GRUPO I – CLASSE I – tagColegiado
TC 024.779/2024-5.
Natureza: Agravo (Representação).
Entidade: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04 e UASG 179091).
Responsáveis: não há.
Recorrente: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: Luísa Milena da Paixão Santos da Cruz (OAB/BA 36.769), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017), Melissa Ribeiro dos Santos (OAB/DF 73.635), Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136) e outros, representando a empresa autora desta Representação (procuração e substabelecimentos às peças 3 e 91); e Adriana Gonçalves Furtado (OAB/MG 72.106) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (procuração à peça 16).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR, *INAUDITA ALTERA PARTE*. MEDIDA REFERENDADA PELO PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL (ACÓRDÃO 2.593/2024-PLENÁRIO). INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO. ARGUMENTOS APTOS A AFASTAR OS PRESSUPOSTOS DA FUMAÇA DO BOM DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA QUE SUSTENTARAM A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. FALHA REMANESCENTE QUE NÃO IMPEDE A CONTINUIDADE DA CONTRATAÇÃO OUTRORA SUSPENSA POR DETERMINAÇÃO DESTE TRIBUNAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO QUANTO AO MÉRITO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCESSO EM CONDIÇÕES DE SER JULGADO QUANTO AO MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO À CAIXA ECONÔMICA. CIÊNCIA AO AUTOR DA REPRESENTAÇÃO, À UNIDADE JURISDICIONADA E A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Inicio este relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443/1992, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)[1]:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 6312/2024, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e a Oi S.A. - Em Recuperação Judicial (CNPJ 76.535.764/0001-43) em 19/7/2024, com vigência de 120 meses (peça 11, p. 2), oriundo de dispensa de licitação, no valor mensal de R$ 265.000,00 (peça 11, p. 4), totalizando R$ 31.800.000,00 até o final da vigência, cujo objeto é a locação do imóvel comercial localizado à Avenida Antônio Carlos de Magalhães, 881, bairro Itaigara, Salvador/BA, objeto da matrícula

[1] Peça 72.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

58.933 do 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA, contendo uma loja comercial com mezanino no pavimento térreo, seis pavimentos tipo de escritórios com área privativa de 6.011,38 m², além de quatro pavimentos de garagem com 200 vagas de estacionamento para veículos e dezessete vagas para motocicletas, com área total construída de 11.809,16 m² (peça 11, p. 2).

2. A contratação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e não foi utilizada plataforma eletrônica para seleção do fornecedor. Registre-se, contudo que, previamente à contratação, foi realizada a Consulta Pública 239/2023, no *site* de licitações da Caixa (https://licitacoes1.caixa.gov.br/sicve-web/public/visualizar.jsf?consulta=8310).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre esse contrato:

a) a execução do contrato encontra-se suspensa (peça 45, p. 3), em decorrência da medida cautelar concedida nestes autos pelo Relator em 4/12/2024 (peça 20) e referendada pelo Tribunal por meio do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário, da mesma data (peça 21); e

b) a Caixa informou que já desembolsou **R$ 6.688.262,11** para a compra de mobiliário e que já contratou serviços no valor de **R$ 10.386.726,06** para adequação do imóvel (peça 28, p. 17-18), tendo concluído de 30% a 95% das adaptações, a depender do andar (peça 45, p. 16).

4. Não há informações sobre a existência de aditivos ao contrato.

HISTÓRICO

5. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) o imóvel da Oi possui problemas estruturais, levando a Caixa a decidir investir a quantia de R$ 16.767.500,00 para deixá-lo em condições de uso, o que contraria as condições da consulta pública, que exigia que o imóvel estivesse pronto e com a infraestrutura necessária já instalada;

b) além dos problemas estruturais, o imóvel alugado pela Caixa também possui problemas de documentação, como a construção não averbada na matrícula e uma ordem judicial de indisponibilidade; e

c) a dispensa de licitação foi ilegal, pois a Caixa não demonstrou que o imóvel da Oi era o único que atendia suas necessidades nem justificou os altos investimentos necessários.

6. Em instrução preliminar à peça 17, com despachos concordantes do Diretor e do Auditor-Chefe Adjunto às peças 18 e 19, esta Unidade Técnica propôs o conhecimento da representação, vez que estariam atendidos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 87, §2º, da Lei 13.303/2016 c/c arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014.

7. Ademais, concluiu pela existência de plausibilidade jurídica na representação, uma vez que os elementos constantes dos autos não seriam suficientes para atender aos requisitos legais exigidos para a dispensa de licitação. Em particular, não haveria demonstração de que as necessidades de instalação e localização foram determinantes na escolha do imóvel, tampouco comprovação de que o preço contratado é compatível com o valor de mercado, conforme avaliação prévia.

8. A instrução defendeu, ainda, estar configurado o perigo na demora, por se tratar de contrato já assinado, mas cujos desembolsos não teriam iniciado, conforme depreendido das alegações do representante. No entanto, por não haver informações sobre perigo na demora reverso, propôs a realização de oitiva prévia à decisão quanto ao pedido de medida cautelar.

9. O Relator, por sua vez, mediante despacho à peça 20, conheceu da representação, mas divergiu quanto à insuficiência de elementos para a concessão de medida cautelar, nos seguintes termos (grifos não originais):

> '**Ainda que seja relevante perquirir a presença do perigo na demora reverso**, como sinalizado pela unidade, tenho que os fatos narrados nesta representação, por si sós, revestem-se de **gravidade e demandam atuação imediata desta Corte** a fim de evitar que se concretize contratação possivelmente eivada de vício insanável, haja vista **não restar caracterizada a hipótese de dispensa de licitação**, à luz dos elementos colacionados aos autos'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

10. Dessa forma, considerando a demonstração da plausibilidade jurídica da irregularidade narrada e o perigo da demora, **concedeu** a medida cautelar pleiteada e determinou à Caixa que **suspendesse** a execução do Contrato 6312/2014 até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da matéria.

11. O Relator, no mesmo despacho, também determinou a realização de **oitiva** da Caixa para que a entidade se manifestasse sobre os indícios de irregularidades indicados no subitem 26.2 da instrução à peça 17.

12. O Tribunal, por meio do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário, de 4/12/2024, **referendou** a medida cautelar adotada pelo Relator, bem como a oitiva (peça 21, relatório e voto às peças 23 e 22, respectivamente).

13. Em 13/12/2024, a Caixa protocolou **agravo** com pedido de efeito suspensivo em face do Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário (peças 28 a 41).

14. Além disso, em 19/12/2024, apresentou resposta à oitiva, encaminhando documentos comprobatórios (peças 45 a 59).

15. O representante, por sua vez, solicitou o ingresso nos autos como interessado (peça 44), bem como apresentou elementos adicionais às suas alegações (peças 60 a 62), contrapondo informações apresentadas pela Caixa na resposta à oitiva.

16. O Relator, mediante despacho à peça 63, **conheceu do agravo**, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previsto no art. 289 do Regimento Interno. Contudo, **indeferiu o pedido de efeito suspensivo**, por ausência de previsão legal.

17. Ademais, o Relator **indeferiu** o pedido do representante de ingresso nos autos como interessado, por não ter demonstrado, de forma clara e objetiva, a possibilidade de prejuízo a direito subjetivo próprio.

18. Por fim, o Relator encaminhou os autos à AudContratações para **instrução do agravo** e promoção das devidas comunicações processuais.

19. Sendo assim, em atendimento ao despacho do Relator à peça 63, passa-se a analisar o mérito do agravo interposto pela Caixa às peças 28 a 41. Aproveita-se, também, para analisar as respostas apresentadas pela entidade à oitiva às peças 45 a 59.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame do agravo

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 28):

20. A Caixa informa que o contrato firmado com a empresa Oi S.A. tem como objeto a locação de um imóvel comercial localizado na Avenida Antônio Carlos Magalhães, em Salvador/BA, com área privativa total de **6.011,38m²**. O valor mensal da locação foi estabelecido em R$ **265.000,00**, o que equivale a **R$ 44,08 por metro quadrado**. O contrato prevê, ainda, o direito de uso de duzentas vagas de garagem para veículos e dezessete para motocicletas. Entre as condições comerciais pactuadas estão um período de **carência de seis meses** sem pagamento de aluguel e um **desconto de 50%** no valor da locação entre o 13º e o 18º mês de vigência. O reajuste será anual, com base no IPCA/IBGE, e a multa por rescisão antecipada corresponde a 10% do valor integral do contrato, proporcional ao período restante. O prazo do contrato é de **120 meses**.

21. Informa, ainda, que o imóvel locado substitui o edifício Helitower, anteriormente ocupado pela Caixa na cidade de Lauro de Freitas/BA. O Helitower, imóvel de propriedade do representante, possui área privativa de **10.901,29m²** e valor de aluguel mensal de **R$ 890.728,00**, resultando em um custo de **R$ 81,71 por metro quadrado** — quase o dobro do custo do novo imóvel.

22. O contrato que formalizou a locação do Ed. Helitower foi assinado em 7/6/2011 e entrou em vigência em 12/1/2015, pelo prazo de 120 meses, com término previsto para 11/1/2025 (cópia do contrato à peça 40).

23. A Caixa sustenta que, além de superdimensionado para as necessidades atuais da entidade, o Helitower apresentava subutilização de 4.901m². A mudança de sede envolve a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

transferência de 708 empregados da Caixa e cerca de 100 prestadores de serviço terceirizados, totalizando **808 postos de trabalho**.

24. Ressalta que a escolha do novo imóvel também atendeu a diversas demandas sindicais e reivindicações dos empregados, que relatavam dificuldades de acesso à antiga sede (peças 29 e 41). Segundo a Caixa, a mudança permitirá maior adequação às necessidades de espaço, com aproveitamento mais eficiente da estrutura e da área construída, além de melhor adequação em termos de localização.

