



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



PROCESSO Nº 7464/2012 (Anexos I a IV)

INFORMAÇÃO Nº: 081/2013

ORIGEM: Gab. Proc. Cláudia Fernanda

ASSUNTO: Representação

EMENTA: Representação acerca da locação de imóvel pelo CBMDF com fulcro no inciso X do art. 24 da Lei de Licitações. Indevida dispensa de licitação e ausência de motivação para a singularidade do bem locado. Existência de mais de um imóvel apto a atender à Corporação. Diligência plenária. Atendimento da diligência. Pesquisa de mercado restrita. Projeto básico posterior à escolha do imóvel. Falta de clareza para configuração da dispensa de licitação. Pela realização de ampla pesquisa de mercado previamente à decisão de prorrogação do ajuste de locação.

Senhor Diretor,

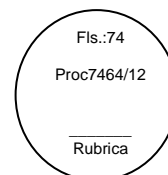
Cuidam os autos da Representação nº 12/2012, formulada pela Procuradora do Ministério Público de Contas, Cláudia Fernanda Pereira, acerca da locação de salas comerciais no Taguatinga Shopping para instalação de novos Departamentos e Diretorias do CBMDF, fls. 01/04.

2. Em última manifestação, essa Corte exarou a Decisão nº 6611/2012, nos termos a seguir:

“II – determinar ao CBMDF que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) justifique a ausência de fundamentação para a escolha do imóvel, objeto do contrato de locação examinado nos autos em exame, em detrimento do prédio da QSD 04 – Pistão Sul – Taguatinga, considerado inicialmente como apto a atender às necessidades da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Administração; b) manifeste-se acerca dos indícios de irregularidades indicados nos parágrafos 40/43 da Instrução; c) comprove a economicidade da locação do espaço situado na Torre A do Taguatinga Shopping, conforme disposto no Parecer nº 1.338/2012;(…)”

(fls. 59)

3. A Jurisdicionada tomou conhecimento da referida decisão por meio do Ofício nº 9674/2012-GP, em 27.12.2012, fls. 60. Em 17.01.2013, em atendimento à diligência plenária, o CBMDF remeteu o Ofício nº 010/2013-AUDIT/Cmt-Geral, fls. 61, acompanhado da documentação de fls. 62/72.

4. No documento encaminhado, a Corporação apresenta esclarecimentos os pontos questionados na referida decisão conforme os argumentos a seguir expostos e posteriormente analisados.

Dos esclarecimentos

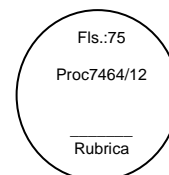
Fundamentação para a escolha do imóvel em detrimento do prédio da QSD 04 – Pistão Sul – Taguatinga

5. A Jurisdicionada refuta que a Corporação teria ignorado a conclusão assentada no processo administrativo referente à contratação em análise, sem debater, justificar e comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse público com aquele imóvel indicado, qual seja o prédio em epígrafe. Segundo o CBMDF, o memorando que indicou o imóvel como adequado se prestava a subsidiar uma pesquisa de mercado cuja finalidade foi verificar as exigências e condições do mercado de imóveis e, portanto, não se pode confundi-la com a chamada “pesquisa de preços”. E complementa conforme transcrito a seguir:

“Daí porque a pesquisa de mercado realizada no início do processo não foi acompanhada da fixação dos requisitos necessários a uma ampla pesquisa de preços, motivo pelo qual é possível asseverar que a declaração esposada naquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



momento processual de que ‘o imóvel oferecido pela Construtora ACNT (proposta 03), atende aos anseios administrativos do CBMDF’ (cf. Memorando nº 0132/2010-DAL, fls. 11/13 do PA 053.001.625/20100 se mostra equivocada, destituída da validade e segurança necessária à uma pesquisa de preços. Afirma-se isto com amparo no requisito denominado ‘generalidade’, assim definido pela doutrina de Jacoby Fernandes:

A pesquisa deve considerar todos – por isso o requisito denomina-se generalidade – que estejam aptos a negociar com a Administração. (...)

