

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.059/2021-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades: Secretaria do Patrimônio da União; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO. INSUFICIÊNCIA DA GESTÃO DE RISCOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO. BAIXA EFICÁCIA NA ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS MEDIANTE O SISTEMA DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. RECOMENDAÇÃO. CONTINUIDADE DA FISCALIZAÇÃO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin (peça 31), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 32 e 33):

### **“1. INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se de relatório de acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação do Fundo de Investimento Imobiliário (FII) para fins de desinvestimento de ativos imobiliários da União e acompanhar a utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica para a venda de imóveis da União.*

2. *A constituição do FII como forma de desmobilização de ativos imobiliários é novidade legislativa trazida pela Lei 13.240/2015 e se encontra, nesta data, em fase de construção no âmbito da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, do Ministério da Economia, revelando-se, assim, matéria de especial relevância para este Tribunal no que tange ao acompanhamento de sua implantação.*

3. *Não menos importante é a instituição do Sistema de Concorrência Eletrônica para venda de imóveis da União. Trata-se de evolução na operacionalização dessas vendas, incorporando-as aos meios eletrônicos e não mais apenas aos certames presenciais, revelando-se, pelo menos em tese, como importante instrumento para aumento de competitividade, tendo em vista seu alcance não se limitar apenas à região onde se localizam os imóveis.*

4. *Assim, ante a relevância dos temas, o Ministro-Relator Jorge Oliveira autorizou, no âmbito do TC 022.047/2021-2, a realização do presente acompanhamento.*

#### **1.1. Objetivos e escopo do trabalho**

5. *O objetivo geral desta fiscalização é verificar a adequação e a consistência do processo de implementação do FII pretendido pelo Governo Federal, bem como acompanhar a utilização da forma eletrônica para as concorrências públicas destinadas à venda de imóveis da União.*

6. *Como objetivos específicos pretendeu-se analisar: (a) o panorama geral do FII no âmbito da União e a fase em que se encontra sua implementação; (b) a regularidade e a efetividade da adoção da forma eletrônica para as concorrências públicas para fins de venda de imóveis da União.*

#### **1.2. Variáveis de acompanhamento**

7. *Na fase de planejamento da fiscalização, com base em mapeamento de riscos e entrevistas com os gestores, a equipe identificou riscos com potencial de impactar o cronograma do processo de implementação do FII e o processo de vendas de imóveis por meio do Sistema de Concorrência Eletrônica.*

8. *Em função dos riscos considerados mais significativos, foram definidas três variáveis de acompanhamento, objeto das questões descritas na Matriz de Planejamento (apêndice I):*

*a) estruturação do processo de implementação do FII;*

b) *efetividade das vendas de imóveis por meio da utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica;*

c) *regularidade dos procedimentos adotados nos certames licitatórios realizados por meio do Sistema de Concorrência Eletrônica.*

9. *Estabeleceu-se como limite de tolerância e gatilho para a verificação da variável descrita no item 'a' supra a existência de estudos e processo de constituição do FII que indiquem esforço da Administração Pública Federal no sentido de melhor gerir seu patrimônio, gerando rentabilidade e evitando desperdício de recursos com manutenção de imóveis que não interessam mais à União. Partiu-se do pressuposto de que, para o atingimento desse objetivo, o processo de constituição do FII deve ser instruído com elementos que demonstrem ser essa uma opção viável administrativamente.*

10. *Para os itens 'b' e 'c', estabeleceu-se como limite de tolerância e gatilho para a verificação da variável a existência de resultados efetivos nas vendas de imóveis da União por meio do Sistema de Concorrência Eletrônica, bem como a regularidade dos procedimentos realizados. Partiu-se do pressuposto de que, para o atingimento dos objetivos, o SCE deve oferecer maior simplificação nos procedimentos licitatórios e permitir maior competitividade nas concorrências.*

### **1.3. Estratégia metodológica**

11. *Para atingir os objetivos geral e específicos foram formuladas as seguintes questões de auditoria:*

*Q.1) A implementação do Fundo de Investimento Imobiliário da União é precedida de estudos, incluindo mapeamento de riscos e política a ser adotada, que o apresenta como alternativa viável à desmobilização de imóveis da União?*

*Q.2) Em que fase se encontra a implementação do Fundo de Investimento Imobiliário da União previsto no art. 24-D, §1º, II da Lei 9.636/1998?*

*Q.3) Há seleção e avaliação prévia dos imóveis a serem destinados à integralização das cotas do FII, com critérios definidos para tal seleção?*

*Q.4) É possível identificar avanço no processo de venda de imóveis da União com a implementação do Sistema de Concorrência Eletrônica a partir de julho de 2020?*

*Q.5) Houve ampliação de competitividade nas concorrências realizadas para venda de imóveis por meio do uso da ferramenta Sistema de Concorrência Eletrônica?*

*Q.6) A implementação do Sistema de Concorrência Eletrônica trouxe simplificação dos procedimentos de venda de imóveis da União?*

*Q.7) Quais os critérios utilizados para seleção dos bens imóveis disponibilizados para venda por meio de Concorrência Eletrônica?*

*Q.8) Os procedimentos licitatórios realizados por meio do Sistema de Concorrência Eletrônica estão em conformidade com os normativos vigentes?*

12. *As questões 1, 2 e 3 foram formuladas com o objetivo de identificar o processo de implementação do FII como um todo, desde os estudos que o precederam até a fase em que se encontra atualmente.*

13. *As questões 4 a 8 tratam da verificação da regularidade e efetividade das vendas de imóveis da União por meio do Sistema de Concorrência Eletrônica, instituído por meio da Portaria SPU 17.480/2020 e que teve sua operacionalização iniciada em agosto de 2020.*

14. *Dentre os procedimentos, foram realizadas requisições junto à SEDDM e à SPU para que encaminhassem informações e documentos necessários ao entendimento da matéria, bem como realizadas entrevistas com gestores de ambos os órgãos. Para a aferição de regularidade dos processos de Concorrência Eletrônica, foram aplicados testes de conformidade que serão destacados na seção 3 – Resultado do Acompanhamento.*

### **1.4. Limitações**

15. *Não houve limitações à realização dos trabalhos.*

### **1.5. Volume de recursos fiscalizados**

16. *O montante de recursos envolvidos na análise totaliza R\$ 1.344.786.045,22, correspondente ao volume de recursos financeiros dos imóveis submetidos à alienação pela SPU no período de 26/8/2020 a 31/7/2021, com êxito correspondente a R\$ 118.832.192,32 desse total.*

### **1.6. Benefícios estimados da fiscalização**

17. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a indução à melhoria da governança do processo de gestão e rentabilidade dos imóveis da União e dos processos de venda de imóveis da União via Sistema de Concorrência Eletrônica.*

## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO**

**Fundo de Investimento Imobiliário**

18. Trata-se de inovadora forma de desinvestimento inserida por meio da Lei 13.240/2015, posteriormente aperfeiçoada pela Lei 14.011/2020, que introduziu na Lei 9.636/1998 a possibilidade de se alienar ativos imobiliários da União por meio da constituição de fundos de investimento imobiliário, com previsão de contratação de administração especializada, nos termos da legislação vigente, para gerir cotas adquiridas por meio da integralização de imóveis no respectivo fundo.

19. A utilização de Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) aparece como oportunidade, segundo atesta o ME, de instrumentalização válida e eficaz para alienação de imóveis da União, transferindo seus ativos à iniciativa privada, que, em tese, possui maior capacidade de maximizar o valor desses bens, ao passo que promove a geração de emprego e renda com o desenvolvimento adequado destes ativos. A ideia de criação de FIIs é obter o máximo valor para a sociedade em relação aos bens imóveis da União.

20. Nesse contexto, a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), cuja missão é coordenar as ações e definir políticas de desestatização, desmobilização e desinvestimento, buscando o aumento da eficiência do Estado e a melhor destinação dos ativos da União, assume protagonismo nesse processo e pretende realizar um pregão para contratação da constituição de FII ainda em 2021, e, nos próximos anos, realizar alguns certames da mesma natureza. A integralização de imóveis da União em cotas de FII encontra-se devidamente autorizada no art. 20 da Lei 13.240/2015, a par de se submeter também às prescrições da Lei 8.668/1993.