25. Com a mudança para o novo imóvel, a Caixa prevê uma significativa economia financeira. A substituição do Helitower pelo Edifício Itaigara resultará em uma **redução mensal** de **R$ 625.728,00** em despesas com aluguel e **R$ 163.450,00** com condomínio, além de economia indireta com manutenção, conservação, energia elétrica e tributos, dado que a área a ser manutenida será menor. Ao longo dos 120 meses de vigência do novo contrato, a economia com aluguel poderá alcançar **R$ 72 milhões**. Descontando-se o investimento inicial de aproximadamente R$ 10 milhões em adequações (excluindo mobiliário, que seria necessário em qualquer cenário, inclusive no caso de manutenção da locação do imóvel atual), estima-se uma economia líquida de **R$ 62 milhões**. Esses números, segundo a entidade, reforçariam o argumento de vantajosidade administrativa e de respeito aos princípios da economicidade e eficiência que regem as contratações públicas.

26. Além disso, a Caixa apresenta os seguintes argumentos (peça 24):

a) ***fumus boni iuris* ausente:** não foram demonstradas irregularidades no contrato, que é mais vantajoso para a Caixa, conforme demonstrado;

b) **interesse privado:** o representante possui interesse exclusivamente particular em prejudicar a nova locação, pois é o proprietário do imóvel cujo contrato de locação está em processo de encerramento e que foi considerado tecnicamente inviável para fins de funcionamento da sede Salvador da Caixa;

c) **judicialização anterior:** previamente à demanda junto ao TCU, o representante já havia ajuizado ação anulatória, sem sucesso na obtenção de liminar, levando-o a desistir da ação (peças 32 e 39). Posteriormente, mesmo sem elementos novos, impetrou mandado de segurança cível, que se encontra em dilação probatória determinada pelo juízo competente e ainda sem decisão;

d) **perigo de dano reverso:** a paralisação gera riscos de perda de eficiência na gestão de programas como PAC e Orçamento Geral da União (OGU), danos à imagem institucional, multas por descumprimento da Lei do SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão – Lei 8.078/1990) – de até R$ 6 milhões, pagamento por serviços contratados sem execução efetiva e inviabilidade de uso do imóvel, mesmo com investimentos realizados; e

e) **esforço administrativo:** foram analisadas dez propostas na consulta pública, das quais três foram consideradas viáveis. O Edifício Itaigara foi o único que atendeu integralmente aos critérios técnicos e logísticos da Caixa, pelos seguintes motivos: i) menor quantidade de intervenções necessárias e menor custo; ii) tempo de adequação reduzido para ocupação do imóvel; iii) área mais adequada às necessidades da Caixa, além da exclusividade de uso do edifício; e iv) economia estimada no valor de locação e nas demais despesas de manutenção e conservação.

27. Sobre os custos de adequação do novo imóvel, a Caixa informa que o investimento total estimado é de **R$ 16.767.500,00**. Entre os principais itens orçamentários destacam-se: R$ 6.450.000,00 para instalações de ar-condicionado, R$ 6.634.000,00 para mobiliário, R$ 1.158.000,00 para instalações elétricas, R$ 500.000,00 para paredes, divisórias e vidros, e R$ 407.500,00 para serviços preliminares e iniciais. Outros valores incluem revestimentos, instalações contra incêndio, telefonia e dados, entre outros, todos discriminados no Relatório Técnico Administrativo (RTA) elaborado pela área técnica responsável (peça 46, p. 4). O relatório ressalta que diversas estruturas existentes serão aproveitadas, como pisos, forros e luminárias, reduzindo o escopo de intervenções necessárias.

28. Quanto aos **valores já despendidos** até a data da interposição do agravo, a Caixa informa que investiu **R$ 6.688.262,11** exclusivamente em mobiliário, sendo R$ 5.700.841,25 em peças de madeira e R$ 987.420,86 em estofados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

29. Adicionalmente, informa que foram contratados serviços de adaptação e adequação do imóvel no montante de R$ 10.386.726,06, distribuídos entre diversos contratos: R$ 3.172.290,73 com a empresa MG Ar Condicionado Ltda.; R$ 2.541.339,21, R$ 1.506.663,06 e R$ 735.191,34 com a Project Construções Eireli; R$ 2.324.150,79 com a Denteck Ar Condicionado Ltda.; e R$ 107.090,93 com a Elesul Elevadores Ltda.

30. Segundo a Caixa, esses valores refletiriam o estágio avançado das intervenções no imóvel, que já contava com andares com **até 95%** das obras concluídas no momento da suspensão contratual determinada pelo TCU. A Caixa sustenta que a paralisação do contrato coloca em risco esses investimentos substanciais e acarreta prejuízos operacionais e financeiros significativos.

31. Além dos recursos financeiros já despendidos e comprometidos, a Caixa também aponta que a suspensão do contrato provocou a **desocupação** do antigo imóvel em 9/12/2024, forçando o remanejamento dos 708 empregados e cem terceirizados para a unidade do Caixa Cultural na Bahia. Essa solução paliativa gera impactos negativos nos serviços prestados, especialmente nas atividades estratégicas ligadas ao Governo Federal, como operações do Novo PAC e do OGU. A decisão agravada, além de estar desacompanhada de fundamentação para o deferimento da medida, menciona ser 'relevante perquirir a presença do perigo da demora reverso'.

32. Conforme a entidade, a paralisação compromete ainda a guarda e a tramitação de documentos físicos, a recepção de contratos e termos aditivos, e a alimentação do sistema TransfereGOV, essenciais para o repasse de recursos e cumprimento de obrigações com os órgãos de controle, como CGU, MPF, PF e o próprio TCU. Além disso, coincide com o encerramento do ano orçamentário e dos mandatos de gestores municipais, período crítico para a aprovação de prestações de contas e instrução de Tomadas de Contas Especiais.

33. Outro impacto relevante, segundo a entidade, é a indisponibilidade de sistemas utilizados para atendimento remoto e redes sociais, o que afeta canais como SAC, canais de habitação, cartões e suporte tecnológico. A Caixa alerta para riscos de sanções legais, inclusive multa de até R$ 6 milhões pelo descumprimento da Lei do SAC, além de danos imensuráveis à imagem institucional e prejuízos na prestação de serviços aos clientes.

34. A entidade também aponta que, com a suspensão da execução contratual, poderá incorrer em pagamento por serviços de *facilities* que não estão sendo efetivamente prestados, já que os prestadores contratados para atuar no novo imóvel foram realocados emergencialmente para outra unidade. Contudo, de acordo com a Caixa, essa solução é ineficiente, pois esses profissionais foram contratados especificamente para a nova sede. Caso a suspensão se mantenha, a Caixa ressalta que será necessária nova contratação com um prazo estimado de seis meses, durante o qual a empresa pública continuará arcando com custos e operando de forma improvisada.

35. Por fim, a entidade ressalta que qualquer deterioração, sinistro ou intrusão no imóvel ainda sob responsabilidade da Caixa poderá ser imputada à instituição, uma vez que ela permanece contratualmente obrigada a zelar pela integridade do bem. Assim, a manutenção do contrato suspenso, com o imóvel vazio e sem uso, revela-se antieconômica e contraproducente, comprometendo a eficiência administrativa e a continuidade dos serviços prestados pela instituição financeira pública.

Análise:

36. Das informações prestadas pela Caixa, verifica-se que o contrato de locação com a empresa Oi está vigente e que a entidade iniciou efetivamente a realização das obras de adequação às suas necessidades específicas, já tendo desembolsado R$ 6.688.262,11 e se comprometido contratualmente com mais R$ 10.386.726,06.

37. Dessa forma, o perigo da demora que justificou a concessão da cautelar (contrato assinado, mas desembolsos supostamente não iniciados – peça 17, p. 2-3, e peça 20, p. 1) não se sustenta. Ainda que os desembolsos com a locação em si, ou seja, com os pagamentos do aluguel mensal, não tenham iniciado, os gastos incorridos para adequação do imóvel decorrem do contrato assinado, caracterizando o início da execução do ajuste.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

38. No despacho em que concedeu a cautelar agravada (peça 20), o Relator reconheceu a necessidade de se perquirir a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista a ausência de elementos para tanto naquele momento processual.

39. Nessa linha, entende-se que as informações apresentadas pela Caixa no agravo permitem reconhecer a existência do perigo da demora reverso. Com efeito, a manutenção da suspensão cautelar do contrato apresenta potencial de gerar mais prejuízos do que benefícios para a estatal. Primeiro porque pode implicar na perda dos investimentos já desembolsados pela Caixa, pela inviabilidade de uso do imóvel. Segundo porque o término da vigência do contrato de locação anterior gerou, segundo a entidade, a necessidade de desocupação do antigo imóvel e de realocação dos empregados e terceirizados, do que se pode concluir serem plausíveis os transtornos operacionais que se seguiram. Terceiro porque, conforme também alegado pela Caixa, o perpetuamento da paralisação pode comprometer a continuidade de serviços essenciais, como programas estratégicos do Governo Federal e atendimento ao público.

40. Sobre a plausibilidade jurídica, verifica-se que foram trazidos aos autos elementos capazes de justificar o enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

41. Com efeito, dentre as necessidades de instalação e localização que condicionaram a escolha do imóvel (Lei 13.303/2016, art. 30, §3º, II), destacam-se os pleitos dos empregados para o retorno das atividades administrativas para Salvador/BA (peças 29 e 41); a metragem mais adequada à atual necessidade da Caixa (peça 55, p. 3); e o comparativo com os demais imóveis considerados viáveis nas propostas recebidas na consulta pública (peças 33 e 50), demonstrando que a opção escolhida de fato atendia aos interesses da entidade.

42. Em relação à justificativa do preço (Lei 13.303/2016, art. 29, inciso V, parte final c/c art. 30, §3º, III), verifica-se que foram realizados estudos, inclusive estatísticos, evidenciando que o valor do aluguel praticado no contrato de locação estava dentro dos padrões de mercado (peça 34). Ademais, entende-se que a Caixa logrou demonstrar uma relação custo-benefício favorável, considerando que o valor do aluguel mensal negociado (R$ 265.000,00) foi o menor entre as opções viáveis (peça 33, p. 5), bem como representou, em relação ao contrato anterior, uma economia de R$ 625.728,00 ao mês com locação e de R$ 163.450,00 com condomínio, além das despesas indiretas, como custos de manutenção e conservação do imóvel, dado a área manutenida ser inferior (peça 55, p. 6). Além disso, foram concedidos seis meses de carência e seis meses de desconto de 50% do valor de locação (peça 11, p. 5).