Ora, o Processo Administrativo nº 052.001.625/2010, em seu caminho itinerante, efetivamente apresentou às fls. 308/310 os parâmetros que obrigatoriamente deviam ser considerados como referencial entre os possíveis fornecedores da Administração Pública. E não apenas ofertou tais requisitos, como expressamente fundamentou os motivos pelos quais o imóvel localizado na QSD 04 – Pistão Sul (denominado Edifício Spazio Duo) não atendia às necessidades da Administração, tornando a Construtora ACNT inapta a negociar com a Administração, assim esposando:

Com relação às outras propostas de imóveis, às fls. 14 a 18 segue abaixo os motivos pelos quais tais imóveis não atendem às necessidades da Administração:

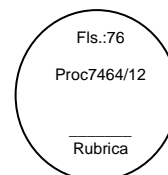
1) (...)

2) Edifício Spazio Duo em Taguatinga – Não possui compartimentação interna nos andares, o que geraria gastos com divisórias. Não possui infraestrutura de rede lógica e ar condicionado. O valor do estacionamento é cobrado à parte (150 reais por vaga) gerando gasto extra uma vez que serão necessárias 30 vagas e, além disso, não há espaço para micro-ônibus. (sic. Grifo meu)

Portanto, em atenção à alínea ‘a’, item II da Decisão nº 6611/2012 é possível afirmar que o Processo Administrativo nº 053.001.625/2010, em sua folha 310 (cópia anexa) já trouxe em seu bojo a fundamentação para a exclusão do prédio da QSD 04 – Pistão Sul – Taguatinga, que naquela ocasião foi referido como ‘Edifício



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Spazio Duo em Taguatinga'

Indícios de irregularidades indicados nos parágrafos 40/43 da Instrução

6. Em resposta às considerações expendidas nos parágrafos 40 e 41, fls. 49/50, a Corporação alega que a existência de recursos próximos para atendimento às necessidades da população, tais como banheiro, estacionamento e banco, não constituiu requisito exclusivo que condicionou a escolha do imóvel. Segundo a Jurisdicionada foram elencados outros sete aspectos, fls. 64/66.

7. Convém transcrevermos os outros itens considerados na escolha do imóvel, quais sejam:

“atribuições dos setores demandantes;

A comunidade administrada atendida;

Atendimento às normas de segurança contra incêndio e pânico (Decreto nº 21.361/2000);

Proximidade de transporte público;

Acessibilidade para portadores de necessidades especiais (Decreto nº 23.842/2003);

Existência de saneamento (conservação e limpeza) e segurança patrimonial;

Possibilidade de mínima intervenção para ajustes às demandas dos órgãos atendidos.”

8. Em relação aos valores de taxa de condomínio e aluguéis comumente superiores àqueles vigentes em imóveis comerciais, ponderado na Informação, fls. 49, e necessidade de levar-se em conta o valor pago a título de condomínio para avaliação da vantajosidade da proposta, a Jurisdicionada contra-argumenta que numa análise mais aprofundada verifica-se que inexistem dados ou fatos que conduzam a tal conclusão. Assenta que a comprovação da economicidade da locação será comentada na abordagem da alínea c da Decisão nº 6611/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Quanto à alínea “c” – Comprovação da economicidade da locação, conforme disposto no parecer nº 1.338/2012-CF

9. A Jurisdicionada fundamenta a economicidade da contratação, conforme transcrito abaixo:

“Para uma correta compreensão da economicidade, deve-se, antes de tudo, distinguir as seguintes despesas extraídas do contrato nº 50/2011 – CBMDF, celebrado em decorrência do processo nº 053.001.625/2010, e os correspondentes itens de custos relacionados a cada uma delas (despesas).

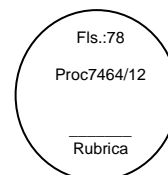
- a) Valor do Aluguel de R\$ 77.839,51: Correspondente à disponibilização de 56 salas (301 a 314, 401 a 414, 501 a 514 e 5601 a 614) com área total de 2.014,48 m², bem como 30 vagas de garagem com área total de 360m², o que soma uma área total locada de 2.374,48m².*
- b) Valor do Condomínio de R\$ 28.202,72: Correspondente ao rateio entre todos os condôminos para a disponibilização dos serviços de brigada de incêndio, segurança (vigilância e agente de portaria), limpeza e conservação, recarga de extintores, dedetização e desratização, manutenção predial (incluindo manutenção de CFTV, equipamentos, e elevadores), com o correspondente fornecimento dos diversos materiais necessários para tais serviços, além de outras despesas relacionadas.*

Apesar do contrato nº 50/2011-CBMDF referir-se apenas a uma área locada de 2.014,48m², para efeito de quantificar a economicidade deve ser considerada a área correspondente as 30 vagas de estacionamento (30 x 12m²), principalmente em razão da responsabilidade civil atraída pela guarda das viaturas naquele local. Portanto, respeitante ao montante relacionado ao valor do aluguel, é fácil demonstrar que o custo unitário real correspondente a R\$ 32,78/m² (R\$ 77.839,51/2.374,48 m²).

