'BUILT TO SUIT' VIA CHAMAMENTO PÚBLICO: EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DA MODALIDADE DE LOCAÇÃO SOB MEDIDA NA PCMG

Amanda Fernanda Gontijo[1]
Antônio Cipriano das Neves Silva[2]

RESUMO: O *'built to suit'* ou locação sob medida é uma locação a longo prazo, na qual o locador constrói imóvel sob encomenda do locatário. Sua prática iniciou-se nos Estados Unidos e atualmente está difundida no Brasil, já havendo previsão legislativa. Entes públicos já têm adotado, mas para a PCMG e demais órgãos do Estado de Minas Gerais é uma novidade, em fase de implantação para a sede do Departamento de Polícia de Patos de Minas, que busca imóvel adequado à prestação do serviço público, compatível com necessidades de instalação/localização de unidades policiais e no valor de mercado.

Palavras-chave: Locação sob medida; sedes policiais; contrato administrativo.

'BUILT TO SUIT' BY PUBLIC CALL: THE EXPERIENCE OF CREATING A BESPOKE LOCATION AT PCMG

ABSTRACT: 'Built to suit' or bespoke lease is a long-term lease, in which the landlord builds property under the tenant's order. Its practice began in the United States and is currently widespread in Brazil, already having a law. Public entities have already adopted it, but for the PCMG and other bodies in the State of Minas Gerais it is a novelty, in the implementation phase for the headquarters of the Patos de Minas Police Department, which is looking for adequate property to provide the public service, compatible with installation/location needs of police units and market value.

Key words: Bespoke leasing; police headquarters; administrative contract.

1 Gestão Administrativa da PCMG

A Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), órgão autônomo do Estado, deve exercer as funções de polícia judiciária e apurar, no território do Estado, as infrações penais, exceto as militares. Além disso, incumbe-lhe o exercício da polícia técnico-científica, o processamento e arquivo de identificação civil e criminal, o registro e licenciamento de veículo automotor e a habilitação de condutor (MINAS GERAIS, 1989).

Suas atribuições estão previstas na Constituição do Estado de Minas Gerais e também na lei orgânica do órgão, a Lei Complementar nº 129/2013.

1 MASP 1.241.936-2 Investigadora de Polícia, graduada em Direito pela UFOP, Especialista em Criminologia pela Acadepol, servidora da Diretoria de Aquisições/SPGF, integrante do corpo docente da Acadepol.
2 Masp 1.254.055-5 Analista da polícia civil mg, graduado em direito, especialista em direito público, mestrando em direito. Atualmente diretor de aquisições da SPGF/PCMG. Professor universitário e integrante do corpo docente da Acadepol

A PCMG, órgão autônomo, essencial à segurança pública, à realização da justiça e à defesa das instituições democráticas, fundada na promoção da cidadania, da dignidade humana e dos direitos e garantias fundamentais, tem por objetivo, no território do Estado, em conformidade com o art. 136 da Constituição do Estado, dentre outros, o exercício das funções de:

> I - proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio;
> II - preservação da ordem e da segurança públicas;
> III - preservação das instituições políticas e jurídicas;
> IV - apuração das infrações penais e dos atos infracionais, exercício da polícia judiciária e cooperação com as autoridades judiciárias, civis e militares, em assuntos de segurança interna (MINAS GERAIS, 2013).

Para que o órgão exerça as funções acima descritas, faz-se necessária a organização não só das tarefas pertinentes às atividades-fim propriamente ditas, as chamadas entregas da instituição para a sociedade, mas também das tarefas de planejamento, gestão e finanças, as quais são denominadas atividades-meio do órgão, compreendendo atividades referentes ao orçamento público, aquisições de bens e serviços, formalização de contratos, convênios e termos de cooperação, logística em geral, tarefas de administração financeira, pagamento de despesas, prestação de contas, contabilidade etc.

Todas essas tarefas formam um pano de fundo sobre o qual o órgão conseguirá prestar o serviço público atinente à segurança pública que lhe incumbe.

A estruturação interna do órgão possui um organograma que contempla uma unidade de administração específica para abarcar as atividades-meio acima exemplificadas. Trata-se da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF). Isso porque, por ser um órgão autônomo, deve organizar sua estrutura por si próprio, vejamos:

> À PCMG é assegurada autonomia administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:
> I - elaborar a sua programação financeira anual e acompanhar e avaliar sua implantação, segundo as dotações consignadas no orçamento do Estado;
> II - executar contabilidade própria;
> III - adquirir materiais, viaturas e equipamentos específicos.
> Parágrafo Único. As atividades de planejamento e orçamento e de administração financeira e contabilidade subordinam-se administrativamente ao Chefe da PCMG e tecnicamente às Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão e de Fazenda, respectivamente (MINAS GERAIS, 2013).

Sendo assim, a SPGF é a estrutura interna da PCMG responsável por dar vazão às atividades-meio, obviamente em constante interlocução com as demais unidades da PCMG, sobretudo com o Conselho Superior, unidade da Administração Superior, e com a Chefia da PCMG, unidade titularizada pela autoridade máxima do órgão.

É importante ressaltar que existe, além da Constituição e da lei orgânica, um decreto que dispõe detalhadamente sobre a organização do órgão, além de resoluções e portarias emitidas pelo Chefe da PCMG, cuidando de conformar todo o fluxo organizacional.