43. Dos custos estimados para a adequação do imóvel, no total de R$ 16.757.500,00 (peça 46, p. 2), verifica-se que as parcelas mais relevantes se referem a benfeitorias recuperáveis (R$ 7.134.000,00, correspondendo a 42,6% do total) e a mobiliário (R$ 6.634.000,00, correspondendo a 39,6% do total), sendo que este último custo seria incorrido em qualquer hipótese, mesmo na eventual manutenção do contrato anterior, dada a deterioração e desatualização dos móveis existentes. Soma-se a isso o fato de que o valor estimado de investimento para adequação do imóvel locado foi inferior às demais opções disponíveis (peça 50, p. 5).

44. Considerando todo o período de vigência, a economia estimada pela entidade com o novo contrato gira em torno de R$ 62 milhões, mesmo incluindo o valor dos investimentos (peça 28, p.16).

45. Dessa forma, ante os novos elementos trazidos aos autos, entende-se que **não** há plausibilidade jurídica nas alegações do representante, razão pela qual será proposto **dar provimento** ao agravo para **revogar** a cautelar concedida pelo Relator mediante despacho à peça 20 e ratificada pelo Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário.

Exame das oitivas realizadas:

46. Foi encaminhado em 6/12/2024 o ofício de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 24) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 45 a 59. Segue a análise dos pontos questionados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

Item a: possibilidade, de acordo com o PA REINF/AS 0009_2024, de 18/4/2024, de essa instituição bancária arcar com a realização de investimentos estimados em R$ 16.767.500,00 para deixar o imóvel locado da Oi S.A. em condições adequadas de uso.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Consulta Pública 239/2023, a qual exigia que o imóvel estivesse pronto e com a infraestrutura necessária já instalada.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

47. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 11-12):

a) a consulta pública não é taxativa com relação aos requisitos publicados e, como nela informado, as propostas recebidas seriam utilizadas para 'compor estudo quanto à viabilidade de locação de imóvel comercial pronto para instalação de Unidades Administrativas';

b) quando informado que o imóvel deveria estar pronto, a Caixa se referia ao fato de que o imóvel deveria estar construído, mas não necessariamente adequado às necessidades específicas da Caixa, como por exemplo, mobiliário instalado e disposto com pontos lógicos/elétricos, divisão em setores, salas de reunião, construção de divisórias ou paredes de *dry wall*, salas cofres, refeitórios, *racks* instalados, entre outros itens que são necessários para a atividade da Caixa para a qual o imóvel foi locado;

c) o imóvel locado possui habite-se emitido, possui infraestrutura necessária já instalada, está construído e pronto, mas há a necessidade de a Caixa realizar as intervenções necessárias que são de sua responsabilidade para adequar ao seu padrão, inclusive relacionados ao mobiliário adequado e ergonômico;

d) na própria consulta pública, a Caixa deixa claro que 'o imóvel deve estar pronto e ser disponibilizado com toda a infraestrutura, a fim de atender às necessidades da Caixa: elevadores, subestação de energia, grupo gerador, controle de acesso e instalações de combate a incêndio'. Logo, a Caixa estipula, na própria consulta pública, alguns dos requisitos para se considerar um imóvel pronto (elevadores, subestação de energia, grupo gerador, controle de acesso e instalações de combate a incêndio); e

e) o custo informado é inerente a qualquer locação firmada pela Caixa e, entre os imóveis prospectados e identificados como viáveis em análise preliminar, é o que apresenta o menor custo de investimento, sendo o único que atende à Caixa no quesito instalação.

Análise:

48. Em análise, considera-se razoável a explicação apresentada pela Caixa Econômica Federal sobre o conceito de 'imóvel pronto' mencionado na consulta pública. Embora a expressão possa ter gerado duplicidade de interpretações, verifica-se que a própria consulta indicou a estrutura mínima que o imóvel deveria apresentar, não excluindo a possibilidade de reformas. Além disso, a necessidade de investimentos para adaptar as instalações do imóvel é comum em casos de mudança de endereço, especialmente quando se trata de um espaço destinado a acomodar mais de 800 pessoas, com área significativa e exigências de padronização específicas.

49. Tal conclusão é reforçada, especialmente, pelo fato de que as demais propostas analisadas no processo de dispensa de licitação implicariam custos ainda mais elevados do que os previstos para adequar o imóvel objeto do contrato firmado. Além disso, como demonstrado pela entidade, a redução mensal em relação ao contrato anterior é superior a R$ 600 mil apenas na rubrica de locação.

50. Dessa forma, entende-se improcedente esse ponto da oitiva.

Item b: existência de restrições na documentação do imóvel locado, como a não averbação da construção na matrícula do imóvel e a existência de uma ordem judicial de indisponibilidade.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Consulta Pública 239/2023, a qual exigia que o imóvel deveria possuir documentação regularizada junto aos órgãos públicos.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

51. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 12-13):

a) a não averbação da construção na matrícula não é uma restrição, principalmente, pela apresentação do Habite-se, datado de 24/2/2016 (peça 56);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

b) há previsão contratual para que a locador apresente à Caixa a matrícula com a averbação da construção num prazo de 180 dias, a contar da assinatura;

c) quando da assinatura do contrato de locação, em 24/7/2024, não havia indisponibilidade vigente e registrada na matrícula, considerando que todas as indisponibilidades, até então averbadas, já haviam sido canceladas. Todavia, eventual indisponibilidade que venha a ser averbada na matrícula do imóvel após a contratação se refere à indisponibilidade de alienação e não de locação do imóvel;

d) o contrato de locação foi firmado com a empresa proprietária do imóvel, conforme certidão de ônus apresentada e houve a aprovação da contratação na Assembleia de credores da locadora, que está em recuperação judicial;

e) quanto à necessidade de atualização do cadastro como proprietário do imóvel junto à prefeitura municipal, trata-se de questão meramente formal, já que o que confirma a propriedade do imóvel é o cadastro junto ao Cartório de Registro de Imóvel e isto está devidamente regular;

f) a contratação se enquadrou no escopo do MN CR512 – *Due Diligence* de Integridade, tendo sido emitido o Relatório de Verificação de Antecedentes – RVA 005/2024 em 2/5/2024, cujo grau de risco calculado com os parâmetros e as informações disponíveis a época para o FORNECEDOR foi 'MÉDIO';

g) houve análise jurídica sobre a questão da indisponibilidade e eventual leilão que o imóvel possa vir a passar, alterando-se a propriedade do imóvel. Como recomendação, foi sugerida a averbação da locação na matrícula do imóvel, o que já está em andamento na CILOG/RE; e

h) o imóvel possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigente.

Análise:

52. A Lei 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), ao tratar de registro de imóveis, especifica a averbação de edificações nesses imóveis (grifos ausentes no original):

> 'Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.
>
> (...)
>
> II - a averbação:
>
> (...)
>
> 4) da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da **edificação**, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;
>
> (...)
>
> Art. 246. Além dos casos expressamente indicados no inciso II do *caput* do art. 167 desta Lei, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel.
>
> (...)
>
> § 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, **instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente**. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil'.

53. No Estado da Bahia, esse documento é o 'habite-se', consoante consta no sítio eletrônico de sua Secretaria da Fazenda (https://www2.sefaz.salvador.ba.gov.br/servicos/carta-de-servicos/habite-se?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 6/6/2025 – grifos apostos na transcrição):

> '**Habite-Se**
>
> Descrição do serviço
>
> Serviço que pode ser solicitado por pessoa física ou jurídica com o objetivo de obter documento expedido pela SEDUR e entregue pela SEFAZ que **certifica a conclusão de Obras de Empreendimentos licenciados, conforme projeto aprovado, possibilitando a averbação da construção perante o Cartório Imobiliário competente** e o seu lançamento para efeito de IPTU'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

54. Pela resposta apresentada, a Caixa reconhece que o imóvel locado não possui averbação da construção em sua matrícula, tanto que foi previsto no contrato obrigação para a locadora apresentar à Caixa a referida averbação no prazo de 180 dias, a contar da assinatura, 'sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis' (Cláusula Terceira, Parágrafo Terceiro à peça 11, p. 3).

55. O representante apresentou petição (peças 61-62) demonstrando que o edifício locado permanece sem a averbação da construção na matrícula do imóvel. Por sua vez, a Caixa Econômica Federal não anexou aos autos qualquer documentação que comprove o contrário, tampouco informou sobre eventuais providências adotadas em decorrência do descumprimento contratual.

56. Vale registrar que o inadimplemento de cláusula contratual constitui **hipótese de rescisão** do contrato (peça 11, p. 6), além de justificar a aplicação de **multa** à empresa locadora de 10% sobre o valor restante do contrato (peça 11, p. 5).

57. Além disso, não consta na certidão de ônus mais atual presente nos autos (peça 62) a averbação da locação na matrícula do imóvel, medida que teria sido sugerida na análise jurídica informada na resposta da Caixa (peça 45, p. 13).

58. Ressalte-se que, conforme previsto no art. 8º da Lei 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), se o imóvel for alienado a terceiro de boa-fé e a locação não estiver averbada na matrícula, o novo proprietário poderá denunciar o contrato e pedir a desocupação.

59. Como se percebe, essas inconsistências na documentação do imóvel causam insegurança jurídica à Caixa, além de resultar na situação indesejável de uma empresa pública estar sediada em um imóvel cuja documentação apresenta tais impropriedades.

60. Assim, conclui-se pela **procedência** da irregularidade apontada neste item da oitiva. Considerando que o contrato firmado pela Caixa Econômica Federal prevê a obrigação da empresa locadora de realizar as averbações pendentes, entende-se adequado, para fins de encaminhamento, propor a ciência à entidade, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020.