**Sistema de Concorrência Eletrônica para a venda de imóveis**

21. Dentre os objetivos que visam a inovação, modernização e transformação da gestão e governança do patrimônio imobiliário da União, encontram-se as ações da SPU destinadas a contribuir para a redução do Estado e com o incremento de receitas, por intermédio da alienação dos imóveis inservíveis à administração pública federal, bem como racionalizar o uso dos imóveis e reduzir o gasto público com manutenções.

22. Dessa forma, a alienação de bens inservíveis é vista como meio eficaz para atingimento desse objetivo, eliminando da estrutura do Estado imóveis que não geram benefícios para a Administração Pública nem para a sociedade.

23. O Relatório Contábil do Tesouro Nacional publicado em junho de 2021 informa saldo bruto de cerca de 400 bilhões de reais na conta de bens dominicais (data de referência: 31/12/2020), que são bens pertencentes ao poder público, mas não afetados à destinação pública específica, podendo ser utilizados para diversas finalidades, dentre elas a venda para arrecadar recursos e reduzir gastos com manutenção.

24. Assim, buscando maior eficiência em seus resultados, a SPU editou, em 21/7/2020, a Portaria 17.480/2020, implantando o Sistema de Concorrência Eletrônica para a realização de suas concorrências, antes presenciais, para a venda de imóveis, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação com o objetivo de ampliar a competitividade e simplificar os procedimentos de venda de imóveis.

25. Acerca desse processo de venda, de modo geral, a SPU seleciona, após estudos de maturidade do objeto, os imóveis que serão destinados à venda, contemplando as justificativas para a não utilização do referido imóvel, avaliação prévia, regularização de documentação cartorária, ambiental, dentre outros, para posterior autuação de processo de Concorrência Eletrônica, divulgando-o nos termos da legislação vigente, incluindo a divulgação na página oficial de vendas de imóveis da União ([www.imoveis.economia.gov.br](http://www.imoveis.economia.gov.br)), e realizando o procedimento de forma totalmente eletrônica.

**3. RESULTADO DO ACOMPANHAMENTO**

26. A seguir, descreve-se sobre a verificação efetuada no processo de implementação do Fundo de Investimento Imobiliário para fins de desinvestimento de ativos imobiliários da União e acerca da utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica para a venda de imóveis da União.

**3.1. Fundo de Investimento Imobiliário – FII****3.1.1 Panorama geral acerca do FII no contexto da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados – SEDDM**

27. A Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), tem por finalidade coordenar as ações e definir políticas de desestatização, desmobilização e desinvestimento, buscando o aumento da eficiência do Estado e a melhor destinação dos ativos da União.

28. A atuação da SEDDM é dividida em duas Secretarias, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU). A SPU é a guardiã do patrimônio imobiliário da União. As ações das duas secretarias são fundamentais para a agenda de ganho de eficiência do Estado Brasileiro, destacando-se ações relacionadas

à desestatização, como medidas facilitadoras para a venda dos imóveis da União.

29. O patrimônio imobiliário da União é vultoso, contando com R\$ 1,34 trilhão, segundo o Balanço Geral da União, publicado em 25/11/2020. Esse estoque imobiliário brasileiro possui, segundo estudo do Ministério da Economia (ME), um custo de depreciação anual estimado de R\$ 18 bilhões. Além da elevada depreciação, tais imóveis geram, ainda segundo o ME, custos de manutenção da ordem de R\$ 1,6 bilhão anuais. Deste modo, a falta de fiscalização, manutenção e ocupação dos imóveis da União, como terrenos, parques e edifícios comerciais, acentua a deterioração deste patrimônio. Nesse contexto, a gestão do patrimônio imobiliário da União precisa ser melhorada.

30. A utilização de Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) aparece como oportunidade, segundo atesta o ME, de instrumentalização válida e eficaz para alienação de imóveis da União, transferindo seus ativos à iniciativa privada, que, em tese, possui maior capacidade de maximizar o valor desses bens, ao passo que promove a geração de emprego e renda com o desenvolvimento adequado destes ativos. A ideia de criação de FIIs é obter o máximo valor para a sociedade em relação aos bens imóveis da União.

31. A meta da SEDDM é de alienar aproximadamente R\$ 40 bilhões por ano em imóveis da União nos próximos anos. É estimado pela secretaria que aproximadamente 10% serão realizados através da integralização dos imóveis em FIIs. Desta forma, a SEDDM pretende realizar um pregão para contratação da constituição de FII ainda em 2021, e, nos próximos anos, realizar alguns certames da mesma natureza, sendo difícil mensurar a quantidade exata pois esta dependerá do modelo e arranjo pretendido em cada FII. A integralização de imóveis da União em cotas de Fundos de Investimento Imobiliário encontra-se devidamente autorizada no art. 20 da Lei nº 13.240, de 2015, a par de se submeter também às prescrições da Lei 8.668, de 1993.

32. À peça 15, p. 2-5, a SEDDM, consubstanciada na Nota Técnica SEI 40915/2021/ME, relata o que são FIIs, como foi criada a sua estrutura do ponto de vista legal, fala de sua natureza jurídica, dando alguns informes sobre a situação desse mercado no país. Também relaciona os motivos pelos quais essa secretaria tem direcionado esforços para instituição dos FIIs, como dito, já autorizado em lei. Dentre eles cita a quantidade imensa de imóveis desocupados, que geram custos, a escassez de recursos que impede investimentos adequados para garantir a inteireza desses imóveis. Destaca ainda que o déficit habitacional e outros problemas sociais podem ser colocados como sintomas da falta de desenvolvimento e melhor destino para esses imóveis sem uso da União.

33. O rito de integralização dos imóveis pensado pela SEDDM, com a consequente troca por cotas de Fundos de Investimentos Imobiliários, também é destacado na referida nota técnica e também no extrato de entrevista com o diretor de programas da SEDDM (peça 27), e envolve vários atores e etapas, de forma sintética, a saber: seleção dos imóveis a serem disponibilizados para a operação, de responsabilidade da SPU; a publicação de portaria com os imóveis já devidamente avaliados que poderão ser alienados pelo FII ou não, de responsabilidade da SPU; contratação, via pregão, do estruturador do fundo (administrador), com a possível assessoria da B3, a ser contratada por inexigibilidade de licitação, onde será executado o referido pregão, etapa conduzida pela SEDDM; publicação de nova portaria, pela SPU, agora com os imóveis que serão integralizados ao fundo; criação do fundo com a subscrição das cotas, de responsabilidade do (ME/PGFN).

34. A SEDDM informa (peça 13, p.4) que a maior dificuldade interna para a implementação do FII recai sobre a seleção dos imóveis. Reforça que é exatamente por essa dificuldade que está sendo estruturado um processo de market sounding, que consiste em um instrumento capaz de coletar formalmente opiniões dos especialistas de mercado para basear a sua decisão. Destaca que os subsídios levantados com os especialistas de mercado não geram obrigações para a União seguir com tal seleção de imóveis para os fundos.

35. À peça 26, contudo, evidencia-se a publicação das portarias 9.601, 9.599 e 9.593 (peça 26), todas publicadas em 9 de agosto de 2021, com a listagem dos imóveis que poderão ser utilizados para integralização em cotas de fundos de investimentos de acordo com a Lei 13.240/15.

36. Na mesma nota técnica (peça 15, p. 6-11), a SEDDM trata da natureza jurídica e aspectos legais e jurídicos acerca da constituição dos FIIs. Estes fundos possuem natureza jurídica privada, sujeitando-se, portanto, a normas de direito cível e comercial. A administração e gestão de FIIs e seus ativos também é privada, devendo-se buscar a contratação de instituições que já tenham expertise reconhecida em tal mercado. A partir disso, é traçada toda uma análise jurídica, com a demarcação legal devida, das possibilidades de instituição dos FIIs como forma de alienação de bens imóveis da União.