Até aqui, cuidou-se de explicar genericamente a existência e importância do ramo administrativo da PCMG, ainda que seja um órgão voltado exclusivamente para a segurança pública. Na sequência, aprofundaremos especificamente sobre um ponto de atenção da SPGF: a gestão imobiliária ou predial.

2 Gestão Imobiliária da PCMG

Para a prestação do serviço público pertinente à sociedade mineira, a PCMG conta com 19 Departamentos de Polícia Civil, 74 Delegacias Regionais de Polícia Civil e mais de 400 Delegacias de Polícia de área, abrangendo todo o território mineiro.

Conta, ainda, com oito Departamentos Especializados de Polícia Civil, localizados em Belo Horizonte e com atuação em todo o estado, além de 63 Seções Técnicas Regionais de Criminalística, 61 Postos Médico Legais, Instituto de Criminalística

e Instituto Médico Legal, a Academia de Polícia Civil (Acadepol), a Corregedoria-Geral de Polícia Civil, agências de inteligência policial, bem como unidades de apoio administrativo e de trânsito (PCMG, 2022).

Todas essas unidades citadas necessitam de alocação em sedes prediais adequadas do ponto de vista da localização e da instalação. Ocorre que o Estado de Minas Gerais não possui imóveis suficientes para abrigar tantas sedes, em tantos municípios.

Assim, a gestão imobiliária da PCMG divide-se em imóveis próprios (pertencentes ao Estado de Minas Gerais), imóveis cedidos por municípios ou pela União (formalizado via termo de cooperação, termo de cessão de uso etc), imóveis locados de particulares (formalizado via contrato de locação).

2.1 Locação de imóveis na PCMG

Atualmente, a PCMG possui cerca de 106 contratos de locação de unidades em todo o território do Estado (dados obtidos da Diretoria de Contratos e da Seção de Controle Imobiliário da PCMG). A problemática que envolve a locação é existirem imóveis que atendam às necessidades de localização adequada e instalações suficientes.

Uma Delegacia de Polícia ou outra unidade da PCMG necessita ser instalada em local estruturado do ponto de vista de pavimentação, saneamento, iluminação pública, espaço para estacionamento, suprimento de transporte público, proximidade a certos locais estratégicos etc. E tais necessidades podem variar de unidade para unidade, a depender de sua função, tamanho, número de servidores.

Além disso, é preciso considerar os vários setores que precisam ser alocados na unidade, quantos gabinetes, cartórios, inspetorias, salas de reunião, portaria, sala de espera, celas, salas de plantões, salas de custódia de materiais apreendidos.

Por essas razões acima resumidas em localização e instalação, a escolha de um local para sediar uma unidade policial nem sempre é algo simples, haja vista que nem todo município possuirá imóvel adequado.

É nesse sentido que, do ponto de vista das normas sobre licitações e contratos, que a locação é prevista expressamente como hipótese de contratação direta.

Atualmente, temos o que se denomina vigência paralela no campo de licitações e contratos, na medida em que, de 1º de abril de 2021 até 1º de abril de 2023, temos as leis nº 8.666/93 e 10.520/02 vigentes ao mesmo tempo em que a nova lei geral, a Lei nº 14.133/21.

Não é objetivo deste artigo aprofundar-se na sucessão temporal de leis e nem nas modalidades de contratação direta, apenas pontuar que, perante a Lei 8.666/93, a locação de imóveis pela Administração Pública configura hipótese de licitação dispensável:

> 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 (BRASIL, 1993).

Porém, perante a nova lei, trata-se de hipótese de licitação ou de inexigibilidade de licitação, a depender do caso:

> Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.
>
> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
> V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha (BRASIL, 2021).

Observa-se que o novo regramento prevê a licitação, mas permite a inexigibilidade quando as características de instalações e de localização tornarem necessário um imóvel específico.

Adotando-se um regramento ou outro, enquanto ainda se vive a vigência paralela das leis, o fato é o mesmo, que, para unidades-sede da PCMG, é possível valer-se da contratação direta. Após 1º de abril, também permanece a possibilidade da contratação direta, porém pela via da inexigibilidade de licitação.

Mas, num ou noutro caso, não se pode deixar de verificar a questão relativa ao preço da locação, que precisa ser compatível com o mercado. Aliás, em qualquer compra pública, é necessário limitar o valor a ser gasto pela referência de mercado, por preços praticados em média, para o material ou serviço em questão.

Trata-se, atualmente, muito mais de uma análise de custo-benefício do que simplesmente buscar a todo custo o objeto mais barato, haja vista que, para além do valor em si, há que se analisar ganhos e perdas de oportunidade, ciclo de vida do objeto, exigências de manutenção, durabilidade, adequação e necessidade do órgão.

E, neste ponto relevante, cabe mencionar que o administrador público nas tomadas de decisões deve fazer a devida análise meritória de conveniência e oportunidade, a fim da busca não só do interesse público secundário, aquele que envolve o interesse do poder público, do administrador, mas também do interesse público primário, tido como o principal, ou seja, a necessidade social, o interesse da coletividade.

Assim, consideramos relevante a reformulação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado para o princípio do interesse público, na medida em que esse é resultado de um processo interpretativo e essencialmente dialógico e não uma noção apriorística entre dois "interesses", o público e o privado.