Item c: ausência das justificativas necessárias para caracterizar a dispensa de licitação, quais sejam, demonstração de que as necessidades de instalação e localização condicionaram a escolha do imóvel e da compatibilidade do preço com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

61. A Caixa apresentou as seguintes informações (peça 45, p. 13-15):

a) a Caixa baseou-se no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016, que permite a dispensa de licitação para locação de imóvel quando as necessidades de instalação e localização condicionarem a escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado;

b) a demanda de mudança de endereço foi cadastrada em sistema interno em 24/3/2023, e o edital de consulta pública para locação foi publicado em 28/3/2023. Foram recebidas dez propostas, das quais três foram consideradas viáveis para negociação.

c) a escolha do imóvel Itaigara foi justificada pelos seguintes fatores: menor quantidade de intervenções necessárias para ocupação, reduzindo custos e tempo de adequação; área mais adequada às necessidades da Caixa, com exclusividade de uso do edifício; e economia estimada no valor mensal e global de locação, além de redução de despesas com taxas, manutenção e conservação predial;

d) o valor de locação negociado (R$ 265.000,00/mês) está abaixo do valor máximo estipulado no laudo de avaliação e é compatível com o mercado, conforme análise técnica;

e) as demais propostas viáveis apresentavam custos totais mais elevados e maior necessidade de intervenções, tornando-as menos vantajosas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

f) a Caixa afirmou que o imóvel Itaigara foi o único que atendeu integralmente às suas necessidades de instalação e localização, com preço compatível com o mercado, justificando a dispensa de licitação nos termos da Lei 13.303/2016.

Análise:

62. Sobre esse item, valem as análises efetuadas nos itens 40 a 44 desta instrução, no sentido de que a Caixa conseguiu demonstrar o atendimento aos requisitos da lei para a dispensa de licitação.

63. Quanto à alegação do representante de que a Caixa não teria demonstrado que o imóvel da Oi era o único capaz de atender às suas necessidades (alínea 'c' do item 5 desta instrução), é importante destacar que, embora seja possível considerar a existência de outros imóveis que poderiam atender à entidade e justificar a realização de um procedimento licitatório, trata-se de uma hipótese de **dispensa** de licitação, prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016, e não de sua inexigibilidade.

64. As hipóteses de dispensa de licitação, conforme estabelecido pela legislação, abrangem situações em que a competição é viável, mas, por decisão do legislador, permite-se a contratação direta. Nessas circunstâncias, a escolha recai no âmbito da discricionariedade da Administração Pública. A esse respeito, destaca-se o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União, presente no Acórdão 2420/2015-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que interpretou dispositivo similar da Lei 8.666/1993, aplicável à Lei 13.303/2016:

> 'Mesmo que vários imóveis satisfaçam as condições desejadas pela Administração, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor contratar a locação por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993). Os motivos adotados para a seleção não se limitam necessariamente ao valor do aluguel, sendo possível - e até desejável - a consideração de outros critérios, devendo-se observar as exigências legais de adequada motivação para a opção escolhida e de demonstração da compatibilidade do valor da contratação com parâmetros de mercado (art. 26 da Lei 8.666/1993)'.

65. Portanto, mesmo que existam outros imóveis que atendam às necessidades da entidade, a decisão de contratar diretamente, por meio de dispensa de licitação, está amparada pela legislação e deve ser devidamente motivada, observando-se a compatibilidade do preço com os valores de mercado.

66. No caso concreto, verifica-se que, além de o imóvel locado atender às necessidades de instalação e localização da Caixa, a execução contratual, se realizada conforme os termos ajustados, apresenta potencial para gerar economia em relação ao contrato anterior, mesmo considerando os investimentos a serem realizados.

67. Dessa forma, entende-se **improcedente** a alegação referente a esse ponto da oitiva.

Item d: não demonstração de que, das propostas apresentadas em resposta à Consulta Pública 239/2023, a proposta da Oi era a que melhor atendia aos interesses da Caixa, de acordo com os critérios estabelecidos nessa consulta.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

68. Em resposta a esse item, a Caixa apenas reiterou as informações apresentadas em resposta ao item anterior, destacando que firmou a contratação do único imóvel que atendias às suas necessidades de instalação, localização e, ainda, cujo preço de locação está de acordo com o valor de mercado (peça 45, p. 15).

Análise:

69. Novamente, valem as análises efetuadas nos itens 40 a 44 desta instrução, somadas às efetuadas nos itens 63 a 66, no sentido de que a Caixa conseguiu demonstrar o atendimento aos requisitos da lei para a dispensa de licitação, podendo-se também dar por **improcedente** a alegação relativa a esse item da oitiva.

Item e: elementos concretos para a análise do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

70. Em resposta a esse item, a Caixa reiterou as informações apresentadas no agravo, no sentido de que o contrato de locação com a Oi já está vigente; que o contrato anterior possuía vigência até janeiro de 2025, com metragem e valor de locação bem superior ao novo imóvel locado; que já desembolsou R$ 6,6 milhões para adequação do imóvel às necessidades da Caixa; que não é interessante para a Caixa manter uma sede localizada em município que não é a capital do estado, ensejando diversas reclamações de empregados e sindicato; e que o pedido de liminar do representante foi indeferido no Poder Judiciário.

71. Além disso, informou que a contratação em questão passou por processo interno de *due dilligence*, não sendo constatada a existência de empregados da Caixa relacionados com a empresa proprietária do imóvel, nem impedimentos para a empresa Oi contratar com a Caixa.

Análise:

72. Aqui valem as análises empreendidas no item 39 da instrução, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso, razão pela qual será proposta a revogação da medida cautelar concedida.

CONCLUSÃO

73. Diante do exposto, propõe-se o **provimento** do agravo interposto pela Caixa, com a consequente **revogação** da medida cautelar adotada.

74. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente.**

75. Será proposta, portanto, a realização de **ciência**, na forma descrita nesta instrução.

76. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

77. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

78. Não houve pedido de sustentação oral.

79. Quanto ao pedido de ingresso formulado por André Guimarães Patrimonial Ltda. como parte interessada no presente processo (peça 44), registre-se que, conforme informado no item 17 desta instrução, o Relator já se pronunciou a respeito, indeferindo o pedido (peça 63).

80. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Em virtude do exposto, propõe-se:

81.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

81.2. **dar provimento** ao agravo interposto pela Caixa Econômica Federal para **revogar** a cautelar anteriormente concedida e referendada pelo Tribunal mediante o Acórdão 2593/2024-TCU-Plenário;

81.3. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

81.4. dar **ciência** à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Contrato 6312/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à preservação dos interesses da entidade:

a) não apresentação, por parte da empresa locadora, da matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, em desacordo com o previsto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Terceira do contrato, bem como a ausência de comprovação, nos autos, de que a Caixa tenha adotado as providências cabíveis em decorrência desse descumprimento contratual, considerando que o prazo de 180 dias para a regularização da averbação já se esgotou;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

b) não averbação da locação na matrícula do imóvel, conforme sugerido em análise técnica da própria Caixa, comprometendo a segurança jurídica do contrato, especialmente em caso de alienação do imóvel a terceiro de boa-fé, nos termos do art. 8º da Lei 8.245/1991;

81.5. **informar** a Caixa Econômica Federal e o representante sobre o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

81.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU".

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a concordância do corpo dirigente da AudContratações.[2]

3. Após o encerramento da etapa de instrução[3], o autor desta representação juntou ao processo[4], em diversas ocasiões, novos elementos destinados, segundo ele, a corroborar a irregularidade suscitada na petição inicial.

É o relatório.

[2] Que se manifestou por meio dos pareceres autuados às peças 73 e 74, dos quais consta a declaração de "que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução 315/2020".

[3] O que se dá, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno, com a emissão do parecer conclusivo pelo titular da unidade técnica.

[4] Peças 77-79, 80-81, 90, 92-93 e 97.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215967.

VOTO

Em exame, agravo interposto pela Caixa Econômica Federal contra a medida cautelar adotada, ainda sob a relatoria de meu antecessor[1], no âmbito da presente representação, que trouxe ao conhecimento deste Tribunal possíveis irregularidades cometidas no contrato 6.312/2024[2], celebrado entre a referida instituição bancária e a Oi S.A., à época em recuperação judicial (76.535.764/0001-43).

2. O referido contrato, celebrado em 19/7/2024, com vigência de 120 meses e com valor contratual mensal de R$ 265.000,00, é originário de dispensa de licitação e tem como objeto a locação do imóvel comercial localizado na Avenida Antônio Carlos de Magalhães, nº 881, bairro Itaigara, Salvador/BA.

3. No que tange ao recurso em análise, cabe ratificar o exame de admissibilidade efetuado por meu antecessor[3], que considerou preenchidos os requisitos de admissibilidade previsto no art. 289 do Regimento Interno e conheceu o agravo interposto pela Caixa, indeferindo, contudo, o pedido da recorrente para que fosse atribuído efeito suspensivo ao recurso.

4. Na mesma decisão monocrática, a solicitação formulada pela autora desta representação para ingressar no processo como parte interessada[4] foi indeferida pelo então relator da matéria, que concluiu não ter sido demonstrado pela solicitante, "de forma clara e objetiva, qual direito subjetivo próprio restou prejudicado pela decisão adotada nestes autos, ou de que forma, nessa fase processual, eventual reforma do julgado repercutiria em direito subjetivo próprio"[5].

5. Concordo com esses encaminhamentos e com suas respectivas fundamentações, sem necessidade de tecer considerações adicionais.

6. Quanto ao mérito, na linha do que concluiu a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) em sua manifestação de mérito[6], tanto os argumentos apresentados pela Caixa Econômica em seu recurso[7] quanto os esclarecimentos por ela prestados em sede de oitiva[8] descaracterizaram os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora que sustentaram a concessão de medida cautelar agravada, subsistindo como risco ao interesse público apenas a falta de averbação, na matrícula do imóvel, de sua construção e do contrato de locação.

