



Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas

Ofício 1607/2017-TCU/Selog, de 29/9/2017
Natureza: Oitiva

Processo TC 025.800/2017-5

A Sua Senhoria o Senhor
Rodrigo Sérgio Dias
Presidente
FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA
SAUS - Quadra 04 - Bloco "N" - 5º andar, Ala Norte
70.070-040 - Brasília - DF

Senhor Presidente,

1. Conforme Despacho do Relator, Ministro Augusto Nardes, de 29/9/2017, proferido em processo de Denúncia, TC 025.800/2017-5; que trata de possíveis irregularidades em dispensa de licitação promovida pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em processo administrativo destinado à locação de parte do Edifício PO700, imóvel situado no SRTVN, Quadra 701, Lote "D", Brasília/DF, de propriedade da sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda. (PO); promova-se a oitiva da FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA), na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie a respeito dos fatos a seguir relacionados, relativos à locação parcial do Edifício PO700, objeto do Contrato 35/2017, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato:
 - a) realização ou não de estudos técnicos para definição das características do imóvel pretendido, bem como demonstrando a imprescindibilidade de transferência de sua sede, e, em caso positivo, por que eles não se encontram no PA 009.630/2017-0; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24)
 - b) meio pelo qual o Presidente da Funasa chegou às características do imóvel pretendido, descritas em e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis;
 - c) razão pela qual o imóvel pretendido deve possuir uma área útil muito superior à área útil atualmente ocupada pela Presidência da Funasa no Edifício Sede da entidade; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24)
 - d) destino da sala cofre e dos arquivos deslizantes do setor de Recursos Humanos da entidade, isto é, se tais equipamentos permanecerão no Edifício Sede ou se também serão transferidos para o PO700, informando, neste último caso, se esse prédio tem condições (sobretudo em termos estruturais) de suportá-los, bem como se há autorização para tanto do órgão competente do Governo do Distrito Federal; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24)

Endereço: SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II - sala 407 - SAFS - 70042-900 - Brasília /DF
Fax: (61) 3316-7535 - email: selog@tcu.gov.br

Atendimento ao público externo, dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 10 às 18 horas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58187115.



Tribunal de Contas da União

Continuação do Ofício 1607/2017-TCU/Selog

fl. 2 de 5

- e) razão de só consultar a SPU acerca da disponibilidade de imóveis, deixando de lado outros órgãos públicos, entidades e entes públicos, como, por exemplo, do Distrito Federal, conforme recomendado na Nota 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- f) critérios utilizados para definição das características do imóvel objeto da consulta à SPU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- g) divergência entre o imóvel descrito na consulta à SPU e no e-mail encaminhado, em 10/7/2017, pelo Presidente da entidade para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- h) competências regimentais do Presidente da Funasa para solicitar, diretamente, propostas comerciais a fornecedores da entidade, sobretudo no que diz respeito ao e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, a um conjunto restrito de potenciais locadores de imóveis; itens (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- i) razões da não adoção do procedimento de consulta ao mercado indicado na Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU, que preconizava o uso de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação; (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- j) critérios utilizados pela entidade para eleger o conjunto de potenciais ofertantes de imóveis, para o qual o Presidente da Funasa encaminhou e-mail, em 10/7/2017; (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- k) existência de recursos orçamentários para cobrir as despesas de reforma do Edifício Sede da Funasa, motivo determinante para locação de imóvel de terceiro, pelo período das obras nesse prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- l) existência e fase do processo licitatório para contratação da empresa especializada que procederá à execução da reforma do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- m) cronograma das obras de reforma do Edifício Sede da Funasa e sua adequação à vigência do Contrato 35/2017; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- n) demonstração inequívoca que o Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF aponta enorme problemas estruturais no prédio do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- o) demonstração inequívoca de que as reformas ocorridas no Edifício Sede da Funasa, nos últimos cinco anos, não atendem às exigências constantes do Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF e como elas serão amortizadas ante a nova reforma do prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- p) demonstração inequívoca que o Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa se refere, exclusivamente, a esse prédio, não tratando de quaisquer outros prédios, ainda que pertencentes ao conjunto arquitetônico desse edifício, mas não ocupados pela Funasa; e (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)

Nossa Missão: Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.
Nossa Visão: Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



Tribunal de Contas da União

Continuação do Ofício 1607/2017-TCU/Selog

fl. 3 de 5

- q) demonstração inequívoca que os problemas apontados no Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa não podem ser solucionados pelas equipes técnica da Fundação. (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
2. Alerto a FUNASA de que a matéria está sendo objeto de exame neste Tribunal, o que poderá resultar em decisão no sentido de o TCU vir a determinar a anulação do Contrato 35/2017, e de que as irregularidades porventura apuradas nestes autos podem vir a ensejar a imputação de débito e a aplicação de multa aos agentes públicos e privados que tiverem dado causa a elas, caso venham a ser comprovadas, e que a ausência de manifestação no prazo estabelecido não impedirá o prosseguimento do processo e a apreciação da matéria pelo Tribunal.
3. Para subsidiar a resposta, segue anexa cópia das seguintes peças do TC 025.800/2017-5: peça 24 (instrução da Unidade Técnica) e peça 26 (Despacho do Relator).
4. Eventual pedido de prorrogação de prazo para apresentação de resposta ao presente ofício poderá ou não vir a ser deferido. Em caso de deferimento, o TCU não está obrigado a notificar o responsável por ofício, em conformidade com o parágrafo único do art. 183 do Regimento Interno do TCU – RI/TCU, c/c o art. 19, § 6º, da Resolução - TCU 170/2004. Cabe ao interessado entrar em contato com a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas ou acessar o processo por meio da vista eletrônica para tomar conhecimento sobre o deferimento do seu pedido. Saliente-se que a prorrogação, quando autorizada, contar-se-á a partir do término do prazo inicialmente concedido.
5. Por fim, solicito atenção para as informações complementares contidas no Anexo I deste ofício, as quais integram a presente comunicação.

Atenciosamente,

Assinado eletronicamente

FREDERICO JULIO GOEPFERT JUNIOR
Secretário

Nossa Missão: Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.
Nossa Visão: Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



Tribunal de Contas da União

Continuação do Ofício 1607/2017-TCU/Selog

fl. 4 de 5

ANEXO I – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O Tribunal, em respeito ao princípio da ampla defesa, encontra-se à disposição, por meio de suas Secretarias, para prestar esclarecimentos a respeito de eventuais dúvidas ou sobre procedimentos a serem adotados, e conceder vista e cópia dos autos, caso solicitados.
- 2) É possível requerer vista eletrônica dos autos, por meio do Portal TCU (www.tcu.gov.br > aba cidadão, serviços e consultas > e-TCU Processos > vista eletrônica de processos), exceto no caso de processos/documentos sigilosos. Para tanto, devem ser providenciados o credenciamento e a habilitação prévia do responsável e/ou do procurador, no endereço eletrônico mencionado.
- 3) Ao apresentar resposta ou defesa ao TCU, é necessário observar que:
 - a) o número do processo e deste ofício devem ser indicados com destaque;
 - b) os documentos que venham a ser encaminhados ao Tribunal deverão ser apresentados por cópia ou segunda via, exceto nos casos em que houver determinação legal para apresentação de originais, cabendo ao responsável e/ou interessado manter os originais sob sua guarda, nos termos do art. 4º, § 2º, da Instrução Normativa - TCU 68/2011;
 - c) os documentos encaminhados por telegrama, fac-símile ou meio eletrônico deverão ser remetidos no prazo de até cinco dias contados da data do seu recebimento pelo Tribunal, sob pena de as peças não substituídas serem desconsideradas, conforme previsto no art. 9º, inciso III, da Resolução-TCU 170/2004;
 - d) a informação classificada na origem com restrição de acesso deverá vir acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário a informação será considerada de acesso público pelo Tribunal:
 - i. informar, dentre as opções abaixo, a hipótese de restrição de acesso:
 - a. informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado;
 - b. informação com sigilo atribuído por legislação específica;
 - c. informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem.
 - ii. informar, na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado:
 - a. o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b. o fundamento legal da classificação;
 - c. o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - d. o assunto sobre o qual versa a informação.
 - iii. informar, na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica:
 - a. o fundamento legal da classificação;
 - iv. informar, na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem:

Nossa Missão: Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio de controle externo.
Nossa Visão: Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



Tribunal de Contas da União

Continuação do Ofício 1607/2017-TCU/Selog

fl. 5 de 5

- a. o prazo de restrição de acesso.
 - b. a pessoa a que se refere
 - v. informar o nome do responsável pela classificação.
 - e) a resposta ou defesa pode ser feita diretamente pelo destinatário do presente ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o *caput* do art. 145 do Regimento Interno do TCU - RI/TCU;
 - f) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante legal, nos termos do art. 179, § 7º, do RI/TCU. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações.
- 4) O Tribunal poderá declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992, caso o destinatário do presente ofício seja o licitante.

Nossa Missão: Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.
Nossa Visão: Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



TC 025.800/2017-5

Natureza: Denúncia

Unidade Jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde.