Por outro lado, chama-se a atenção para o fato de que o intervalo de valores constantes do laudo de avaliação acostada às fls. 80/129 do PA



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



053.001.625/2010, produzido pela Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, teve por parâmetro uma pesquisa de mercado levada a efeito em diversas edificações que não se constituíam em shopping center. Dessa pesquisa, após o devido tratamento estatístico, obtiveram-se os seguintes valores unitários: Máximo (5,87%) = R\$ 43,47 m²; Médio = R\$ 41,06 m²; e o Mínimo (5,89%) = 38,64 m² (cf. fl. 100 daquele PA).

Logo, percebe-se que o valor do aluguel cobrado no Taguatinga Shopping é de R\$ 32,78/m², enquanto que o menor valor do aluguel admitido para as demais localidades que não se constituem shoppings centers é de R\$ 38,64/m². Ou seja, no item de custo denominado 'Valor do Aluguel', a locação do Taguatinga Shopping se mostra economicamente inferior a outros locais, na ordem de 15,1% abaixo do menor valor apurado no mercado.

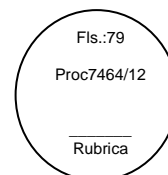
No que se refere ao 'valor do Condomínio', conquanto tal valor destine-se a cobrir todos os custos que, resumidamente, se relacionam na alínea b acima (relação completa às fls. 466/468 do PA 053.001.625/2010), apenas para não estender a análise além do necessário, se fará uma apreciação apenas quanto ao item de custo denominado 'segurança (vigilância e agente de portaria)'.

Adotando-se a hipótese do Taguatinga Shopping não cobrar da Corporação a taxa relativa a 'condomínio', este Contratado estaria desobrigado de prestar os serviços cobertos com tal parcela; dentre os quais o serviço de segurança. Nesse cenário hipotético, a Corporação estaria economizando o montante de R\$ 28.202,72; contudo, tanto no Taguatinga Shopping como em qualquer outro local distinto de um quartel, a Corporação se veria obrigada a custear, dentre outros, os serviços de segurança.

A conclusão que se chega é que naqueles outros imóveis que não se constituíam em shoppings centers, a despesa da Corporação seria moiorada, somando-se ao valor do condomínio, os serviços de segurança e todos os demais não cobertos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Ou seja, também no item de custo denominado 'Valor do Condomínio', a locação do Taguatinga Shopping se mostra economicamente mais vantajosa para a Administração, ainda que comparado a outros locais, já que aquela Contratada cobra o valor mensal de R\$ 28.202,72, e garante o serviço de segurança, além de outros; enquanto que nos demais locais, tal serviço deveria ser custeado pela Corporação com emprego de mão de obra própria ou terceirização do serviço e acrescentariam, respectivamente, R\$ 47.902,52, ou R\$ 32.228,30 mensais nas despesas de locação e de condomínio.

10. Haja vista a correlação entre as alíneas “a” e “b” da Decisão plenária, ambas referentes à escolha do imóvel que veio a justificar a dispensa de licitação, serão examinadas e comentadas conjuntamente.

Da análise

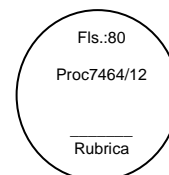
11. A pesquisa de mercado realizada pela Jurisdicionada não contemplou parte expressiva do mercado de imóveis, pois o levantamento se restringiu a 4 (quatro) imóveis, não se prestando, portanto, à aferição dos imóveis que poderiam atender à necessidade da Corporação.

12. Nas alegações apresentadas para justificar a exclusão do imóvel do Spazio, a despeito da conclusão expressa no Memo nº 0132/2010-DAL, a Jurisdicionada informa que houve equívoco por parte do CBMDF ao asseverar que o imóvel oferecido pela Construtora ACNT atendia aos anseios administrativos da Corporação e que não se revestia da validade e segurança necessárias a uma pesquisa de preços.

13. Ao contrário da assertiva da Jurisdicionada, a fixação prévia das características indispensáveis ao imóvel (projeto básico) e a averiguação das disponibilidades do mercado compõem os procedimentos administrativos que precedem a conclusão acerca da imprescindibilidade de realização de licitação para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



locação de imóvel ou de configuração de caso de dispensa elencado no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Despiciendo argumentar que a pesquisa de mercado não se confunde com a de preços, nem em seus requisitos, contudo forçoso recordar a relevância dessa etapa na definição do procedimento a ser adotado – contratação direta ou licitação.

14. A realização de ampla pesquisa de mercado mostra-se indispensável para levantamento das possibilidades existentes para atendimento dos anseios da Corporação. A existência de mais de um imóvel adequado às necessidades da Administração ensejaria a realização de procedimento licitatório e, no caso de único local hábil a atender a Corporação confere imparcialidade na indicação do imóvel para contratação fundamentada no inciso X da Lei de Licitações.

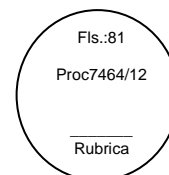
15. A Jurisdicionada alegou que o imóvel Spazio, indicado como adequado num primeiro momento, depois foi rejeitado por não dispor das características imprescindíveis, como relacionado no quadro às fls. 23. O quadro em comento classifica a situação de 4 (quatro) imóveis em relação à algumas características elencadas. De fato, assiste razão à Jurisdicionada ao defender a superioridade do imóvel em relação outros 3 (três) nos quesitos discriminados no documento. Contudo, as características definidas como determinantes na busca pelo imóvel adequado à Administração foram relacionadas no projeto básico posteriormente à escolha do objeto a ser contratado. Outrossim, o restrito levantamento da disponibilidade do mercado não permite que concluamos acerca da existência de único imóvel hábil ao atendimento dos interesses da Administração.

16. Sendo assim, a modesta pesquisa de mercado que instruiu os autos na condução da locação em debate, sem qualquer equívoco de terminologia, deixa dúvidas quanto à dispensa de licitação. Ademais, ressaltamos a elaboração de projeto básico que deveria se prestar a definir as características indispensáveis ao imóvel e, então, nortear a busca pelo imóvel adequado, no caso em comento, indica expressamente as salas do shopping como ideais ao intento do CBMDF.

17. Essa definição prévia da especificação do imóvel e a ampla pesquisa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



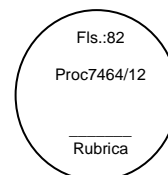
de mercado mostram-se indispensáveis à fundamentação da contratação direta. A burla a esses quesitos maculam a imparcialidade e a impessoalidade da escolha da Administração. A título exemplificativo, citamos a elaboração do PB com indicação específica das salas do shopping, quando deveria tão somente relacionar as especificações mínimas do imóvel a ser alugado em etapa anterior à escolha do local. A reformulação do projeto básico com exclusão da referência específica às salas comerciais do Taguatinga Shopping não exime o processo de contratação dos indícios de direcionamento.

18. No que concerne à economicidade do ajuste, a Jurisdicionada respalda-se no valor mínimo computado no laudo de avaliação que coincide com o valor vigente para a locação em tela, qual seja de 38,64m². Impõe ainda que seja acrescida à área de 2.014,48m², considerada no cálculo do aluguel, as 30 vagas de estacionamento de 30 x 12m², o que totaliza uma área de 2.374,48m² e um valor por metro quadrado alugado de R\$32,78. Na metodologia adotada, o cômputo da área destinada à garagem para cálculo do m², como apresentado pela Jurisdicionada, é aceitável, considerando que aquele espaço está disponibilizado exclusivamente às viaturas do CBMDF, e, ainda, que a área privativa e útil implica o cômputo da área de garagem. A economicidade do valor definido para o aluguel mostra-se de difícil contestação, pois se respalda no valor obtido na avaliação realizada pela CVI.

19. Em relação à despesa de condomínio, a Jurisdicionada pondera que nesse valor incluem-se os custos de segurança. Segundo a signatária, a segurança do local seria indispensável e em qualquer outro imóvel locado haveria necessidade de providências para contratação do serviço. Na exposição apresentada, a Corporação faz simulações do valor que seria despendido com referido objeto. Nas projeções apresentadas, considerou-se o valor mensal do contrato firmado pelo TCDF para serviços de vigilância e o número de empregados previstos (23 vigilantes) para calcular o custo do vigilante, bem como propôs a utilização de servidores militares na execução dos serviços e o cômputo dos salários pagos para cálculo do valor a ser despendido no caso sugerido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

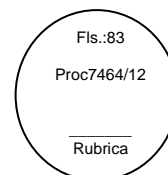


20. Ambas as projeções sugeridas para obtenção de parâmetro de custo dos serviços de segurança são inapropriadas. No caso elaborado a partir do ajuste deste Tribunal, consideraram-se 10 vigilantes a ser empregados para o serviço de segurança no imóvel locado, porém não dispomos de dados suficientes para avaliar o número proposto. Ademais, o serviço contratado pelo Tribunal serve aos edifícios anexo e sede, ou seja, área bem superior àquela computada na locação em tela, o que implica número de supervisores maior e valor contratual também superior e, por conseguinte, incompatível para ser parâmetro de comparação. Além disso, sequer cogitou-se que a planilha de custos dos serviços de vigilância envolve, de uma maneira sucinta, os seguintes itens: composição da remuneração; benefícios diversos, tais como vale transporte e auxílio alimentação; insumos diversos, como uniformes, equipamentos; encargos sociais e trabalhistas; custos indiretos, tributos e lucro. Se, por um lado, há alguns valores pouco variáveis de uma empresa para outra e em relação ao porte do ajuste, tais como a composição da remuneração e benefícios, por exemplo, por outro lado, a composição dos custos envolvidos em insumos diversos, os custos indiretos e lucro são bem específicos e próprios de cada empresa prestadora do serviço. Ademais, o número de supervisores computados na execução também varia em razão do porte do contrato e resulta em variações da remuneração. Pelas razões expostas, entendemos inapropriada a projeção do custo do serviço de segurança estimada pela Jurisdicionada. Contudo, não verificamos óbices ao valor pago a título de despesa de condomínio, pois, de fato, ao optar pela locação de imóvel, a Administração Pública se impõe esse dispêndio, tal como diversos contratos de locação.

21. Portanto, no exame do referido levantamento, restam as falhas no procedimento administrativo que conduziu a contratação em tela e a fim de dirimir quaisquer dúvidas suscitadas em relação à legalidade, imparcialidade e moralidade da contratação em comento, convém ao CBMDF, antes de decidir-se pela prorrogação da vigência contratual, prevista na cláusula sétima do Contrato de Locação de Imóvel ao Distrito Federal nº 50/2011 – CBMDF, fls. 520 – Anexo V,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



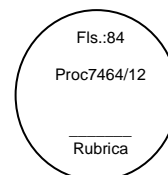
promover ampla pesquisa no mercado de imóveis do Distrito Federal de modo a verificar a existência de imóveis que possam atender às necessidades da Corporação, de acordo com as especificidades e características elencadas previamente em projeto básico que espelhe tão somente a necessidade da Administração, e, só então, em caso de resultar em único local adequado, concluir pela dispensa de licitação disciplinada no inciso X, art. 24 da Lei de Licitações.

Por todo o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

- I) Tome conhecimento do Ofício nº 010/2013-AUDIT/Cmt-Geral, fls. 61, acompanhado da documentação de fls. 62/72;
- II) Considere atendida a diligência da Decisão nº 6611/2012;
- III) Determine ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, antes de decidir-se pela prorrogação do Contrato de Locação de Imóvel ao Distrito Federal nº 50/2011 – CBMDF, promova ampla pesquisa no mercado de imóveis do Distrito Federal de modo a verificar a existência de imóveis que possam atender às necessidades da Corporação, de acordo com as especificidades e características elencadas previamente em projeto básico que espelhem tão somente a necessidade da Administração, e, só então, em caso de resultar em único local adequado, conclua pela dispensa de licitação;
- IV) Autorize:
 - a) esta Secretaria a verificar oportunamente o cumprimento da demanda constante do item anterior por meio de diligência saneadora;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
1ª DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



b) a devolução do auto a esta Unidade.

De acordo.
À Consideração do Sr. Secretário
SEACOMP, em ____/____/2013.

1º Divisão de Acompanhamento - 1ª DIACOMP
JORGE ROBERTO ANDRADE DO NASCIMENTO
Diretor