7. Os elementos de convicção juntados ao processo pela Caixa também demonstraram o perigo da demora reverso, cuja avaliação não se mostrou viável à época da adoção da medida acautelatória ora agravada, conforme reconhecido pela unidade de auditoria em sua primeira instrução[9] e pelo então relator da matéria em seu despacho cautelar[10].

---

[1] Ministro Aroldo Cedraz, cujo despacho cautelar foi autuado como peça 20.

[2] Peça 11.

[3] Ministro Aroldo Cedraz, mediante despacho (peça 63).

[4] Peça 44.

[5] Peça 63, p. 2, item 6.

[6] Peças 72 a 74.

[7] Peças 28-41.

[8] Peças 45 a 59.

[9] "**I.2. Perigo da demora reverso**

17. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há nos autos informações sobre a urgência e a essencialidade da mudança para o novo imóvel." (peça 17, p. 3).

[10] "7. No entanto, divirjo da unidade instrutiva quanto à insuficiência de elementos para concessão de medida acautelatória. **Ainda que seja relevante perquirir a presença do perigo na demora reverso**, como sinalizado pela unidade, tenho que os fatos narrados nesta representação, por si só, revestem-se de gravidade e demandam atuação imediata desta Corte a fim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

8. Dada a relevância do referido perigo da demora reverso para o desfecho desta representação, permito-me transcrever abaixo excerto da última instrução produzida pela AudContratações:

> "38. No despacho em que concedeu a cautelar agravada (peça 20), o Relator reconheceu a necessidade de se perquirir a presença do perigo da demora reverso, tendo em vista a ausência de elementos para tanto naquele momento processual.
>
> 39. Nessa linha, entende-se que as informações apresentadas pela Caixa no agravo permitem reconhecer a existência do perigo da demora reverso. Com efeito, a manutenção da suspensão cautelar do contrato apresenta potencial de gerar mais prejuízos do que benefícios para a estatal. Primeiro porque pode implicar na perda dos investimentos já desembolsados pela Caixa, pela inviabilidade de uso do imóvel. Segundo porque o término da vigência do contrato de locação anterior gerou, segundo a entidade, a necessidade de desocupação do antigo imóvel e de realocação dos empregados e terceirizados, do que se pode concluir serem plausíveis os transtornos operacionais que se seguiram. Terceiro porque, conforme também alegado pela Caixa, o perpetuamento da paralisação pode comprometer a continuidade de serviços essenciais, como programas estratégicos do Governo Federal e atendimento ao público."[11]

9. Em reforço à presença do perigo da demora reverso neste caso, convém destacar a criticidade e a precariedade da situação em que a Caixa se encontra atualmente, conforme se depreende do seguinte excerto extraído dos esclarecimentos por ela apresentados no processo em 30/07/2026:

> "Desde a notificação da decisão cautelar, em 06/12/2024 (repise-se, há mais de 18 meses), a CAIXA teve de adotar soluções provisórias e precárias para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de sede adequada para aproximadamente 800 empregados e demais colaboradores vinculados às unidades administrativas de Salvador/BA, a saber:
>
> • Contrato de locação firmado com a Petrobrás, com vigência até 17/12/2026, apto a comportar 350 postos de trabalho. Trata-se, porém, de instalação nitidamente provisória, sem mesas fixas, sem salas de reunião, sem ambientes segregados e concebida em modelo de coworking, localizada em lote contíguo ao Edifício da OI, a aproximadamente 100 metros do imóvel contratado pela CAIXA.
>
> • Contrato de cessão de uso sem ônus com o SERPRO, com vigência até 14/09/2030, disponibilizando aproximadamente 100 postos de trabalho, em imóvel situado a 9,2 km de distância do centro de Salvador, o que acarreta dispersão física das equipes e dificuldades operacionais adicionais.
>
> Assim, nota-se que, dos 800 postos de trabalho necessários à alocação integral dos empregados/colaboradores, atualmente há disponibilidade somente de 450 postos, sendo que ambos carecem de maneira substancial, de condições imprescindíveis para o exercício pleno das atividades ligadas à sede desta Instituição Financeira na cidade de Salvador.
>
> Paralelamente, insta consignar que o imóvel locado junto à OI permanece desocupado, porém submetido a segurança patrimonial e manutenção mínima, justamente para evitar deterioração, invasões, depredações e o agravamento dos prejuízos financeiros já suportados pela empresa pública.
>
> Evidencia-se, então, **a urgência de definição da controvérsia**, uma vez que a manutenção indefinida da suspensão contratual impede a CAIXA, inclusive, de exigir da OI o cumprimento das obrigações contratuais, bem como inviabiliza a adoção de solução estável e menos onerosa ao erário, restringindo a empresa pública a arranjos temporários, fragmentados e substancialmente menos eficientes." (grifado no original)[12]

10. Quanto aos procedimentos internos da Caixa que resultaram na celebração do contrato de locação em exame, concordo com a AudContratações, que concluiu pela inexistência de irregularidades

---

de evitar que se concretize contratação possivelmente eivada de vício insanável, haja vista não restar caracterizada a hipótese de dispensa de licitação, à luz dos elementos colacionados aos autos." (peça 20, p. 2; não grifado no original).

[11] Peça 72, p. 5-6.

[12] Peça 89, p. 4-5.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

que os maculassem, especialmente em relação ao processo de dispensa de licitação então conduzido após consulta pública[13], sobre o qual assim se manifestou a unidade instrutiva:

> "40. Sobre a plausibilidade jurídica, verifica-se que foram trazidos aos autos elementos capazes de justificar o enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.
>
> 41. Com efeito, dentre as necessidades de instalação e localização que condicionaram a escolha do imóvel (Lei 13.303/2016, art. 30, §3º, II), destacam-se os pleitos dos empregados para o retorno das atividades administrativas para Salvador/BA (peças 29 e 41); a metragem mais adequada à atual necessidade da Caixa (peça 55, p. 3); e o comparativo com os demais imóveis considerados viáveis nas propostas recebidas na consulta pública (peças 33 e 50), demonstrando que a opção escolhida de fato atendia aos interesses da entidade.
>
> 42. Em relação à justificativa do preço (Lei 13.303/2016, art. 29, inciso V, parte final, c/c o art. 30, §3º, III), verifica-se que foram realizados estudos, inclusive estatísticos, evidenciando que o valor do aluguel praticado no contrato de locação estava dentro dos padrões de mercado (peça 34). Ademais, entende-se que a Caixa logrou demonstrar uma relação custo-benefício favorável, considerando que o valor do aluguel mensal negociado (R$ 265.000,00) foi o menor entre as opções viáveis (peça 33, p. 5), bem como representou, em relação ao contrato anterior, uma economia de R$ 625.728,00 ao mês com locação e de R$ 163.450,00 com condomínio, além das despesas indiretas, como custos de manutenção e conservação do imóvel, dado a área manutenida ser inferior (peça 55, p. 6). Além disso, foram concedidos seis meses de carência e seis meses de desconto de 50% do valor de locação (peça 11, p. 5).
>
> 43. Dos custos estimados para a adequação do imóvel, no total de R$ 16.757.500,00 (peça 46, p. 2), verifica-se que as parcelas mais relevantes se referem a benfeitorias recuperáveis (R$ 7.134.000,00, correspondendo a 42,6% do total) e a mobiliário (R$ 6.634.000,00, correspondendo a 39,6% do total), sendo que este último custo seria incorrido em qualquer hipótese, mesmo na eventual manutenção do contrato anterior, dada a deterioração e desatualização dos móveis existentes. Soma-se a isso o fato de que o valor estimado de investimento para adequação do imóvel locado foi inferior às demais opções disponíveis (peça 50, p. 5).
>
> 44. Considerando todo o período de vigência, a economia estimada pela entidade com o novo contrato gira em torno de R$ 62 milhões, mesmo incluindo o valor dos investimentos (peça 28, p. 16)."[14]

11. Em acréscimo ao exame empreendido pela AudContratações, cabe frisar que o fato de a Oi S.A. estar em recuperação judicial à época da assinatura do contrato de locação 6.312/2024 não caracteriza, por si só, falta de diligência e de prudência por parte dos gestores da Caixa. Essa circunstância foi, inclusive, objeto de consulta jurídica prévia[15], cuja conclusão foi no sentido de que, "do ponto de vista jurídico é correto afirmar que no cenário atual (recuperação judicial em curso) não existe impedimento de ordem jurídica à locação do imóvel".

12. Esse mesmo parecer jurídico também ressaltou ser "possível mitigar os riscos acima enunciados[16] desde que o contrato seja averbado na matrícula e contenha a previsão de que vigorará mesmo em caso de alienação do bem a terceiro". Essas duas providências mitigadoras de risco sugeridas no referido parecer foram acolhidas pelos gestores da Caixa nos seguintes termos:

a) Em relação à averbação do contrato de locação na matrícula do imóvel, considerando que essa averbação, pelas razões que serão apresentadas mais adiante neste voto, depende da averbação

---

[13] Consulta pública 239/2023, acessível no *site* de licitações da Caixa (https://licitacoes1.caixa.gov.br/sicve-web/public/visualizar.jsf?consulta=8310), bastando indicar o número (239) e ano (2023) da consulta e selecionar a situação "Encerradas".

[14] Peça 72, p. 6.

[15] NJ 6089125/2024 – Possibilidade de contratação de pessoa jurídica em recuperação judicial (peça 95, p. 8-11).

[16] "(...) risco à locação no caso de venda do bem, o que pode estar previsto no plano de recuperação ou em razão de futura realização dos ativos (em decorrência da falência)" (peça 95, p. 10, subitem 3.1; grifado no original).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

– ainda não realizada – da construção do prédio existente no imóvel, foi inserida no contrato 6.312/2024, entre as obrigações da Oi S.A., a de "Apresentar à CAIXA no prazo de até 180 (cento e oitenta dias) a contar da assinatura do deste instrumento a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis."[17]; e

b) Em relação à continuidade do contrato de locação em caso de alienação, essa possibilidade constou expressamente da cláusula décima primeira, parágrafo terceiro, do contrato[18].

13. Afasto, portanto, a hipótese de ato de gestão irregular, no âmbito da Caixa Econômica, relativamente à condução do processo seletivo que resultou na escolha do imóvel objeto do contrato 6.312/2024.

14. Quanto às demais questões analisadas nesta representação, a única ressalva feita pela AudContratações diz respeito à ausência de averbação da construção e do contrato de locação na matrícula do imóvel, o que não justifica, segundo a equipe de auditoria, a manutenção da medida cautelar adotada nesta representação. Em função disso, a unidade instrutiva sugere que este Tribunal dê provimento ao agravo interposto pela Caixa Econômica, revogue a cautelar anteriormente concedida e referendada pelo acórdão 2593/2024-Plenário e cientifique aquela unidade jurisdicionada sobre as seguintes impropriedades:

> "a) não apresentação, por parte da empresa locadora, da matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, em desacordo com o previsto no Parágrafo Terceiro da Cláusula Terceira do contrato[19], bem como a ausência de comprovação, nos autos, de que a Caixa tenha adotado as providências cabíveis em decorrência desse descumprimento contratual, considerando que o prazo de 180 dias para a regularização da averbação já se esgotou;
>
> b) não averbação da locação na matrícula do imóvel, conforme sugerido em análise técnica da própria Caixa, comprometendo a segurança jurídica do contrato, especialmente em caso de alienação do imóvel a terceiro de boa-fé, nos termos do art. 8º da Lei 8.245/1991;"[20]

15. Embora concorde, em essência, com esse encaminhamento, considero necessário promover alguns ajustes, pelas razões que passo a expor.

16. Em relação à primeira impropriedade apontada pela AudContratações e transcrita acima na alínea "a", referente à averbação da construção existente no imóvel, ressalto que a suspensão cautelar da execução do contrato de locação foi determinada antes do escoamento do prazo de 180 dias contratualmente estipulado para que a Oi S.A. comprove a referida averbação na matrícula do imóvel[21].

---

[17] Cláusula terceira, parágrafo terceiro (peça 11, p. 3, *in fine*).

[18] "CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

Parágrafo Terceiro – A presente locação vigorará em caso de alienação do imóvel, comprometendo-se o LOCADOR a dar ciência ao adquirente e a obrigá-lo a respeitar a presente locação, nos termos do artigo 576 do Código Civil Brasileiro, obrigando-se, ainda, à presente locação, herdeiros e sucessores das partes contratantes." (peça 11, p. 9)

[19] "CLÁUSULA TERCEIRA – OBRIGAÇÕES DA LOCADORA

(...)

Parágrafo Terceiro – Apresentar à CAIXA no prazo de até 180 (cento e oitenta dias) a contar da assinatura do deste Instrumento a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção, sob pena de incorrer em infração contratual e nas penalidades cabíveis." (peça 11, p. 3, *in fine*)

[20] Peça 72, p. 12, subitem 81.4.

[21] Considerando que o contrato de locação foi assinado em 19/7/2024, verifica-se que, na data em que a Caixa foi notificada da medida cautelar adotada nesta representação (6/12/2024, conforme termo de ciência de comunicação juntado à peça 25), haviam se escoado 140 dias dos 180 estipulados como prazo para que a locadora apresentasse à Caixa, nos termos da cláusula terceira, parágrafo terceiro, da referida avença, "a matrícula do imóvel contendo a averbação da construção" (peça 11, p. 3, *in fine*).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

17. Nessas circunstâncias, não cabe falar em esgotamento do prazo para a regularização dessa pendência, pois não seria razoável exigir da locadora que cumpra com suas obrigações contratuais mesmo que, por ordem deste Tribunal endereçada à Caixa, esteja "**suspensa a execução do Contrato 6312/2024**"[22] (grifos no original).

18. A despeito disso, convém ressaltar que a Oi tem adotado medidas voltadas a atender à referida exigência contratual. É o que se depreende dos esclarecimentos e informações adicionais recém-apresentados pela Caixa[23], com destaque para o documento intitulado "relatório de andamento do processo de regularização do Complexo Itaigara"[24].

19. Quanto à segunda impropriedade apontada pela unidade de auditoria e transcrita acima na alínea "b", relacionada à averbação do contrato de locação, cabe atentar à possibilidade de o cartório de registro de imóveis da circunscrição em que se localiza o prédio locado[25] exigir que, previamente a essa averbação, seja providenciada aquela outra, referente à construção. Essa possibilidade é corroborada pelo fato de o contrato de locação, ao descrever seu objeto na cláusula primeira[26], informar em detalhes a edificação existente no imóvel.

20. Essa tese de interdependência entre as averbações da construção e do contrato de locação também é suscitada nos esclarecimentos e informações adicionais recém-apresentados pela Caixa, mais precisamente no tópico que trata "Da atuação contínua da OI na regularização do imóvel"[27].

21. Diante disso, não vislumbro omissão da Caixa em relação à averbação do contrato de locação na matrícula do imóvel.

22. Essas são minhas duas ressalvas em relação ao encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva. Em razão delas, entendo que a ciência a ser dada à Caixa deve indicar, em vez de supostas irregularidades ou impropriedades – que, a meu ver, inexistem –, a importância de se adotar as medidas cabíveis, inclusive na esfera judicial, se necessário, para a efetivação das referidas averbações.

23. A importância dessas averbações, especialmente da que se refere ao contrato de locação, decorre da segurança jurídica que será gerada em favor da locatária diante do que dispõe o art. 8º, *caput*, da Lei 8.245/1991 (Lei do Inquilinato)[28]. Essa segurança jurídica se mostra particularmente relevante no atual cenário, em que a recuperação judicial da Oi S.A. foi convolada em falência[29].

24. Além da expedição de ciência à Caixa, julgo pertinente encaminhar cópia desta decisão ao representante legal da massa falida da Oi S.A., à Prefeitura Municipal de Salvador/BA, ao 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas daquela capital, ao Tabelionato do 8º Ofício de Notas também daquela

---

[22] Excerto extraído do despacho cautelar (peça 20, p. 2, item 8).

[23] Peça 95.

[24] Peça 95, p. 24-30.

[25] 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA.

[26] "CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

Parágrafo Primeiro - Constitui objeto do presente contrato a locação do imóvel comercial de propriedade do LOCADOR, localizado Avenida Antônio Carlos de Magalhães, nº 881, bairro Itaigara, Salvado/BA, objeto da matrícula nº 58.933 do 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas de Salvador/BA, contendo uma loja comercial com mezanino no pavimento térreo, 6 pavimentos tipo de escritórios com área privativa de 6.011,38 m², além de quatro pavimentos de garagem com 200 vagas de estacionamento para veículos e 17 vagas para motocicletas, com área total construída de 11.809,16 m²." (peça 11, p. 2).

[27] Tópico inserido às p. 5-6 da peça 95.

[28] "Art. 8º Se o imóvel for alienado durante a locação, o adquirente poderá denunciar o contrato, com o prazo de noventa dias para a desocupação, salvo se a locação for por tempo determinado e o contrato contiver cláusula de vigência em caso de alienação e estiver averbado junto à matrícula do imóvel."

[29] A convolação da recuperação judicial do grupo Oi em falência foi determinada por sentença (peça 81) e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em sede de agravo de instrumento (peça 93).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

cidade e ao Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, para que tenham pleno conhecimento de que as providências eventualmente a eles solicitadas para a regularização do mencionado imóvel e para a efetivação das averbações ora tidas como pendentes visam resguardar a União de prejuízos que poderão resultar da falta dessas averbações.

25. A expedição de cópia desta decisão a esses destinatários justifica-se pelo relato da Caixa[30] acerca das dificuldades enfrentadas em algumas das solicitações de providências a eles dirigidas com o objetivo final de viabilizar a averbação da construção e do contrato de locação na matrícula do referido imóvel.

26. Com essas ponderações, voto em linha de concordância com os pareceres precedentes, em especial com a conclusão de que não há razão para manter a suspensão cautelar da execução do contrato 6.312/2024. Aliás, diante de tudo que foi destacado na instrução da AudContratações e neste voto, a revogação da cautelar adotada neste processo em 4/12/2024 é a solução que mais se coaduna com o interesse público, pois permite à Caixa dar continuidade, caso entenda pertinente, ao aluguel do imóvel no qual ela já promoveu investimentos destinados a adequá-lo às suas necessidades.

27. Além disso, concomitantemente à revogação da referida medida acautelatória, cabe julgar em definitivo a presente representação, pois os elementos a ela juntados permitem, desde já, avaliá-la quanto ao mérito.

28. Informo, por fim, não ser mais necessário manter o sigilo das peças 28 a 41 e 72, pois, nos memoriais entregues em meu gabinete e juntados ao processo por ordem deste relator, a Caixa informou que "não se vislumbra a necessidade de manutenção de sigilo sobre as manifestações e documentos anteriormente protocolados nos presentes autos"[31].

Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

[30] Peça 95, p. 5-6.

[31] Peça 95, p. 3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215966.

VOTO REVISOR

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por André Guimarães Patrimonial Ltda., acerca de supostas irregularidades na dispensa de licitação para a locação de imóvel pela Caixa Econômica Federal (Caixa), em Salvador – BA.

O Contrato 6312/2024 foi assinado em 19/7/2024, com a empresa Oi. S.A, com vigência de 120 meses, com aluguel mensal de R$ 265.000,00 (peça 11, p. 2-5).

O representante, proprietário do edifício anteriormente locado pela Caixa, ao custo mensal de R$ 890.728,00, alegou, em síntese, que: a) o novo imóvel exigiria despesas de R$ 16.767.500,00 para se tornar utilizável; b) a construção não está averbada na matrícula e havia ordem de indisponibilidade averbada; e c) não estariam demonstrados os requisitos do art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016.

Em 2024, o então Relator, Ministro Aroldo Cedraz, deferiu a cautelar pleiteada, determinando a suspensão da execução do Contrato 6312/2024, medida referendada pelo Acórdão 2.593/2024-TCU-Plenário. Notificada, a Caixa interpôs agravo.

Pautado para a sessão do Plenário de 7/10/2026, sem prévia publicação em órgão oficial, o Relator, E. Ministro Odair Cunha, votou pelo provimento do agravo, com a consequente revogação da cautelar referendada pelo Acórdão 2.593/2024-TCU-Plenário, e, no mérito, pela parcial procedência da representação. Além disso, propôs dar ciência à Caixa da relevância de adotar medidas para averbar a edificação e o contrato de locação firmado com a Oi S.A. na matrícula do imóvel.

Naquela ocasião, pedi vista do processo para estudar melhor a matéria.

Alinho-me ao encaminhamento proposto com pelo E. Relator, com os acréscimos que passo a expor.

Os fatos noticiados — falência da locadora e situação registral do imóvel — constam de documentos públicos e foram, em parte, reconhecidos pela própria Caixa. Porém, o interesse econômico do representante, proprietário do imóvel anteriormente locado, recomenda cautela na leitura de suas alegações, mas não autoriza ignorá-las.

A medida cautelar foi concedida sob a premissa de que o contrato estava assinado, mas os desembolsos para adaptação do imóvel ainda não haviam sido iniciados (peça 17, p. 2-3; peça 20). O próprio despacho do então Relator registrou a relevância de se perquirir o perigo da demora reverso, mas não o examinou naquele momento.

As informações obtidas em sede do agravo infirmaram aquela premissa. A Caixa já havia desembolsado R$ 6.688.262,11 em mobiliário e contratado R$ 10.386.726,06 em serviços de adaptação, com 30% a 95% das adaptações concluídas.

O perigo da demora reverso, por sua vez, agravou-se ao longo de quase dois anos de suspensão do contrato com a Oi. A Caixa dispõe, atualmente, de apenas 450 dos cerca de 800 postos de trabalho necessários: 350 em espaço locado da Petrobras, em regime de *coworking*, com vigência até 17/12/2026; e 100 em cessão do Serpro, a 9,2 km do centro (peça 89, p. 4). O imóvel locado permanece desocupado, sob vigilância e manutenção mínima, exposto à deterioração das benfeitorias já executadas, e os contratos de obra estão paralisados.

Acrescento aspecto pouco explorado nos autos: a suspensão, tal como posta, impede a Caixa de exercer contra a locadora os instrumentos que o próprio contrato lhe confere: exigência das obrigações pendentes, aplicação de multa e rescisão por inadimplemento (Cláusulas Quinta e Sexta,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81325829.

peça 11, p. 5-6). A manutenção da cautelar, portanto, passou a proteger menos o Erário do que a própria locadora inadimplente.

A revogação da medida cautelar, entretanto, não pode ser pura e simples. Os fatos supervenientes — falência da locadora, prenotação de escritura de alienação fiduciária do imóvel e ausência de averbação da construção e da locação — tornam arriscado retomar, sem salvaguardas, investimentos da ordem de R$ 10 milhões em benfeitorias.

Na falência, os bens da devedora serão realizados para pagamento dos credores. Sem a averbação, o adquirente poderá denunciar a locação, com prazo para desocupação (art. 8º da Lei 8.245/1991), e as benfeitorias não removíveis ficariam perdidas, restando à Caixa habilitar crédito de recuperação incerta na massa falida, como admite o próprio memorial (peça 95, p. 5).

Quanto ao mérito, acompanho os pareceres pela regularidade do enquadramento no art. 29, inciso V, da Lei 13.303/2016. As necessidades de instalação e localização foram motivadas: retorno das unidades a Salvador, pleito reiterado dos empregados e do sindicato, e metragem compatível com a demanda atual, em substituição a imóvel com cerca de 4.900 m² subutilizados (peças 29, 41 e 55).

O preço foi negociado de R$ 408.000,00 para R$ 265.000,00 mensais, abaixo do teto de R$ 300.777,56 fixado em laudo de avaliação prévia (peça 95, p. 17), e foi o menor entre as opções viáveis (peça 33, p. 5). Foram obtidas carência de seis meses e desconto de 50% do 13º ao 18º mês (Cláusula Quinta, §§ 7º e 8º). Em comparação com o contrato anterior, a economia estimada é de R$ 625.728,00 mensais em aluguel e R$ 163.450,00 em condomínio (peça 55, p. 6).

Tratando-se de dispensa de licitação, e não de inexigibilidade, não se exige que o imóvel seja o único apto a atender à Administração, mas que a escolha seja motivada e o preço compatível com o mercado. Improcedente, nesse ponto, a representação.

Os investimentos foram estimados em R$ 16.767.500,00: R$ 10.008.500,00 em obras e R$ 6.759.000,00 em mobiliário e equipamentos (peça 9, p. 5-6). Pela classificação da própria Caixa, R$ 7.134.000,00 correspondem a benfeitorias recuperáveis e R$ 2.874.500,00 a não recuperáveis (peça 46). O mobiliário seria necessário em qualquer cenário, e as demais propostas viáveis demandariam investimento maior (peça 50, p. 5).

Acolho, ainda, a interpretação de que "imóvel pronto", na consulta pública, não excluía adaptações ao padrão da Caixa (peça 72, § 48). Registro, contudo, que parte relevante do investimento decorreu do estado de deterioração de equipamentos sem manutenção havia cerca de três anos, cujo custo, inicialmente atribuído à locadora, foi transferido à Caixa porque a Oi, em recuperação judicial, recusou-se a investir (peça 9, p. 2-4). A Cláusula Terceira, inciso IV, atribui à locadora a responsabilidade por vícios anteriores à locação (peça 11, p. 3). A assunção desse custo foi decisão negocial justificada pela economia global, mas aumentou a exposição da Caixa ao destino do imóvel.

Quanto à regularidade da edificação, a representação procede. A construção não está averbada na matrícula 58.933. A Cláusula Terceira, § 3º, impunha à locadora apresentar a matrícula com a averbação em até 180 dias da assinatura, prazo que se encerrou em 15/1/2025. A certidão de 28/1/2025 confirmou a pendência (peça 62), e a Caixa não comprovou providências em razão do descumprimento (peça 72, §§ 54-56).

A consequência mais grave é a impossibilidade de averbar a própria locação, providência recomendada pela assessoria jurídica da Caixa justamente para mitigar o risco decorrente da recuperação judicial da locadora (NJ 6089125/2024, peça 95, p. 9-10). Nos termos do art. 8º da Lei 8.245/1991 e do art. 576 do Código Civil, a locação não averbada não é oponível ao adquirente. A Cláusula Décima Primeira, § 3º, que obriga a locadora a fazer o adquirente respeitar a locação, vincula

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81325829.

apenas as partes. Além disso, a Cláusula Décima, § 1º, permite à locadora alienar o imóvel a qualquer tempo (peça 11, p. 8-9).

Procede também a assertiva do representante de que a falência da locadora aumenta o risco da Caixa. Incumbe ao administrador judicial da massa falida os atos conservatórios do patrimônio arrecadado (art. 22, inciso III, da Lei 11.101/2005). Somadas a ausência de averbação, a escritura de alienação fiduciária prenotada e a preservação das garantias validamente constituídas determinada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o risco de a Caixa perder a posse do imóvel e as benfeitorias fixas é concreto. Esse risco não existia com essa intensidade por ocasião da contratação.

Proponho, assim, que a Caixa se limite às medidas de conservação, segurança e prevenção de danos às benfeitorias já executadas, podendo retomar ou celebrar contratos de novas obras e serviços somente após: a) a averbação da construção e do contrato de locação, com cláusula de vigência em caso de alienação, na matrícula 58.933 do 6º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador/BA; e b) a obtenção de anuência formal do administrador judicial da massa falida da Oi S.A., com ciência do juízo falimentar, e do credor fiduciário, se registrada a alienação fiduciária, quanto à manutenção da locação em caso de alienação ou consolidação da propriedade.

Assim, considero a representação parcialmente procedente quanto ao enquadramento na dispensa e à vantagem original, sem prejuízo da procedência quanto às falhas na documentação do imóvel e à ausência de providências da Caixa para proteger a locação.

Proponho, assim, determinar à Caixa que, no prazo de noventa dias, atualize os estudos acerca da vantagem de se manter o Contrato 6312/2024, em comparação com as alternativas atualmente oferecidas pelo mercado, mediante nova prospecção. Os estudos deverão considerar, no mínimo: os valores já despendidos e os que restam a despender; a parcela recuperável ou removível desses investimentos; o prazo e a probabilidade de regularização registral do imóvel; os riscos decorrentes da falência da locadora e da alienação fiduciária; os custos de eventual saída antecipada (Cláusula Sétima); e as soluções provisórias em curso e seus prazos.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81325829.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Peço vênias aos eminentes Relator e Revisor para apresentar contribuições ao debate.

Acompanho-os quanto ao provimento do agravo, à revogação da medida cautelar referendada pelo Acórdão 2.593/2024-TCU-Plenário e ao reconhecimento da economicidade da contratação.

Minhas ponderações residem exclusivamente no subitem 9.3 do acórdão proposto pelo Revisor, que condiciona a retomada dos investimentos à prévia averbação da construção e do contrato de locação na matrícula do imóvel (subitem 9.3.1) e à obtenção de anuência do administrador judicial da massa falida e do credor fiduciário (subitem 9.3.2).

Examino, primeiramente, o subitem 9.3.1, para depois indicar por que considero a solução indicada pelo Revisor no subitem 9.3.2, com alguns ajustes, como a que trará solução efetiva para o impasse.

A cautelar referendada pelo Acórdão 2.593/2024-TCU-Plenário suspendeu a execução do Contrato 6.312/2024 **até que fossem regularizadas as averbações na matrícula do imóvel**. Foi essa, em essência, a razão de ser da medida: impedir o prosseguimento do contrato enquanto pendente a regularização registral.