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

DESPACHO

Preliminarmente, conheço da Denúncia formulada acerca de possíveis irregularidades em dispensa de licitação promovida pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em processo administrativo destinado à locação de parte do Edifício PO700, imóvel situado no Setor de Rádio e TV Norte (SRTVN), Quadra 701, Lote "D", Brasília/DF, de propriedade da sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda. (PO), porquanto presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 234, caput, c/c o art. 234, ambos do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, in fine, da Resolução TCU 259/2014.

II

2. Os denunciante alegam, em síntese, irregularidades em dispensa de licitação para locação de imóvel, em desacordo com o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, c/c art. 3º, §2º, do Decreto 7.689, de 2/3/2012, ou seja, sem avaliação prévia e pesquisa de mercado, e sem realizar aviso de procura de imóvel com as características desejados, com a análise adequada das alternativas apresentadas, a fim de justificar a escolha daquele selecionado para contratação direta.

III

3. A análise empreendida pela Selog conclui, inicialmente, pela falta de estudos técnicos caracterizadores do imóvel necessário às necessidades da Funasa, conforme exigido pelo Decreto 7.689/2012, e da fragilidade das justificativas da própria transferência temporária de sua sede, que seria instalada em uma área útil muito superior à área atualmente ocupada pela Presidência da Funasa, em seu edifício sede, conforme analisado nos subitens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução da Selog (peça 24).

4. Em seguida, a unidade técnica aponta a necessidade de se realizar consulta acerca de disponibilidade de imóveis à Secretaria de Patrimônio da União, bem como a ausência de uma prospecção do mercado imobiliário de Brasília/DF, pública, limitando-se a um conjunto certo e restrito de possíveis ofertantes de imóveis. Aponta ainda um possível comprometimento dos motivos determinantes da dispensa e da contratação do imóvel locado.

"5.1.3. Paralelamente a isso, os denunciante alegam que a Funasa deveria ter impugnado a referida notificação do CBMDF (notificação 248629/2017), uma vez que muitas das demandas constantes desse documento já haviam sido atendidas pela entidade, em notificações anteriores (peça 3, p. 3).

5.1.4. Os denunciante, ainda, contestam a tese de que o prédio do Edifício Sede da Funasa apresenta Grau de Risco Médio, seja porque os problemas apontados no levantamento arquitetônico empreendido pela Copae não se referem a áreas desse prédio – mas sim de outros, pertencentes ao conjunto do Edifício Sede, todavia ocupados pelo Instituto Nacional do Seguro



Social (INSS); seja porque podem ser solucionados pelas equipes técnicas da Funasa (peça 3, p. 3-5).

(...)

5.1.8. Especificamente quanto à matéria, ressalta-se que o art. 24, X, da Lei de Licitações e Contratos faculta ao gestor público a opção pela contratação direta na modalidade de dispensa de licitação conforme a seguir transcrito:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (destaques nossos)

(...)

5.1.13. Também em relação ao assunto, faz-se oportuno o registro da conclusão da Câmara Permanente de Licitações e Contratos do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, emitido no Parecer 01/2013/CPLC/DEPCONSU/AGU (disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680, acesso em: 14/12/2016), no sentido de que:

I. O art. 24, x, da lei 8.666/93 pode ser aplicado quando houver mais de um imóvel disponível, desde que atendidos os requisitos específicos do dispositivo, a serem aferidos no caso concreto;

II. Havendo apenas um imóvel disponível, a contratação dá-se por inexigibilidade, dada a inviabilidade de competição;

III. Na fase de planejamento da aquisição ou locação, deve a administração adotar os seguintes procedimentos: (a) estabelecer características e requisitos do imóvel demandado, de acordo com as necessidades do caso concreto e obedecidas às premissas do decreto 7.689/2012; (b) consultar outros órgãos públicos, especialmente a secretaria de patrimônio da união (spu), sobre a existência de imóvel com as características pretendidas, para fins de gratuitamente adquirir ou ocupar; (c) não havendo a possibilidade de aquisição ou ocupação gratuita, dar publicidade à demanda de modo a averiguar as opções disponíveis no mercado, por meio de uma espécie de aviso de procura de imóvel, a ser publicado em jornal de grande circulação na localidade, ou outro meio de publicidade que se revele mais efetivo, estabelecendo prazo razoável para apresentação das propostas de imóveis; (d) de posse das propostas, deliberar sobre a forma de contratação cabível (licitação, dispensa ou inexigibilidade); (e) proceder na forma da lei 8.666/93, observando-se especialmente a necessidade de realizar avaliação prévia e de fazer uma pesquisa de mercado; (f) nos casos de dispensa ou inexigibilidade, fazer constar dos autos os elementos mencionados no parágrafo único do art. 26 da lei de licitações, sendo imprescindível, na definição da razão da escolha do fornecedor, deixar expressos os motivos da recusa dos imóveis não selecionados. (Destaques nossos)”

5. A Selog destaca ainda a ausência de estudos técnicos previstos na Lei 8.666, art. 7º, I, e § 2º, I, relativos a projeto básico, circunstância que compromete a obtenção da melhor opção para a Administração e a sujeita a riscos, além de estar em desacordo com a melhor exegese dos arts. 1º, caput, 3º, caput, e §1º, I, e 24, X, da Lei 8.666/1993; art. 3º, §2º, do Decreto 7.689/2012; art. 6º da Portaria – MPOG 249/2012; a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.935/2012-TCU-2ª Câmara; e orientações do Parecer Jurídico 00003/2017/CODAJ/PFEFUNASA/PGF/AGU, acerca do qual assim se manifestou:



“5.1.29. Analisando-se os documentos do PA 009.630/2017-07 (peças 11-22), verifica-se que Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa emitiu a Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFEFUNASA/PGF/AGU, esclarecendo ao Presidente da Funasa acerca da necessidade de se verificar a disponibilidade de imóveis no mercado que atendam às necessidades definidas pela entidade, a fim de concluir pela necessidade de licitação, ou pela possibilidade de contratação direta, por dispensa, baseada no art. 24, X, da Lei de Licitações e Contratos, ou por inexigibilidade, baseada no art. 25, caput, desse mesmo diploma legal (peça 20, p. 65-66).

3. Sobre essa questão, a AGU lavrou o Parecer nº 01/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, por meio do qual se assegurou a possibilidade de o gestor contratar diretamente, a inda que exista mais de um imóvel à disposição, observando-se sempre os **Princípios da Moralidade, Impessoalidade e Economicidade**. Para tanto, a aludida manifestação entendeu como necessária a observância de um procedimento específico a seguir explicitado.

4. Quanto à localização do imóvel, a interessada deve atentar para a restrição que consta no art. 3º, §2º, do Decreto nº 7.689/2012, segundo a qual:

(...)

5. De acordo com o Decreto citado, existe a recomendação de se fazer uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação na localidade, ou por outro meio de divulgação local que se revele mais efetivo, com as características do imóvel buscado e um prazo razoável para apresentação dos imóveis. Após, deve-se exigir que em manifestação devidamente justificada seja analisada a situação de cada um dos imóveis apresentados, a fim de justificar a escolha daquele que foi selecionado para fins de contratação direta.

6. No que concerne ao procedimento em si, o Parecer nº 01/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU apresentou alguns contornos que serão expostos em síntese:

(...)

Não sendo possível a aquisição gratuita do imóvel, é o caso de dar publicidade à procura do imóvel com as características mencionadas e averiguar as opções disponíveis no mercado. A publicidade deve dar-se em jornal de grande circulação ou outro meio de publicidade que se revele mais efetivo;

Com o recebimento das propostas, poderá então a administração saber se é caso de a) licitar, b) dispensar, com fundamento no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93 (imóvel destinado à atividade-fim), ou c) atestar a ocorrência da inexigibilidade. Nos dois últimos casos, a administração deve cumprir o que preconiza o art. 26 da Lei nº 8.666/93, por exemplo, avaliação prévia e pesquisa de mercado.” (destaques nossos)

6. Em que pese o referido Parecer Jurídico da Funasa não foram encontrados elementos no referido processo administrativo que permitam concluir que a entidade tenha realizado o aludido procedimento, isto é, tenha “convocado” publicamente potenciais interessados em ofertar imóveis à Funasa, a fim de concluir pela imprescindibilidade de licitação ou pela possibilidade de contratação direta; o que há nos autos é um e-mail do Presidente da Funasa, Sr. Rodrigo Sérgio Dias, encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis (peça 19, p. 110).

7. Em acréscimo, a unidade técnica verificou que quanto à urgência da necessidade de reformas no prédio a ser alugado, conforme declaração do próprio Presidente da Funasa, a entidade



não possui, no momento, recursos orçamentários para promover a reforma justificadora da locação do PO700, empreendida por meio da Dispensa de Licitação 11/2017 (peça 20, p. 63).

10. Portanto, a ausência de recursos orçamentários corrobora a afirmação dos denunciantes de que a referida reforma pode levar um tempo considerável, o que compromete a motivação utilizada pela entidade para justificar o processo de contratação, bem como a própria locação, formalizada no Contrato 35/2017; podendo, inclusive, caracterizar a prática de ato de gestão antieconômica, decorrente do desperdício de recursos públicos, provenientes do pagamento de aluguéis de período em que não se fará qualquer reforma predial no Edifício Sede da Funasa.