37. *Um ponto de discussão interessante feita pela SEDDM na referida nota técnica (peça 15, p. 19-20) é em torno do registro orçamentário envolvendo a integralização de imóveis quando da constituição do FII. Do ponto de vista da SEDDM, a integralização de imóveis por cotas de Fundo de Investimento Imobiliário se aproxima dos casos em que, por inexistir fluxo financeiro, os entes executam apenas registros patrimoniais, sem realizar qualquer registro orçamentário ou de controle, pois se trata de uma transação sem efetivo fluxo de caixa. A operação proposta trata-se de uma alienação dos imóveis, onde a União recebe cotas de um FII em contrapartida. Assim, o encontro de contas proposto se daria entre os ativos imobiliários e as cotas recebidas.*

38. *Todavia, ressalva que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP orienta, como regra geral, que, nas transações de compensação entre ativos e passivos, dado que o conceito de financeiro, nos moldes da Lei 4.320/1964, não se limita a caixa, mas também a créditos, sejam eles financeiros ou não, ainda que não envolvam fluxo de recursos financeiros, seja realizado o registro em contas orçamentárias e de controle.*

39. *Assinala, também, que podem ser causados distorções e ônus ao erário pela ausência de identificação em contas orçamentárias das movimentações no ativo da União, sobretudo as que possam gerar despesas futuras, uma vez que não há fluxo financeiro. Neste sentido, é vedado no estatuto do FII a integralização de capital em espécie. Isso também fora afirmado na entrevista mencionada acima (peça 27), de que a União estaria impedida de apor recursos financeiros ao fundo, seja na constituição ou no decorrer da administração do FII, obstando, assim, a execução de despesas e o consequente prejuízo à União.*

40. *Contudo, coloca a questão do impedimento orçamentário como uma dificuldade externa para implementação do FII, quando em resposta à requisição 1/2021 (peça 13, p.4-5). A SEDDM questiona este entendimento para o caso em tela, pois a integralização em FII nada mais é do que uma alienação, sendo que para fins de alienação nesses moldes não é necessária a previsão orçamentária. Deste modo, entende a secretaria que a previsão orçamentária para tal fim não faz sentido e gera um ônus à administração pública, pois impossibilita alienação do patrimônio em desuso, gerando custos elevados, como os de manutenção de tais ativos.*

41. *Vale destacar, por fim, acerca dos aspectos contábeis envolvidos, que, em consulta ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, disponibilizado pelo Tesouro Nacional, não se identificou conta contábil referente a Fundo de Investimento Imobiliário e possíveis eventos envolvidos, justamente em razão da novidade legislativa e operacional em implementação. Assim, ante as dúvidas erguidas a respeito do tema e ausência de elementos suficientes para formação de juízo neste momento, propõe-se que, na próxima fase deste acompanhamento, seja incluída no escopo a análise dos aspectos que envolvem os registros contábeis acerca da integralização dos bens da União no respectivo FII.*

42. *Outro ponto que merece destaque na nota técnica da SEDDM, e que já tinha sido comentado na supramencionada entrevista, é em relação à proteção a ser garantida ao patrimônio da União a partir da integralização das cotas no FII. A princípio, a União será a maior cotista do FII, mas pode se tornar minoritária. É a ela garantido que seu patrimônio líquido não seja diluído a valores maiores do que os integralizados, quando for preciso emissão de cotas no mercado para captação de valores a fim de promover investimentos nos imóveis que compõem o fundo. Isso será garantido pelo estatuto (minuta à peça 16).*

43. *Também foi possível visualizar que não será possível a emissão de cotas da União quando os valores das cotas estiverem abaixo do valor originalmente integralizado, ou seja, há a necessidade de que os valores das cotas retornem aos valores inicialmente constituídos para que ocorra uma nova integralização. O cerne da questão é impedir que a união tenha seu patrimônio líquido diluído e que lhe seja vedado ter despesas com o FII, comprometendo seu orçamento.*

44. *Um outro ponto interessante abordado na entrevista mencionada é que, assim como a União, empresas ou autarquias federais estão proibidas de integralizarem recursos financeiros ao fundo, podendo, contudo, estes entes federais utilizarem o FII para integralizarem imóveis. Já estados e municípios e suas respectivas entidades da administração direta ou indireta podem integralizar imóveis e recursos financeiros ao FII criado pela União, originalmente com imóveis da União.*

45. *Na entrevista, ficou assentado também que o FII será criado no modelo híbrido, ou seja, estará habilitado para investir em imóveis (tijolo) ou em cotas papeis de outros fundos. Essa última prática é utilizada pelo mercado para garantir rentabilidade aos cotistas pelo FII, ainda que os imóveis originalmente integralizados não estejam preparados para gerar rendimentos. Nesse caso, o administrador pode*

integralizar imóveis em outros FIIs e ficar como cotista desses fundos, e assim garantir a rentabilidade aos seus cotistas.

46. Com relação à política de investimento adotada (ou a ser adotada) pelo FII, a SEDDM informa (peça 13, p.3) que a definição de tal política é feita pelo administrador/gestor do fundo, ainda em processo de contratação. Informa a minuta de estatuto do fundo (peça 16) onde se têm as diretrizes dessa política.

47. Não obstante, em entrevista com o diretor de programas da SEDDM, (peça 27) foram esclarecidos alguns pontos dessa política e respondido o quesito acerca da expectativa de resultados: que a rentabilidade do FII contará com um benchmark de IPCA + 4% a.a., ou seja, o fundo deve pagar aos cotistas essa rentabilidade, e o que excedê-la será dividido entre os cotistas (65%) e o administrador (35%). A parte do administrador da divisão do excesso da rentabilidade garantida pelo FII é chamada de taxa de performance. Uma boa taxa de performance, segundo o entrevistado, é o que vai incentivar uma boa gestão do fundo por parte do administrador. Se ele não conseguir a rentabilidade que foi garantida aos cotistas, pode ser demitido, enfatizou.

#### **Quadro I – Regras de constituição do FII desenhadas pela SEDDM**

1	<i>Devidamente Autorizado em lei</i>
2	<i>Adequado do ponto de vista legal e operacional</i>
3	<i>Rito de constituição complexo, mas bem definido no desenho da SEDDM</i>
4	<i>FII, após constituído, tem natureza de direito privado</i>
5	<i>Preocupação com o aspecto contábil/orçamentário da alienação por FIII</i>
6	<i>Proteção do patrimônio líquido da União</i>
7	<i>Impossibilidade de aportes financeiros ao FII pela União</i>
8	<i>Presença de política de investimentos e rentabilidade para cotistas (União)</i>
9	<i>Preocupação em oferecer atrativos financeiros para os pretensos administradores do fundo</i>
10	<i>Ônus da possível contratação da empresa B3 S.A. transferido para o proponente vencedor do certame licitatório.</i>

48. Todas as regras que envolvem a constituição do FII expostas tanto pela nota técnica, quanto pela entrevista, e sintetizadas no quadro acima guardam pertinência com os aspectos legais e operacionais, em consonância com os princípios da Administração Pública. Tais exigências impostas visam resguardar o patrimônio federal, como, por exemplo, a vedação de aportes financeiros pelo fundo e a proteção do patrimônio líquido da União. Dessa forma, pela visão da equipe de fiscalização, a SEDDM vem se cercando dos cuidados necessários a fim de garantir eficiência e eficácia no processo, respeitando aspectos legais, operacionais e patrimoniais envolvidos na constituição do FII.

#### **3.1.2 Fase atual de implementação do FII**

49. Conforme já comentado nos itens que antecederam, a SEDDM está em fase final para provável contratação da empresa B3 S.A., por inexigibilidade de licitação. Fase que coincide também com o atual estágio no processo de constituição de FII. Já conta com projeto básico (peça 25) para a referida contratação que será comentado resumidamente neste item.

50. O objeto do projeto básico é a contratação de serviços de assessoria técnica especializada a pregões imobiliários do Ministério da Economia, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no projeto. Estima-se que a quantidade de serviços a serem prestados se reflita na realização de trinta pregões presenciais ou um período máximo de sessenta meses, o que ocorrer primeiro. A contratada será acionada à prestação dos serviços à medida das necessidades da SEDDM, por meio de ordens de serviços.

