

PARECER Nº : 102/2008

Exmo. Sr. Conselheiro:

O processo em estudo consubstancia a consulta formulada por Leôncio Pinheiro da Silva Filho, Diretor Presidente da EMPAER, mediante a qual solicita deste Sodalício parecer sobre “documentação necessária para realização de contrato de locação para sediar Escritórios Regionais e Locais da EMPAER”, haja vista que em muitos municípios os imóveis disponíveis para locação estão localizados em áreas de assentamento e/ou em imóveis que não são escriturados, o que dificulta a comprovação da propriedade. Assim, traz as seguintes indagações:

1. Poderia considerar como documento comprobatório de propriedade declaração expedida pela Prefeitura, quanto a existência, localização e inexistência de ônus sobre o imóvel?
2. A avaliação desses imóveis poderia ser também declarada sobre o valor venal indicado pela prefeitura?
3. Nos casos em que a prefeitura não tiver condições de expedir declaração quanto ao imóvel, quais documentos poderiam ser aceitos a fim de atendimento à legislação em vigor?

Não há documentos juntados aos autos.

Preliminarmente, constatamos que a presente consulta não preenche os requisitos de admissibilidade em sua integralidade, pois o conteúdo da questão formulada versa sobre caso concreto, não atendendo, portanto, aos dispositivos contidos no artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e no artigo 232 da

Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Foge, pois, a competência desta Corte de Contas a emissão de parecer da natureza que lhe foi solicitada, vez que, dessa forma, estaria se afastando da sua condição de órgão fiscalizador para assumir a tarefa de assessoramento direto, o que, indiscutivelmente, é incompatível com suas atribuições.

Todavia, considera-se a questão de relevante interesse público e necessária a título de orientações gerais, por isso, sugere-se que seja respondida a presente consulta.

Da Licitação

A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 em seu artigo 2º estabelece que as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública serão obrigatoriamente precedidas de licitação.

O artigo 24 da lei supracitada, entretanto, elencou alguns casos em que são cabíveis a contratação direta. Citamos aqui o inciso X, que diz respeito à dispensa de licitação quando se tratar de compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento da Administração Pública.

Cumpre-nos ressaltar, no entanto, que esta dispensa só será permitida se ficar comprovado que determinado imóvel satisfaz o interesse público. Deve-se averiguar se suas características, tais quais, localização, destinação, dimensão e edificação são relevantes e determinantes para o caso em questão, e ainda, que não há outros imóveis com as mesmas características que também poderiam ser objeto de contratação.

Do Contrato de Locação de Imóvel

O Contrato de Locação de imóvel é um acordo escrito pelo qual o locador, mediante pagamento, compromete-se a entregar, por tempo determinado, o uso e gozo de imóvel. No caso em tela, a Administração figura como locatária, ou seja, quem receberá o imóvel para uso, mediante pagamento. O locador por sua vez é o particular, proprietário do referido bem.

Em qualquer relação contratual há que se observar algumas formalidades necessárias para garantir e dar segurança ao negócio. Em se tratando de relações jurídicas em que a Administração Pública figura em um dos pólos, esta goza de prerrogativas e privilégios em nome do princípio da “supremacia do interesse público”.

Este Tribunal, por meio da Instrução Normativa nº03/2005 aprovou o Manual de Remessa de Documentos, que estabelece as documentações obrigatórias para cada assunto, objeto de verificação por este Egrégio.

Para os contratos de locação de bem imóvel em que a Administração é a locatária, são obrigatórios os seguintes documentos:

- Ofício de encaminhamento
- Instrumento contratual
- Cópia do extrato do contrato publicado na imprensa oficial
- Nota de empenho do contratante
- **Certidão do imóvel do cartório de registro de imóveis competente**

- **Laudo de avaliação ou laudo de reajustamento oficial**
- CND's da seguridade social (exige-se de quem contrata com a administração pública, sendo dispensado para pessoa física)
- Certidão de regularidade de FGTS (exige-se de quem contrata com a administração pública, sendo dispensado para pessoa física)
- * Documentação da licitação, se for o caso
- * Ato que declarou a dispensa ou inexigibilidade (dispensado para os casos enquadrados no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 - valor contratado abaixo do mínimo exigido para licitar)
- * Publicação do ato que declarou a dispensa ou inexigibilidade (dispensado para os casos enquadrados no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 - valor contratado abaixo do mínimo exigido para licitar)
- * Parecer técnico, se for o caso (dispensado para os casos enquadrados no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 - valor contratado abaixo do mínimo exigido para licitar)
- * Parecer jurídico sobre a dispensa ou inexigibilidade (dispensado para os casos enquadrados no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 - valor contratado abaixo do mínimo exigido para licitar)
- * Documento em que constem os elementos relacionados no art. 26, parágrafo único, da Lei nº. 8.666/93, em especial as razões da escolha do fornecedor ou executante (dispensado para os casos enquadrados no artigo 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93 - valor contratado abaixo do mínimo exigido para licitar). (GRIFOS NOSSOS)

Como estabelecido pela Instrução Normativa TCE/MT nº 03/2005, a comprovação de propriedade do imóvel será demonstrada pela **“certidão do imóvel do cartório de registro de imóveis competente”**.

Em se tratando de contrato de locação de bem imóvel, para

se estabelecer o negócio jurídico, a primeira providência é conhecer a legitimidade do locador perante o imóvel, objeto de locação. Assim, a documentação que comprove a propriedade de bem é indispensável para garantir a confiabilidade dessa relação contratual.

A **Lei nº 6.015/73** que dispõe sobre os registros públicos, assim estabelece:

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.**

§ 2º Os demais registros reger-se-ão por leis próprias.

Art. 2º Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo de serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados, e serão feitos:

- I - o do item I, nos escritórios privativos, ou nos cartórios de registro de nascimentos, casamentos e óbitos;
- II - os dos itens II e III, nos escritórios privativos, ou nos cartórios de registro de títulos e documentos;
- III - os do item IV, nos escritórios privativos, ou nos cartórios de registro de imóveis.**

(Grifos nossos)

Portanto, aos Cartórios de Registro de Imóveis - órgão onde são cadastrados todos os imóveis de determinada região - compete registrar todas as informações relativas ao bem, tais como: matrícula, existência, localização, averbações, ônus, situação jurídica, seu histórico, dentre outros.

Da Avaliação dos Bens Imóveis

A avaliação da propriedade imobiliária visa a estimar o seu valor, e pode ter fins diversos, tais como: fiscal, compra e venda, judiciais, atividades creditícias, entre outros.

Os bens imobiliários podem ser avaliados segundo várias perspectivas e conduzir a valores diferentes. As denominações mais usadas quando se fala em avaliação de bens imóveis são: valor venal e valor de mercado.

Valor venal de um bem, literalmente, significa o valor de venda ou o valor mercantil, isto é, o preço por que as coisas foram, são ou possam ser vendidas.

Todavia, na prática, atribui-se por valor venal, mais comumente, aquele valor do imóvel estabelecido pela prefeitura, mediante critérios definidos em lei municipal, levando em conta sua metragem, localização, destinação e características, que é levado a efeito para base de cálculo do IPTU e ITBI, conforme preceitua os artigos 33 e 38 do Código Tributário Nacional – CTN, respectivamente.

O valor de compra e venda que um imóvel atinge na prática e que é atribuído por especialistas no setor, denomina-se, comumente de “valor de mercado”, estando sujeito às regras do mercado, tais como oferta

e procura, aproveitamento, localização, proporções e estado de conservação.

Postas essas breves considerações, retornamos aos questionamentos do consulente, respondendo-os de forma objetiva:

1. Poderia considerar como documento comprobatório de propriedade declaração expedida pela Prefeitura, quanto a existência, localização e inexistência de ônus sobre o imóvel?

Somente o Cartório de Registro de Imóveis têm legitimidade para fornecer declarações contendo informações de imóvel de acordo com a Lei 6.015/73.

2. A avaliação desses imóveis poderia ser também declarada sobre o valor venal indicado pela prefeitura?

A avaliação feita pela Prefeitura é aquela para fins fiscais e, raramente coincide com o valor de mercado. No entanto, em se tratando de uma relação contratual, os dois pólos interessados devem decidir sobre qual método melhor reflete a realidade, bem como os objetivos e interesses das partes, se o valor venal apresentado pela prefeitura ou valor de mercado.

3. Nos casos em que a prefeitura não tiver condições de expedir declaração quanto ao imóvel, quais documentos poderiam ser aceitos a fim de atendimento à legislação em vigor?

Como já explicitado anteriormente, a prefeitura não tem legitimidade para fazer declarações sobre imóvel, já que trata-se de competência dos cartórios ou ofícios privativos de registros de imóveis.

À Administração Pública compete zelar pelo patrimônio coletivo, assim entendido os bens, direitos, valores, e também as obrigações de caráter público, bem como observar os princípios norteadores da Administração Pública. A não observância desses deveres constitui ato de improbidade administrativa, conforme prescrito na Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Vejamos o que preceitua o artigo 10, II da referida Lei:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - *omissis*

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

...

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

Trazendo a aplicabilidade do texto legal acima para o caso acolhido na presente consulta, entende-se que a Administração Pública ao firmar contrato de locação de bem imóvel sem comprovação de propriedade por parte do particular, está deixando de observar os preceitos legais exigidos e necessários para trazer segurança ao ato jurídico, uma vez que, se porventura o particular não constituir o verdadeiro proprietário do imóvel, este estará se valendo de recursos públicos de forma indevida, enriquecendo-lhe ilicitamente, e, conseqüentemente, ocasionando prejuízo ao erário. Nessa hipótese, o gestor público concorreu para o dano causado, ante sua irresponsável omissão.

Caso Vossa Excelência e o Colendo Tribunal Pleno coadune com este parecer, sugerimos a atualização da Consolidação do Entendimentos Técnicos desta Casa, com o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº _____/2008. Contrato. Locação de Bem Imóvel. Declarações sobre o imóvel. Competência dos Cartórios ou Ofícios Privativos de Registro de Imóveis.

As informações oficiais inerentes aos imóveis tais como existência, localização, titularidade e inexistência de ônus deve ser fornecida apenas pelos Cartórios ou Ofícios Privativos de Registro de Imóveis.

Resolução de Consulta nº _____/2008. Contrato. Locação de Bem Imóvel. Avaliação. Valor Venal apresentado pela Prefeitura ou Valor de Mercado.

A avaliação de imóvel para fins de locação poderá ser feita utilizando-se o valor venal apresentado pela prefeitura ou o valor de mercado, de forma que seja escolhido de comum acordo pelas partes o que melhor reflita a realidade, objetivos e interesses.

Cuiabá-MT, 29 de outubro de 2008.

Volmar Bucco Junior	Osiel Mendes de Oliveira	Carlos Edua
Consultor Adjunto de Estudos, Normas e Avaliação	Consultor de Estudos, Normas e Avaliação	Secre Cons