IV

11. Em conclusão, a Selog propõe a adoção de medida cautelar, inaudita altera parte, tendo em vista a existência dos elementos justificadores necessários, a fim de que a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) suspenda a execução do Contrato 51/2016, deixando de receber as chaves do Edifício PO700, bem como de, efetivamente, ocupar a área locada, objeto do referido contrato, e, por consequência, de incorrer nas despesas de locação (aluguéis e condomínio) firmada, até que esta Corte delibere sobre o mérito do assunto ora em apreço.

V

12. Neste juízo inicial, de cognição sumária e não exauriente, considero que as sugestões apresentadas pela unidade técnica estão apoiadas em exposição que merece o nosso acolhimento. Entretanto, antes da adoção de qualquer medida cautelar, julgo apropriado a realização da oitiva prévia da Fundação Nacional de Saúde na forma proposta pela unidade técnica, acerca dos indícios de irregularidades no processo de contratação de locação de imóvel empreendido pela Funasa, com potencial para caracterizar, inclusive, ato de gestão antieconômico, com prejuízo ao erário decorrente da não observância de comandos legais e normativos que objetivam assegurar a lisura, a economicidade e o atendimento ao interesse público.

VI

15. Ante o exposto, **DECIDO**:

15.1 **conhecer** da denúncia, porquanto presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 234, caput, c/c o art. 234, ambos do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, in fine, da Resolução TCU 259/2014;

15.2 **realizar a oitiva prévia** da Fundação Nacional de Saúde, com amparo no art. 276, 2º, do RI/TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis, pronuncie-se a respeito dos fatos apontados neste processo, a seguir relacionados, relativos à locação parcial do Edifício PO700, objeto do Contrato 35/2017, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato, **alertando**-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a conceder medida cautelar para suspensão do contrato, caso se confirmem os indicativos que caracterizem afronta às normas legais e/ou a possibilidade de prejuízos à Administração:

15.2.1. **realização** ou não de estudos técnicos para definição das características do imóvel pretendido, bem como demonstrando a imprescindibilidade de transferência de sua sede, e, em caso positivo, por que eles não se encontram no PA 009.630/2017-0; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24);

15.2.2. **meio** pelo qual o Presidente da Funasa chegou às características do imóvel pretendido, descritas em e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis;



- 15.2.3. razão pela qual o imóvel pretendido deve possuir uma área útil muito superior à área útil atualmente ocupada pela Presidência da Funasa no Edifício Sede da entidade; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24)
- 15.2.4. destino da sala cofre e dos arquivos deslizantes do setor de Recursos Humanos da entidade, isto é, se tais equipamentos permanecerão no Edifício Sede ou se também serão transferidos para o PO700, informando, neste último caso, se esse prédio tem condições (sobretudo em termos estruturais) de suportá-los, bem como se há autorização para tanto do órgão competente do Governo do Distrito Federal; (itens 5.1.15 a 5.1.23 da instrução à peça 24);
- 15.2.5. razão de só consultar a SPU acerca da disponibilidade de imóveis, deixando de lado outros órgãos públicos, entidades e entes públicos, como, por exemplo, do Distrito Federal, conforme recomendado na Nota 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- 15.2.6. critérios utilizados para definição das características do imóvel objeto da consulta à SPU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- 15.2.7. divergência entre o imóvel descrito na consulta à SPU e no e-mail encaminhado, em 10/7/2017, pelo Presidente da entidade para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis; (itens 5.1.24 a 5.1.28 da instrução à peça 24)
- 15.2.8. competências regimentais do Presidente da Funasa para solicitar, diretamente, propostas comerciais a fornecedores da entidade, sobretudo no que diz respeito ao e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, a um conjunto restrito de potenciais locadores de imóveis; itens (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- 15.2.9. razões da não adoção do procedimento de consulta ao mercado indicado na Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU, que preconizava o uso de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação; (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- 15.2.10. critérios utilizados pela entidade para eleger o conjunto de potenciais ofertantes de imóveis, para o qual o Presidente da Funasa encaminhou e-mail, em 10/7/2017; (5.1.29 a 5.1.34 da instrução à peça 24)
- 15.2.11. existência de recursos orçamentários para cobrir as despesas de reforma do Edifício Sede da Funasa, motivo determinante para locação de imóvel de terceiro, pelo período das obras nesse prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.2.12. existência e fase do processo licitatório para contratação da empresa especializada que procederá à execução da reforma do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.2.13. cronograma das obras de reforma do Edifício Sede da Funasa e sua adequação à vigência do Contrato 35/2017; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.2.14. demonstração inequívoca que o Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF aponta enorme problemas estruturais no prédio do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.2.15. demonstração inequívoca de que as reformas ocorridas no Edifício Sede da Funasa, nos últimos cinco anos, não atendem às exigências constantes do Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF e como elas serão amortizadas ante a nova reforma do prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)



- 15.2.16. demonstração inequívoca que o Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa se refere, exclusivamente, a esse prédio, não tratando de quaisquer outros prédios, ainda que pertencentes ao conjunto arquitetônico desse edifício, mas não ocupados pela Funasa; e (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.2.17. demonstração inequívoca que os problemas apontados no Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa não podem ser solucionados pelas equipes técnica da Fundação; (itens 5.1.35 a 5.1.47 da instrução à peça 24)
- 15.3. **realizar**, nos termos do art. 276, §2º, do RI/TCU, a oitiva prévia da sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda. (CNPJ 26.418.749/0001-47), para, querendo, no prazo de cinco dias úteis, manifestar-se sobre as ocorrências relatadas no processo, em especial a respeito das ocorrências constantes dos itens 15.2.1 a 15.2.17 acima;
- 15.4. **alertar** à Fundação Nacional de Saúde e à sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda., quanto à possibilidade de o TCU determinar a anulação do Contrato 35/2017, e de que as irregularidades porventura apuradas nestes autos podem vir a ensejar a imputação de débito e a aplicação de multa aos agentes públicos e privados que tiverem dado causa a elas, caso venham a ser comprovadas;
- 15.5. **autorizar** a Selog a comunicar à SecexSaúde a existência deste processo, para que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016.
- 15.6. **encaminhar** cópia deste Despacho e da instrução que o precede à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e à sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda., a fim de orientar a elaboração de suas respectivas manifestações.

Brasília, 29 de setembro de 2017

(Assinado Eletronicamente)
Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



TC 025.800/2017-5

Tipo: Denúncia

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Denunciante: identidade preservada (Lei 8.443/1992, art. 55).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Conhecer. Adotar cautelar. Oitivas.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de denúncia, a respeito de possíveis irregularidades em dispensa de licitação, promovida pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – UASG 25500, nos autos do Processo Administrativo (PA) 25100.009.630/2017-07, cujo objeto é a locação de parte do Edifício PO700, imóvel situado no Setor de Rádio e TV Norte (SRTVN), Quadra 701, Lote “D”, Brasília/DF, de propriedade da sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda. (PO) (peça 1, p. 1-2).

2. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2.1. Preliminarmente, registra-se que a presente denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235, *caput*, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço dos denunciante, bem como se encontrar acompanhada dos indícios concernentes as irregularidades.

2.2. Além disso, tem-se que os denunciante possuem legitimidade para denunciar ao TCU, conforme previsão do art. 234, *caput*, do RI/TCU.

2.3. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois poderia, em tese, causar prejuízo à Funasa, isso porque pode caracterizar uma despesa desnecessária da ordem de R\$ 13.147.632,56 anuais, pelos próximos trinta e seis meses.

2.4. Dessa forma, a denúncia poderá ser apurada, com o fim de comprovar a sua procedência

3. EXAME SUMÁRIO

3.1. Com fulcro no art. 106 da Resolução – TCU 259/2014, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade, procede-se ao exame sumário acerca do risco para a Unidade Jurisdicionada, da materialidade e da relevância do fato noticiado, ante a não fundamentação da denúncia no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993.

Risco

3.2. Acerca do primeiro aspecto, tem-se que, nos termos do art. 1º, V, da Instrução Normativa – TCU 63/2010, risco é a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos da unidade jurisdicionada, sendo medido em termos de consequências e probabilidades.

3.3. Em apertada síntese, tem-se que a Funasa é uma Fundação Pública vinculada ao Ministério da Saúde, tendo por missão institucional promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental, conforme informações contidas em seu sítio eletrônico.

3.4. Tendo isso em vista, observa-se que a irregularidade suscitada na denúncia não tem relação direta com a consecução das finalidades da entidade, porém tem impacto direto no desenvolvimento dessas, uma vez que pode afetar as suas atividades administrativas.

Materialidade

3.5. Acerca deste segundo aspecto, tem-se que, nos termos do art. 1º, VI, da Instrução Normativa – TCU 63/2010, a materialidade reflete o volume de recursos envolvidos. Nesse caso, verifica-se no extrato da Dispensa de Licitação 11/2017 que a quantia envolvida na questão é da ordem de R\$ 13.147.632,56 anuais, totalizando R\$ 39.442.897,68, nos três anos de vigência contratual, valor que se considera material.

Relevância

3.6. Acerca do terceiro e último aspecto, tem-se que, nos termos do art. 1º, inciso II, da Instrução Normativa – TCU 63/2010, a relevância é o fato considerado importante, em geral no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo.