O subitem 9.3.1 do acórdão proposto pelo ilustre Revisor, ao condicionar a retomada das obras e serviços à averbação da construção e do contrato de locação, **mantém exatamente a mesma exigência que fundamentava a cautelar: formalmente, a cautelar é revogada; materialmente, o efeito permanece.** A Caixa continua impedida de prosseguir com os investimentos enquanto a averbação não se concretizar — que é, precisamente, o efeito que a revogação da cautelar pretendia superar.

Há, ainda, um agravante: o registro da averbação pode ser inviável. O próprio Voto Revisor reconhece a existência de escritura de alienação fiduciária prenotada sobre o imóvel. A prenotação confere prioridade ao título que primeiro ingressou no cartório, e, enquanto vigente, a averbação posterior da locação pode ser obstada pelo princípio da prioridade. A Caixa ficaria, então, permanentemente impossibilitada de cumprir a condição do subitem 9.3.1 — e, portanto, de retomar as obras —, ainda que a cautelar tenha sido formalmente revogada. O efeito prático seria o mesmo da cautelar, com o agravante de que a condição poderia nunca ser implementada.

Não se trata, portanto, de divergir quanto à necessidade de proteger a instituição. Trata-se de reconhecer que o instrumento escolhido pelo subitem 9.3.1 — averbação prévia — não produz o efeito pretendido e mantém, na prática, a paralisação que se queria suplantar.

Assim, entendo que a solução da controvérsia está na segunda medida proposta pelo eminente Revisor. **O subitem 9.3.2 já aponta para a via correta: obtenção de anuência quanto à manutenção da locação**. É essa anuência — e não a averbação — que constitui a peça verdadeiramente eficaz para dar segurança à Caixa, por vincular os sujeitos que efetivamente possuem poder sobre o imóvel por via obrigacional, independentemente de registro.

Ainda assim, o mesmo subitem requereria, a meu ver, pequeno ajuste, para focalizar os sujeitos corretos — o credor fiduciário e o devedor fiduciante.

A providência realmente eficaz para dar segurança à Caixa é **a anuência expressa do credor fiduciário e do devedor fiduciante** quanto à manutenção do contrato de locação em caso de alienação ou consolidação da propriedade.

Com essa concordância, **a proteção se dá por via obrigacional**, **e não pela via do direito real**. O credor fiduciário e o devedor fiduciante se vinculam contratualmente no sentido de respeitar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81401439.

locação, e esse liame é oponível independentemente de averbação. A finalidade da averbação — dar publicidade ao contrato — é alcançada por meio equivalente, qual seja, o consentimento expresso das partes que detêm poderes sobre o imóvel.

A anuência do credor fiduciário não é apenas útil: é juridicamente necessária. O art. 37-B da Lei 9.514/1997 é expresso ao exigir a concordância escrita do fiduciário para que a locação de imóvel alienado fiduciariamente por prazo superior a um ano tenha eficácia perante ele e seus sucessores.

Obtido o assentimento, a vinculação está constituída, independentemente de registro. Com efeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a finalidade da averbação é dar publicidade ao ato e que, tendo essa finalidade sido alcançada por outros meios — como a ciência inequívoca do adquirente —, afasta-se a possibilidade de denúncia do contrato. A anuência expressa do credor fiduciário e do devedor fiduciante é, nessa linha, meio idôneo e suficiente para preservar o contrato de locação.

Quanto ao **administrador judicial**, a exigência de sua anuência se revela inócua ou insuficiente. É que o administrador judicial, na falência, tem poderes de administração e arrecadação, mas não de disposição ou afetação de bens alienados fiduciariamente. O bem objeto de alienação fiduciária não integra livremente a massa falida para fins de disposição; o domínio resolúvel pertence ao credor fiduciário. Exigir anuência do administrador judicial, portanto, não acrescenta proteção efetiva à Caixa e pode criar obstáculo adicional sem contrapartida correspondente.

Diante do exposto, proponho a meus pares, em especial aos ilustres Relator e Revisor, apenas ajustes na determinação contida no subitem 9.3 do acórdão revisor, para:

a) supressão do subitem 9.3.1, que exige a averbação da construção e do contrato de locação como condição prévia para a retomada das obras e serviços;

b) conferir ao subitem 9.3.2 a seguinte redação, que contempla os ajustes a que me referi:

> "9.3.2. a obtenção de anuência formal do credor fiduciário e do devedor fiduciante quanto à manutenção do contrato de locação em caso de alienação ou consolidação da propriedade, independentemente da averbação na matrícula, sem prejuízo de que a Caixa adote, paralelamente, as providências registrais cabíveis para promover as averbações".

Com esse ajuste, preserva-se a proteção pretendida pelo Revisor — a segurança jurídica da Caixa no tocante à manutenção da locação —, mas por meio juridicamente eficaz e registralmente viável, sem manter, para além do tempo necessário à obtenção da anuência, a paralisação dos investimentos que a revogação da cautelar pretendia transpor.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81401439.

VOTO COMPLEMENTAR

Ao tempo em que agradeço os ministros Walton Alencar Rodrigues e Jhonatan de Jesus pelas ponderações apresentadas em seus respectivos votos, manifesto-me de acordo com as preocupações externadas por Suas Excelências e as incorporo à minha minuta de acórdão.

Pertinente ressaltar, contudo, a inexistência de informações atualizadas no processo a indicar, com a devida certeza, que sobre o imóvel da Oi S.A. alugado pela Caixa consta prenotação de alienação fiduciária. No intuito de conciliar os encaminhamentos sugeridos pelos nobres revisores, entendo pertinente que a primeira condicionante apresentada pelo ministro Walton Alencar Rodrigues no subitem 9.3.1 de sua minuta de acórdão seja acolhida como solução alternativa para o caso de inexistir a sobredita alienação fiduciária.

Quanto à segunda condicionante apresentada por Sua Excelência, adiro à redação sugerida pelo ministro Jhonatan de Jesus. Tal encaminhamento contemplaria o anseio externado por este ministro de não impedir o prosseguimento do contrato enquanto pendente a regularização registral e, por outro lado, na hipótese de inexistir prenotação de alienação fiduciária sobre o imóvel da Oi S.A. alugado pela Caixa, preservaria a precaução suscitada pelo ministro Walton Alencar Rodrigues.

Quanto aos demais encaminhamentos constantes da minuta de acórdão incialmente disponibilizada por este relator, mantenho-as na íntegra, mesmo porque elas estão plenamente alinhadas ao desfecho processual defendido pelos ministros revisores.

Ante o exposto, voto pela adoção da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81399772.

ACÓRDÃO Nº 3063/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.779/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Agravo (em processo de Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: não há.
3.2. Responsáveis: não há.
3.3. Recorrente: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04 e UASG 179091).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal:
8.1. Luísa Milena da Paixão Santos da Cruz (OAB/BA 36.769), Maria Augusta Rost (OAB/DF 37.017), Ricardo Barretto de Andrade (OAB/DF 32.136) e outros, representando a empresa autora desta Representação (procuração e substabelecimento à peça 3); e
8.2. Adriana Gonçalves Furtado (OAB/MG 72.106) e outros, representando a Caixa Econômica Federal (procuração à peça 16).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto pela Caixa Econômica Federal contra a medida cautelar adotada no âmbito da presente representação, que trouxe ao conhecimento deste Tribunal possíveis irregularidades cometidas no contrato 6.312/2024, celebrado entre a referida instituição bancária e a Oi S.A. (76.535.764/0001-43);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fundamento no art. 289 do Regimento Interno, conhecer do agravo interposto pela Caixa Econômica Federal e, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a revogar, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno, a cautelar anteriormente concedida neste processo e referendada por este Tribunal por meio do acórdão 2.593/2024-Plenário;

9.3. com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020, determinar à Caixa Econômica Federal que, em relação ao imóvel objeto do contrato de locação 6.312/2024:

9.3.1. limite-se a adotar medidas de conservação, segurança e prevenção de danos às benfeitorias já executadas, podendo retomar ou celebrar novos contratos de obras e serviços após a adoção da(s) seguinte(s) providência(s):

9.3.1.1. obtenção de anuência formal do credor fiduciário e do devedor fiduciante quanto à manutenção do contrato de locação em caso de alienação ou consolidação da propriedade registrada na matrícula 58.933 do 6º Ofício de Registro de Imóveis de Salvador/BA, independentemente da averbação da construção e do contrato de locação na mencionada matrícula, sem prejuízo de que a Caixa adote, paralelamente, as providências registrais cabíveis para promover as referidas averbações;

9.3.1.2. averbação da construção e do contrato de locação, com cláusula de vigência em caso de alienação, na mencionada matrícula 58.933, na hipótese de inexistir prenotação de alienação fiduciária sobre o imóvel da Oi S.A. alugado pela Caixa;

9.3.2. no prazo de 90 (noventa) dias, atualize os estudos acerca da vantagem de se manter o referido contrato de locação, em comparação com as alternativas atualmente oferecidas pelo mercado;

9.4. dar ciência desta deliberação:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215965.

9.4.1. à empresa autora desta representação e à Caixa Econômica Federal, esclarecendo-lhes que o presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, estará disponível para consulta no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4.2. ao representante legal da massa falida da Oi S.A., à Prefeitura Municipal de Salvador/BA, ao 6º Ofício do Registro de Imóveis e Hipotecas daquela capital, ao Tabelionato do 8º Ofício de Notas também daquela cidade e ao Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, encaminhando-lhes cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, e informando-lhes que as providências que porventura lhes forem demandadas com vistas à regularização do imóvel identificado no subitem 9.3 desta deliberação, para que ao final sejam efetivadas as averbações mencionadas naquele mesmo subitem, têm como finalidade maior resguardar a União de prejuízos que poderão resultar da falta dessas averbações, hipótese na qual será devidamente apurada a responsabilidade de quem houver dado causa, por ato comissivo ou omissivo, a esses prejuízos;

9.5. retirar a chancela de sigilo das peças 28 a 41 e 72;

9.6. encerrar o presente processo, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3063-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81215965.