A análise da jurisprudência pátria revela a complexidade do tema. Em alguns casos, a noção de supremacia do interesse público é utilizada de modo irrefletido, pois não há fundamentação sobre o sentido de interesse público no caso concreto, valendo-se o julgado da máxima ou da fórmula da supremacia como se prescindisse de contextualização.

Tomam-se emprestadas as palavras de Guimarães ao citar Di Pietro sobre o juízo de conveniência e oportunidade característicos dos atos discricionários do administrador público no intuito do alcance do interesse público:

> Nos segundos, nem todos os aspectos do ato são predeterminados pela regra de competência (notadamente, o motivo e/ou o conteúdo), de modo que existe margem de liberdade para o agente público decidir sobre a atuação administrativa: diante de dada situação fática, ele poderá adotar uma ou outra conduta (a melhor para satisfazer o interesse público diante das circunstâncias do caso concreto), segundo um juízo de conveniência e oportunidade, orientado pela finalidade da lei (2018).

Pode ocorrer, como a prática vem demonstrando, de haver poucos, apenas um ou nenhum imóvel em certo município que atenda à PCMG para a instalação de uma de suas unidades. Nesses casos, a pouca oferta incide aumentando o valor da locação (lei da oferta e da procura), mesmo para imóveis que, muitas vezes, necessitam de diversas adaptações paliativas para abrigar a unidade policial, tais como: ausência de estrutura física, rede lógica para funcionamento de equipamentos, acessibilidade para pessoas com deficiência insuficiente, localização desfavorável para o usuário e outros entraves. Por vezes, um imóvel originariamente residencial é adaptado para funcionar como Delegacia de Polícia.

Essa conjuntura, muitas vezes, leva o gestor local a escolher o que minimamente o atende, em outras palavras, não é o ideal para a Administração e para a sociedade (não está de acordo com o interesse público geral, nem com o primário ou secundário isoladamente considerados).

Aqui, chega-se ao ponto central do artigo, a modalidade de locação chamada *Built to Suit,* sobre a qual o próximo tópico se dedica.

Com a alternativa da locação sob medida, que será visto adiante, prejuízos à eficiência do serviço público são mitigados, ao passo que a Administração já dispõe, no instrumento convocatório (chamamento público), as características essenciais para a construção

da estrutura predial e localização, que serão levados em conta na análise do gestor local no momento da escolha da melhor proposta para a Administração.

3 *'Built to Suit'*

O formato de locação chamado *Built to Suit* (BTS), cuja tradução literal é "construído para servir", também denominado "locação sob medida" ou "locação sob encomenda" ou ainda "locação com obrigação de fazer", é novidade no Brasil, mas já adotado nos Estados Unidos desde a década de 1950 (FARIA, 2021).

A expressão é usada para distinguir contratos de locação a longo prazo, nas quais o locador constrói ou adapta um imóvel sob encomenda do locatário, que definirá o projeto e todas as características do imóvel, assegurando a satisfação de suas necessidades comerciais, industriais ou de prestação de serviços.

São diversas as vantagens dessa modalidade contratual: a primeira delas é permitir ao locatário preservar seu capital para outros investimentos ou concentrar-se em sua atividade-fim, tendo em vista que o custo com a construção do imóvel ocorrerá às expensas do locador. Por sua vez, durante a locação, o locador reaverá o investimento da quantia disponibilizada mais o aluguel do imóvel, a longo prazo (LEAL; VARASQUIM, 2016).

Transplantando-se esta visão empresarial para o âmbito público, a modalidade BTS permite que a Administração Pública viabilize sedes e unidades adequadas sem que arque com todo o aporte de recursos de uma só vez, o que muitas vezes esbarra na escassez de recursos para investimento, dado o contingenciamento financeiro que assola muitos entes federativos, a exemplo o próprio Estado de Minas Gerais, que se encontra em situação de calamidade financeira desde 2016, nos termos do Decreto nº 47.101/2016.

Assim, um conceito adequado para que se possa dar sequência ao artigo foi extraído da pesquisa de Gláucia Faria:

> O *Built-to-Suit* é uma modalidade contratual de origem norte-americana, atípico e com operação comercial complexa, onde envolve tanto características de empreitada, como de locação. O foco deste é oferecer ao locatário um imóvel pronto para uso, de acordo com as características previamente ajustadas no contrato (2021).

A primeira previsão legislativa sobre o tema no Brasil foi inserida em 2012, pela Lei nº 12.744/2012, que acrescentou o art. 54-A à Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/1991):

> Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei (BRASIL, 1991).

Neste ponto, é importante adentrar na diferenciação entre atos de império e atos de gestão da administração pública para traçar os próximos contornos da discussão sobre a aplicabilidade da lei do inquilinato na esfera pública, seus limites e a relação jurídica futura que será formalizada entre a Administração Pública e particular.

É tradicional no Direito Administrativo a distinção entre atos de império e atos de gestão. Os primeiros dizem respeito aos atos que a Administração pratica no uso de suas prerrogativas de autoridade e poderes. Os atos de gestão, por sua vez, correspondem aos de mera administração, sem uso de poderes comandantes, despidos de prerrogativas especiais, cujo objetivo é fixar relações jurídicas normais (de direito comum) entre a Administração e outras pessoas jurídicas.

Sabe-se que a Administração Pública, quando atua em atos de gestão e não de império, pode acabar trazendo para seu âmbito normas e práticas mais características do regramento privado, em que, de certo modo, diminui o desequilíbrio de vozes entre Administração Pública e particular, o que é o caso da locação de imóveis, na qual reduz-se a verticalização imposta por uma

leitura apriorística da supremacia do interesse público, haja vista que o negócio precisa ser justo para os dois lados, sob pena de não ser realizado ou, sendo realizado, não se sustentar.

Assim, seria possível trazer a aplicação da norma acima, em tese direcionada aos contratos de locação entre particulares, para a relação Estado-particular.

Diante da discussão, o legislador facilitou o trabalho doutrinário, e a matéria foi tratada expressamente na Lei nº 12.462/2011, pela alteração veiculada na Lei nº 13.190/2015:

> Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração (BRASIL, 2011).

Pelo breve exposto, entende-se não só pela possibilidade de aplicação da modalidade BTS à Administração Pública, mas também pela aplicabilidade de eventuais normas comumente aplicadas às relações particular-particular, justamente por estar diante de situações em que o Estado se despe da posição vertical e superior, para formular negócios jurídicos com os particulares.

3.1 BTS na PCMG

Após as duas citadas previsões legais, o BTS ganha segurança jurídica no Brasil. Nesta esteira, a PCMG realizou estudos sobre o tema.

A primeira constatação foi a de que no Estado de Minas Gerais seria uma iniciativa pioneira, se considerarmos a adoção da modalidade de modo oficial, formalizado como BTS. Isso porque pode ser que alguns órgãos tenham feito tal ajuste de maneira informal com particulares, o que, apesar de resolver um problema da Administração, pode ser melhor desempenhado num procedimento formal de BTS, com a publicação de um chamamento público, conforme será demonstrado adiante.

Verificaram-se experiências em outros entes públicos, o que serviu de base para a nova empreitada da PCMG.

Na ocasião em que os estudos estavam em andamento, foi feita consulta à Advocacia Geral do Estado (AGE_ sobre a viabilidade jurídica da iniciativa, no que foi emitido o Parecer nº 16.305, em 21 de fevereiro de 2021.

Destaca-se, do referido Parecer, o seguinte trecho conclusivo:

> Em suma, diante dos fundamentos ora apresentados, indica-se, inclusive a título de orientação geral para a Polícia Civil de Minas Gerais, ou mesmo por outros órgãos ou entidades da administração estadual, para fins de opção pela contratação via modelo built to suit, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, a necessidade de cumprimento dos seguintes requisitos, extraídos basicamente da construção jurisprudencial do TCU ora colacionada e da legislação, e que podem ser organizados, para maior clareza, da maneira que se segue" (MINAS GERAIS, 2021).

Diante dessa sinalização positiva, a PCMG deu sequência à criação das minutas e documentos padrão, já com algumas unidades candidatas a passar pelo procedimento de BTS, devido às dificuldades de se encontrar imóvel adequado e com preço compatível ao mercado.

Com os documentos-padrão produzidos, iniciou-se a instrução do primeiro caso de BTS na PCMG, a proposta de construção da sede do Departamento de Polícia Civil em Patos de Minas, compreendendo suas unidades componentes, além da Delegacia Regional de Patos de Minas.

Foram preenchidos os documentos-padrão e, após conferência da Assessoria Técnica da SPGF e Assessoria Jurídica do órgão, o processo foi novamente submetido à AGE, para chancelar os documentos-padrão e conferir mais segurança jurídica à tratativa.

Foi, então, emitida a Nota Jurídica nº 6.150/2022, corroborando a juridicidade do BTS, corrigindo em diversos pontos os documentos-padrão e, ao final, sugerindo intercâmbio com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag):

> Na oportunidade, ainda no intuito de padronização e uniformização, considerando

> ser, aparentemente, o primeiro edital de chamamento público que se faz inclusive no âmbito do próprio Poder Executivo seguindo o modelo ***built to suit***, mostra-se recomendável o encaminhamento prévio da minuta ao Centro de Serviços Compartilhados da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2022).

O referido parecer AGE foi importante na definição de um ***check-list*** padrão para a iniciativa, trazendo requisitos a partir dos quais foi possível construir um fluxo seguro de contratação.

3.2 Documentos-padrão BTS

Foi realizada pesquisa em outros entes públicos que já haviam implantado a modalidade e, com base nos Editais e documentos analisados, a PCMG,elaborou documentos-padrão, sendo os mais importantes:

- Edital de Chamamento Público;
- ***Check-List;***
- Termo de Referência;
- Programa de Necessidades;
- Justificativas;
- Croqui da Área de Interesse;
- Carta Proposta;
- Termo de Compromisso;
- Contrato de Locação.

Destaca-se, quanto a essa fase, a necessidade de extremo cuidado com a redação dos documentos, haja vista que é ela que vai servir de base inicial para a relação Estado-particular, exigindo sempre a devida chancela pelas assessorias técnica e jurídica.

O Edital de Chamamento Público é o instrumento convocatório pelo qual a Administração Pública torna pública sua necessidade e convida os particulares a apresentarem propostas que serão avaliadas com isonomia e impessoalidade para, ao fim, escolher-se a proposta mais vantajosa. Ao final, conforme já anunciado no início do artigo, a proposta será formalizada como uma dispensa de licitação (ou como uma inexigibilidade de licitação, pela Lei nº 14.133/2021).

O chamamento não é modalidade de licitação, até mesmo porque, na locação, existe permissão legal para a contratação direta. Entretanto, parece mais condizente com os princípios públicos, mesmo em caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, promover a maior isonomia possível, dentro do que o caso concreto permite.

Há situações em que a Administração Pública não possui prazo e aparato para promover tal iniciativa antes da efetiva dispensa ou inexigibilidade, portanto não se está aqui a defender que para cada contratação direta seja razoável fazer um chamamento.

Para o caso em questão, que envolve altos valores, negócios jurídicos de extenso período, aqui sim faz-se muito salutar o uso do chamamento.

Suas vantagens são inúmeras. Em primeiro lugar, o ganho de moralidade, incentivado inclusive pelo Plano de Integridade da PCMG. Além disso, a chance de se prospectar a melhor proposta cresce com a publicidade. A organização também ocorre, pois o edital narra todas as fases, suas regras e condições.

O *check-list* enumera todos os documentos obrigatórios para a instrução do processo, padronizando a atuação da Administração Pública.

O Termo de Referência (TR), também chamado de projeto básico, é o documento mais importante do ponto de vista técnico, pois traz toda a especificação do objeto, suas regras, condições, prazo etc. Em suma, é por meio do TR que se formalizam todos os padrões quantitativos e qualitativos exigidos. Uma descrição vazia ou insuficiente no TR pode gerar sérios problemas na fase de execução.

No Programa de Necessidades, o gestor local, com devido apoio técnico, definirá a estrutura básica do imóvel que atenderá sua demanda, quantas salas, tamanho das salas, banheiros, dependências, vagas de estacionamento etc. É a partir dele que a Seção de Engenharia formata o Memorial Descritivo, direcionando padrões de qualidade e o mínimo exigido para a obra. E será com base no memorial descritivo que a

PCMG aprovará os projetos e a execução da obra, ao final, para que o imóvel seja a sede de uma unidade policial de grande porte, como é um Departamento de Polícia.

As Justificativas são lançadas para se demonstrar a consonância do BTS ao caso concreto, sendo elas referentes à:

1. Efetiva necessidade de novo imóvel, demonstrando que o atual imóvel não mais atende às necessidades da administração pública, bem como não comporta adequação;
2. economia de escala advinda do BTS em comparação com locação tradicional e com a construção de imóvel pelo próprio Estado;
3. período mínimo da locação;
4. inviabilidade de Parceria Público-Privada ou outra solução paliativa.

O croqui da área de interesse apresenta visualmente um parâmetro inicial dos locais que, na visão do gestor local, comportam bem uma unidade policial. Funciona como condição essencial para participação no procedimento. Sabe-se que as necessidades de instalação e localização de uma unidade policial acabam por limitar a escolha.

Entretanto, é possível abrir um leque maior de opções ao demonstrar no mapa de ruas da cidade todos os locais bem vindos pela Administração Pública, além de reforçar a própria noção do chamamento em si, de que não há favoritismos, direcionamentos, mas uma escolha pautada em critérios objetivos que culminam, ao final, na escolha do mais vantajoso para a PCMG, visando uma prestação de serviço adequada, num espaço que bem atenda a sociedade e também comporte adequadamente os servidores e bens do órgão.

A Carta Proposta é um modelo padronizado pelo qual o particular vai trazer o preço que consegue sustentar para o contrato de aluguel.

No Termo de Compromisso, o particular figura como promitente locador e se obriga a entregar o imóvel construído em determinado tempo, para que a Administração o utilize.

O contrato de locação vai reger a longa relação entre particular e Estado, típica da relação de inquilinato, com regras sobre reajustes, manutenções prediais, rescisão etc.

3.3 Requisitos do BTS

Volvendo-se ao Parecer AGE 16.305/2021, suas orientações serviram de norte para toda a criação dos documentos-padrão mencionados, motivo pelo qual os requisitos por ele instituídos serão comentados:

> i) estudos técnicos e econômicos para instrução do procedimento de contratação:
>
> 1. estudo ou análise técnica que demonstre claramente que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação, e que não existem outros imóveis públicos disponíveis para uso da administração estadual; e, assentado tal cenário, deve a análise ou estudo evidenciar ainda que as necessidades de instalação e de localização condicionam a escolha de determinado imóvel pela Administração Pública, para fins de aplicação da dispensa de licitação prevista no art. 24, X, da Lei 8.666/1993;
>
> 2. estudo ou análise técnico-econômica no sentido de que a cumulação do serviço de locação (parte principal) com o de execução indireta de obra (parte acessória) apresenta economia de escala, em observância ao princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 23, §1º, e no art. 15, IV, da Lei 8.666/1993, de modo que tal aspecto deve ser observado na análise do preço da contratação; e, por isso, o preço da locação na modalidade built to suit se mostra compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, que deve integrar o procedimento;
>
> 3. o valor da remuneração do particular, compatível com preço exigido com aqueles praticados no mercado, deve ser objeto de laudo de avaliação específico, inclusive via laudo a ser emitido pela Caixa Econômica Federal ou outro ente competente integrante da administração pública, à época da efetiva locação do imóvel, estabelecendo-se, antecipadamente, valores máximo e mínimo admitidos, em razão da necessária previsão de dotação orçamentária, considerando, todavia, as especificidades do contrato *built to suit;*

> 4. os estudos técnicos e econômicos devem considerar como como alternativa à locação "built to suit" a celebração de parceria-público privada;
>
> 5. ou seja, os estudos técnicos e econômicos devem demonstrar que, comprovada a impossibilidade de suprir a demanda por outras formas, inclusive parceria público privada, a utilização da locação sob encomenda mostra-se inequivocamente mais favorável economicamente do que a realização de reforma ou adequação em imóvel alugado sob a forma convencional;
>
> 6. avaliar, na fase interna, a possibilidade de realizar chamamento público para busca de interessados em locar imóveis para a administração pública, que pode, inclusive, servir para reforçar a justificativa para eventual contratação direta;
>
> 7. os estudos ora indicados se prestam a fazer prova da legalidade dos atos e da regularidade da despesa pública realizada pela administração pública perante os órgãos de controle financeiro, em obediência ao disposto no art. 70, parágrafo único, da CF/88 e nos termos do art. 113 da Lei 8.666/1993, e por isso toda essa documentação técnica deve integrar a fase interna do procedimento de contratação (MINAS GERAIS, 2021).

Neste primeiro grupo de requisitos 'i', é importante depreender o caráter subsidiário assumido pelo BTS, pois só deve se tornar uma opção para a Administração Pública caso o imóvel que abriga a unidade na atualidade não atenda à demanda nem comporte adaptações, e não exista imóvel público à disposição para ser aproveitado ou ainda caso não caiba a parceria público-privada (valor da avença superior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (BRASIL, 2004).

Sobre esse ponto, na PCMG, pelo alto número de unidades espalhadas pelo território de Minas Gerais, o servidor responsável por aferir quanto ao atendimento do imóvel em uso ou quanto a comportar ou não readequação é o próprio gestor/chefe local.

É esse profissional que, conhecedor da unidade que chefia/lidera, em números de servidores, quantidade de procedimentos formalizados, quantidade de atendimentos ao público realizados, população atendida etc, poderá concluir justificadamente quanto à necessidade de localização e instalação de sua unidade.

Obviamente que, se para chegar à conclusão acima, for necessário algum conhecimento técnico especializado de engenharia, arquitetura, informática, inteligência, planejamento orçamentário, o gestor local pode e deve solicitar o devido apoio técnico de outras unidades da PCMG.

Quanto à inexistência de imóveis públicos na localidade que possam ser disponibilizados ao órgão, é realizada pesquisa junto ao Governo de Minas Gerais, União Federal e Município, cuja comprovação deve constar dos autos. Caso haja algum imóvel que possa abrigar a unidade policial, de pronto ou via adequações, essa opção deve ser prioritária em face da modalidade do BTS.

Outro aspecto importante é o preço da locação ser compatível com o mercado, comprovação feita mediante laudo de avaliação da Caixa Econômica Federal (CEF) ou outro órgão da Administração Pública, considerando as especificidades do BTS.

Na PCMG, esse requisito é cumprido mediante duas etapas. Inicialmente, o próprio gestor local promove a pesquisa de mercado junto aos profissionais imobiliários do local. Na sequência, encaminha os orçamentos e laudos para a Seção de Engenharia que, por profissional certificado como avaliador imobiliário, fará a devida adequação das informações no formato oficial de laudo de avaliação mercadológica, chegando-se, com esse processo, ao que se denomina valor de referência da contratação, ou seja, ao valor máximo aceitável para a locação no formato valor/mês e valor/m^2.

É com base nesse valor que será possível avaliar a economia de escala resultante de se contratar a locação sob medida, comparativamente à locação tradicional. É também com base nesse valor que será pleiteada autorização orçamentária, sem a qual nenhum procedimento de contratação pode ser publicado.

Ainda nesse requisito, consta a sugestão de realizar a prospecção de particulares interessados mediante o instrumento do Chamamento

Público, o que foi acatado pela PCMG, por se mostrar importante medida de impessoalidade, imparcialidade, isonomia e integridade do órgão.

Através do chamamento, a PCMG convoca todo e qualquer particular interessado no negócio jurídico a apresentar sua proposta. Tal medida ainda favorece a economicidade, na medida em que estimula a disputa entre interessados, que, se atenderem às exigências do Edital, serão selecionados com base no menor preço.

Neste ponto, é importante explicar como foi possível conciliar as necessidades de localização e instalação já tratadas com o procedimento de chamamento público. Foi elaborado um croqui, extraído diretamente da ferramenta de geolocalização *Google Maps,* identificando as ruas, bairros e locais que, na visão do gestor local, comportam adequadamente a unidade policial em questão.

Nesse momento, todas aquelas nuances já comentadas no início do artigo, sobre pavimentação, largura da via, entorno, suprimento de transporte público, proximidade com certos locais estratégicos, devem ser levadas em conta pelo gestor local em sua delimitação da área de interesse, e são exatamente esses requisitos insertos no instrumento convocatório que serão avaliados junto ao preço no momento da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Na sequência, mais um requisito do parecer AGE:

> ii) alguns aspectos contratuais específicos:
>
> 1. o terreno onde será construído o imóvel, a ser futuramente locado pela administração, deve ser de propriedade de particular que será, então, o futuro locador;
>
> 2. na fixação do prazo contratual deve ser considerado o disposto na Lei do Inquilinato no que concerne à duração desses contratos, não podendo, porém, os contratos ter prazo indeterminado;
>
> ii.3) observância dos requisitos dispostos no art. 47-A da Lei 12.462/2011, sobretudo aquele disposto em seu §3º, que prevê que o valor da locação não poderá exceder, ao mês, 1% do valor do bem locado (MINAS GERAIS, 2021).

É preciso que o particular interessado demonstre a propriedade do imóvel ou título similar, na medida em que a escolha da proposta perpassa necessariamente pela localização.

A AGE, no ponto "2" acima, comunga com a possibilidade de se extrapolar os tradicionais 60 meses totais de contratação previstos na Lei º 8.666/93, permitindo a aplicação da lei do inquilinato. Assim, a depender do tamanho da obra, tais contratos poderão ser estipulados por oito, dez, 12 ou até 15 anos, o que requer estudo do valor estimado da obra, valor máximo a ser pago mensalmente, dentre outros aspectos financeiros.

Neste ponto, volta-se ao já comentado aspecto de mitigação da supremacia do interesse público sobre o privado, pois no caso em questão, a Administração Pública pratica atos de gestão e, sendo assim, não pode promover relação extremamente desequilibrada e favorável a si mesma, sob pena de inviabilizar o negócio.

Deve a Administração Pública, pelo contrário, promover mais igualdade entre os contratantes, o que pode contribuir para a economicidade, pois na mentalidade empresarial, o maior risco existente nas contratações com a Administração Pública, advindo de atrasos de pagamento, possibilidade de rescisão unilateral, emprego de cláusulas exorbitantes, repercute no encarecimento do material ou serviço.

Por fim, o último requisito trazido pelo parecer traz uma limitação legal ao valor da locação, de 1% do valor da obra. Trata-se de limitação legal, a ser utilizada em conjunto com a limitação que a pesquisa mercadológica promove.

4 BTS Patos de Minas - Experiências do Caso Prático

Reservou-se um tópico para comentar sobre o primeiro caso concreto de BTS na PCMG.

A equipe chefiada pelo Chefe do Departamento de Patos de Minas caminhou junto à equipe da SPGF na elaboração dos documentos necessários à instrução do processo, tendo sido crucial o efetivo engajamento local para que a proposta ganhasse corpo.

Num breve retrospecto, após tramitação dos documentos-padrão internamente e para AGE e Seplag, a PCMG publicou o Edital de Chamamento Público na Imprensa Oficial, na aba de notícias do sítio eletrônico Portal de Compras MG e na região de Patos de Minas via jornal e rádio (a publicidade local/regional ficou a cargo do próprio Departamento de Polícia).

Na sessão pública, a PCMG recebeu duas propostas, com a devida documentação. As duas dentro do valor de referência, sendo que uma delas inegavelmente dentro da área de interesse e outra situada no limite proposto pelo croqui. Tal situação gerou dúvidas e precisou ser analisada antes da decisão, fundamentada pelo gestor local, de optar por uma delas. A declarada vencedora aceitou a negociação proposta pela PCMG e abaixou o preço aquém da outra proposta, de modo que a PCMG ficou com a localização mais adequada e pelo mesmo valor da proposta cuja localização não seria tão adequada.

No momento de fechamento deste artigo, o processo encontra-se na fase de assinatura do Termo de Compromisso. O particular manifestou preocupação com a inexistência de previsão de multa rescisória caso a PCMG saísse do imóvel antes do fim do contrato, o que enseja discussões que envolvem economicidade da avença, responsabilidade legal, autorização orçamentária, dentre outros pontos importantes, sobretudo diante de uma inovação.

Somente após superação dessa discussão é que o Termo de Compromisso será assinado, para iniciar o prazo de construção de 15 meses, e, na sequência, tornar-se um contrato de locação pelo período de 15 anos.

5 BTS PCMG - Perspectivas Futuras

A PCMG, ao se propor trabalhar com a inovação do BTS, uma iniciativa pioneira no âmbito do Estado de Minas Gerais, busca agir com cautela, responsabilidade e dinamismo. Na fase de preparação, buscou-se antever ao máximo eventuais problemas concretos.

Nesta primeira experiência, com o projeto piloto de Patos de Minas sendo colocado em prática, já foi possível fazer observações importantes, por exemplo, sobre uma definição mais exata da área de interesse (recordando a celeuma gerada pelo fato de uma das propostas ser de imóvel localizado no limite da área delimitada no croqui da área de interesse) e, sobretudo, sobre a previsão de multa a ser paga pela PCMG caso precise deixar o imóvel antes do fim da vigência contratual.

Sobre esta discussão, por mais que a previsão de multa possa assustar por significar uma imposição de gasto de recursos públicos, é importante pontuar que a saída da PCMG dos imóveis locados é improvável (o atual prédio do Departamento de Patos de Minas está locado de seu proprietário há 28 anos — dado obtido no próprio Departamento), sendo assim um evento futuro e incerto. Outra ocorrência improvável é o aparecimento de imóvel público adequado, haja vista o tamanho exigido, bem como a insuficiência atual de recursos para construção própria.

Se, em um futuro, ocorrer de a PCMG precisar deixar o imóvel antes do fim da vigência contratual, será um acontecimento pouco provável. Fato é que, no momento da realização do BTS, não havia outra alternativa adequada (isso precisa ficar cabalmente demonstrado na documentação), cabendo mais força aos fatos presentes e concretos que futuros e hipotéticos.

Há uma outra preocupação legítima com a boa execução da obra, com a relação empreiteiro-Estado, que depois se modificará para locador-locatário. A PCMG utilizará ferramentas de medição de obra, para acompanhar periodicamente a execução da obra, que darão segurança, mas não há como prever a inexistência de intercorrências.

Conclusão

O BTS é uma ferramenta de locação sob medida que, após ser bem-sucedida no mercado privado, tem sido adotada pela Administração Pública, inclusive com previsão legal de sua aplicabilidade ao Estado.

Certamente, na relação Estado-particular, a verticalidade promovida pela supremacia do interesse público acaba sendo relativizada para que o negócio jurídico ocorra de maneira satisfatória para ambas as partes, sem que isso signifique disponibilidade do interesse público.

No âmbito da PCMG, a adoção do BTS está sendo construída com a parcimônia necessária às inovações, sendo que cada percalço serve para aprimorar o processo, numa verdadeira otimização da gestão pública, com a devida chancela e participação de órgãos como AGE e Seplag.

O desejo é que, após completar o ciclo de edital-termo de compromisso-obra-contrato de locação para o caso de Patos de Minas, a PCMG possa aproveitar a modalidade para melhor sediar várias de suas unidades policiais no território de Minas Gerais, em local que permita uma boa prestação de serviço e que comporte adequadamente seus servidores.

Dessa forma, certamente, preservado e enaltecido estará o interesse público, com uma utilização responsável e eficaz dos recursos públicos para a finalidade maior: prestar serviços de qualidade à sociedade, que contemplem o povo, origem e finalidade maior da própria existência do Estado Democrático de Direito. ■

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.** Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

FARIA, Gláucia Ramos Mayrink. **Contrato Built-to-Suit:** estudo da modalidade e sua aplicação no mercado brasileiro. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/91569/contrato-built-to-suit-estudo-da-modalidade-e-sua-aplicacao-no-mercado-brasileiro. Acesso em: 23 jan 2023.

GUIMARÃES, Felipe Montenegro Viviani. **A prorrogação por interesse público das concessões de serviço público.** 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/21645/2/Felipe%20Montenegro%20Viviani%20Guimar%c3%a3es.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023

LEAL & VARASQUIN ADVOGADOS. Leal Varasquin, 2022. **Contratos Built to Suit.** Disponível em: https://lealvarasquim.com.br/contratos-built-to-suit/. Acesso em: 23 jan. 2023.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 28. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47101, de 05 de dezembro de 2016.** Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, 2016. Belo Horizonte: Governo do Estado. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47101/2016/?cons=1. Acesso em: 26 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 129, de 08 de novembro de 2013.** Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-129-2013-minas-gerais-contem-a-lei-organica-da-policia-civil-do-estado-de-minas-gerais-pcmg-o-regime-juridico-dos-integrantes-das-carreiras-policiais-civis-e-aumenta-o-quantitativo-de-cargos-nas-carreiras-da-pcmg. Acesso em: 23 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Advocacia Geral do Estado. **Parecer AGE/CJ n° 16.305.** Built to suit. Locação sob medida. Construção de unidade policial. Análise quanto a aspectos de legalidade e de formalização do procedimento de contratação. Apresentação dos requisitos gerais necessários para utilização do modelo de contratação built to suit. Belo Horizonte: AGE, 2021. Disponível em: https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-305/. Acesso em: 26 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Assessoria de Planejamento Institucional. **Plano de Integridade da PCMG.** Belo Horizonte: Assessoria de Planejamento Institucional, abr. 2022.

PEREIRA, Unes; HENRIQUE, Flávio. A supremacia do Interesse público sobre o interesse privado: superação ou releitura. **Revista CEJ**, v. 19, n. 65, 2015.

SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no direito administrativo brasileiro:** construção da moldura à composição da pintura. 2014. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/16281/1/Tese-Mariana%20Final.pdf%20corrigido.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

VINCENZI, Brunela Vieira de. **A boa fé no processo civil.** São Paulo: Atlas, 2003.

Agradecimentos

Agradecemos ao Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças, Dr. Reinaldo Felício Lima, e à Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças, Dra. Valéria Decat de Moura Resende, pela condução de importantes projetos para a PCMG.

Agradecemos a todos os servidores da Diretoria de Aquisições/SPGF, que juntos formam um time cujo grande compromisso é servir bem à PCMG.

Agradecemos aos dois servidores que fizeram a ideia do BTS nascer na PCMG, Dra Gislaine de Oliveira Rios Xavier e Nilton Niemayer da Cunha Neto.

Agradecemos às equipes da Diretoria de Contratos, da Seção de Engenharia, da Assessoria Técnica e da Assessoria Jurídica da PCMG, pela parceria.