3.7. No caso em apreço, considera-se que o fato noticiado é importante no contexto do objetivo delineado para a Funasa, tendo em vista ter o condão de comprometer a perfeita continuidade de suas atividades administrativas.

4. EXAME TÉCNICO

Aspectos Preliminares

4.1. O valor anual global da locação (aluguel e condomínio) pretendida será de R\$ 13.147.632,56 pelo período de trinta e seis meses (peça 1, p. 2, e peça 22, p. 53).

4.2. O Extrato de Dispensa de Licitação 11/2017 foi publicado, em 6/9/2017, na página 151 da Seção 3 do Diário Oficial da União (DOU), número 172.

Indícios de Irregularidades Apresentados pela Representante

4.3. Os Denunciantes apresentam, em síntese, as seguintes ocorrências como notícias de irregularidade e seus indícios:

a) alegação de irregularidades em dispensa de licitação para locação de imóvel, em desacordo com o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, c/c art. 3º, §2º, do Decreto 7.689, de 2/3/2012 (peça 1, p. 1).

Pedidos da Representante

4.4. Diante disso, os Denunciantes fazem os seguintes pedidos ao TCU (peça 1, p. 1):

a) cópia integral dos PA 25100.009.630/2017-07, da Funasa, e 25.000.417.730/2017-23, do Ministério da Saúde (MS); e

b) análise da regularidade e da legalidade do processo.

Análise Técnica das Alegadas Irregularidades Representadas

5. A seguir, procede-se à análise do mérito das alegadas irregularidades representadas:

5.1. **Ocorrência 1:** alegação de irregularidade em dispensa de licitação para locação de imóvel.

Fundamentos apresentados:

a) art. 26 da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 1); e

b) art. 3º, §2, do Decreto 7.689, de 2/3/2012.

Evidências:

a) Ofício 209/Presi/Funasa (peça 3, p. 16); e

b) documento intitulado: “Edifício sede da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA/Levantamento de Arquitetura” (peça 3, p. 21-68, e peça 4, p. 1-10).

Argumentos dos Denunciantes

5.1.1. Segundo os denunciantes, o Presidente da Funasa, sob o pretexto de extrema importância, fundamentada tanto em notificação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), como em Levantamento de Arquitetura, elaborado pela Coordenação de Projetos e Ações Estratégicas em Saúde Ambiental (Copae), que assevera o Grau de Risco Médio para o prédio do Edifício Sede da Funasa, solicitou ao Ministro da Saúde, por meio do Ofício 209/Presi/Funasa (peça 3, p. 16-17), autorização para reformar o prédio em comento, bem como para transferir a sede da entidade desse imóvel, enquanto perdurar as obras (peça 3, p. 1-2).

5.1.2. Conforme relatam, com a autorização concedida pelo Ministro da Saúde, o Presidente da Funasa deu prosseguimento à transferência da atual sede para o imóvel escolhido, o Edifício PO700, sem, contudo, deflagrar o processo licitatório para escolha de empresa a ser contratada para a execução da reforma do Edifício Sede da entidade, motivo por ele utilizado para fundamentar a necessidade de transferência da Funasa (peça 3, p. 2).

5.1.3. Paralelamente a isso, os denunciantes alegam que a Funasa deveria ter impugnado a referida notificação do CBMDF (notificação 248629/2017), uma vez que muitas das demandas constantes desse documento já haviam sido atendidas pela entidade, em notificações anteriores (peça 3, p. 3).

5.1.4. Os denunciantes, ainda, contestam a tese de que o prédio do Edifício Sede da Funasa apresenta Grau de Risco Médio, seja porque os problemas apontados no levantamento arquitetônico empreendido pela Copae não se referem a áreas desse prédio – mas sim de outros, pertencentes ao conjunto do Edifício Sede, todavia ocupados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); seja porque podem ser solucionados pelas equipes técnicas da Funasa (peça 3, p. 3-5).

Análise:

5.1.5. Preliminarmente, registra-se que, tão logo recebida a presente denúncia, esta UT entrou em contato com Auditoria Interna da Funasa, tendo sido realizada, em consequência desse contato, reunião com o Sr. Auditor-Chefe, bem como com a Sra. Procuradora-Chefe da entidade, os quais encaminharam cópias eletrônicas dos processos da dispensa de licitação (PA 009.630/2017-07) e o da autorização da locação do Edifício PO700 (PA 5100.009.630/2017-07).

Requisitos normativos para locação de imóveis pela Administração Pública Federal (APF)

5.1.6. A locação de imóveis pela Administração Pública possui suas regras gerais estabelecidas pela Lei 8.666/1993, conforme disposto no art. 1º, caput, desse diploma legal, a seguir transcrito:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
(destaques nossos)

5.1.7. Tem-se, portanto, que a locação de imóveis pela Administração deve seguir os princípios e diretrizes estabelecidos nessa lei, entre eles os da isonomia e da seleção da melhor proposta, conforme disposição do art. 3º da lei em questão:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

5.1.8. Especificamente quanto à matéria, ressalta-se que o art. 24, X, da Lei de Licitações e Contratos faculta ao gestor público a opção pela contratação direta na modalidade de dispensa de licitação conforme a seguir transcrito:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (destaques nossos)

5.1.9. O assunto também sofre impactos normativos do Decreto 7.689/2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo Federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para realização de gastos com diárias e passagens, e pelas Portarias 249, de 14/6/2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Portaria – MPOG 249/2012), e 234, de 19/7/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Portaria – MPDG 234/2017).

5.1.10. Quanto a tais normativos, verifica-se que o decreto 7.689/2012 estabelece como parâmetro para locação de imóveis a obrigatoriedade de se considerar todas as opções disponíveis no mercado, vedando-se, em princípio, a restrição a bairros ou regiões, a qual poderá ser admitida, quando o imóvel se prestar a atendimento ao público:

Art. 3º

(...)

§2º Para a aquisição ou locação de imóvel devem ser consideradas todas as opções disponíveis no mercado, vedada restrição a qualquer bairro ou região, salvo quando houver atendimento ao público, caso em que poderá ser privilegiada a localização do imóvel em razão de facilidade de acesso do público alvo.

(destaques nossos)

5.1.11. Paralelamente a isso, este Tribunal tem precedentes, a exemplo do Acórdão 3.935/2012-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André de Carvalho, no sentido de que a contratação em análise (locação) deve ser precedida de estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem a escolha do imóvel com terceiros, após prévia verificação de todas as opções disponíveis para uso ou integração de imóvel público, incluindo a prévia manifestação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Acórdão 3.935/2012-TCU-2ª Câmara

(...)

9.2. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP que, caso decida retomar a instalação de novas varas trabalhistas, fundamente tal decisão em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem a opção pela locação de imóvel com terceiros, após a verificação de todas as opções disponíveis para uso ou integração de imóvel público, incluindo a prévia manifestação da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à disponibilidade de imóvel da União;

5.1.12. Do voto condutor do referido decisório, considera-se instrutiva a transcrição do seguinte trecho:

Logo, observa-se que o primeiro passo, antes da locação de imóvel de terceiros, deve ser a obtenção da manifestação da SPU quanto à existência, ou não, de imóvel disponível do patrimônio da União.

E, na hipótese de não haver imóvel disponível no patrimônio da União, a administração deve verificar as possibilidades de uso de imóvel estadual ou municipal, de compartilhar o uso com outro órgão da administração pública ou mesmo do uso do imóvel atual, mediante ampliação, desde que atenda às necessidades de localização e instalação para a prestação dos serviços públicos.

Somente após percorrer as fases acima, caberia buscar a locação de imóvel privado, sem prejuízo de, caso adote esta opção, observar, também, a necessidade de justificar as condicionantes da escolha do imóvel e a compatibilidade do preço com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, nos termos do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

5.1.13. Também em relação ao assunto, faz-se oportuno o registro da conclusão da Câmara Permanente de Licitações e Contratos do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, emitido no Parecer 01/2013/CPLC/DEPCONSU/AGU (disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238680, acesso em: 14/12/2016), no sentido de que:

- I. O ART. 24, X, DA LEI 8.666/93 PODE SER APLICADO QUANDO HOUVER MAIS DE UM IMÓVEL DISPONÍVEL, DESDE QUE ATENDIDOS OS REQUISITOS ESPECÍFICOS DO DISPOSITIVO, A SEREM AFERIDOS NO CASO CONCRETO;
- II. HAVENDO APENAS UM IMÓVEL DISPONÍVEL, A CONTRATAÇÃO DÁ-SE POR INEXIGIBILIDADE, DADA A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO;
- III. NA FASE DE PLANEJAMENTO DA AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO, DEVE A ADMINISTRAÇÃO ADOTAR OS SEGUINTE PROCEDIMENTOS: (A) ESTABELECER CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS DO IMÓVEL DEMANDADO, DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DO CASO CONCRETO E OBEDECIDAS ÀS PREMISSAS DO DECRETO 7.689/2012; (B) CONSULTAR OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS, ESPECIALMENTE A SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU), SOBRE A EXISTÊNCIA DE IMÓVEL COM AS CARACTERÍSTICAS PRETENDIDAS, PARA FINS DE GRATUITAMENTE ADQUIRIR OU OCUPAR; (C) NÃO HAVENDO A POSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO OU OCUPAÇÃO GRATUITA, DAR PUBLICIDADE À DEMANDA DE MODO A AVERIGUAR AS OPÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO, POR MEIO DE UMA ESPÉCIE DE AVISO DE PROCURA DE IMÓVEL, A SER PUBLICADO EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO NA LOCALIDADE, OU OUTRO MEIO DE PUBLICIDADE QUE SE REVELE MAIS EFETIVO, ESTABELECENDO PRAZO RAZOÁVEL PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DE IMÓVEIS; (D) DE POSSE DAS PROPOSTAS, DELIBERAR SOBRE A FORMA DE CONTRATAÇÃO CABÍVEL (LICITAÇÃO, DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE); (E) PROCEDER NA FORMA DA LEI 8.666/93, OBSERVANDO-SE ESPECIALMENTE A NECESSIDADE DE REALIZAR AVALIAÇÃO PRÉVIA E DE FAZER UMA PESQUISA DE MERCADO; (F) NOS CASOS DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE, FAZER CONSTAR DOS AUTOS OS ELEMENTOS MENCIONADOS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 26 DA LEI DE LICITAÇÕES, SENDO IMPRESCINDÍVEL, NA DEFINIÇÃO DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR, DEIXAR EXPRESSOS OS MOTIVOS DA RECUSA DOS IMÓVEIS NÃO SELECIONADOS.
 (destaques nossos)

5.1.14. Tem-se, portanto, que o órgão e a entidade da Administração Pública Federal, vinculados ao Poder Executivo, interessados em locar imóveis deverão atentar para, resumidamente, os seguintes procedimentos para viabilizar a contratação: i) definir as características do imóvel de que necessita, obedecidas as diretrizes do Decreto 7.689/2012; ii) consultar outros órgãos públicos (SPU, Estados/Distrito Federal e Municípios, nessa ordem) a respeito da disponibilidade de imóveis com características similares ao que deseja; iii) não encontrando um imóvel, conforme o item anterior,

realizar uma prospecção de mercado, a fim de verificar a possibilidade de competição; iv) realizada a prospecção, decidir sobre a forma de contratação (direta ou licitação).

Requisitos normativos - definição das características do imóvel

5.1.15. Analisando-se os documentos do PA 009.630/2017-07 (peças 11-22), relativo à dispensa de licitação empreendida pela Funasa, encaminhados pela Auditoria Interna da entidade, conforme já explanado nesta instrução (item 5.1.5 desta instrução), não se encontra qualquer estudo técnico definindo as características do imóvel procurado, tampouco demonstrando, cabalmente, a necessidade de transferir a Presidência da Funasa do Edifício Sede, enquanto durar as obras de reforma.

5.1.16. A realização de estudos técnicos balizando as características mínimas do imóvel, bem como demonstrando a necessidade de transferência de prédio é de suma importância para avaliar a validade da contratação, tendo em vista que sem tais informações corre-se o risco de se contratar (no caso locar um imóvel) algo supérfluo, superior ou inferior às necessidades da Administração, circunstâncias potencialmente danosas ao erário.

5.1.17. Ainda quanto ao planejamento da contratação, é de se ressaltar que também não foram identificadas informações relativas ao destino da sala cofre e dos arquivos deslizantes do setor de Recursos Humanos da entidade, isto é, se permanecerão no Edifício Sede ou se serão transferidas para o novo imóvel e, neste último caso, se o novo prédio tem condições (sobretudo em termos estruturais) de suportar tais equipamentos, bem como autorização do órgão competente do Governo do Distrito Federal.

5.1.18. Relativamente a isso, é de se ressaltar que a Lei 8.666/1993, cujos princípios são aplicáveis às locações, como tratado no item 5.1.6 desta instrução, veda licitações, e, indiretamente, dispensas, não sustentadas por projeto básico (isto é, planejamento), conforme exegese do art. 7, I, §2º, I, c/c art. 6º, IX, a seguir reproduzidos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

5.1.19. Por outro lado, em que pese a ausência dos mencionados estudos, e, portanto, da correta definição do imóvel necessário à Funasa, verifica-se que o Presidente da entidade, Sr. Rodrigo Sérgio Dias, a título de prospecção do mercado imobiliário de Brasília/DF, encaminhou e-mail para um



conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis, no qual restaram definidos alguns dos requisitos necessários ao prédio a ser ofertado, dentre eles a definição da área útil, compreendida entre 14.000m² e 18.000m² (peça 19, p. 110).

5.1.20. Considera-se que o dimensionamento da área útil demandada, ou da área edificada, é uma questão relevante para a locação de imóveis, uma vez que tem o condão de restringir ou aumentar a gama de prédios a serem ofertados pelo mercado, o que tem impacto direto na melhor escolha pela Administração, razão pela qual não deveria ter sido feita sem embasamento em estudos técnicos.

5.1.21. Quanto a isso, verifica-se que a área útil definida no citado e-mail é muito superior à área útil atualmente a disposição da Presidência da Funasa, no total de 9.013m², conforme registros das Notas Técnicas (NT) 1/2017 e 2/2017 da Copae (peça 21, p. 21, e peça 22, p. 17).

5.1.22. Dessa forma, com base nos elementos do PA 009.630/2017-07, considera-se que a Funasa procedeu a uma dispensa de licitação para locação de imóveis, sem definir as características do imóvel, tampouco a imprescindibilidade de transferência de sua sede, com base em estudos técnicos prévios, circunstância que compromete a obtenção da melhor opção para a Administração e a sujeita a riscos, além de estar em desacordo com a melhor exegese dos arts. 1º, *caput*, 3º, *caput*, e §1º, I, e 24, X, da Lei 8.666/1993; art. 3º, §2º, do Decreto 7.689/2012; art. 6º da Portaria – MPOG 249/2012; jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 3.935/2012-TCU-2ª Câmara; e orientações do Parecer 01/2013/CPLC/DEPCONSU/AGU.

5.1.23. Assim, tendo em vista a caracterização dos indícios de irregularidades descritos acima, comprometedores da dispensa de licitação empreendida pela Funasa, para locação de imóvel, propõe-se a oitiva da entidade para que esclareça a questão, notadamente quanto à (ao):

- a. realização ou não de estudos técnicos para definição das características do imóvel pretendido, bem como demonstrando a imprescindibilidade de transferência de sua sede, e, em caso positivo, por que eles não se encontram no PA 009.630/2017-0;
- b. meio pelo qual o Presidente da Funasa chegou às características do imóvel pretendido, descritas em e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis;
- c. razão pela qual o imóvel pretendido deve possuir uma área útil muito superior à área útil atualmente ocupada pela Presidência da Funasa no Edifício Sede da entidade; e
- d. destino da sala cofre e dos arquivos deslizantes do setor de Recursos Humanos da entidade, isto é, se tais equipamentos permanecerão no Edifício Sede ou se também serão transferidos para o PO700, informando, neste último caso, se esse prédio tem condições (sobretudo em termos estruturais) de suportá-los, bem como se há autorização para tanto do órgão competente do Governo do Distrito Federal.

Requisitos normativos – consulta acerca da disponibilidade de imóveis similares

5.1.24. Analisando-se os documentos do PA 009.630/2017-07 (peças 11-22), verifica-se que a Funasa realizou consulta, somente, à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) acerca da disponibilidade de imóveis do patrimônio desse ente federativo, que pudessem atender às suas necessidades (peça 21, p. 29), em detrimento da recomendação da Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa de se consultar, também, outros órgãos públicos (peça 20, p. 66).

5.1.25. É de se ressaltar que, nos termos da Declaração de Indisponibilidade emitida por aquela secretaria, verifica-se que não existem imóveis no Patrimônio da União disponíveis com as características solicitadas, isto é, com área do terreno de 12.000m² até 15.000m² e área construída de 10.000m² até 15.000m² (peça 21, p. 29).

5.1.26. Quanto a isso, observa-se que a área construída do Edifício Sede da Funasa – 14.824,70m² (peça 22, p. 19) – aproxima-se do limite máximo do intervalo definido para a área construída, indicada na consulta procedida e não é plenamente coincidente com a área útil exigida no e-mail do Presidente

da Funasa – 14.000m² a 18.000m² –, encaminhado para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis, que, inclusive, ultrapassa aquela.

5.1.27. A circunstância denota indício da falta de planejamento na definição das características do imóvel necessário e suficiente às necessidades da Funasa, bem como uma provável exacerbação da área útil (sempre menor do que a área construída) requerida pelo Presidente da entidade, em seu e-mail de prospecção de mercado, uma vez que tanto a área útil do Edifício Sede da Funasa – 9.013m² (peça 21, p. 21 e peça 22, p. 17) – como a área construída para o imóvel indicado na consulta à SPU (peça 21, p. 29) são menores do que essa.

