pela qual se propõe o seu conhecimento por esta Corte (item 3 e 4 desta).

18. Os elementos presentes nos autos foram suficientes para demonstrar a regularidade dos procedimentos de contratação e de rescisão contratual, buscando preservar o Erário de qualquer

prejuízo.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

19. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- a) ***conhecer** da presente solicitação, uma vez que estão satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal;*
  - b) ***remeter** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal **cópia da deliberação** que vier a ser prolatada, e da instrução que a fundamentar;*
  - c) ***declarar integralmente atendida** a Solicitação, com fulcro no art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008;*
  - d) ***arquivar** os presentes autos, nos termos do inciso III do § 2º do art. 8º da Resolução - TCU 215/2008.”*

2. O diretor responsável e o titular da unidade técnica ratificaram a proposta de encaminhamento acima transcrita (peças 9 e 10).

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) para que *“seja investigado o termo de Contrato nº 55/2014, celebrado em 14/10/2014, entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda, relativo ao aluguel do imóvel situado à SHIS QI 15, Área Especial “B”, no Lago Sul, em Brasília/DF, solicitando previamente ao Tribunal de Contas da União as devidas inspeções, auditorias e informações complementares acerca do Contrato, especialmente quanto à legalidade do respectivo processo licitatório (dispensa de licitação), aos valores pactuados, aos fins, características, uso e ocupação do referido imóvel, às benfeitorias já realizadas e seus correspondentes gastos, e, por fim, aos possíveis prejuízos causados ao erário público”*.

2. Preliminarmente, a solicitação deve ser conhecida, eis que a referida Comissão, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008, possui legitimidade para o pleito.

3. De início, registro que a motivação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, de autoria do Senador Fernando Collor, de acordo com o teor de seu requerimento (peça 1), se baseia nos fatos a seguir elencados:

a) o contrato de locação, ao custo mensal de R\$ 67.000,00, mais impostos e taxas de manutenção, representaria um custo superior a R\$ 4 milhões nos cinco anos de vigência, sem contar eventuais prorrogações;

b) o ajuste foi realizado mediante dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, o qual condiciona, para não haver concorrência, a escolha do imóvel às suas necessidades de instalação e localização;

c) a possibilidade de as finalidades precípuas para a Procuradoria Geral da República justificarem a dispensa de licitação para alugar um imóvel com 1.226 m<sup>2</sup> numa área nobre e totalmente residencial;

d) o prédio estaria desocupado há oito meses, tendo sido despendidos R\$ 536 mil dos cofres públicos com aluguel, bem como mais de R\$ 1 milhão com reformas e adaptações;

e) o imóvel não foi ocupado porque, depois de todos os gastos, a PGR descobriu, ao solicitar alvará de funcionamento, que não poderia ter celebrado contrato de locação, já que, pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), o prédio pretendido estaria localizado em uma área destinada ao uso restrito de creche.

4. O Parecer, apresentado pelo Senador Ivo Cassol, que tratou da mencionada solicitação, foi aprovado pela CMA, na reunião ordinária de 14/7/2015. Conforme Plano de Execução existente no referido Parecer, como se trata de matéria jurídica, a metodologia de avaliação a ser aplicada consistiria na análise documental do procedimento administrativo que respaldou a celebração do Termo de Contrato nº 55/2014, bem como dos documentos atinentes à execução da avença.

5. No âmbito desta Corte de Contas, coube à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) realizar o exame documental de todo o procedimento administrativo referente ao Contrato nº 55/2014.

6. Após analisar dados obtidos por meio de diligência ao MPF (peças 6 e 7), a unidade técnica, em pareceres uniformes, concluiu pela regularidade de todo o procedimento de contratação e de rescisão contratual, conforme exame que se encontra reproduzido no relatório que fundamenta esta decisão. Assim, propõe a Selog remeter à CMA cópia desta deliberação e da sua instrução.

## II

7. Feita essa breve contextualização dos fatos, manifesto-me de acordo com as conclusões a que chegou a Selog, motivo pelo qual incorporo a análise da unidade técnica às minhas razões de decidir, com as considerações adicionais que passo a expor.
8. A locação do imóvel em análise foi solicitada em virtude de insuficiência de espaço físico no edifício-sede da Procuradoria Geral da República para instalação da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, criada pela Resolução nº 148/2014, editada pelo Conselho Superior do MPF.
9. A unidade instrutiva registrou inicialmente que foram realizados extensos estudos preliminares, com abrangente pesquisa de mercado, para embasar a contratação em exame. Para tanto, foi constituída, pela Secretaria Geral da PGR, comissão encarregada de pesquisar e de avaliar imóveis disponíveis para locação no mercado.
10. A citada comissão, composta por servidores do quadro do MPF, selecionou três imóveis para vistoria, a partir de prospecção de edifícios em áreas de interesse, realizada por meio de pesquisa na rede mundial de computadores e mediante consulta direta a empresas do ramo imobiliário com atuação no segmento de locação. O levantamento considerou apenas logradouros situados dentro de um raio máximo de 10 km da sede da PGR (peça 6, p. 35, 37, 39, 40 e 41).
11. Na avaliação realizada de cada imóvel, além do custo de locação, a comissão do MPF considerou aspectos arquitetônicos e construtivos (área construída, acesso, localização, visibilidade, estacionamento, segurança, acabamentos, acessibilidade e existência de elevadores), bem como fatores relacionados com as instalações prediais (elétrica, cabeamento estruturado, hidrossanitária, climatização e CFTV). Também foram observados os estados de conservação geral dos prédios e as intervenções necessárias para a ocupação da edificação pelo MPF.
12. Na conclusão do seu relatório, a referida comissão de avaliação indicou o imóvel denominado Edifício Brasília Imperial III, sito à QI 15 do Lago Sul, como o de menor custo de locação em relação à área útil, bem como outros critérios técnicos que atenderiam às necessidades da PGR. Tal conclusão contou com a concordância do Secretário de Administração e do Secretário-Geral Adjunto do MPF (peça 6, p. 53).
13. Observo que o quadro comparativo com a conclusão da comissão de avaliação (peça 6, p. 21) sopesou de forma objetiva todos os parâmetros observados, atribuindo-lhes pontuação segundo os seguintes critérios: ruim (0 pontos); regular (1 ponto); bom (2 pontos); ótimo (3 pontos). A alternativa escolhida foi aquela que alcançou a maior pontuação.
14. Outro fator que justificou a escolha foi a informação de que a maior parte das adequações necessárias para a ocupação da edificação pelo MPF seriam assumidas pelo seu proprietário.
15. Quanto ao valor de locação, o MPF solicitou laudo de avaliação da Caixa Econômica Federal, o qual foi realizado por empresa credenciada, concluindo que o bem teria um valor de aluguel mensal variando entre R\$ 60.100,00 a R\$ 70.200,00 (peça 6, fl. 74).
16. A ata de reunião realizada entre representantes do MPF e o proprietário do imóvel (peça 29) demonstra que houve intensa negociação entre as partes no tocante ao valor da locação. Inicialmente, a proposta do proprietário considerava um aluguel mensal de R\$ 75.000,00, correndo por conta do locatário os custos com a adaptação do imóvel. Após a negociação, o proprietário aceitou reduzir o aluguel para R\$ 67.000,00, além de custear as adequações exigidas pela Procuradoria Geral da República.
17. Assim, o suposto prejuízo ao erário ocasionado pelos gastos com reformas do imóvel, que foi um dos motivos ensejadores da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3/2015 da CMA, não se verificou após o exame documental da contratação. A cláusula oitava do contrato de locação (peça 7, p. 90) deixou expresso que algumas adaptações/benfeitorias a serem realizadas no imóvel (instalações



elétricas, cabeamento estruturado, sistema de climatização, persianas, divisórias e instalação do cercamento frontal com cancelas e guaritas, nos limites do terreno) correriam por conta do locador, não sendo aplicadas verbas públicas com essa finalidade.

18. Do ponto de vista da adequação orçamentária e financeira do ajuste, a Secretaria de Planejamento e Orçamento do MPF informou haver disponibilidade de recursos para atender os gastos com a locação (peça 7, fls. 9 e 10) e houve prévio empenho das despesas (peça 7, fls. 47/48).

19. A avaliação da regularidade jurídica da contratação contou com exame da documentação do imóvel e do seu proprietário, incluindo as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, que compuseram o processo de contratação. A minuta do contrato foi examinada pela Subsecretaria de Contratações e Gestão Contratual e pela Assessoria Jurídica do órgão, cumprindo a obrigação disposta no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. Por seu turno, o ato de dispensa de licitação foi ratificado pelo Secretário-Geral do MPF (peça 7, fl. 27), nos termos da parte final do art. 26 da Lei de Licitações e Contratos, com publicação do extrato de dispensa de licitação no Diário Oficial da União (peça 7, fl. 73).

20. O termo de contrato também foi devidamente lavrado e assinado previamente pelas partes (peça 7, fls. 88/93) e teve extrato devidamente publicado na imprensa oficial, condição indispensável para a eficácia do ajuste, consoante art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

21. Portanto, alinho-me ao exame realizado pela unidade técnica e considero que o processo de contratação foi devidamente fundamentado quanto aos aspectos técnico, orçamentário, econômico e jurídico, cumprindo todo o trâmite legal aplicável ao caso.

### III

22. Quanto à legalidade do procedimento de dispensa de licitação, um dos principais questionamentos formulados pela CMA, verifico que se trata de hipótese expressamente prevista no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93.

23. Parte da doutrina tem considerado que a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, na verdade, configuraria situação de inexigibilidade, devido à ausência de competitividade, pois somente um único imóvel seria capaz de atender ao interesse da Administração.

24. Nesse sentido, alguns julgados desta Casa, a exemplo dos Acórdãos 1.816/2010 e 5.948/2014, ambos da 2ª Câmara, consideraram ser necessária a comprovação de que a escolha de um imóvel que, em face das suas características de instalação e localização, seja o único capaz de atender às necessidades da Administração. Caso contrário, seria inaplicável a contratação direta fundamentada na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

25. Penso, todavia, que tal entendimento possa ser aperfeiçoado. De fato, realmente me parece mais adequado o enquadramento da aquisição/locação de imóveis como hipótese de dispensa de licitação, tal como efetivamente definido pelo legislador da Lei 8.666/1993, e não como situação de inexigibilidade de licitação, conforme defendido por alguns juristas. 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.

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 aclara 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.

28. Insta salientar que mesmo na contratação direta é imprescindível atentar para a fundamentação dos atos e a devida formalização do procedimento administrativo, demonstrando inequivocamente que os critérios utilizados de seleção resultaram na contratação mais vantajosa para a Administração Pública e na observância dos princípios fundamentais aplicáveis às contratações públicas.

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 precípua 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.”*

30. Dessa maneira, cumpre-me analisar a presença dos requisitos autorizadores da dispensa de procedimento licitatório no caso concreto. Nesse aspecto, observo que todos os condicionantes do referido dispositivo legal foram plenamente atendidos, tais como a realização de prévia avaliação, a compatibilidade do aluguel com valores de mercado, a fundamentação da escolha em função de necessidades de localização e instalações, bem como a finalidade precípua da Administração, no caso, a instalação da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

#### IV

31. Manifesto-me sobre outro aspecto da contratação que não foi abordado no exame realizado pela Selog. A entrega de imóvel de propriedade da União a órgão da administração está prevista expressamente no art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, estando regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, da seguinte forma:

*“Art. 11. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União.*

*§ 1º A entrega será realizada, indistintamente a órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e observará, dentre outros, os seguintes critérios:*

*I - ordem de solicitação;*

*II - real necessidade do órgão;*

*III - vocação do imóvel; e*

*IV - compatibilidade do imóvel com as necessidades do órgão, quanto aos aspectos de espaço, localização e condições físicas do terreno e do prédio”*

32. É descabido o dispêndio de verba pública com aluguéis se existe imóvel disponível capaz de atender ao interesse da Administração. Dessa maneira, observo que, antes da locação de imóvel de terceiros, a Administração deveria provocar a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto à existência, ou não, de imóvel disponível do patrimônio da União. Tal exigência também se encontra positivada pelo art. 4º, § 5º, do Decreto-Lei nº 1.184/71, transcrito a seguir:

*“Art. 4º Os imóveis recebidos em pagamento de créditos tributários incorporam-se ao patrimônio da União.*

*(...)*

*§5º Nenhum órgão ou autarquia da União contratará a utilização onerosa de imóvel, sem consultar, previamente, o Serviço do Patrimônio da União se existe próprio federal disponível no local.” (grifou-se)*

33. A observância a esse procedimento tem sido recomendada pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.301/2013-Plenário, proferido em processo de Consulta formulada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, *in verbis*:

*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;*

*9.4.2. comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as "Orientações para destinação do Patrimônio da União", que foram editadas pela SPU/MPOG em 2010; (destaque acrescido).*

34. No caso ora em exame, constava da Nota Técnica nº 597/2014 a afirmação de que não foi localizada, no processo de contratação, informação acerca de eventual consulta à SPU/MPOG para fins de verificação de disponibilidade de imóvel com as características desejadas (peça 7, fl. 25). Em atendimento a tal manifestação, foi juntada, aos autos do procedimento administrativo, cópia de mensagem eletrônica encaminhada pela PGR à SPU (peça 7, fl. 30), saneando o apontamento realizado pela Assessoria Jurídica e Administrativa do MPF.

## V

35. Outras supostas irregularidades utilizadas para fundamentar a Proposta de Fiscalização e Controle nº 3/2015 da CMA seria a incompatibilidade nas características de uso e ocupação do referido imóvel com a finalidade institucional do MPF.

36. Conforme apurado pela Selog, após a celebração do contrato de locação, o MPF foi notificado pela Administração Regional do Lago Sul informando aparente desconformidade da destinação registrada no Habite-se da edificação (“Institucional/Educacional – Creche”) com os objetivos de ocupação do imóvel pelo MPF (peça 7, p. 106).

37. Em virtude da impossibilidade de uso do imóvel, o MPF decidiu pela instauração do procedimento de rescisão unilateral do referido contrato e de apuração de descumprimento contratual (peça 7, p. 125), depois de realizar a apuração dos fatos e de estabelecer o contraditório do locador.

38. Também consta do processo a decisão do MPF de aplicar multa de R\$ 67 mil e de solicitar indenização de aproximadamente R\$ 330 mil à contratada, referente principalmente aos aluguéis pagos e aos gastos com vigilância do imóvel no período (peça 7, p. 222).



39. Por conseguinte, considero que a Administração do MPF tomou todas as medidas cabíveis após ser cientificada do problema.

40. Entretanto é patente que a contratação trouxe prejuízo ao erário. Assim, resta examinar se algum gestor do MPF deveria ser responsabilizado pelo fato. Mais especificamente, considerando que a referida Carta de Habite-se encontra-se nos autos do procedimento administrativo desde suas fases iniciais, resta indagar se seria exigível que os gestores da instituição detectassem previamente a incompatibilidade da destinação de uso do imóvel com a finalidade institucional do órgão.

41. No âmbito dos processos nesta Corte de Contas, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização, quais sejam: (i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa e; (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Há de ser investigado, ainda, se houve a ocorrência de algum eventual excludente de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

42. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16): "*Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos.*"

43. Consequentemente, a imputação de débito solidário aos agentes públicos de que ora se cuida dependeria, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Considerando que não há nos autos indícios de locupletamento ou de dolo dos responsáveis pela locação do imóvel, entendo haver necessidade de perquirir a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades.

44. Para tanto, adoto como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo, da qual decorre que o agente público deve agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de Sérgio Cavalieri Filho, "*a conduta culposa deve ser aferida pelo que ordinariamente acontece, não pelo que extraordinariamente possa ocorrer. Jamais poderá ser exigido do agente um cuidado tão extremo que não seria aquele usualmente adotado pelo homem comum, a que os romanos davam a designação prosaica de 'bonus pater familiae', e que é, no fundo, o tipo de homem médio ou normal que as leis têm em vista ao fixarem os direitos e deveres das pessoas em sociedade.*" (*in*: Programa de Responsabilidade Civil, 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 39).

45. Penso que não seria exigível a detecção prévia da incompatibilidade no uso do imóvel alugado com os fins pretendidos pelo MPF, pois, conforme consta da Nota Técnica 3/2015, a Administração interpretou inicialmente que haveria a possibilidade de alternância de destinação da área tanto para fins institucionais quanto educacionais (peça 7, fl. 117). Tal entendimento é razoável, visto que na língua portuguesa o significado da barra invertida ("⁄"), existente na destinação constante da Carta Habite-se do imóvel, é o de uma conjunção alternativa.

46. Ademais, embora o Lago Sul seja um bairro predominantemente residencial, conta com comércio variado, incluindo escolas, hospitais, agências bancárias, escritórios e, inclusive, outros prédios públicos, sendo surpreendente que aquele imóvel se destine exclusivamente para finalidades educacionais.

47. A proposta comercial encaminhada pelo locador utilizou apenas a expressão "imóvel institucional para locação", deixando de mencionar a destinação específica para educação. O anúncio

no site “Wimoveis” também fazia menção ao uso institucional e, releva destacar, o bem locado não se parece com uma creche, e sim com um típico prédio comercial para instalação de salas/escritórios. Creio, dessa maneira, que todos esses fatores induziram a Administração do MPF a um erro escusável, não se verificando nenhuma conduta dolosa ou culposa dos diversos gestores envolvidos na contratação.

48. Registro, ainda, que o problema não foi percebido sequer pela Caixa Econômica Federal e pela empresa credenciada que realizou a avaliação do imóvel, conforme se extrai do laudo de avaliação (peça 6, fl. 76): *“Conforme consta da Matrícula do imóvel, o terreno é originalmente destinado a creche, e também na Carta de Habite-se está consignado que sua finalidade é Institucional/Educacional – Creche. Esta avaliação considera que o imóvel possa ser utilizado para fins institucionais/comerciais/prestação de serviços diversificados, admitindo-se que ali poderiam ser instaladas atividades administrativas semelhantes às desenvolvidas pelo interessado na locação”* (grifo meu).

49. Assim, não observo nenhuma ilegalidade flagrante nos atos praticados pelos gestores do MPF, que poderia ser objeto de detecção por um “homem-médio”. Ressalto também que os atos de ratificação das dispensas de licitação foram embasados em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis.

Ante o exposto, acompanho a conclusão da unidade técnica, de que todo o procedimento, seja de contratação, seja de rescisão contratual, observou os rigores da lei, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2420/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.115/2015-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério Público Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de solicitação de fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros, nos termos do art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal c/c os art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.2. informar ao Senador Fernando Collor, autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal que este Tribunal realizou fiscalização e não apurou indícios de irregularidade no Contrato 55/2014, celebrado entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda., tendo por objeto a locação do imóvel situado à SHIS QI 15, Área Especial “B”, no Lago Sul, em Brasília/DF;

9.3. encaminhar ao Senador Fernando Collor e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em complemento às informações acima descritas:

9.3.1. cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.3.2. cópia do inteiro teor destes autos;

9.4. encaminhar à Secretaria Geral do Ministério Público Federal cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.5. considerar esta solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, incisos I e II, da Resolução TCU nº 215/2008.

## 10. Ata nº 39/2015 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 30/9/2015 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2420-39/15-P.

## 13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministra que não participou da votação: Ana Arraes.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho (Revisor) e Weder de Oliveira.

13.4. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral