

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 427/2022/ME

Assunto: **Proposta de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre os procedimentos de seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre os procedimentos de seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo em vista o disposto no art. 51 da Lei nº 14.113, de 1º de abril de 2021, a "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*".

OBJETIVO

2. A proposta ora apresentada tem por objetivo estabelecer um rito processual automatizado para as licitações para seleção de imóveis para locação, atendendo aos primados estampados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", os quais seguem abaixo transcritos:

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a **seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar **tratamento isonômico entre os licitantes**, bem como a **justa competição**;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

3. Assim, para além de atender aos supracitados primados, trata-se, pois, de uma iniciativa inovadora no contexto das contratações públicas, visto que não há atualmente na coletânea normativa do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) qualquer ato normativo que estabeleça um rito processual quando da necessidade de serem selecionados imóveis de terceiros a serem utilizados para acomodar estruturas administrativas públicas. Assim, considerando que o art. 51 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito, não estabeleceu maiores detalhamentos para escoreta aplicação do dispositivo, vislumbrou-se a oportunidade de editar ato infralegal do titular do órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) definindo um rito processual desburocratizado, inovador e transparente.

4. Para tal, a proposição:

(i) estabelece três modelagens de contratos de locação de imóveis - o **tradicional** (espaço físico é locado sem contemplar os serviços acessórios); o com **facilities** (espaço físico é locado contemplando os serviços para a sua operação); e, o **built to suit - BTS** (o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma do imóvel então especificado pelo pretendente à locação) -, devendo a escolha ser justificada nos estudos técnicos preliminares, que será fundamento para a elaboração do termo de referência ou projeto básico.

(ii) assinala, para além dos elementos definidos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, quais elementos devem constar nos estudos técnicos preliminares (ETP), incluindo outros elementos, em especial a comprovação da (i) inexistência de imóveis públicos vagos; e (ii) da inviabilidade de compartilhamento de imóvel com um ou mais órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos da Portaria Conjunta nº 38, de 31 de julho de 2020.

(iii) retoma a regra de autorização das despesas com os contratos de locação cujo valor for igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, tal como consta do art. 5º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

(iv) aponta itens a serem considerados quando da análise de riscos associados a cada um dos modelos - tradicional, com **facilities** e BTS -, bem como os respectivos regimes de execução e prazos de vigência contratual.

(v) determina a realização de chamamento público com o objetivo de prospectar no mercado imóveis disponíveis para locação que atendam às necessidades definidas no ETP, instituindo suas fases, conteúdo do edital e procedimentos de operacionalização;

(vi) insere a figura do estudo de leilante para verificação da proposta(s) selecionada(s) no chamamento quanto à adequação do imóvel aos requisitos mínimos definidos em seu edital.

(vii) especifica as regras para o procedimento licitatório, edital de licitação e condução do processo, bem como no caso do procedimento ser inexigibilidade de licitação, além de aspectos acerca da formalização dos contratos e regras contratuais para o modelo BTS.

PÚBLICO-ALVO

5. A proposição está circunscrita ao âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme definido na ementa e no art. 1º a minuta.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

6. Considerando as eventuais medidas administrativas prévias para a aplicação, de modo ordenado, das disposições apresentadas na minuta de Instrução Normativa, as quais podem ensejar adequações nas rotinas internas dos órgãos e entidades, propõe-se *vacatio legis*, com entrada em vigor no **dia 1º de janeiro de 2023**, consoante prevê o art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

Decreto nº 9.191, de 2017

"Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado."

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

7. Vislumbra-se impactos positivos em políticas públicas, pois a presente iniciativa possui um viés de economicidade, racionalização e padronização processual, transparência e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, o que se traduz, em médio e longo prazos, em maior disponibilidade desses recursos para execução de atividades finalísticas pelos órgãos e entidades.

8. Por oportuno, cabe indicar, quanto à análise de impacto regulatório (AIR) - "*processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos*"¹, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que "*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*", que propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do seu art. 4º, haja vista se **enquadrar na hipótese de "ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"**.

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

....." (grifou-se)

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

9. Haverá dispêndio de recursos, pois a iniciativa, além da normatização da licitações processadas pelos critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto e maior retorno econômico, inclui o desenvolvimento de funcionalidades específicas do Sistema de Compras do Governo federal. **Todavia, as despesas a serem desembolsadas neste desenvolvimento já estão contempladas nas rubricas orçamentária referentes à evolução do Sistema Integrado de Serviços Gerais (Siasg).**

OUTRAS INFORMAÇÕES

10. Dada a relevância da matéria, como tem sido a praxe desta Secretaria de Gestão (Seges) ante as normas regulamentadoras da Lei nº 14.133, de 2021, foi realizada consulta pública para coleta de novas contribuições da comunidade de compras públicas. Assim, de 18 a 30 de agosto de 2022, foi disponibilizada no Portal Participa +Brasil, no link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-locacao-de-imoveis>, a referida minuta de Instrução Normativa. Em resumo, foram recebidas 42 (quarenta e duas) contribuições, dentre sugestões e comentários à iniciativa, consolidados no Anexo (SEI 27768774), que consubstanciaram a proposição.

ANÁLISE

11. Com a publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", diversas inovações e aprimoramentos relacionados à cadeia logística pública foram alçadas ao condão de bem sedimentar às rotinas dos órgãos e entidades. Algumas dessas inovações focam a desburocratização, outras, a eficiência e a racionalidade processual e outras, ainda, a economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Em verdade, abriu-se janela de oportunidades para normatização de aspectos do metaprocesso de contratação pública que, embora já sejam de amplamente utilizados pela comunidade de compras públicas, até os dias de hoje não foram objeto de regulamentação própria, sendo este o caso das licitações para seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

12. Esta Secretaria de Gestão (Seges), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) - *ope legis* do art. 127 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 - tem atuado fortemente ao longo dos últimos anos em iniciativas dessa natureza para ofertar soluções em logística pública para seus jurisdicionados que desburocratizem os processos de trabalho, que garantam maior eficiência e racionalidade no fluxo operacional, facilitando e assegurando maior segurança na atuação dos gestores das áreas de execução, bem como dos licitantes interessados, sem perder de vista a necessidade de integração, interoperabilidade e otimização das estruturas, sejam elas administrativas ou de tecnologia da informação e comunicação.

13. Assim, embora a Lei nº 14.133, de 2021, não indique de forma expressa a necessidade de edição de ato regulamentar infralegal nos processos licitatórios para seleção de imóveis para locação, denota-se que não estabeleceu maiores detalhamentos para escorreita aplicação (art. 51), sendo pertinente e oportuno, editar ato regulamentar que **materialize** o adequado delineamento processual, para a plena e correta aplicação da Lei nesta matéria, de modo que o ato pode ser editado pelo titular do órgão central do Sisg, especificamente por meio da espécie Instrução Normativa, que, sem inovar, orienta a execução das normas vigentes pelos agentes públicos, conforme traz o inciso II do art. 2º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

14. Importante ressaltar que a presente proposição observou os requisitos definidos da Portaria nº 179, de 22 de abril de 2019, que "*dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços, e dá outras providências*", a qual, embora suspenda a realização de novas contratações relacionadas a locação de imóveis (inciso II do art. 1º), possibilita que os órgãos e entidades solicitem, excepcionalmente, autorização específica ao Ministro de Estado da Economia para realizarem a aquisição ou locação de imóveis, estabelecendo uma cadeia de governança e uma estrutura processual única, conforme segue:

Portaria nº 179, de 2019

"Art. 1º **Fica suspensa, a partir da publicação desta Portaria, a realização de novas contratações relacionadas:**

.....
II - a locação de imóveis;

.....
Art. 2º Os órgãos e entidades poderão solicitar, excepcionalmente, autorização específica para realizarem a aquisição ou locação de imóveis e a aquisição de veículos, sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 1º.

§ 1º As solicitações deverão ser encaminhadas pelo órgão ou entidade interessado para análise, acompanhadas de justificativas fundamentadas quanto à projeção de gasto até o término do exercício e dos aspectos de economicidade, relevância e urgência, bem como da autorização da autoridade competente, até o dia 30 de novembro de cada ano, observados os limites e instâncias dispostos no Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, à:

I - Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, na hipótese de que trata o inciso I do caput do art. 1º; ou

II - Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, nas hipóteses de que tratam os incisos II e III do caput do art. 1º.

§ 2º O Ministério da Economia, com vistas a subsidiar a análise, poderá solicitar informações complementares ao órgão ou entidade requerente.

§ 3º O órgão ou entidade interessado, nas solicitações de locação de imóveis, além das informações de que trata o § 1º, deverá demonstrar:

I - a inexistência de imóvel da União vago, constatada após consulta aos sistemas gerenciais da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia;

II - a realização de chamamento público, quando couber, para aferição de proposta de locação mais vantajosa para a administração pública;

III - as informações atualizadas sobre a inviabilidade de compartilhamento com um ou mais órgãos ou entidades da administração pública federal;

IV - a atualização cadastral no Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União - SPIUnet dos imóveis sob sua jurisdição;

V - a economicidade, mediante apresentação de planilha comparativa entre a locação atual e a que se pretende realizar, quando houver;

VI - que o imóvel pretendido é aderente ao quantitativo da população principal do órgão, incluindo os postos de trabalho integrais, os postos de trabalho reduzidos, os servidores em trabalho remoto, a área útil do imóvel atualmente ocupado, a área de escritórios, a área de apoio, a área técnica, a área específica, caso necessária, e a quantidade de veículos oficiais; e

VII - que as áreas de escritório da locação, conforme definição contida na Portaria Conjunta SEGES/SPU nº 38, de 31 de julho de 2020, não sejam superiores a 9,00m² (nove metros quadrados) por posto de trabalho para servidor, colaborador, terceirizado de escritório ou estagiário em dia normal de atividade.

§ 4º O órgão ou entidade demandante, para fins do inciso V do § 3º, deverá comprovar, também, que os custos de manutenção do imóvel atualmente ocupado, incluindo limpeza, copeiragem, vigilância, recepcionista, manutenção predial, energia, água, condomínio, locação e taxas ou tarifas públicas incidentes sobre o imóvel serão reduzidos.

§ 5º É vedada a solicitação que resulte em custos futuros superiores ao da locação atual, caso existente.

§ 6º O órgão ou entidade, havendo pretensão de locação de área superior àquela atualmente ocupada, deverá justificar o aumento pretendido.

§ 7º A escolha da região da cidade para locação deve ser justificada em face de necessidades de atendimento ao público ou de peculiaridades de prestação do

serviço, as quais devem ser explicitadas.

§ 8º Os contratos de locação deverão, em razão da continuidade e intensificação da adoção do trabalho remoto nos órgãos e entidades da administração pública federal, prever cláusula de revisão, que possibilite a readequação do espaço locado em razão do implemento de programa de gestão de teletrabalho.

§ 9º Nos casos em que a certidão emitida pelo Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis se encontrar vencida, os autos serão encaminhados à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia para renovação do documento, previamente à análise pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 10. As solicitações para a aquisição de imóveis deverão observar a Instrução Normativa SPU nº 22, de 22 de fevereiro de 2017.

§ 11. As solicitações que envolverem dúvidas de natureza jurídica deverão ser acompanhadas de manifestação da respectiva unidade de assessoramento jurídico.

§ 12. A solicitação, após a conclusão da instrução processual, será encaminhada, pelos órgãos de que tratam os incisos do § 1º, para autorização excepcional pelo Ministro de Estado da Economia.

§ 13. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional prestará consultoria e assessoramento jurídico na análise dos pedidos de que trata o caput, mediante consulta dos secretários especiais, inclusive quanto ao cumprimento dos requisitos formais de instrução processual." (grifou-se)

15. É neste contexto que se insere a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 29181049), a qual tem por finalidade, como já frisado ao longo desta Nota Técnica, estabelecer um rito processual automatizado para as licitações para seleção de imóveis para locação quando da necessidade de serem selecionados imóveis de terceiros a serem utilizados para acomodar estruturas administrativas públicas.

16. A partir disso, apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se ao texto normativo.

16.1. Primeiramente, destaca-se que a proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão está calcada no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia (ME), em especial no art. 127, o qual atribui à Seges, dessa Pasta, a atuação como órgão central do Sisg, combinado com o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria.

16.2. Sob o aspecto formal, salienta-se que se observou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona) e o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado). Informa-se, por oportuno que, por não se tratar de iniciativa de revisão ou consolidação de ato normativo, as regras definidas no Decreto nº 10.139, de 28 de 2019 (dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto), não são de aplicação obrigatória, no entanto, foram observadas, quando cabível, a título de boas práticas.

16.3. Como já indicado no item 8 desta Nota Técnica, a presente iniciativa enquadra-se na hipótese prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), que dispensa a análise de impacto regulatório (AIR) da proposição quando se tratar de "ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias".

16.4. Quanto à estrutura da norma, partiu-se da premissa da divisão em Capítulos temáticos para a adequada compreensão da norma: (i) Capítulo I - Disposições Preliminares; (ii) Capítulo II - Planejamento da Contratação; (iii) Capítulo III - Do Chamamento Público; (iv) Capítulo IV - Da Licitação; (v) Capítulo V - D Inexigibilidade de Licitação; (vi) Capítulo VI - Do Contrato; (vii) Capítulo VII - Disposições Finais. Ainda, visando garantir a adequada compreensão do conteúdo e coordenação dos artigos, ou grupo de artigos, adotou-se também a utilização de especificação temática consoante diretriz de articulação e formatação estabelecida no parágrafo único do art. 15 do Decreto nº 9.191, de 2017.

16.5. No art. 1º da minuta, disciplina-se o âmbito de aplicação da norma e seu objeto, circunscrevendo a norma à regulamentação dos procedimentos de seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O parágrafo único estabelece como regra a realização do procedimento licitatório para locação de imóveis, à exceção daqueles imóveis cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, uma vez que, sendo inviável a competição, o órgão ou entidade deverá proceder a inexigibilidade de licitação, replicando-se, pois, a regras estampada no art. 51 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito:

Lei nº 14.133, de 2021

"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."

16.6. O art. 2º da minuta retoma a regra estabelecida na Portaria nº 179, de 2019, a qual, como já esclarecido no item 14 desta Nota Técnica, dentre outros objetos, suspende a realização de novas contratações relacionadas a locação de imóveis, mas, no seu art. 2º, enquanto medida de excepcionalidade, possibilita que sejam encaminhados pedidos ao ME, desde que o órgão ou entidade preencha uma série de requisitos estabelecidos nesse artigo. O parágrafo único transpõe a regra do inciso I do § 1º do art. 1º da referida Portaria, abaixo transcrito, excepcionalizando a prévia comprovação da autorização específica do Ministro de Estado da Economia quando se tratar de imóveis destinados à reforma agrária e aqueles administrados pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica.

Portaria nº 179, de 2019

"Art. 1º Fica suspensa, a partir da publicação desta Portaria, a realização de novas contratações relacionadas:

.....
II - a locação de imóveis;

.....

§ 1º Não se aplica a suspensão prevista no caput quando se tratar de:

I - imóveis destinados à reforma agrária e aqueles administrados pelo Ministério da Defesa ou pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica;

....." (grifou-se)

16.7. Importante frisar que não há qualquer intenção deste órgão central de alterar as regras estabelecidas na supracitada Portaria, seja em relação à manutenção da suspensão da realização de novas contratações dos objetos listados nos incisos I a VII do art. 1º, seja na instrução processual para as solicitações excepcionais definida no art. 2º, de modo que a presente proposição partiu de tais disposições para constituir todo o escopo procedimental para a seleção de imóveis para locação.

16.8. O art. 3º da minuta estabelece, nos incisos I a III, as modelagens de contratos de locação de imóveis passíveis de serem utilizada pelos órgãos e entidades, conceituando-as, quais sejam: 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; locação com facilities, o espaço físico é locado contemplando os serviços para a sua operação, como limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros; e 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, que "dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes".

16.8.1. As referidas modelagens não são novidade no contexto das contratações públicas. Inclusive, foram objeto do Acórdão nº 1479/2019-TCU-Plenário (TC 041.024/2018-4)², o qual resultou de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com objetivo de identificar oportunidades de melhoria nas locações de imóveis de terceiros pela Administração Pública Federal, recomendando a este ME que adotasse medidas, entre outras, para disciplinar a "elaboração de procedimentos e documentos auxiliares necessários para que, em relação às locações de imóveis", incluindo-se nos itens "9.1.2.1 a metodologia para seleção adequada do modelo de locação a ser efetuado, considerando, ao menos, os custos com mudança e a restituição de imóveis, bem assim a demonstração do custo-benefício favorável no tocante à contratação de serviços condominiais inclusos nos contratos de locação imobiliária, quando aplicável; (...) 9.1.2.3 o conteúdo mínimo dos editais de chamamento público, e seus anexos, além de boas práticas para a divulgação de tais documentos; 9.1.2.4 definição dos estudos preliminares (EPs) em processos de contratação para locações de imóveis; e 9.1.2.5 a definição acerca do momento em que o laudo de avaliação patrimonial do imóvel a ser locado será exigido, bem como o responsável por sua contratação". Recomendações essas, informa-se, que foram agregadas à presente proposição.

16.8.2. O § 1º determina que escolha de uma das modelagens de locação (tradicional, *facilities* ou BTS) deverá ser justificada nos estudos técnicos preliminares (ETP), reforçando a métrica de vinculação entre os artefatos que compõem a instrução processual da fase preparatória nos moldes estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021 - o ETP fundamenta a elaboração do termo de referência ou projeto básico, nos termos dos incisos XXIII e XXV do art. 6º. Assim, para os processos de locação de imóveis de terceiros, o ETP passa a ter um papel ainda mais essencial no fluxo processual.

16.8.3. O § 2º possibilita, desde que demonstrado no ETP a vantagem e a viabilidade jurídica e econômica, de ser utilizada outro modelo locação que não apenas os estabelecidos nos incisos I a III do caput. Tal medida visa assegurar que os órgãos e entidades que, vislumbrem soluções diferenciadas/inovadoras e que estejam dispostos a traçar novos caminhos, possam estruturar nova forma de contratação.

16.8.4. O § 3º permite que as modelagens de locação (tradicional, *facilities* ou BTS) sejam adotados de forma combinada, a exemplo de se valer da modelagem BTS combinada com a modelagem com *facilities* otimizando os custos operacionais para a Administração, configurando-se como uma medida de flexibilidade ante a situações que podem gerar mais custos quando contratado em separado.

16.9. O art. 4º da minuta cuida de aspectos específicos ao modelo BTS. O inciso I do referido artigo estabelece o teto de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), vinculando a utilização do BTS àqueles processos que se encontrem abaixo desse valor. Esta baliza foi desenhada a partir do limite definido no § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que "institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública", o qual veda "a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)", visando atender os arts. 4º e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Inclusive, anota-se que no art. 5º da minuta, estabeleceu-se a obrigatoriedade de demonstrar nos estudos técnicos preliminares que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da LRF, e quando for caso, conforme as normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, os limites e as condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da LRF - garantindo, assim, que os princípios da responsabilidade fiscal e seus objetivos sejam observados quando da utilização da referida modelagem. Já o seu inciso II ampara a possibilidade de prever a reversão dos bens à Administração, findo o contrato (típico dessa modelagem). Tal medida está calcada no inciso II do art. 110 da Lei nº 14.133, de 2021, que disciplina os prazos dos contratos com investimento, "assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato".

16.9.1. Faz-se necessário, na oportunidade, trazer à baila que o modelo BTS tem origem na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 - Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), art. 47-A, e na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes - art. 54-A, todos abaixo transcritos, e que, ainda, por sua natureza complexa nos aspectos jurídico, econômico e operacional, guarda características próximas a uma PPP, nomeadamente quando, (i) após finalizada a construção (atendendo os interesses predeterminados do locatário), esteja presente a reversão dos bens à Administração; e (ii) há a amortização dos investimentos realizados pelo próprio locador mediante o pagamento de parcelas diluídas no curso da vigência contratual.

Lei nº 12.462, de 2011

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

§ 1º A contratação referida no caput sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns.

§ 2º A contratação referida no caput poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato.

§ 3º O valor da locação a que se refere o caput não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado.

Lei nº 8.245, de 1991

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

§ 1º Poderá ser convencionada a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação.

§ 2º Em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, compromete-se este a cumprir a multa convencionada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação."

16.9.2. Assim seguiu o entendimento do TCU no Acórdão 1928/2021-TCU-Plenário (TC 008.162/2019-0)³:

Acórdão 1928/2021-TCU-Plenário

"Não obstante as abalizadas considerações da Semag, entendo que o BTS apresenta, em essência, características próximas de uma PPP - concessão administrativa, com prévia execução de obra pública. Em verdade, compreendo que o ajuste em exame guarda semelhança e se insere no contexto desse e de outros modelos contratuais introduzidos mais recentemente no ordenamento jurídico, cujo traço comum é o prazo de duração mais longo, a execução de obras com recursos do próprio contratado ou de terceiros e a amortização desses investimentos mediante o pagamento de parcelas diluídas no curso de sua vigência.

.....
Todos esses modelos contratuais se caracterizam pela realização de pagamentos diferidos no tempo, os quais embutem não apenas o custo dos serviços, quando existentes, como também os investimentos realizados pelo particular na execução de uma obra pública. Apesar dessa característica, não há nas leis de regência nenhum dispositivo que os enquadre como uma operação de crédito e imponha o cumprimento dos requisitos da espécie."

16.9.3. Nesse sentido, visando dar maior segurança jurídica à modelagem BTS, valeu-se das regras positivadas na Lei nº 11.079, de 2004, em especial, do § 4º do art. 2º e as alíneas "b" e "c" do art. 10 e art. 22, que traz o teto de valor (como supradito), traçando um recorte para a contratação, bem como os limites para a criação de despesa. Assim, apresenta-se de forma resumida a conformação para a modelagem BTS- inciso I e parágrafo único do art. 4º da minuta. Para além do recorte mencionado, anota-se que nos estudos técnicos preliminares (incisos I e II do art. 5º da minuta), foram inseridas regras que acautelam os princípios da responsabilidade fiscal e seus objetivos, quando da utilização da referida modelagem.

01 Abaixo de 10 milhões: modelagem BTS.

02 Acima de 10 milhões: preferencialmente a PPP; salvo se, nos estudos técnicos preliminares, comprovar que a modelagem BTS tem mais vantagem que a PPP (ou outra solução).

03 Optando por BTS cujos valores ultrapassam 10 milhões, deverá observar o limite de despesa estabelecido no art. 22 da Lei da PPP:

Lei nº 11.079, de 2004

"Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios."

16.9.4. Para mais, conquanto possa haver, em tese, semelhanças entre as PPP e a modelagem BTS, vale anotar que nas PPP, a natureza é de **contrato administrativo** de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, **não contrato da administração**, os quais, na gênese, regem-se por preceitos de direito privado prevalentemente. Portanto, não se pode vaticinar que há paradigma de ordem absoluta, haja vista as regências de direito privado no caso em tela.

16.9.5. O **parágrafo único do art. 4º da minuta** sustenta os casos em que o valor da contratação ultrapasse R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), indicando a utilização preferencial do modelo de contratação de parceria público-privada (PPP), salvo se o órgão ou entidade comprovar por meio do ETP, que o modelo BTS tem mais vantagem sobre outra solução. Neste caso, deve observar o limite de despesa estabelecido no art. 22 da Lei nº 11.079, de 2004 (**incisos I e II do art. 5º da minuta**).

16.10. Em *continuum*, o **Capítulo II** cuida dos aspectos ligados ao planejamento da locação que, seguindo a sistemática estabelecida para a fase preparatória na Lei nº 14.133, de 2021, vão além e tratam de aspectos processuais diferentes e bastante característicos desse tipo de objeto. Inclusive o TCU, em seu relatório de auditoria - Acórdão nº 1479/2019-TCU-Plenário (TC 041.024/2018-4)⁷ -, indicou que "*é fundamental levar em consideração que (...) não há um fluxograma estabelecido para os processos de trabalho de locação de imóveis. Caso houvesse, poder-se-ia pensar em mitigar riscos de contratações antieconômicas, com a definição dos passos a serem observados na fase de planejamento*".

16.11. O **art. 5º da minuta** traz os **elementos que deverão constar no ETP** para além daqueles estabelecidos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021. Esses elementos, frisa-se, foram também extraídos do art. 2º da Portaria nº 179, de 2019, uma vez que, como já destacado no item 14 desta Nota Técnica, esta norma, ao estabelecer as condições específicas e informações essenciais para fins de avaliação qualitativa de contratações relacionadas a locação de imóveis, estrutura todas as informações que devem constar no ETP. Desse modo, muitos **incisos I a VI e suas alíneas** refletem as regras estampadas na Portaria. Já os **incisos VIII e IX** tem natureza de segurança jurídica para a Administração, visando que os objetivos da LRF sejam alcançados nos quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.

16.11.1. O **§ 1º** retoma a lógica de utilização do modelo BTS estabelecida no art. 4º da minuta, deixando de forma expressa que, restando escolhido esse modelo, em valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), deverá ser comprovado sua vantagem sobre o modelo de contratação via PPP, observado, ainda, o limite de despesa estabelecido no inciso I do art. 26.

16.11.2. O **§ 2º** especifica que, se tratando da opção pelo modelo BTS no qual haverá a construção de imóvel, deve a Administração verificar a eventual vantajosidade econômica de se valer de terreno da União disponível e que atenda às suas necessidades, havendo, neste caso, a cessão do direito de superfície ao locador. Trata-se de uma diretriz voltada ao aproveitamento, sempre que possível, de terrenos públicos disponíveis (não estão afetados a uma destinação pública específica).

16.11.3. Já o **§ 3º**, de cunho mais instrucional, indica que na elaboração do ETP deverão ser observadas as regras e procedimentos estabelecidos no Manual de Padrão de Ocupação e Dimensionamento de Ambientes em Imóveis Institucionais da administração pública Federal direta, autárquica e fundacional⁴, "*documento explicativo (...) que institui padrão de ocupação e parâmetros para o dimensionamento de imóveis utilizados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional de uso administrativo a serem aplicados no desenvolvimento de projetos, obras de construção, reformas e ampliação, avaliação da adequação de locações, permutas e compartilhamento de imóveis*", elaborado pela SPU/SEDDM-ME, unidade deste ME que cuida dos aspectos voltados para a ocupação dos imóveis, isto é, definição de parâmetros, critérios técnicos e diretrizes para o dimensionamento e a adequação de imóveis, próprios ou alugados, voltados à atividade institucional.

16.11.4. O **§ 4º** traz regras claras sobre a forma que deverá ser comprovada a inviabilidade de compartilhamento, de que trata o inciso II do referido art. 5º da minuta: **(i)** consulta aos órgãos e as entidades federais localizados no município pretendido de localização, se houver, quanto à disponibilidade ou não da área pretendida; e **(ii)** comprovação da impossibilidade de compartilhamento em razão da natureza das atividades do órgão ou da entidade demandante. São regras que sedimentam as já balizadas na Portaria nº 179, de 2019, visto que as unidades administrativas interessadas na locação do imóvel já comprovam a viabilidade ou não do compartilhamento, seja por meio da especificidade de sua atividade ou por inexistência de espaço no localidade de interesse.

16.12. O **art. 6º da minuta** retoma a regra estampada no art. 5º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que "*estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal*", abaixo transcrito, situando a autorização para a celebração de contratos de locação de imóvel e a prorrogação dos contratos de locação em vigor, com valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, previamente à celebração do contrato. Note-se que no referido Decreto não traz quaisquer referências acerca do momento pelo qual essa autorização precisa ser aposta ao processo administrativo. Assim sendo, visando garantir um encadeamento de atividades coeso e desburocratizado, esta unidade técnica propôs a autorização previamente à celebração do contrato, em aderência, inclusive, com a Portaria nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, que "*estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, que estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal*".

Decreto nº 10.193, de 2019

"Art. 5º A celebração de contratos de locação de imóvel e a prorrogação dos contratos de locação em vigor, com valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, serão autorizadas por ato do Ministro de Estado, do titular de cargos de natureza especial ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, vedada a delegação de competência." (grifou-se)

16.13. O **art. 7º da minuta** traz aspectos relacionados a **análise de risco** associados a cada um dos modelos indicados no art. 3º da minuta. Desse modo, no que tange ao processo de locação de imóveis, o órgão ou entidade não deve levantar os apenas os riscos relacionados ao contrato da administração em si, deve deter seu olhar também no mapeamento, avaliação e tratamento de riscos relacionados às características e natureza deste objeto, de modo que nos **incisos I a IV** foram listados os riscos mais relevantes sobre essa temática: **(i)** ao custo de mudança e restituição de imóvel; **(ii)** à fuga ao procedimento licitatório em uma

contratação com serviços condominiais inclusos; **(iii)** à localização específica cujas características de instalações e de localização do imóvel tornem necessária sua escolha, quando se tratar de inexigibilidade; e **(iv)** a aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que podem interferir na boa execução contratual. Salienta-se que esta unidade técnica utilizou, na elaboração deste dispositivo, as considerações técnicas presentes no TC 041.024/2018-4 - Acórdão 1479/2019-TCU-Plenário. Seguindo a praxe administrativa já sedimentada nesta Seges de, sempre que possível, ofertar no Portal de Compras do Governo Federal modelos de artefatos que compõem o ciclo licitatório aos órgãos e entidades, o **parágrafo único** indica que, em momento futuro, será disponibilizado modelo específico para tratamento dos riscos elencados no caput. Informa-se, ainda que, considerando as competências da SPU/SEDDM-ME, já referidas no item 16.11.3 desta Nota Técnica, entendeu-se pertinente que tal ferramenta modelar fosse construída com a participação dessa Secretaria.

16.14. No **art. 8º da minuta** estão indicados, para cada um dos modelos de locação, o respectivo **regime de execução**, segundo a natureza e características que melhor se amoldam à forma remuneração a ser paga ao contratado. No modelo tradicional, por ser mais simples e não envolver dispêndios de caráter permanente ou contínuo para além do valor do aluguel, enquadra-se em prestação de serviços sem investimentos. Já no modelo de *facilities*, deve ser utilizado o regime de execução prestação de serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, similar ao inciso XXXIV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021. Para o modelo BTS, indica-se o regime de execução a prestação de serviços incluindo a realização de obras, serviços de engenharia e o fornecimento de bens, em aderência ao estampado na nº Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que *"dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes"*.

16.15. O **art. 9º da minuta**, seguindo a dinâmica estabelecida nos arts. 106, 107 e 110 da Lei nº 14.133, de 2021, indica que a **vigência contratual** poderá ser **(inciso I)** de até 5 (cinco) anos, contados da data de recebimento do objeto inicial, nas hipóteses dos incisos I e II do art. 8º, cuja vigência máxima será definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção; **(inciso II)** até 10 (dez) anos, nos contratos de locação BTS sem investimento, no qual inexistem benfeitorias permanentes; e, **(inciso III)** até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos de locação BTS com investimento, quando implicar a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente às expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração ao término do contrato. Seguiu-se, tal como na definição do regime de execução (art. 8º da minuta), a lógica da natureza da contratação alinhada às características que melhor se amoldam à forma remuneração a ser paga ao contratado.

16.15.1. No **§ 1º** retoma-se, na literalidade o previsto no art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito, que possibilita a prorrogação dos contratos firmados sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes."

16.15.2. No **§ 2º** traçam-se os limites da vigência contratual nos contratos de locação BTS com investimento - não inferior a 5 (cinco) anos, nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação - indicando-se que o prazo definido deverá ser compatível com a amortização dos investimentos realizados. Este dispositivo, em verdade, configura-se como uma diretriz a ser observada pelos órgãos e entidades quando da fundamentação da contratação, visando que a avença realizada seja formalizada no tempo necessário para que o contratado recupere tudo o que investiu, isto é, não haja prejuízos e, por consequência, uma evasão de participantes para ofertar a modelagem de locação pelo formato BTS.

16.16. No **Capítulo III** são estabelecidas as regras e procedimentos para realização do chamamento público para prospecção, no mercado imobiliário, de imóveis que atendam às necessidades do órgão ou entidade definidas no ETP. Embora não seja um procedimento expressamente obrigatório na legislação vigente, nos termos da Portaria nº 179, de 2019, a solicitação de autorização para locação excepcional implica na demonstração de que foi realizado o chamamento público *"para aferição de proposta de locação mais vantajosa para a administração pública"*. Frisa-se, por relevante, que uma das recomendações do TCU presente no Acórdão 1479/2019-TCU-Plenário, decorre de achado da equipe de auditoria que levantou que *"utilização de chamamentos públicos previamente às realizações de locações de imóveis por vários órgãos/entidades (...) deve ser disseminado no âmbito do governo federal, tendo em vista os bons resultados obtidos. Trata-se, de fato, de um mecanismo para prospecção de mercado, cujo intuito é identificar os imóveis que atendam às necessidades da APF (...) com atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade"*. No entanto, considerando que atualmente não há quaisquer normas que estabeleçam detalhamentos operacionais para efetivação desse procedimento, recomendou ao ME que elaborasse procedimentos e documentos auxiliares necessários para disciplinar *"o conteúdo mínimo dos editais de chamamento público, e seus anexos, além de boas práticas para a divulgação de tais documentos"* - item 9.1.2.3 do referido Acórdão.

16.17. Nessa esteira segue o **art. 10 da minuta** que torna obrigatória a realização de chamamento público para prospecção no mercado dos imóveis disponíveis para locação, definindo-se, no **art. 11 da minuta**, as fases a serem observadas - abertura (**inciso I**), apresentação dos imóveis disponíveis para locação (que atendam às especificações) pelos interessados (**inciso II**), avaliação das propostas e estudo de leilante (**inciso III**) e seleção e a aprovação das propostas de locação (**inciso IV**). Entende-se tornar o chamamento público parte integrante do processo de locação de imóveis de terceiros, além de padronizar a atuação processual, amplia universo de pesquisa e opções que podem atender à demanda específica do órgão ou entidade. Cabe salientar que, embora guarde semelhanças com o chamamento público do procedimento de Manifestação de Interesse, tratado no art. 81 da Lei nº 14.133, de 2021, trata-se de procedimento mais simplificado o qual seguiu *aproximis* administrativa adquirida por esta Secretaria por meio do chamamento público para recebimento de doação de bens móveis e serviços por de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado de que trata o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, que *"dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional"*.

16.18. O **art. 12 da minuta** apresenta as informações mínimas que deverão constar no **edital** de chamamento público, devendo indicar (**inciso I**) a data e a forma de recebimento das propostas, (**inciso II**) os requisitos mínimos esperados do imóvel (informações já levantadas no ETP), (**inciso III**) as adaptações e ações a serem realizadas às expensas do locador; (**inciso IV**) localização, vigência e modelo de proposta de locação e (**inciso V**) critérios de seleção das propostas. Faz-se importante que este artefato contenha todas as informações necessárias para que os interessados em locar seus imóveis possam avaliar as condições impostas para, a partir delas, apresentar suas propostas. Tanto o é que, como já citado no item 16.8.1 desta Nota Técnica, o TCU recomendou que este ME disciplinasse *"o conteúdo mínimo dos editais de chamamento público, e seus anexos, além de boas práticas para a divulgação de tais documentos"* - item 9.1.2.4 do Acórdão nº 1479/2019-TCU-Plenário (TC 041.024/2018-4)².

16.19. Os **arts. 13, 14 e 15 da minuta** trazem aspectos relacionados à **operacionalização do chamamento público**. O **art. 13 da minuta**, enquanto medida de transparência e isonomia, estabelece que o edital de chamamento público será publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) - *locus* único de divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos na Lei nº 14.133, de 2021 -, e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade responsável pelo procedimento. Considerando-se ser este um procedimento mais simples, definiu-se o prazo mínimo de oito dias úteis entre a divulgação do edital e a data da sessão pública, trazendo por paralelismo de forma o menor dos prazos de divulgação do art. 55 da referida Lei.

16.20. O **art. 14 da minuta** arrola as atividades que deverão ser realizadas pelo órgão ou entidade, quais sejam: (**inciso I**) receber os documentos de inscrição, analisar sua compatibilidade com o estabelecido no edital de chamamento público e deferir ou não a inscrição; e (**inciso II**) avaliar as propostas, de acordo com os critérios estabelecidos no edital de chamamento público, e selecionar as mais adequadas aos interesses da Administração. Note-se que essas atividades são usuais para esse tipo de procedimento, não implicando em complexidade processual.

16.21. Fechando a lógica operacional já bastante conhecida das áreas de execução, o **art. 15 da minuta** assenta que o resultado do chamamento público

seguirá a mesma ordem de publicidade do edital, isto é, será realizada no PNCP e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade.

16.22. O **art. 16 da minuta** insere uma inovação ao processo de locação de imóveis de terceiros que, atualmente, se observa em poucos processos de contratação, o **estudo de leiaute**. Trata-se de uma estratégia bastante utilizada por empresas fabris e comerciais para otimizar a utilização da área disponível e garantir um fluxo de trabalho mais eficiente e econômico para a gestão da organização. Assim, vislumbrou-se a oportunidade de trazer todos os benefícios advindos da aplicação da ferramenta para aprimoramento do processo de locação de imóveis de terceiros pela Administração, especialmente como mais um subsídio para redução da assimetria de informações e tomada de decisão sobre a realização do processo licitatório ou, quando for o caso, do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

16.22.1. Assim, o **caput do art. 16 da minuta**, como já consta no art. 11 da minuta (fase indicada no inciso III), estabelece que a proposta selecionada passará por um estudo de leiaute para verificação quanto à adequação do imóvel aos requisitos mínimos definidos no edital de chamamento público, prescrevendo, no **§ 1º**, que o órgão ou entidade, com intuito de levantar as informações necessárias para realização do estudo, realizará a visita técnica no imóvel a qual se refere a proposta, assinalando, por consequência, que este artefato será elaborado pela Administração, não pelo proponente (locador).

16.22.2. O **§ 2º**, esclarecendo que estudo de leiaute deverá fornecer elementos para avaliar se a distribuição do espaço físico do imóvel proporciona a melhor otimização, conforto e interatividade dos espaços, arrola os aspectos a serem avaliados em sua elaboração - (**inciso I**) as instalações existentes, em relação à sua capacidade de atendimento e suas especificidades; (**inciso II**) a melhor logística entre os diferentes setores, bem como em relação à mobilidade urbana; (**inciso III**) o acesso e a circulação das pessoas, especialmente se a missão institucional demandar atendimento de público presencialmente; (**inciso IV**) a acessibilidade dos espaços de acordo com a legislação; (**inciso V**) as rotas exigidas pelo corpo de bombeiros de acordo com a legislação; e (**inciso VI**) se o imóvel possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB, ou Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB).

16.22.3. No **§ 3º** assenta que é por meio do estudo de leiaute que se comprovarão, ou não, a exequibilidade das propostas caso os proponentes apresentem no chamamento público área diferenciada daquela estabelecida no edital como referência. Busca-se garantir certa flexibilidade aos interessados em locar para Administração apresentarem imóveis que sejam ligeiramente distintos do inicialmente requerido pela Administração, mas que possam atender plenamente à demanda sem onerar para além do previsto/programado.

16.23. O **art. 17 da minuta** trata dos procedimentos quando restarem selecionadas duas ou mais propostas, indicando que deverá ser realizado o estudo de leiaute para cada uma delas. Em verdade, por meio desse estudo, será possível realizar uma avaliação mais qualificada dos imóveis que atendam às necessidades definidas no ETP. Em que pese ser uma medida que, à primeira vista, implique em maior trabalho ao órgão ou entidade - considerando-se a complexidade na elaboração desse documento -, entende-se que as informações nele levantadas garantirão maior segurança e embasamento técnico para a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajosa para a Administração, ao mesmo tempo em que assegurarão tratamento isonômico e justa competição entre os proponentes (objetivos estampados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021).

16.24. O **art. 18 da minuta**, podendo ser considerado um dos basilares desta norma, aduz a importância do estudo de leiaute dentro do processo de locação de imóveis de terceiros, visto que esse estudo subsidiará a decisão de realizar o processo licitatório ou o processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação (conforme esclarecido no item 16.22 desta Nota Técnica), criando um fluxo objetivo para tal.

16.24.1. Desse modo, no **§ 1º** explicita-se que, havendo mais de uma proposta com equivalência de especificações que atendam ao edital de chamamento público, isto é, restando comprovada a possibilidade de competição entre os proponentes, deverá ser realizado o procedimento licitatório pelo critério de julgamento menor preço ou maior retorno econômico, a depender do modelo escolhido.

16.24.2. O **§ 2º**, por sua vez, trata da situação em que somente uma proposta cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, denotando-se, nesse caso, a impossibilidade de competição pela exclusividade do objeto, nos termos do inciso V do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito:

Lei nº 14.133, de 2021

"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**.

....." (grifou-se)

16.24.3. O **§ 3º**, por sua vez, traz os procedimentos a serem observados quando se tratar de locação no modelo BTS, diferenciado (**inciso I**) quando o imóvel a ser adaptado ou o terreno a ser edificado pertencer à Administração, caso em que não implicam características de exclusividade do fornecedor, devendo, portanto, ser realizado o procedimento licitatório; e (**inciso II**) quando o imóvel a ser adaptado ou o terreno a ser edificado pertencer ao locador, realizando-se contratação direta por inexigibilidade de licitação, observados os requisitos dispostos no art. 23 da minuta. Tais métricas seguem as diretrizes do Acórdão nº 1301/2013-TCU-Plenário (TC 046.489/2012-6)⁵, o qual assentou, no item 9.2 que "a despeito de a realização de licitação dever ser a regra, **admite-se excepcionalmente a contratação direta de locação sob medida (operação built to suit)**, por meio de licitação dispensável fundada no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, desde que, **além da observância das demais disposições legais aplicáveis ao caso, o terreno onde será construído o imóvel seja de propriedade do particular que será o futuro locador**".

16.25. O **art. 19 da minuta**, tal como o art. 15, estabelece que a **homologação** do resultado do chamamento público também será publicada no PNCP e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, garantindo-se correspondência com os demais atos já realizados (edital e resultado), bem como a correta publicidade nos termos da Lei nº 14.133, de 2021.

16.26. O **art. 20 da minuta** traz as situações em que a realização do chamamento público pode se dispensada. São elas: (**inciso I**) quando o BTS for para fins de construção; (**inciso II**) quando demonstrado no ETP, de forma inequívoca, a singularidade do imóvel a ser locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela, nos termos do inciso II do § 3º art. 24 da minuta; e (**inciso III**) quando for de amplo conhecimento da Administração a múltipla oferta de imóveis no mercado que atendam às suas necessidades, de forma que o procedimento licitatório deverá ser observado. Desse modo, **o gestor público, em face às hipóteses acima elencadas que claramente delineiam situações nas quais o chamamento público perde seu objetivo primordial** - prospectar no mercado imóveis disponíveis para locação que atendam às necessidades -, **pode valer-se de um processo mais expedito**.

16.27. O **Capítulo IV** apresenta as regras a serem observadas quando o processo se encaminhar para a realização de **processo licitatório** habitual. O **art. 21 da minuta** especifica que o referido procedimento licitatório deverá ser processado, alternativamente, pelo critério de julgamento menor preço ou maior desconto (**inciso I**) ou maior retorno econômico (**inciso II**), por não comportar outro critério de julgamento à luz dos ditames da Lei nº 14.133, de 2021. Note-se que, em ambos incisos, as referências às instruções normativas regulamentadoras dos referidos critérios de julgamento são apresentadas com 'xxx' no lugar de sua numeração e data, visto que ambas normas estão em vias de serem editadas - processo SEI-ME19973.108968/2021-47 e SEI-ME19973.104067/2022-67 -, e, quando do retorno dos presentes autos para ajustes e adequações indicados pela Douta PGFN-ME, serão prontamente ajustadas.

16.28. O **art. 22 da minuta** transpõe o disposto no art. 51 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito, estabelecendo que o **edital** para locação de imóveis, para além dos elementos definidos na Lei, a avaliação prévia do bem de acordo com o inciso II do art. 24 da minuta (**parágrafo único do art. 22 da minuta**), do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, do prazo de amortização dos investimentos necessários e outras despesas indiretas elaboradas pelo licitante.

Lei nº 14.133, de 2021

"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."

16.29. O **art. 23 da minuta** cuida de um aspecto fundamental do processo licitatório, a **condução do processo** que, nos termos do disposto no Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, deverá ser realizada pelo agente de contratação, ou comissão de contratação, quando o substituir.

16.30. O **art. 24 da minuta**, único artigo que compõe o Capítulo V - Da Inexigibilidade, segue exatamente a métrica do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, transcrito abaixo, indicando os documentos mínimos (inciso I a VIII), o que dispensa maiores explicações. Destaca-se apenas que, em se tratando de processo de inexigibilidade para locação de imóveis cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, a instrução processual deverá conter os requisitos listados no § 5º do art.74, também transcrito, conforme prediz o § 3º.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - **documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;**

II - **estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;**

IV - **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**

V - **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;**

VI - **razão da escolha do contratado;**

VII - **justificativa de preço;**

VIII - **autorização da autoridade competente.**

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

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.** (grifou-se)

16.31. No que tange aos aspectos de **formalização dos contratos**, estes estão estabelecidos no **art. 25 da minuta**, o qual indica que, além de serem regulados pelos preceitos de direito público, deverão observar o disposto no art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, no que couber, e serem aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Tal medida justifica-se pelo fato de que a natureza do contrato de locação de terceiros pela Administração, na qualidade de locatária, é preponderantemente de direito privado (contrato da administração, não contrato administrativo), no entanto, visando garantir maior segurança ao contrato, inseriu-se nos incisos I a VI, aspectos que devem constar do referido documento: **(inciso I)** a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo reter os pagamentos no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas; **(inciso II)** o aporte de recursos em favor do locador para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado no edital de licitação; **(inciso III)** o não pagamento de indenização pelas parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizadas ou depreciadas, em caso de extinção do contrato, quando tais investimentos foram realizados com valores provenientes do aporte de recursos, nos termos do inciso II; **(inciso VI)** a prestação de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, a depender do modelo escolhido de locação, conforme disposto no art. 3º; e **(inciso VII)** a vedação de toda e qualquer benfeitoria voluptuária, nos termos do § 1º do art. 96 de Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022.

16.31.1. Alguns dos preceitos aqui contemplados, anota-se, foram modulados com a formatação garantista da Lei nº 11.079, de 2004, que disciplina a PPP, tendo em vista o paralelismo formal com a modelagem de locação BTS (inciso X do art. 5º e § 5º do art. 6º da referida Lei). Consigna-se que não são cláusulas impositivas, mas de escrutínio pela Administração a depender da modelagem contratada.

16.32. O **art. 26 da minuta** apresenta as regras contratuais a serem observadas quando se tratar do modelo BTS que, afora o disposto no art. 25 da minuta, devem observar condições específicas em decorrência de sua natureza diferente dos demais modelos de locação prevista nesta minuta, quais sejam: **(inciso I)** o custo da locação do imóvel deve observar o limite de despesa estabelecido no art. 22 da Lei nº 11.079, de 2004, caso o valor ultrapasse ao definido no § 3º do art. 3º - já objeto de moção nesta Nota Técnica; **(inciso II)** cláusulas, dentre outras, que prevejam reversão dos bens à Administração ao final da locação, a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação e multa em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, que não excederá a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação - replica a Lei nº 8.245, de 1991; e **(inciso III)** a aplicabilidade, no que couber, dos arts. 565 e 578, inciso II do art. 1.225 e arts. 1.369 a 1.377 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dos arts. 21 a 24 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Lei nº 8.245, de 1991

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

§ 1º Poderá ser convencionalizada a **renúncia ao direito de revisão** do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação.

§ 2º Em caso de **denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário**, compromete-se este a cumprir a **multa convencionalizada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação.**" (grifou-se)

16.33. O **art. 27 da minuta**, como padrão, reserva à Seges a competência para dirimir os casos omissos decorrentes da aplicação da Instrução Normativa e expedir normas complementares à correta execução das disposições inseridas na proposição, definindo ainda a possibilidade de disponibilizar, em meio eletrônico, informações adicionais, caso necessário.

16.34. Por fim, o **art. 28 da minuta** estabelece que a norma entrará em vigor no **dia 1º de janeiro de 2023**, conforme já explicado no item 6 desta Nota Técnica.

17. Cabe, por oportuno, destacar que esta unidade técnica utilizou em diversos outros pontos desta minuta o modelo de locação de imóveis apresentado pela equipe técnica da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), conforme apresentação (SEI 27841753), anexada aos autos.

18. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, submete-se a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 29181049) e esta Nota Técnica, documentos estes que fortalecem e ancoram o ato normativo pretendido, ao Senhor Secretário de Gestão, e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão.

À consideração superior.

MARINA DO BÉ N. M. DE F. FERREIRA
Analista

De acordo. À consideração do Secretário de Gestão.

ANDRÉA ACHE
Coordenadora-Geral de Normas

Aprovo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento.

RENATO RIBEIRO FENILI
Secretário de Gestão

- [1] Documento elaborado em junho de 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com os extintos Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais, disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view.
- [2] Documento disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1479%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/ Acesso em 05/09/2022.
- [3] Documento disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1928%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 05/09/2022.
- [4] Documento disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/projeto-racionaliza/manual-racionalia-v1-1-junho-2022.pdf>. Acesso em 05/09/2022.
- [5] Documento disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1301%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/ Acesso em 09/09/2022.



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a) de Gestão**, em 04/11/2022, às 05:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina do Bé Nascentes Marcondes de França Ferreira, Analista**, em 04/11/2022, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 04/11/2022, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0, informando o código verificador **26713220** e o código CRC **9AABD3BA**.