5.1.28. Assim, tendo em vista a caracterização do indício de irregularidade descritos acima, comprometedor da dispensa de licitação empreendida pela Funasa, para locação de imóvel, propõe-se a oitiva da entidade para que esclareça a questão, notadamente quanto à(aos):

- a. razão de só consultar a SPU acerca da disponibilidade de imóveis, deixando de lado outros órgãos públicos, como, por exemplo, o Distrito Federal, conforme recomendado na Nota 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU;
- b. critérios utilizados para definição das características do imóvel objeto da consulta à SPU;
- c. divergência entre o imóvel descrito na consulta à SPU e no e-mail encaminhado, em 10/7/2017, pelo Presidente da entidade para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis;

Requisitos normativos – prospecção de mercado

5.1.29. Analisando-se os documentos do PA 009.630/2017-07 (peças 11-22), verifica-se que Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa emitiu a Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU, esclarecendo ao Presidente da Funasa acerca da necessidade de se verificar a disponibilidade de imóveis no mercado que atendam às necessidades definidas pela entidade, a fim de concluir pela necessidade de licitação, ou pela possibilidade de contratação direta, por dispensa, baseada no art. 24, X, da Lei de Licitações e Contratos, ou por inexigibilidade, baseada no art. 25, caput, desse mesmo diploma legal (peça 20, p. 65-66).

3. Sobre essa questão, a AGU lavrou o Parecer nº 01 /2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, por meio do qual se assegurou a possibilidade de o gestor contratar diretamente, a inda que exista mais de um imóvel à disposição, observando-se sempre os Princípios da Moralidade, Impessoalidade e Economicidade. Para tanto, a aludida manifestação entendeu como necessária a observância de um procedimento específico a seguir explicitado.

4. Quanto à localização do imóvel, a interessada deve atentar para a restrição que consta no art. 3º, §2º, do Decreto nº 7.689/2012, segundo a qual:

(...)

5. De acordo com o Decreto citado, existe a recomendação de se fazer uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação na localidade, ou por outro meio de divulgação local que se revele mais efetivo, com as características do imóvel buscado e um prazo razoável para apresentação dos imóveis. Após, deve-se exigir que em manifestação devidamente justificada seja analisada a situação de cada um dos imóveis apresentados, a fim de justificar a escolha daquele que foi selecionado para fins de contratação direta.

6. No que concerne ao procedimento em si, o Parecer nº 01 /2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU apresentou alguns contornos que serão expostos em síntese:

(...)

- o Não sendo possível a aquisição gratuita do imóvel, é o caso de dar publicidade à procura do imóvel com as características mencionadas e averiguar as opções disponíveis no mercado. A publicidade deve dar-se em jornal de grande circulação ou outro meio de publicidade que se revele mais efetivo;

- o Com o recebimento das propostas, poderá então a administração saber se é caso de a) licitar, b) dispensar, com fundamento no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93 (imóvel destinado à atividade-fim), ou c) atestar a ocorrência da inexigibilidade. Nos dois últimos casos, a administração deve cumprir o que preconiza o art. 26 da Lei nº 8.666/93, por exemplo, avaliação prévia e pesquisa de mercado (destaques nossos)

5.1.30. Em que pese isso, não foram encontrados elementos no referido PA que permitam concluir que a entidade tenha realizado o aludido procedimento, isto é, tenha “convocado” publicamente potenciais interessados em ofertar imóveis à Funasa, a fim de concluir pela imprescindibilidade de licitação ou pela possibilidade de contratação direta; o que há nos autos é um e-mail do Presidente da Funasa, Sr. Rodrigo Sérgio Dias, encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis (peça 19, p. 110).

5.1.31. Quanto a isso, primeiramente, ressalta-se a condição incomum da prática, pois não é comum se observar um Presidente de um órgão ou entidade da APF solicitar, diretamente, propostas comerciais a potenciais fornecedores da instituição a qual preside, circunstância que pode comprometer a governança da instituição, por saltar instâncias administrativas que controlariam o procedimento, ou, no pior dos casos, significar a inexistência dessa estrutura.

5.1.32. Em segundo lugar, considera-se que o Jurisdicionado, ao não proceder como recomendado por sua Procuradoria Jurídica (PFE-Funasa), acabou por comprometer os princípios norteadores da Administração Pública, em especial os da transparência, por restringir a informação sobre a aquisição a um conjunto restrito e determinado de agentes econômicos; o da impessoalidade, por especificar os agentes econômicos que poderiam participar da consulta; e o da economicidade, por delimitar o número de opções a um pequeno conjunto predeterminado de participantes, o que diminui as opções de escolhas e, por consequência, da melhor opção para a Administração.

5.1.33. A prática também não está de acordo com o art. 3º, caput, e §1º, I, da Lei de Licitações e Contratos, pois não garante a melhor escolha para a Administração e restringiu o caráter competitivo, peculiar às aquisições públicas. Em relação a isso, é de se ressaltar que o simples fato do e-mail ter sido enviado para mais de um “concorrente” já indicada, a princípio, a possibilidade de “competição” entre interessados. Há desconformidade, ainda, ao art. 3º, §2º, do Decreto 7.689/2012.

5.1.34. Assim, tendo em vista a caracterização do indício de irregularidade acima apontado, comprometedores da dispensa de licitação empreendida pela Funasa, para locação de imóvel, propõe-se a oitiva da entidade para que esclareça a questão, notadamente quanto à(s):

- a. competências regimentais do Presidente da Funasa para solicitar, diretamente, propostas comerciais a fornecedores da entidade, sobretudo no que diz respeito ao e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, a um conjunto restrito de potenciais locadores de imóveis;
- b. razões da não adoção do procedimento de consulta ao mercado indicado na Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU, que preconizava o uso de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação; e
- c. critérios utilizados pela entidade para eleger o conjunto de potenciais ofertantes de imóveis, para o qual o Presidente da Funasa encaminhou e-mail, em 10/7/2017.

Motivos determinantes para a locação do imóvel

5.1.35. Segundo lição de Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 40 ed. Malheiros, 2013, p. 169-170), o motivo do ato administrativo:

é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração

5.1.36. Ademais, esclarece o i doutrinador que, com base na Teoria dos Motivos Determinantes, quando os atos administrativos tiverem sua prática motivada, fica a Administração vinculada aos motivos expostos, sob pena de invalidação de seu ato (p. 215-216):

A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados.

(...)

Por aí se conclui que, quer quando obrigatória, quer quando facultativa, se for feita, a motivação atua como elemento vinculante da Administração aos motivos declarados como determinantes do ato. Se tais motivos são falsos ou inexistentes, nulo é o ato praticado.

5.1.37. Analisando o PA 009.630/2017-07, depreende-se que o motivo determinante do processo de locação de imóvel para abrigar a Presidência da Funasa, que culminou na contratação do Edifício PO700, por meio do Contrato 35/2017, é a necessidade de reforma do Edifício Sede da Funasa, a qual se sustenta nas conclusões anotadas no Levantamento de Arquitetura realizado nesse prédio pela Copae (peça 11, p. 6-63), bem como nas irregularidades apontadas no Termo de Notificação – Divis/Deseg do CBMDF (peça 11, p. 3-5); como demonstra o seguinte excerto do Ofício 209/Presi/Funasa (peça 11, p. 1-2): 64):

Cumprimentando Vossa Excelência ao tempo em que solicitamos a autorização para a reforma deste prédio da Fundação Nacional de Saúde - Funasa

2. É fundamental e de extrema importância que o prédio passe por reforma, o mesmo é composto de 10 andares em uma construção antiga com mais de 60 anos, sem que tenha passado por reformas, vide documentação anexa, e que dessa forma, ver-se a precariedade em que se encontra o referido prédio e as condições de insalubridade dos servidores, tão como a falta de adaptações que permitam o uso adequado aos cidadãos e servidores com necessidade especial.

(...)

5. (...) Para que possamos atender e cumprir tais exigências, solicitamos a autorização de transferência de local durante o período de reformas para adequações legais. Agradecemos antecipadamente.

(destaques nossos)

5.1.38. Bem como o seguinte trecho do Despacho 130, do Presidente da Funasa (peça 20, p. 63-64):

Em ato contínuo, por meio de Ofício ao Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Barros (fl. 01), solicitei a autorização para a reforma deste prédio, assim para que possamos atender e cumprir tais exigências e dar continuidade a rotina normal desta Fundação à autorização de transferência de local durante o período necessário de reforma para as devidas adequações legais. O que foi, integralmente, de pronto atendida e autorizada.

5.1.39. Podendo-se consignar, também, o seguinte despacho, de 4/9/2017, também do Presidente da entidade (peça 21, p. 35):

Aos Serviços de Compras e Contratos,

Tendo em vista a previsão de reforma do Edifício Sede da Funasa, haja vista a precariedade do referido prédio e as condições de insalubridade dos Servidores, somando-se ainda a falta de adaptações adequadas aos cidadãos e servidores com necessidades especiais e baseado no princípio do interesse da Administração Pública e, com fundamento no Art. 24, Inciso X, da Lei 8.666/93, bem como de posse da autorização do Sr. Ministro da Saúde, fl. 001 e com amparo na Portaria nº 134 de 25 de agosto de 2017 da Secretaria de Patrimônio da União – MPOG, publicada no D.O.U – Seção I, de 28.08.2017, bem como na negativa do SPU atinente a imóveis de



patrimônio da união disponíveis, encaminho os autos para a instrução processual de locação de imóvel até conclusão da reforma em comento, conforme teor do Ofício nº 207/Presi/Funasa.
(destaques nossos)

5.1.40. Ocorre, no entanto, que, no caso em apreço, conforme afirmações do próprio Presidente da Fundação, constante do Despacho 130, que encaminha os autos do PA 25100.009.630/2017-07 para a PFE-Funasa, depreende-se que, aparentemente, a entidade não possui, no momento, recursos orçamentários para promover a reforma justificadora da locação do PO700, empreendida por meio da Dispensa de Licitação 11/2017 (peça 20, p. 63):

6. Como subsídios contidos no Despacho de fls. 644-648 da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, que destaca que no ano de 2013 foi realizado certame licitatório, tombado sob nº de Processo 25100.016.321/2013-51 para contratação de serviços técnicos especializado no ramo de engenharia/arquitetura para elaboração de projeto de reforma no edifício sede da Funasa em Brasília; resultou-se na celebração do contrato nº 06/2013 entre a Funasa e a empresa GCP – Consultoria Gerenciamento e Planejamento LTDA, referente à reforma e modernização do edifício.

7. Acontece que, o orçamento entregue, junto aos projetos, apresenta o valor total na data de hoje de R\$ 50.995.796,78 (Cinquenta milhões, novecentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e seis reais e setenta e oito centavos). O que de fato, hoje tornou-se inexecutável.
(destaques nossos)

5.1.41. Tal circunstância corrobora, ainda que indiretamente, a afirmação dos denunciante de que não há qualquer processo licitatório para a contratação de empresa especializada para a execução da aludida reforma predial, o que, deve-se reconhecer, pode ocorrer em um curto espaço de tempo, mas também, pode levar um tempo considerável, ante possíveis questões jurídicas suscitadas no curso da futura licitação promovida com essa finalidade.

5.1.42. A respeito dessas questões, considera-se que a ausência de recursos orçamentários e da definição da contratação da empresa que executará a reforma compromete a motivação utilizada pela entidade para justificar o processo de contratação, bem como a própria locação, formalizada no Contrato 35/2017; podendo, inclusive, caracterizar a prática de ato de gestão antieconômica, decorrente do desperdício de recursos públicos, provenientes do pagamento de aluguéis de período em que não se fará qualquer reforma predial no Edifício Sede da Funasa.

5.1.43. Ainda quanto ao assunto, é de se registrar que, apesar da aparente falta de recursos orçamentários, bem como da não contratação da empresa que executará a reforma predial e, portanto, da indefinição de prazos para início e término das obras, o Contrato 35/2017 prevê o prazo de trinta e seis meses como vigência contratual (peça 22, p. 53), com início a partir da assinatura, o que se deu, em 13/9/2017 (peça 22, p. 57).

5.1.44. Deve-se ressaltar, também, que não se vislumbra que o Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF tenha consignado um enorme problema estrutural no Edifício Sede da Funasa, como alegado pelo Presidente da entidade (peça 20, p. 63):

8. Nesta toada, conforme consta no laudo do Corpo de Bombeiros, supracitado, temos um enorme problema estrutural em nosso edifício-sede, contrariando a Constituição Federal, que garante a todos cidadãos seus direitos sociais, entre eles o de ir e vir livremente e as garantias fundamentais da pessoa humana, que incluem todos os indivíduos independentemente de suas condições físicas ou mentais, por não atender a Lei de Acessibilidade, ou seja, o Decreto de Lei nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.

5.1.45. Além do que, segundo os denunciante, o Edifício Sede da Funasa já teria passado por reformas pontuais que teriam resolvido muitos dos problemas apontados na citada notificação do CBMDF.

5.1.46. Por outro lado, os denunciante relatam que o Levantamento de Arquitetura do Edifício Sede da Funasa, também utilizado para justificar a necessidade de reformas estruturais no Edifício Sede da Funasa, ora aponta problemas em áreas que não pertencem a esse edifício, mas sim a prédios ocupados pelo INSS, ora aponta problemas de fácil resolução pelas equipes técnicas da Fundação, questão que, se verificada, também mancha os motivos da contratação.

5.1.47. Assim, tendo em vista a caracterização de indícios de irregularidade, conforme acima descrito, circunstância comprometedora dos motivos utilizados para a Dispensa de Licitação 11/2017, bem como da contratação formalizada por meio do Contrato 35/2017, propõe-se a oitiva da Funasa para que esclareça a questão, notadamente quanto à(aos):

- a. existência de recursos orçamentários para cobrir as despesas de reforma do Edifício Sede da Funasa, motivo determinante para locação de imóvel de terceiro, pelo período das obras nesse prédio;
- b. existência, e fase, do processo licitatório para contratação da empresa especializada que procederá à execução da reforma do Edifício Sede da Funasa;
- c. cronograma das obras de reforma do Edifício Sede da Funasa e sua adequação à vigência do Contrato 35/2017;
- d. demonstração inequívoca que o Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF aponta enorme problemas estruturais no prédio do Edifício Sede da Funasa;
- e. demonstração inequívoca de que as reformas ocorridas no Edifício Sede da Funasa, nos últimos cinco anos, não atendem às exigências constantes do Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF e como elas serão amortizadas ante a nova reforma do prédio;
- f. demonstração inequívoca que o Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa se refere, exclusivamente, a esse prédio, não tratando de quaisquer outros prédios, ainda que pertencentes ao conjunto arquitetônico desse edifício, mas não ocupados pela Funasa; e
- g. demonstração inequívoca que os problemas apontados no Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa não podem ser solucionados pelas equipes técnica da Fundação.

Do Pedido de Ingresso como Parte Interessada

6. Não foram apresentados pedidos nesse sentido.

Do Pedido de Sustentação Oral

7. Não foram apresentados pedidos nesse sentido.

Do Pedido de oitiva do Ministério Público

8. Não foram apresentados pedidos nesse sentido.

Da Necessidade de Medida Cautelar

9. Embora não tenha sido requerida medida cautelar, considerando que o TCU pode conceder essa medida de ofício (art. 276, caput, do RI/TCU), serão analisados os requisitos para sua concessão (art. 276 do RI/TCU; art. 22, parágrafo único, da Resolução – TCU 259/2014; e Portaria-Segecex 12/2016):

9.1. Houve a perda do objeto? NÃO.

9.1.1. Embora já tenha sido firmado contrato de locação entre a Funasa e a sociedade empresária PO – Contrato 35/2017 (peça 22, p. 48-57) – este Tribunal ainda pode intervir na questão, a exemplo de determinar a suspensão da execução contratual ou mesmo sua anulação.

9.2. Há a plausibilidade jurídica (de acordo com análise perfunctória dos elementos trazidos pelo Representante, incluindo análise sobre restrição à competitividade, restrição à lisura do procedimento licitatório e inegável dano à economicidade da contratação)? SIM.

9.2.1. A análise empreendida nos itens 5.1.1 a 5.1.47 desta instrução, conclui i) pela falta de estudos técnicos caracterizadores do imóvel necessário às necessidades da Funasa, bem como pela própria necessidade de transferência de sua sede, enquanto durar as obras; ii) pela consulta acerca da disponibilidade de imóveis, exclusivamente à SPU; iii) pela ausência de uma prospecção do mercado imobiliário de Brasília/DF, pública, limitando-se a um conjunto certo e restrito de possíveis ofertantes de imóveis; e iv) possível comprometimento dos motivos determinantes da dispensa e da contratação do imóvel locado.

9.3. Há o perigo da demora (perigo de dano irreparável, caracterizado pela urgência, pelo fundado receio de grave lesão ao Erário e/ou ao interesse público, ou pelo risco de ineficácia da decisão de mérito)? SIM.

9.3.1. Com a assinatura do Contrato 35/2017, a Funasa deverá incorrer em despesas de alugueis em, no máximo, noventa dias, conforme teor da Cláusula Nona (peça 22, p. 53) c/c Cláusula Terceira (peça 22, p. 49) do termo contratual, bem como de mobilização e mudança para a nova sede. Ademais, os denunciante comunicaram, pessoalmente, a esta UT que o processo de transferência para a nova sede estaria acelerado.

9.4. Há o perigo da demora inverso (perigo de dano irreparável à unidade jurisdicionada caracterizado pelo dano resultante da adoção da cautelar ser superior àquele que se pretende evitar)? NÃO.

9.4.1. Nem o Levantamento de Arquitetura do Edifício Sede da Funasa (peça 11, p. 6-63), nem o Termo de Notificação do CBMDF, concluem pelo risco de permanência de ocupação do prédio do Edifício Sede, quando muito pela necessidade de reformas/adaptações de suas instalações.

9.5. De toda a análise empreendida quanto à necessidade de adoção de medida cautelar, conclui-se pela existência de pressupostos suficientes para a sua concessão.

10. CONCLUSÃO

10.1. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como denúncia, por preencher os requisitos previstos nos arts. 234, *caput*, c/c 235, *caput*, ambos do RI/TCU, bem como no art. 103, §1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014.

10.2. As análises efetuadas na presente instrução, concluem pela presença de indícios de irregularidades no processo de contratação de locação de imóvel empreendido pela Funasa, com potencial para caracterizar, inclusive, ato de gestão antieconômico.

10.3. Em face disso, foram identificados os pressupostos necessários para a adoção, *ex officio*, de medida cautelar, a fim de suspender a execução do contrato de locação firmado entre a entidade e a sociedade empresária PO, Contrato 35/2017, até posterior decisão desta Corte.

10.4. Ademais, propõe-se a oitiva do jurisdicionado e da referida sociedade empresária, em face de possíveis impactos da atuação desta Corte em direitos subjetivos dessa.

11. INFORMAÇÕES ADICIONAIS: PROCESSO CONEXO TC 034.332/2016-2

11.1. Em 1º/12/2016, a sociedade empresária Premium Participações Ltda., protocolou representação junto a esta Corte de Contas, devidamente autuada como processo de representação (TC 034.332/2016-2), noticiando a ocorrência de irregularidades no âmbito de chamamento ao



público, promovido pelo Ministério da Saúde (MS), com a finalidade de identificar e locar imóvel para atender, conjuntamente, as necessidades de algumas de suas unidades, bem como para servir de sede à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), (TC 034.332/2016-2, peça 1).

11.2. Em atendimento ao referido chamamento, foram apresentadas ao MS – órgão que encabeçou essa seleção – seis propostas, das quais somente a ofertada pela sociedade empresária PO (Edifício PO700) atendia aos requisitos elegidos, em especial, em razão da exigência de prédio único e de área útil que pudesse ser ocupada por, no mínimo, quatro mil trabalhadores (o imóvel deveria abrigar duas instituições públicas).

11.3. Em fevereiro de 2017, vieram aos autos desse processo, informações encaminhadas pela Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (Prourb) do MPDFT, noticiando a instauração do Procedimento Administrativo 08190.0441118/15-01, com vistas a averiguar possíveis irregularidades urbanísticas e edificações em relação ao empreendimento (edifício) PO700, objeto do contrato de locação firmado entre o MS e a PO (Contrato 51/2016), em especial a afirmação categórica do i. Membro da Prourb de que não seria possível a utilização dos pavimentos de garagem do edifício PO700 para finalidade diversa daquela de estacionamento de veículos, circunstância que comprometeria a contratação empreendida pelo MS.

11.4. Em março de 2017, o relator desse feito, Ministro Bruno Dantas, entendeu necessário se promover a oitiva do MS para que esse órgão se pronunciasse acerca dos documentos encaminhados pela Prourb/MPDFT (TC 034.332/2016-2, peça 49).

11.5. Ainda nesse mês, esta UT analisou a resposta apresentada por esse Ministério, propondo a adoção de medida cautelar, a fim de suspender a execução do Contrato 51/2016, inclusive quanto ao pagamento dos aluguéis vincendos, ante a alteração substancial das condições (motivos determinantes) originais da contratação, notadamente a saída da Anvisa do negócio, em razão do indeferimento, pela Administração Regional de Brasil, de utilização do prédio locado, nos moldes pretendidos por essas instituições.

11.6. Ato contínuo, em abril, apreciando a referida proposta, em juízo inicial de cognição sumária e não exauriente, o relator do feito decidiu pela ausência dos pressupostos de adoção da medida cautelar sugerida, bem como pela devolução dos autos a UT para adoção das medidas de saneamento do feito (TC 034.332/2016-2, peça 59).

11.7. Atualmente, o TC 034.332/2016-2 encontra-se com proposta de Inspeção.

12. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12.1. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **conhecer** da presente representação, pois satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 234, *caput*, c/c o art. 235, *caput*, ambos do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU), bem como no art. 103, §1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014;

b. **adotar**, com fulcro no art. 276 do RI/TCU, medida cautelar, tendo em vista a existência dos elementos necessários, a fim de que a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) suspenda a execução do Contrato 51/2016, deixando de receber as chaves do Edifício PO700, bem como de, efetivamente, ocupar a área locada, objeto do referido contrato, e, por consequência, de incorrer nas despesas de locação (aluguéis e condomínio) firmada, até que esta Corte delibere sobre o mérito do assunto ora em apreço; (itens 9 desta instrução)

c. **realizar a oitiva** da Fundação Nacional de Saúde, com amparo no art. 276, §3º, e art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, V, todos do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, pronuncie-se tanto em relação aos pressupostos da medida cautelar adotada, como em relação aos pontos levantados neste processo, relativos à locação parcial do Edifício PO700, objeto do Contrato 35/2017, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato:



- c.1. realização ou não de estudos técnicos para definição das características do imóvel pretendido, bem como demonstrando a imprescindibilidade de transferência de sua sede, e, em caso positivo, por que eles não se encontram no PA 009.630/2017-0; (itens 5.1.15 a 5.1.23 desta instrução);
- c.2. meio pelo qual o Presidente da Funasa chegou às características do imóvel pretendido, descritas em e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis; (itens 0 a 0 desta instrução)
- c.3. razão pela qual o imóvel pretendido deve possuir uma área útil muito superior à área útil atualmente ocupada pela Presidência da Funasa no Edifício Sede da entidade; (itens 5.1.15 a 5.1.23 desta instrução)
- c.4. destino da sala cofre e dos arquivos deslizantes do setor de Recursos Humanos da entidade, isto é, se tais equipamentos permanecerão no Edifício Sede ou se também serão transferidos para o PO700, informando, neste último caso, se esse prédio tem condições (sobretudo em termos estruturais) de suportá-los, bem como se há autorização para tanto do órgão competente do Governo do Distrito Federal; (itens 5.1.15 a 5.1.23 desta instrução);
- c.5. razão de só consultar a SPU acerca da disponibilidade de imóveis, deixando de lado outros órgãos públicos, entidades e entes públicos, como, por exemplo, do Distrito Federal, conforme recomendado na Nota 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 desta instrução)
- c.6. critérios utilizados para definição das características do imóvel objeto da consulta à SPU; (itens 5.1.24 a 5.1.28 desta instrução)
- c.7. divergência entre o imóvel descrito na consulta à SPU e no e-mail encaminhado, em 10/7/2017, pelo Presidente da entidade para um conjunto restrito de potenciais fornecedores de imóveis; (itens 5.1.24 a 5.1.28 desta instrução)
- c.8. competências regimentais do Presidente da Funasa para solicitar, diretamente, propostas comerciais a fornecedores da entidade, sobretudo no que diz respeito ao e-mail por ele encaminhado, em 10/7/2017, a um conjunto restrito de potenciais locadores de imóveis; itens (5.1.29 a 5.1.34 desta instrução)
- c.9. razões da não adoção do procedimento de consulta ao mercado indicado na Nota Técnica 00003/2017/CODAJ/PFE-FUNASA/PGF/AGU, que preconizava o uso de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel a ser publicado em jornal de grande circulação; (5.1.29 a 5.1.34 desta instrução)
- c.10. critérios utilizados pela entidade para eleger o conjunto de potenciais ofertantes de imóveis, para o qual o Presidente da Funasa encaminhou e-mail, em 10/7/2017; (5.1.29 a 5.1.34 desta instrução)
- c.11. existência de recursos orçamentários para cobrir as despesas de reforma do Edifício Sede da Funasa, motivo determinante para locação de imóvel de terceiro, pelo período das obras nesse prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- c.12. existência e fase do processo licitatório para contratação da empresa especializada que procederá à execução da reforma do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- c.13. cronograma das obras de reforma do Edifício Sede da Funasa e sua adequação à vigência do Contrato 35/2017; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- c.14. demonstração inequívoca que o Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF aponta enorme problemas estruturais no prédio do Edifício Sede da Funasa; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- c.15. demonstração inequívoca de que as reformas ocorridas no Edifício Sede da Funasa, nos últimos cinco anos, não atendem às exigências constantes do Termo de Notificação – DIVIS/DESEG (Notificação de Vistoria SEI-GDF 48629/2017) do CBMDF e como elas serão amortizadas ante a nova reforma do prédio; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução);



- c.16. demonstração inequívoca que o Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa se refere, exclusivamente, a esse prédio, não tratando de quaisquer outros prédios, ainda que pertencentes ao conjunto arquitetônico desse edifício, mas não ocupados pela Funasa; e (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- c.17. demonstração inequívoca que os problemas apontados no Levantamento Arquitetônico do Edifício Sede da Funasa não podem ser solucionados pelas equipes técnica da Fundação; (itens 5.1.35 a 5.1.47 desta instrução)
- d. realizar, nos termos do art. 276, §3º, e art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, V, todos do RI/TCU, a oitiva da sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda. (CNPJ 26.418.749/0001-47), para, querendo, no prazo de quinze dias, manifestar-se sobre as ocorrências relatadas no processo, em especial a respeito das ocorrências constantes dos itens c.1 a c.17 acima;
- e. alertar à Fundação Nacional de Saúde e à sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda., quanto à possibilidade de o TCU determinar a anulação do Contrato 35/2017;
- f. autorizar que a Selog comunique à SecexSaúde a existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016.
- g. encaminhar cópia da presente instrução à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e à sociedade empresária Paulo Octávio Hotéis e Turismo Ltda., a fim de orientar a elaboração de suas respectivas manifestações; e
- h. comunicar aos denunciante a decisão que vier a ser prolatada.

Selog, 1ª Diretoria, em 25/9/2017

(Assinatura Eletrônica)
Wanderley Lopes da Mota
Mat. 7704-6