51. As justificativas e objetivo da contratação, bem como a descrição da solução, constam dos Estudos Preliminares da Demanda, documento enviado e juntado ao processo à peça 24. Nesse estudo, são mencionados, entre outros pontos, os requisitos legais para a contratação e os motivos da escolha da empresa B3 S.A. para a prestação dos serviços.

52. Dentre esses motivos, destaca-se:

a) líder no mercado de valores e derivativos da América Latina, a missão da B3 S.A. - Brasil, Bolsa e Balcão é a de atuar na dinâmica macroeconômica de crescimento do mercado latino-americano e posicionar não apenas a Bolsa, mas também o Brasil como centro financeiro internacional de negociação de ações, commodities e outros instrumentos financeiros, com excelência operacional e atitudes socialmente responsáveis;

b) a B3 S.A. - Brasil, Bolsa e Balcão possui reputação e credibilidade pública em suas diversas áreas de atuação, denotando notória especialização, sobremaneira em objetos análogos ao que a SEDDM

*pretende contratar. A notória especialização acaba por ser comprovada por meio da ocorrência de outros leilões e pregões especiais, tanto público como privados, que tiveram sede na Bolsa, que possui completa infraestrutura para sua realização, e que demonstraram que os serviços chegaram à sua conclusão a contento. À peça 24, p.12-13, há um quadro com as licitações realizadas nos últimos dois anos pela B3 S.A;*

*c) quanto à reputação profissional, é de conhecimento público e notório que a B3 S.A. conta em seu seio técnico com profissionais de renome internacional que se constituem em verdadeiras autoridades nos assuntos relacionados à contratação.*

53. *O valor estimado da contratação, a ser pago integralmente pelo proponente vencedor do certame, conforme descrito no projeto básico, foi calculado por uma média de serviços prestados pela B3 S.A. em outros órgãos e entes públicos, chegando-se a uma cifra de R\$ 823.760,71. Os dados constam dos Estudos preliminares (peça 24, p. 14).*

54. *Como descrição da solução da demanda, presente no Estudo Preliminar, a contratada atuará como assessora do Pregoeiro, exercendo as atividades elencadas a seguir, de fundamental importância para o êxito da empreitada:*

*a) análise da minuta do Edital e seus anexos relacionados à prestação do Serviço da B3 com o objetivo de realizar a compatibilização do instrumento com as melhores práticas recomendadas pela B3, especialmente no que tange aos procedimentos operacionais, além de agregar coesão para o bom entendimento das regras aplicáveis ao pregão;*

*b) elaboração do Manual de Procedimentos, documento acessório ao Edital e a seus anexos, que objetiva descrever as regras que decorrem da contratação da B3, instruir as proponentes sobre os procedimentos operacionais a serem seguidos e detalhar todas as fases do pregão ou aquelas que contarão com a participação da B3;*

*c) atendimento às proponentes, prestando auxílio, em conjunto com o Pregoeiro, para sanar dúvidas sobre o Manual de Procedimentos e as etapas do pregão;*

*d) guardar os documentos entregues pelas proponentes em sessão de recebimento de envelopes, por meio de seus participantes credenciados para as sessões, mantendo-os em sigilo e preservando-os em segurança;*

*e) apoiar e assessorar tecnicamente o Pregoeiro na análise dos documentos (jurídica, econômico-financeira e fiscal), emitindo relatório que descreverá os resultados da análise realizada, em prazo definido de comum acordo entre as partes, cabendo ao Pregoeiro deliberar e aprovar todo e qualquer tipo de documentação;*

*f) provimento de infraestrutura e organização para as Sessões Públicas de Pregão. Prover recursos e estrutura física, bem como apoiar operacionalmente a organização de sessões presenciais, esclarecimentos, recebimento, abertura e vista de documentos e classificação de propostas. Dentre as atividades conduzidas, destaca-se ainda a utilização de toda a infraestrutura tecnológica e editorial existente na B3 em virtude de sua função de provedora de informações para o mercado. Reprodução, no website da B3, das informações do pregão que forem solicitadas, o envio de materiais para **mailings**, a divulgação de aviso de pauta para a imprensa, a transmissão ao vivo da sessão de abertura e classificação das propostas prezando pela máxima transparência dos atos a serem conduzidos nas dependências da B3, resguardada qualquer sobreposição de prerrogativas do Pregoeiro no que tange a divulgações oficiais do pregão.*

*g) condução da Sessão Pública do Pregão, envolvendo consultoria, assessoramento técnico e apoio operacional ao Pregoeiro na realização da sessão pública de abertura e classificação das propostas com o apoio de equipe de profissionais pertencentes ao corpo técnico da B3, que possuem vasta experiência em procedimentos congêneres.*

55. *O Estudo Preliminar em comento também demonstra resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. Segundo o estudo, para o objeto que se pretende contratar, a B3 S.A. - Brasil, Bolsa e Balcão é a única instituição que reúne condições capazes de permitir o tratamento diferenciado, pela condição diferenciada em que se encontra.*

56. *Aponta também que a contratação em tela, em decorrência da missão institucional a ser desenvolvida pela SEDDM, é medida de urgência, haja vista a quantidade de alienações imobiliárias previstas no planejamento para 2021 – 2023, estimando-se o montante de R\$ 88,2 bilhões. Diante dos motivos previamente expostos no estudo, dentre eles a comprovada expertise da B3 S/A, do histórico dos*

serviços prestados para a administração pública, conclui-se que a contratação ora proposta é viável, declara a SEDDM.

57. Na visão da equipe de fiscalização, os argumentos e fatos levantados pela SEDDM para a possível contratação, por inexigibilidade, da empresa B3 S.A., se mostram suficientes e adequados, nos moldes da Lei 8.666, de 1993, para que a contratação direta aconteça, e que os produtos oferecidos pela contratada serão, de fato, diferenciados e trabalhados por quem tem expertise diferenciada no assunto, proporcionado, dessa forma eficiência ao processo de constituição de FII.

58. Voltando ao projeto básico, ele traz em seu bojo os requisitos da contratação (peça 25, p.2-3) de forma bem clara e transparente. Na sequência (peça 25, p. 4-6), trata das obrigações, tanto da contratada, quanto da contratante, estas em menor número, pois a contratação é sem custos para a Administração Pública, haja vista que o pagamento dos serviços será realizado pela proponente vencedora do certame.

59. O controle e fiscalização da execução do contrato será efetuado pelo representante da contratante, que, obrigatoriamente, deve ter qualificação necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato. A fiscalização consiste na verificação da conformidade da prestação dos serviços, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, que serão exercidos por um ou mais representantes da contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei 8.666, de 1993. Detalhes expostos à peça 25, p. 7-8.

60. Com relação ao recebimento e aceitação do objeto, prevê o projeto básico que a aceitação do objeto será feita a cada ordem de serviço, após a homologação do resultado do pregão para criação do Fundo de Investimento Imobiliário com imóveis da União, com um ato a ser expedido pelo gestor do contrato. Com relação ao pagamento, o contrato tem natureza de contrato de risco, ou seja, será arcado pelo proponente vencedor do certame. A depender do tipo de pregão (tradicional ou de sessão única, previsto no projeto básico, peça 25, p.9) os preços serão distintos, mas em nenhum dos formatos haverá contrapartida financeira da contratante, lembrando, mais uma vez que o pagamento será realizado pelo vencedor do certame.

61. O projeto não prevê exigência de garantia contratual da execução, pois a contratação se dará por contrato de risco, ou seja, sem custos para a contratante. De outro modo, o reajuste contratual é assegurado somente se for dentro do prazo de vigência, nas datas de aniversário do contrato, pelo índice de preço ao consumidor amplo – IPCA.

62. No tocante à previsão das infrações administrativas que podem ser cometidas no curso da execução contratual, transgredindo a Lei 8.666/93, o projeto básico estabelece um rol de possibilidades de infrações e sanções administrativas correspondentes, elencadas à peça 25, p. 11-14. Prevê também as consultas a sistemas que serão feitas para assegurar que a contratada não tenha recebido sanções que a impossibilitem a contratação por inexigibilidade (peça 25, p.14-16).

63. Um ponto importante que consta do Estudo Preliminar é o Mapa de Riscos elaborado pela SEDDM (peça 25, p. 21-23). O referido documento contempla apenas os riscos envolvidos no processo de contratação da empresa B3 S.A. para assessoria técnica especializada a Pregões imobiliários do Ministério da Economia. O mapa é dividido em três fases analíticas: a) Planejamento da contratação (antes da publicação do edital); b) Seleção de fornecedores (entre a publicação do edital e assinatura do contrato); c) Gestão do contrato (após a assinatura do contrato até o encerramento da contratação).

64. No mapa de risco mencionado, todos os riscos são colocados em análise tendo em vista três partes: Identificar (evento do risco e o seu potencial dano); Avaliar (mensurar o impacto e a probabilidade de ocorrência; e Tratar (identificar os responsáveis, eleger a ação de contingência e nomear os responsáveis pelo tratamento do risco).

65. Na entrevista realizada com o diretor de programas da SEDDM, foi indagado acerca do cronograma e fase atual do processo de constituição do FII. Foi informado à equipe que a SEDDM já conta com toda documentação pronta (minutas), esperando o posicionamento, em alguns casos, da área de contratação/pareceristas do Ministério da Economia. Contudo, afirma que alguns documentos já passaram por essa análise e que seriam disponibilizados à equipe de Fiscalização. Tais documentos já foram entregues e juntados aos autos. São eles: DFD – documento de formalização da demanda, EPC – Estudo preliminar da Contratação, Mapa de Risco e Projeto Básico/TR (peças 24 e 25).

66. Registre-se, por oportuno, que a SEDDM não possui estudos/mapeamento e análise de riscos elaborados com vistas à implementação do FII como um todo, como evidenciado à peça 13, p.3 e na matriz de achados (apêndice II). Seria interessante, do ponto de vista dos mecanismos de governança adotados no



órgão, a adoção de análise de riscos do processo como um todo, como prevê o Decreto 9.203/2017, art. 5º, III, c/c art. 17 e Portaria SEDDM/SPU 2.517/2021, art. 2º, XI.

67. *Necessário, pois, recomendar à SEDDM que elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII como um todo, considerando as experiências já existentes na Administração Pública acerca da implementação do novo modelo de alienação de imóveis e em homenagem às políticas de governança insculpidas nos arts. 5º, III, e 17 do Decreto 9.203/2017 e Portaria SPU 2.517/2021.*

### **3.2. Sistema de Concorrência Eletrônica para venda de ativos imobiliários da União**

68. *Foram requisitadas à SPU informações sobre os imóveis ofertados para venda, contemplando o período de janeiro de 2018 a julho de 2021. A finalidade foi identificar, em termos quantitativos, os resultados apresentados a partir da implementação do SCE como ferramenta operacional da SPU para a realização das concorrências para a venda de imóveis e compará-los com exercícios anteriores. Em termos qualitativos, buscou-se verificar se houve conformidade dos procedimentos realizados e a efetividade no processo de vendas após a adoção do SCE.*

#### **3.2.1 Comparativo de processos de venda de imóveis no período de janeiro de 2018 a julho de 2021.**

69. *Por meio dos documentos às peças 20 e 21, a SPU apresentou a relação de imóveis ofertados para venda no período de janeiro de 2018 a julho de 2021, conforme quadro abaixo:*

**Quadro II – Imóveis ofertados a partir de 2018**

<b>Forma</b>	<b>Resultado</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020*</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>
<b>Presencial</b>	<i>Vendidos</i>	16	2	6	0	24
	<i>Deserto/Fracassado/Desistência Suspensão/Revogado</i>	21	3	44	0	68
<b>Concorrência Eletrônica</b>	<i>Vendidos</i>	0	0	48	17	65
	<i>Deserto/Fracassado/Desistência Suspensão/Revogado</i>	0	0	114	64	178
<b>Totais</b>		<b>37</b>	<b>5</b>	<b>212</b>	<b>81</b>	<b>335</b>

\* em agosto de 2020 houve a transição para a forma eletrônica

70. *Observando-se a tabela acima verifica-se nítida evolução quantitativa de imóveis ofertados ao mercado a partir da implantação do SCE (a partir de agosto de 2020). Contudo, assim como essa informação pode indicar mais agilidade nos procedimentos de venda de imóveis, também pode ser apenas reflexo de política adotada visando dar mais foco na venda de imóveis inservíveis, não representando, por si só, evidência de que o SCE é o responsável direto pelo aumento no número de imóveis ofertados.*

71. *A SPU realizou, de 26/8/2020 (implantação do SCE) até 31/7/2021, 93 certames, disponibilizando, no total, 243 imóveis para venda, concretizando com êxito, no entanto, apenas 65 vendas, resultando em taxa de êxito de apenas 27%, acompanhado dos seguintes termos financeiros:*

**Quadro III – Vendas- Termos Financeiros**

<b>Total Ofertado ao mercado (R\$)</b>	<b>Total Vendido ao mercado (R\$)</b>
<b>243 imóveis</b>	<b>65 imóveis</b>
1.344.786.045,22	118.832.192,32

72. *Destaca-se que, dentre os imóveis ofertados, existem dois, localizados em Brasília/DF, que correspondem a cerca de 51% desse total, e cujas concorrências foram desertas. Observou-se, a título de informação, os seguintes percentuais de êxito nas vendas por região do País:*

**Quadro IV – Vendas por Região do País**

<b>Região</b>	<b>Valor Editais (R\$)</b>	<b>Valor Vendido (R\$)</b>	<b>% êxito</b>
<i>Norte</i>	11.759.823,80	3.340.206,59	29%
<i>Nordeste</i>	36.680.860,87	11.504.250,99	31%
<i>Centro-Oeste</i>	780.784.445,54	35.497.709,68	4%
<i>Sudeste</i>	375.999.919,64	27.636.505,78	7%
<i>Sul</i>	139.560.995,37	40.853.519,28	29%
<b>Totais</b>	<b>1.344.786.045,22</b>	<b>118.832.192,32</b>	

#### **3.2.2 Baixa efetividade nas vendas por meio do SCE**

73. *A análise das informações acima permite concluir que, apesar de o sistema apresentar nítido avanço em termos de procedimentos e simplificação para a SPU, não se observa avanço na efetividade das vendas, mesmo havendo maior publicidade dos imóveis ofertados pela União por meio das mídias digitais, além da publicidade legal determinada pela legislação.*

74. Dentre as possíveis causas, identificadas pela equipe de fiscalização, pode-se atribuir o alcance de público-alvo inadequado, falhas nas avaliações dos imóveis colocados à venda, estado físico dos imóveis disponibilizados, dentre outros, que afetam diretamente o interesse do mercado.

75. Em entrevista realizada com gestores da SPU e equipe da CPL daquele órgão (extrato à peça 28), esta equipe foi informada de que o problema já havia sido identificado e que algumas ações estão **em andamento** para mitigar os riscos de futuras concorrências não exitosas como, por exemplo, a divulgação por meio dos denominados 'Feirões de Imóveis SPU+', da listagem de imóveis com potencial para venda em determinado estado da Federação. Ressalte-se que tais ações foram recentemente iniciadas, considerando que a atual titular da Secretaria iniciou as atividades em 29/7/21.

76. Utiliza-se como exemplo o caso do Rio de Janeiro que, em consulta realizada em 15/9/2021 no sítio eletrônico imóveis.economia.gov.br, encontra-se com feirão em aberto (peça 29). O intuito do feirão é o de mostrar à sociedade quais imóveis estão disponíveis para venda naquela localidade, valendo-se a SPU, para a divulgação destes, de mídias locais e nacionais, apresentando a possíveis interessados a possibilidade de estes apresentarem uma Proposta de Aquisição de Imóvel (PAI) para, a partir daí, a SPU iniciar o processo de alienação nos termos das Leis 8.666/1993, 9.636/1998 e Portaria SPU 17.480/2020.

77. A Proposta de Aquisição de Imóvel está prevista no art. 23-A da Lei 9636/1998, incluído pela Lei 14.011/2020, e prevê que qualquer interessado poderá apresentar proposta de aquisição de imóveis da União que não estejam inscritos em regime enfiteútico ou em ocupação, mediante requerimento destinado à União. Esse requerimento, vale destacar, não gera para a Administração Federal a obrigação de alienar o imóvel nem direito subjetivo à aquisição, devendo a SPU avaliar, conforme o §2º do mesmo artigo, a conveniência e oportunidade de alienar o imóvel.

78. Posteriormente aos atos de recebimento da proposta de aquisição e aprovada a conveniência e oportunidade da venda, a SPU inicia o processo de concorrência eletrônica daquele imóvel, aguardando a presença, pelo menos, daquele interessado no imóvel, o qual pode competir em condições especiais previstas no art. 23-A c/c art. 24, §§6º e 7º da Lei 9.636/1998.

79. Também foi informado à equipe que há, atualmente, no âmbito da SPU, preferência por iniciar certames que são oriundos de um PAI, justamente por já existir um possível interessado, resultando, assim, em potencial para mais efetividade nos processos de vendas por meio do SCE.

80. Dessa forma, considerando a existência de diagnóstico e a adoção de providências em andamento por parte da SPU visando combater a baixa efetividade das vendas de imóveis da União, deixa-se de propor medidas adicionais no âmbito desta primeira fase do acompanhamento, devendo esta Corte de Contas, na próxima fase, examinar os resultados da implementação dessas medidas, bem como promover o acompanhamento no que toca os procedimentos relacionados à Proposta de Aquisição de Imóvel (PAI).

### 3.2.3 Regularidade dos procedimentos de Concorrência Eletrônica

81. Para exame da regularidade dos procedimentos do SCE, ante a grande quantidade de procedimentos não exitosos (por exemplo, dentre os 10 imóveis de maior valor, nenhum foi vendido), ajustou-se os critérios para seleção dos objetos da análise de forma a atingir todas as situações detectadas, conforme abaixo:

**Quadro V – Critérios selecionados pela equipe para amostragem**

<b>Critério</b>	<b>Detalhamento</b>	<b>Quantidade de Imóveis</b>	<b>Observação</b>
Materialidade (1)	os 5% de maior valor indicado em edital	10	Todos sem êxito nas vendas
Materialidade (2)	valor considerável e imóvel vendido	1	Com êxito
Relevância (1)	êxito na venda e com valor bem acima do edital	2	Com êxito e com concorrência efetiva
Relevância (2)	Fracassado	1	Este imóvel está dentro da seleção dos imóveis por materialidade (5% de maior valor).
Relevância (3)	Desistência do vencedor	1	Desistência. Único imóvel com status 'desistência'

82. Assim, foram selecionados os seguintes processos SEI para análise:

**Quadro VI – Processos SEI selecionados**

<b>Critério</b>	<b>Processos SEI</b>	<b>Valor do Item</b>	<b>Editais</b>	<b>Situação</b>
-----------------	----------------------	----------------------	----------------	-----------------

		<b>selecionado (imóvel)</b>		
Materialidade (1)	10154.112786/2021-40	396.471.000,00	Edital 29/2021	Deserto
	19739.100718/2021-31	297.353.250,00	Edital 50/2021	Deserto
Materialidade (1)	10154.107184/2021-71	98.180.976,75	Edital 32/2021	Deserto
	19739.103166/2021-13	73.635.732,56	Edital 49/2021	Deserto
Materialidade (1)	10154.115119/2021-19 10154.116826/2021-22	37.200.000,00	Edital 19/2021	Deserto
Materialidade (1)	10154.105203/2020-43 19739.100351/2020-75	24.025.000,00	Edital 03/2021	Deserto
Materialidade (1) e Relevância (2)	10180.000175/9661 19739.100286/2020-88	21.000.000,00	Edital 1/2021	Fracassado
Materialidade (1)	10154.105203/2020-43 19739.100351/2020-75	18.018.750,00	Edital 55/2021	Deserto
Materialidade (1)	10154.114352/2021-84 10154.116844/2021-12	16.400.000,00	Edital 26/2021	Deserto
Materialidade (1)	10154.179092/2020-10 19739.106622/2021-87	15.250.000,00	Edital 36/2021	Deserto
Materialidade (2)	10154.179133/2020-60 19739.106630/2021-23	10.290.000	Edital 35/2021	Vendido
Relevância (1)	10154.149779/2020-12 10154.150207/2020-86	8.700.000,00	Edital 108/2020	Vendido por R\$ 10.688.888,88
		1.550.000,00		Deserto
		1.300.000,00		Deserto
Relevância (1)	10154.150625/2020-73	4.070.364,14	Edital 112/2020	Vendido por 6.105.650,00
		2.527.269,95		Vendido
		2.527.269,95		Vendido
		4.200.000,00		Deserto
Relevância (3)	10154151306/2020-85	1.211.844,87	Edital 110/220	Desistência
		123.787,78		Deserto
		<b>Total 1.034.035.246,00</b>		

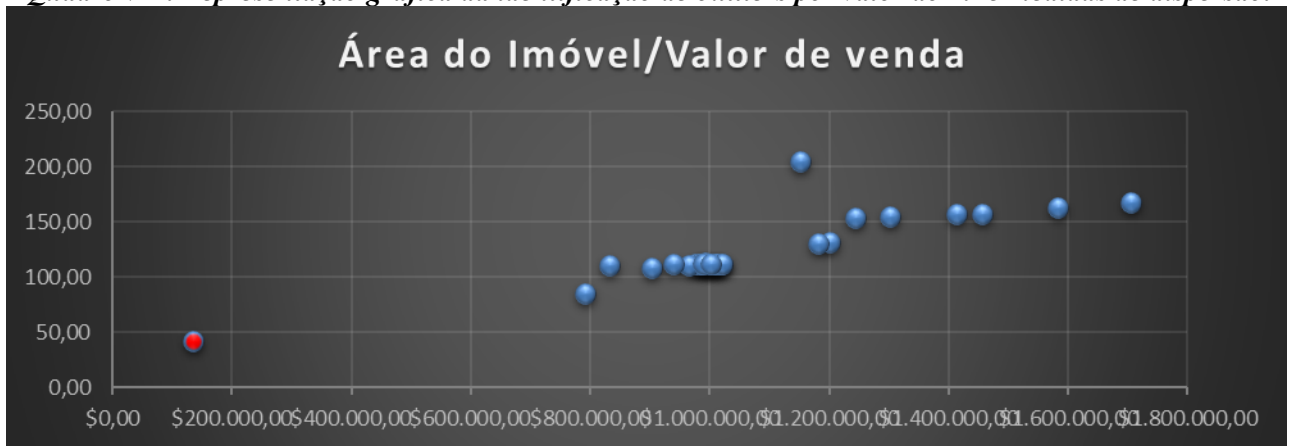
83. A aplicação dos testes foi realizada da seguinte forma:
- a) quanto aos imóveis em que a licitação foi deserta/fracassada, verificou-se os critérios relacionados ao prazo e à forma de divulgação/publicidade do processo até o momento do início do certame. Deixou-se de realizar testes acerca dos procedimentos após o início do certame em razão da ausência da própria concorrência, pois restaria ao gestor tão somente elaborar a ata do certame sem êxito.
- b) para os processos com situação 'vendido', verificou-se todos os procedimentos previstos nas Leis 8.666/1993, 9.636/1998 e Portaria SPU 17.480/2020 para o certame.
84. No que tange aos ditames da Lei 8.666, de 1993, a respeito da modalidade escolhida para a alienação, todos os processos analisados atendem ao comando inserto no art. 17, I, dessa norma, que impõe, como regra, o uso da modalidade concorrência para a venda de imóveis inservíveis à União, bem como a existência de avaliação prévia em todos os imóveis disponibilizados ao mercado.
85. Verificou-se, também, de acordo com a amostra selecionada, que as vendas foram instruídas com os documentos indicados no art. 6º da Portaria SPU 17.480/2020, que dispõe a respeito da necessidade de comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% do valor referente à avaliação do imóvel, como condição para habilitação no certame.
86. Apresentaram-se em conformidade os procedimentos adotados pela comissão permanente de licitação quanto ao cumprimento dos prazos entre a publicação do aviso do edital e a abertura da sessão

pública, consoante disposto no art. 7º, § 6º, de trinta dias, e devidamente publicados no endereço [www.imoveis.economia.gov.br](http://www.imoveis.economia.gov.br), bem como o andamento processual em conformidade com as disposições dos arts. 8º a 23 da referida portaria.

87. A análise dos 22 processos listados pela equipe permitiu concluir que os certames seguiram o rito previsto na legislação aplicável, evidenciando que a SPU tem organizado os processos via Sistema de Concorrência Eletrônica com regularidade legal e normativa, não havendo relevantes questões a serem destacadas neste relatório.

88. A equipe empregou também metodologia própria para identificação de alienações cujos valores destoam das demais alienações. Assim, valendo-se de medidas de dispersão que indicam a regularidade de um conjunto de dados, foi aplicada a citada metodologia exclusivamente nos 28 apartamentos que constavam da lista de imóveis alienados, utilizando-se, para comparabilidade, o valor negociado por m².

**Quadro VII. Representação gráfica da identificação de outliers por valor do m² e medidas de dispersão.**



89. Conforme evidenciado acima, foi possível identificar apenas um único **outlier**, ou seja, apenas uma das alienações angariou valor médio relativamente abaixo daqueles obtidos nas demais. Trata-se de imóvel situado no Estado do Rio Grande do Sul, negociado por apenas R\$ 136.000,00 (ponto vermelho do gráfico).

90. Todavia, foi possível constatar que, além da metragem ser muito inferior aos demais imóveis da amostra selecionada (apenas 41,46 m²), o imóvel possuía peculiaridades que justificavam o valor praticado, como sua localização, por exemplo.

**Quadro VIII. Distribuição da Frequência dos 28 apartamentos avaliados na verificação por medidas de dispersão.**

Valor por m2	Qtd de Imóveis
\$0,00	0
\$5.000,00	1
\$7.500,00	1
\$8.000,00	1
\$8.500,00	4
\$9.000,00	10
\$9.500,00	9
\$10.000,00	2

91. Dessa forma, **conclui-se** que, em relação à utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica para a venda de imóveis da União, demonstra-se regularidade nos procedimentos adotados pela Comissão Permanente de Licitação e evidente incremento no volume de editais publicados a partir da implantação do SCE. Porém, as publicações dos editais não têm sido acompanhadas de êxito nas vendas, resultando em cerca de 73% de concorrências desertas/fracassadas/desistência/suspensas e apenas 23% de êxito, demonstrando a necessidade de adoção de ações destinadas a corrigir o problema.

**3.2.4 Comentários do Gestor**

92. Por ocasião da reunião de encerramento dos trabalhos referentes ao presente acompanhamento, ficou acertado entre a equipe de fiscalização e os gestores que estes se manifestariam sobre a recomendação dirigida à SEDDM constante da proposta de encaminhamento, dirigida à SEDDM, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315, de 2020.

93. Nesse contexto, foi encaminhado documento via e-mail (peça 30), onde consta nota complementar à Nota Informativa nº 27692/2021/ME (peça 13), informando que, no último mês, foi elaborada a análise de risco preliminar da implementação do projeto de constituição de FII, tópico este constante da alínea 'e' do Ofício de Requisição 01/2021-TCU. Desta forma, a SEDDM solicita complementação da Nota Informativa em comento, visando dar transparência e ciência ao TCU da implementação preliminar da análise de risco do projeto de constituição de FII.

### **3.2.5 Análise dos Comentários do Gestor**

94. Mediante ofício de requisição 01/2021 (peça 9), foi solicitado, entre outras questões, a existência de estudos/mapeamento e análise de risco com vistas à implementação do FII. Em resposta, a SEDDM informou, como já descrito anteriormente neste relatório, que não possuía análise de risco do projeto de FII, mas somente mapa de risco do processo da provável contratação da empresa B3 S.A.

95. Contudo, de acordo com a manifestação do gestor, já está em curso, de forma preliminar e incipiente a análise de risco do processo de constituição de FII, elaborado recentemente, conforme se observa à peça 30, pp. 2-4. Dessa forma, ante a incipiência do processo de elaboração de análise de riscos, se mostra razoável e prudente manter a recomendação dirigida à SEDDM para elaboração de mapeamento e análise de risco do processo como um todo de constituição de FII, que envolve as etapas de seleção de imóveis, publicação de Portarias, Contratação do Administrador, integralização dos imóveis e gestão das cotas.

## **4. CONCLUSÃO**

96. Os exames efetuados neste trabalho corroboram o esforço da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e da Secretaria de Controle e Governança do Patrimônio da União em implementar ações destinadas ao fortalecimento da gestão e governança do patrimônio imobiliário da União mediante a adoção de novos modelos de negócios e implementação de novas tecnologias para a realização de processos de concorrência pública para a venda de imóveis, simplificando procedimentos.

97. Tais iniciativas visam, dentre outras, contribuir para a redução do tamanho do Estado e com o incremento de receitas por intermédio da alienação de imóveis inservíveis à administração pública federal, ampliar a rentabilidade dos ativos imobiliários e racionalizar o uso dos imóveis federais.

98. Nesse contexto, há que se reconhecer a relevância das ações destinadas ao atingimento desses objetivos, em especial ao processo de implementação do Fundo de Investimento Imobiliário (FII) para fins de desinvestimento imobiliário e à implementação do Sistema de Concorrência Eletrônica (SCE) para a venda de imóveis da União.

99. A SEDDM está em fase final para provável contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa B3 S.A. para os serviços de assessoria para o pregão destinado à contratação da empresa que será responsável pela administração do FII, incluindo sua constituição, fase esta que coincide com o atual estágio no processo de constituição de FII. Para a possível contratação da B3, o processo já conta com estudos preliminares (peça 24) e projeto básico (peça 25), detalhadamente comentados nos itens 48 a 64 do presente relatório.

100. Os argumentos e fatos levantados pela SEDDM para a possível contratação, por inexigibilidade, da empresa B3 S.A., se mostram suficientes e adequados, nos moldes da Lei 8.666, de 1993, para que a contratação direta aconteça, e que os produtos oferecidos pela contratada serão, de fato, diferenciados e trabalhados por quem tem expertise diferenciada no assunto, proporcionado, dessa forma eficiência ao processo de constituição de FII.

101. Os exames efetuados indicam, por outro lado, a necessidade de melhoria no processo de implementação do FII, consistindo na necessidade de elaboração de mapeamento e análise de risco acerca do projeto como um todo, considerando as experiências já existentes na Administração Pública acerca da aplicação desse modelo de negócios.

102. No que tange às vendas por meio do SCE, identificou-se baixa efetividade, com as vendas finalizadas atingindo apenas 27% do total ofertado, resultando em receitas da ordem de 118 milhões de reais do universo de 1,3 bilhões em imóveis ofertados. Há que se considerar que a SPU já diagnosticou esse problema e tem envidado esforços no sentido de melhorar a efetividade desse processo, implementando medidas, tais como a maior divulgação de imóveis disponíveis para venda por meio dos chamados 'feirões de imóveis' bem como o estabelecimento de política de priorização de abertura de SCE para imóveis que tenham sido objeto de proposta de aquisição de imóvel por terceiro interessado.

103. Entende-se que estas medidas, por ora, são adequadas e suficientes para mitigar o problema da

efetividade, devendo-se aguardar a realização de novos processos de SCE para posterior aferição de taxa de sucesso nas vendas, o que deverá ser feito na próxima fase deste acompanhamento. Necessário também que se promova o acompanhamento dos procedimentos relacionados à Proposta de Aquisição de Imóvel (PAI).

#### **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

104. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento deste relatório à consideração superior, propondo:

a) **recomendar** à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2, inciso III e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que **elabore mapeamento e análise de risco** do projeto de implementação do FII como um todo, envolvendo as etapas de seleção de imóveis, publicação de portarias, contratação do administrador, integralização dos imóveis e gestão das cotas, considerando as experiências já existentes na Administração Pública acerca da implementação do novo modelo de alienação de imóveis e em homenagem às políticas de governança insculpidas nos arts. 5º, III, e 17 do Decreto 9.203/2017 e Portaria SPU 2.517/2021;

b) **retornar** os autos à SecexAdministração para dar prosseguimento ao acompanhamento do processo de implementação do Fundo de Investimento Imobiliário-FII, inclusive no que tange ao aprofundamento dos aspectos que envolvem os registros contábeis acerca da integralização dos bens da União no respectivo FII, bem como ao acompanhamento da efetividade da utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica nas vendas de imóveis da União, incluindo também os procedimentos que envolvam a Proposta de Aquisição de Imóvel (PAI);

c) **encaminhar** cópia do acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e à Secretaria de Controle e Governança do Patrimônio da União, ambas do Ministério da Economia.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento, conduzido pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin, com o objetivo de verificar a implementação de Fundos de Investimento Imobiliário - FII para fins de desinvestimento de ativos imobiliários da União e acompanhar a utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica – SCE para a venda de imóveis da União.

2. A possibilidade do uso de imóveis da União para integralização de cotas de fundos de investimento é admitida no art. 20 da Lei 13.240, de 2015, mas ainda está em processo de estudo e implementação na Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados – SEDDM, do Ministério da Economia. Segundo a lógica da operação, uma vez integralizadas as cotas, o imóvel correspondente deixa de pertencer à União, que passa a deter as respectivas cotas do fundo. A estimativa da SEDDM é que sejam integralizados imóveis correspondentes a aproximadamente R\$ 4 bilhões por ano nos próximos anos, iniciando já neste exercício de 2021. Uma das providências previstas é a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa B3 S.A. para prestar serviços de consultoria e assessoria para o pregão destinado à contratação da empresa que será responsável pela administração dos FII.

3. Por outro lado, existe indefinição quanto à forma de contabilização da operação de integralização de cotas dos fundos mediante a entrega dos imóveis. A SEDDM defende, mas admite haver posições contrárias, que devem ser executados apenas registros patrimoniais, sem qualquer registro orçamentário ou de controle, haja vista a inexistência de fluxo financeiro. Há necessidade, portanto, de uma análise mais criteriosa dessa matéria.

4. Já o SCE foi instituído pela Portaria SPU 17.480, de 2020, e vem sendo utilizado desde então em substituição aos certames presenciais. Já foram realizados 93 pregões eletrônicos, com oferta de 243 imóveis e sucesso na venda de 65 deles, que equivalem a 27% em termos de quantidade de imóveis e 9% em termos de valor financeiro.

5. A SecexAdmin concluiu que: i) em que pese a relevância das ações adotadas pela SEDDM, é necessária a elaboração de mapeamento e análise de risco acerca do projeto de implementação dos FII como um todo; ii) os argumentos e fatos levantados pela SEDDM para a possível contratação da empresa B3 S.A. por inexigibilidade de licitação são suficientes e adequados; iii) a questão da forma de contabilização das operações de integralização das cotas dos FII deve ser avaliada na próxima etapa do acompanhamento; iv) a SEDDM tem envidado esforços para reverter o quadro de baixa efetividade nas vendas por meio do SCE, mediante programação de feirões de imóveis e priorização de abertura de SCE para os imóveis que tenham recebido proposta de aquisição nos termos do art. 23-A da Lei 9.636, de 1998; e v) a avaliação dos impactos das medidas adotadas pela SEDDM poderá ser feita na próxima rodada do acompanhamento.

6. Por isso, a unidade técnica propõe: i) recomendar à SEDDM que elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação de FII como um todo, envolvendo as etapas de seleção de imóveis, publicação de portarias, contratação do administrador, integralização dos imóveis e gestão das cotas, considerando as experiências já existentes na administração pública; e ii) retornar os autos à SecexAdmin para dar prosseguimento ao acompanhamento.

7. Concordo com a maior parte das análises e conclusões da SecexAdmin, as quais incorporo às minhas razões de decidir, exceto no tocante à conformidade da contratação direta da empresa B3 S.A., com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, pelos motivos que passo a expor.

8. Tendo em conta que a SEDDM ainda está estudando a forma de contratação, entendo que não é o momento de o Tribunal se pronunciar a respeito da legalidade de uma possível inexigibilidade de licitação. Considero prematura a seguinte conclusão transcrita no relatório que precede este voto:

*“100. Os argumentos e fatos levantados pela SEDDM para a possível contratação, por inexigibilidade, da empresa B3 S.A., se mostram suficientes e adequados, nos moldes da Lei 8.666, de 1993, para que a contratação direta aconteça, e que os produtos oferecidos pela contratada serão, de fato, diferenciados e trabalhados por quem tem expertise diferenciada no assunto, proporcionado, dessa forma eficiência ao processo de constituição de FII.”*

9. Com as devidas vênias da unidade técnica, não encontro nos autos evidência adequada e suficiente de que a empresa B3 S.A. detenha notória especialização na prestação de serviços de consultoria e auxílio à contratação de administrador de fundos de investimento imobiliário. O documento intitulado Estudo Preliminar (peça 24, pp. 4-17) não foi detidamente analisado durante a fiscalização. Sabe-se que a referida empresa é a única bolsa de valores mobiliários atuante no Brasil, mas isso, por si só, não faz dela necessariamente a opção mais vantajosa para o tipo de contratação desejada.

10. A Nota Técnica SEI nº 40915/2021/ME afirma que a B3 *“irá atuar auxiliando a SEDDM na elaboração dos documentos obrigatórios dos editais de pregão, incluindo a revisão dos critérios técnicos estabelecidos para seleção dos participantes, pois a B3 S.A. é a única empresa que pode fornecer tal tipo de informações por ser a única custodiante de Fundos de Investimentos Imobiliários do Brasil”* (peça 15, p. 12). Não está claro a quais informações a nota se refere, mas é pouco crível que a B3 possa fazer uso, para fins comerciais, de informações não públicas a que tem acesso na condição de custodiante dos fundos de investimento.

11. Mais adiante, a mesma nota relaciona diversas situações em que a administração pública tem se utilizado da assessoria especializada da B3 para seus processos licitatórios (peça 15, pp. 14-15). Não informa, no entanto, se as contratações se deram por meio de inexigibilidade de licitação. Não questiono a capacidade da B3 para a prestação dos serviços em questão, mas a avaliação quanto à conformidade da contratação direta precisa ser aprofundada pela unidade técnica, que deve analisar criteriosamente a presença dos três requisitos essenciais: que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do art. 13 da Lei de Licitações, que tenha natureza singular e que a empresa a ser contratada detenha notória especialização na prestação dos serviços desejados.

12. Portanto, deixo de me pronunciar, nesta oportunidade, acerca da conformidade da contratação direta da B3, a qual deverá ser avaliada pela SecexAdmin na próxima rodada do acompanhamento ou pela Selog em processo específico. Na ocasião, a unidade técnica deverá analisar detidamente, além dos requisitos para a inexigibilidade, a viabilidade jurídica do modelo de contrato defendido pela SEDDM, que não prevê contrapartida financeira da União, devendo a contratada remunerar-se mediante pagamento direto pelos licitantes vencedores.

13. Quanto às demais conclusões, não há o que retocar no parecer da unidade técnica. De fato, a magnitude do projeto de implementação dos FII demanda cuidadosa gestão de todos os riscos envolvidos, como preconiza o art. 17 do Decreto 9.203, de 2017.

14. Por fim, restituo os autos à SecexAdmin para que dê continuidade ao acompanhamento. Ante o exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2021.





JORGE OLIVEIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2702/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.059/2021-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Secretaria do Patrimônio da União; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Lucas Rocha Furtado (manifestação oral)
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação de Fundos de Investimento Imobiliário – FII para fins de desinvestimento de ativos imobiliários da União e acompanhar a utilização do Sistema de Concorrência Eletrônica para a venda de imóveis da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 41, inciso I, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. recomendar à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados que elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII como um todo, envolvendo as etapas de seleção de imóveis, publicação de portarias, contratação do administrador, integralização dos imóveis e gestão das cotas, considerando as experiências já existentes na Administração Pública;

9.2. encaminhar cópia desta decisão à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

9.3. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, para o prosseguimento da fiscalização.

## 10. Ata nº 45/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/11/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2702-45/21-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JORGE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício