



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005670

PROCESSO EXTERNO Nº: 012.6335.2025.0066248-47

ORIGEM: Polícia Civil do Estado da Bahia

INTERESSADO(A):

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-041-2025

Acolho, com as ressalvas consignadas no presente despacho, o Parecer nº PA-NSSP-321-2025, da lavra da Procuradora Céli Gomes Guimarães, chancelado pelo Despacho nº PA-NSSP-129-2025, subscrito pelo Procurador Assistente Carlos Augusto F. S. Ahringsmann, que tratou da possibilidade de pagamento de indenização substitutiva à realização de reformas nas hipóteses de devolução de imóveis alugados pelo Estado.

A matéria já foi objeto de diversos precedentes nesta Procuradoria Administrativa, inclusive com manifestação favorável desta Chefia, no bojo do processo SEI nº 009.0206.2019.0025994-16 (e-PA nº 2020.11.01.00002665), expediente em tramite na Casa Civil com minuta de decreto que dispõe sobre o procedimento a ser observado na contratação da locação de imóveis urbanos de terceiros, aprovada pela Exma. Procuradora Geral do Estado.

No tocante à matéria em específico, a referida minuta de decreto, em seu artigo 27, elencou os requisitos necessários para utilização alternativa do pagamento pretendido. Vejamos:

1- Os reparos poderão ser realizados pelo locador, desde que pactuado por termo escrito o pagamento da indenização correspondente, pelo locatário, com base no orçamento elaborado pela Administração, observadas as seguintes condicionantes:

1.1 – elaboração de laudo de avaliação, com registro fotográfico, do estado de conservação do imóvel;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

1.2 – realização do orçamento na forma do art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e de sua regulamentação;

1.3 – demonstração inequívoca de que a pactuação é mais conveniente e vantajosa para a Administração, considerando, entre outros, o custo que seria desembolsado com a permanência da ocupação durante o período da realização dos reparos;

1.4- concordância expressa do locador;

1.5- existência de declaração de disponibilidade orçamentaria para a realização da despesa;

1.6- previsão de quitação e conclusão do vínculo do contrato de locação com a realização do pagamento pactuado.

2- O orçamento referido no item 1, deverá:

2.1 – ser elaborado pela unidade administrativa incumbida regimentalmente da realização de obras e serviços de engenharia do órgão ou entidade responsável pelo contrato; e

2.2- estar acompanhado de anotação ou registro de responsabilidade técnica do responsável por sua elaboração.

Embora a referida minuta de decreto ainda não tenha sido publicada, o referido dispositivo já traça as condicionantes necessárias à realização, pelo locador, dos reparos que ficariam à cargo do Estado, **as quais devem ser observadas na situação dos autos.**

Ademais, conforme bem observado no Despacho nº PA-NSSP-129-2025, é imprescindível que, diante da possibilidade futura de devolução de um imóvel locado, a Administração já adote todas as providências destinadas a apurar os danos de sua responsabilidade, excluindo-se aqueles imputáveis ao locador, elaborar orçamentos e demais providências pertinentes à realização dos necessários reparos.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Reiteramos, outrossim, que a adoção de *“providências após a data marcada para devolução do imóvel ou somente após a inauguração de uma nova unidade policial pode gerar responsabilização para os gestores vinculados, pois a Administração ficará arcando com aluguéis e despesas correlatas até o fim das intervenções.”*

Considerando a necessária otimização da demanda e, ainda, a informação de existência de outros expedientes da mesma natureza, **confiro**, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Regimento aprovado pelo Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009, **caráter uniforme** ao Parecer nº PA-NSSP-321-2025, com os adendos materializados no Despacho nº PA-NSSP-129-2025 e no presente despacho, para realização reparos até o limite de valor fixado no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021 e até que sobrevenha o decreto que disporá sobre o procedimento a ser observado na contratação da locação de imóveis urbanos de terceiros.

Registro, ademais, que caberá aos setores técnicos competentes da Pasta Consulente a integral responsabilidade pelo atendimento de absolutamente todos os requisitos e recomendações que constam dos citados pronunciamentos, inclusive no que se refere à demonstração da correta instrução processual.

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis, inclusive para dar ciência à Exma. Procuradora Geral do Estado.

À PCBA, para ciência e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 03 DE OUTUBRO DE 2025

Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005670

PROCESSO EXTERNO Nº: 012.6335.2025.0066248-47

ORIGEM: Polícia Civil do Estado da Bahia

INTERESSADO(A): 'PCBA - Polícia Civil do Estado da Bahia'

DESPACHO Nº PA-NSSP-129-2025

Acolho, por seus próprios fundamentos, as conclusões do minudente Parecer nº PA-NSSP-321-2025, que tratou da possibilidade de indenização **substitutiva** de reformas, nas hipóteses de devolução de imóveis alugados pela Administração.

A questão já fora objeto de inúmeros precedentes nesta Procuradoria Administrativa, inclusive, com manifestação da Chefia da Procuradoria Administrativa. Com a vigência da Lei nº 14.133/21, a questão voltou a ser objeto de debates e chegou-se a entender pela impossibilidade da indenização em razão de falta de previsão legal. A questão será definitivamente resolvida quando for editado decreto estadual sobre a matéria (que está em análise, mas ainda não editado).

Ressalto, como o fez o próprio parecer, que a indenização aqui tratada é SUBSTITUTIVA/SUBSIDIÁRIA, ou seja, a reforma das unidades deve ser adotada como regra e afastada mediante a demonstração de preenchimento de **todas** as condições apontadas no Parecer nº PA-NSSP-321-2025.

O pagamento de valores em desacordo com qualquer dos parâmetros traçados, especialmente em relação à vantajosidade econômica, implicará em instauração de procedimento para apuração de responsabilidade.

Imperioso que diante da possibilidade futura de devolução de um imóvel alugado, a Administração já adote todas as providências prévias possíveis, tais como apuração dos danos de sua responsabilidade (EXCLUÍDOS OS DE RESPONSABILIDADE DO LOCADOR), elaboração de orçamentos, contato com o proprietário e eventualmente até mesmo a realização de procedimento licitatório (ou contratação direta por dispensa) para realização dos reparos, que devem começar **IMEDIATAMENTE** após a desocupação do imóvel.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

O fato de começar a adotar providências APÓS a data marcada para a devolução do imóvel ou somente APÓS a inauguração de uma nova unidade policial pode também gerar responsabilização para os gestores vinculados. Isto porque a Administração ficará arcando com mais alugueis e despesas correlatas até o fim das intervenções.

Assim sendo, até que se tenha regulamentação estadual, desde que observadas TODAS AS CONDICIONANTES do Parecer PA-NSSP-321-2025, entendo possível a indenização substitutiva das reformas quando da devolução de imóveis alugados.

Com tais considerações, em virtude da questão abordada no presente despacho, considerando a notícia de existência de diversos casos em situação idêntica (que se repetem no âmbito da Polícia Militar) e em virtude da necessidade de uniformização da matéria, encaminho os autos à i. Chefia desta Procuradoria Administrativa

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 29 DE SETEMBRO DE 2025

**Carlos Augusto Ferreira Santos Ahringsmann
Procurador Assistente**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005670

PROCESSO EXTERNO Nº: 012.6335.2025.0066248-47

ORIGEM: Polícia Civil do Estado da Bahia

INTERESSADO(A): 'PCBA - Polícia Civil do Estado da Bahia'

PARECER Nº PA-NSSP-321-2025

BEM DE TERCEIROS. CONSULTA.

Contrato de locação não residencial. Necessidade de reparos no imóvel para devolução ao proprietário. Natureza jurídica do pagamento. Considerações sobre as espécies de intervenção. Precedentes.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Polícia Civil da Bahia, no tocante à possibilidade de realização de **pagamento substitutivo à execução dos serviços de reparo** no imóvel situado na Rua Antônio Jardim, nº 32, Centro, Município de Wagner, objeto do **Contrato de Locação nº 014/2019**, cujo encerramento se faz necessário, visto que o novo imóvel sede da Delegacia Territorial já foi entregue.

No documento nº 00122927552 consta que foi comunicado pela Polícia Civil o interesse na **devolução do imóvel**, em 10 de junho de 2025, por meio de contato com a Delegada de Polícia Titular da Delegacia Territorial de Wagner, considerando que a nova sede foi inaugurada em abril/2025. A cláusula sétima do Contrato de Locação disciplina que deve o locatário restituir o imóvel, quando finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes de seu uso normal. A Polícia Civil ainda não procedeu com a devolução formal do imóvel e entrega das chaves ao proprietário.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Coordenação de Obras/DEPAF da PCBA apresentou planilha orçamentária estimativa dos serviços no valor de **R\$ 9.692,26** (documento nº 00121122601), já considerando um deságio técnico de R\$ 1.933,79. O locador se manifesta pela aceitação do valor de R\$ 10.000,00 (documento nº 00122829784).

A Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física – CEIRF/SSP recebeu o processo para realizar vistoria técnica, com vistas à realização das manutenções não estruturais necessárias. Alegou, porém, impossibilidade para a execução das manutenções por falta de dotação orçamentária, restando o DEPIN prejudicado em prosseguir com a manutenção do imóvel.

O processo vem à PGE com consulta sobre: 1) a possibilidade jurídica de celebração de Termo de Reconhecimento de Débito em favor do locador, no âmbito do Contrato nº 014/2019 e eventuais contratos correlatos (parecer sistêmico); 2) a viabilidade de conversão da obrigação de reforma em indenização; 3) a regularidade da formalização do acordo de indenização, inclusive quanto à proposta de valor apresentada pelo locador; 4) as providências administrativas cabíveis à formalização da devolução do imóvel, com a respectiva baixa contábil e entrega das chaves.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

À luz do artigo 140 da Constituição do Estado da Bahia e do art. 2º, inciso I da Lei Complementar estadual nº 34/2009 (Lei Orgânica da PGE), o presente opinativo materializa manifestação sob o enfoque exclusivamente jurídico, não competindo a este Órgão adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos e respectivas escolhas, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

O presente opinativo tem como base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, restringindo-se à consulta formulada pela PCBA especialmente quanto à realização/pagamento de reparos decorrentes do Contrato de Locação nº 019/2019, não alcançando os processos que originaram o contrato e/ou eventuais termos aditivos e/ou apostilamentos pretéritos.

O pronunciamento jurídico não possui caráter vinculativo, competindo à autoridade assessorada avaliar a real dimensão de risco e a necessidade de se adotar, ou



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

não, a(s) precaução(ões) recomendada(s), de modo que o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos promovidos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Além disso, a presunção, no particular, é de que as informações e especificações contidas no processo referido tenham sido regularmente aferidas e determinadas pelo(s) setor(es) legalmente competente(s) da Consulente, com base em parâmetros técnicos objetivos dirigidos à melhor consecução do interesse público. Não é papel da PGE, ademais, exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências

MÉRITO

Como se sabe, os contratos de locação em que a Administração Pública atua como locatária são tidos como contratos de Direito Privado da Administração, e, portanto, são regidos por normas predominantemente de Direito Privado, obedecendo-se as regras estabelecidas no Código Civil e na Lei Federal nº 8.245/1991, alterada pela Lei Federal nº 12.112/2009.

Essa submissão às normas de Direito Privado não afasta de forma absoluta as de Direito Público, sendo, ao contrário, impositivamente aplicáveis algumas regras publicísticas, a exemplo das que regulam a necessidade de formalização de processo de dispensa de licitação, bem como, e principalmente, dos princípios básicos inerentes a toda a Administração Pública, previstos na norma constitucional, a saber: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Quanto ao tema da consulta formulada pela PCBA, cabe esclarecer que já foi objeto de enfrentamento anterior pelo Parecer Nº PA-NLC-700-2023, de lavra da i. Procuradora do Estado, Mariana Caribé de Almeida, o qual reiterou precedentes deste Núcleo Setorial junto à Secretaria de Segurança Pública, cujas considerações serão reproduzidas a seguir.

De logo, atente-se para o disposto na Lei Federal nº 8.245/1991:

Art. 22. O locador [proprietário] é obrigado a:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

(...)

X - pagar as **despesas extraordinárias** de condomínio.

(...)

Parágrafo único. Por despesas extraordinárias de condomínio se entendem aquelas que não se refiram aos gastos rotineiros de manutenção do edifício, especialmente:

- (1) obras de reformas ou acréscimos que interessem à estrutura integral do imóvel;**
- (2) pintura das fachadas, empenas, poços de aeração e iluminação, bem como das esquadrias externas;**
- (3) obras destinadas a repor as condições de habitabilidade do edifício;**
- (4) indenizações trabalhistas e previdenciárias pela dispensa de empregados, ocorridas em data anterior ao início da locação;**
- (5) instalação de equipamento de segurança e de incêndio, de telefonia, de intercomunicação, de esporte e de lazer;**
- (6) despesas de decoração e paisagismo nas partes de uso comum;**
- (7) constituição de fundo de reserva.**

Art. 23. O locatário [Estado] é obrigado a:

(...)

III - restituir o imóvel, finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do seu uso normal;

(...)

VIII - pagar as despesas de telefone e de consumo de força, luz e gás, água e esgoto;

(...)

XII - pagar as despesas ordinárias de condomínio.

§ 1º Por despesas ordinárias de condomínio se entendem as necessárias à administração respectiva, especialmente: ...”

(destaques acrescidos)

Portanto, eventuais problemas estruturais e desgastes ocasionados pelo uso regular do imóvel, desde que não resultem de mau uso por parte da PCBA, são de responsabilidade do proprietário.

Ainda conforme a norma, as despesas comuns e rotineiras são de responsabilidade do locatário, enquanto os custos relacionados a melhorias ou manutenções extraordinárias devem ser arcados pelo locador/proprietário.

A mesma lei em comento determina que, se o locatário realizar no imóvel intervenções que se destinem a sua conservação (benfeitorias necessárias), deve ser indenizado pelo proprietário e, na hipótese de não pagamento, pode até mesmo exercer direito de retenção do imóvel. Observe-se:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Art. 35. Salvo expressa disposição contratual em contrário, as **benfeitorias necessárias** introduzidas pelo locatário, **ainda que não autorizadas pelo locador**, bem como as úteis, desde que autorizadas, **serão indenizáveis e permitem o exercício do direito de retenção.** (destaques acrescidos)

O contrato celebrado no ano de 2019 trata do tema:

CLAUSULA SEXTA – RESPONSABILIDADE

O LOCATÁRIO deverá manter o imóvel em boas condições de limpeza e conservação, para restituí-lo quando findo ou rescindido o contrato, no estado em que o recebeu, salvo as modificações e as obras regularmente autorizadas e as deteriorações decorrentes do uso normal do imóvel, conforme termo de vistoria no ato de recebimento, anexado ao presente Contrato.

CLÁUSULA SÉTIMA – REPAROS E BENFEITORIAS

O LOCATÁRIO obriga-se a:

1. bem conservar o imóvel locado e a realizar nele, por sua conta, as obras de reparação dos estragos a que der causa, desde que não provenientes de seu uso normal;
2. restituí-lo, quando finda a locação, no estado em que recebeu, salvo as deteriorações decorrentes de seu uso normal.

Parágrafo Primeiro - Obriga-se o LOCADOR a executar no imóvel locado as reparações de que venha o mesmo a necessitar, que não constituam encargo do LOCATÁRIO, nos termos da alínea “a” do caput desta Cláusula.

Parágrafo Segundo - O LOCATÁRIO poderá realizar obras de adaptação ou reforma no imóvel ora locado, caracterizadas como acessões ou benfeitorias necessárias ou úteis, com vistas à sua utilização, independente de notificação ou manifestação prévia do LOCADOR, sendo-lhe facultado levantar, a qualquer tempo, aquelas cuja retirada se possa fazer sem afetar a estrutura e o funcionamento do imóvel.

Parágrafo Terceiro - Na impossibilidade de levantamento das acessões ou benfeitorias realizadas pelo LOCATÁRIO é devida a sua indenização, pelo LOCADOR, a ser efetivada mediante compensação nos aluguéis ainda no curso do presente contrato.

Parágrafo Quarto - Na hipótese de não realização da compensação mencionada no parágrafo anterior, fica assegurado ao LOCATÁRIO o exercício do direito de retenção, até a efetiva indenização pelo LOCADOR, das acessões ou benfeitorias no imóvel.

Parágrafo Quinto - As benfeitorias voluptuárias serão indenizadas pelo LOCADOR, quando por ele previamente autorizadas.

Parágrafo Sexto - Finda a locação, será promovida vistoria no imóvel, de modo



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a verificar o seu estado de conservação e as alterações efetuadas pelo LOCATÁRIO, sua natureza e possibilidade de levantamento, necessidade de reparos de danos excedentes dos desgastes resultantes do uso normal indenizações e compensações não enquadradas nos parágrafos anteriores, devendo o respectivo laudo ser instruído com fotos de todo o imóvel e assinado pelos contratantes.

A par da previsão legal antes transcrita, tem-se que é possível a realização de benfeitorias necessárias ou serviços estruturais para a preservação do imóvel, mesmo sem a prévia autorização do proprietário. Fica claro que, nesse caso, as intervenções devem ser executadas ou custeadas pelo proprietário do imóvel, ou seja, pelo locador.

Portanto, de acordo com o regime legal estabelecido pela Lei nº 8.245/1991, **ao término da locação, a Administração deve devolver o imóvel ao locador nas mesmas condições de uso em que foi recebido, excetuando-se os desgastes naturais decorrentes do uso habitual** (art. 23, inciso III).

Assim, é responsabilidade da PCBA custear as intervenções destinadas a reparar eventuais danos a que tenha causado, exceto aqueles decorrentes do desgaste natural. Por outro lado, não é obrigação da PCBA realizar reparos estruturais ou benfeitorias necessárias, que são de responsabilidade do locador/proprietário.

Necessário, então, que se promova o **confronto das condições do imóvel no início e no final da locação**. A determinação sobre “quais reparos o locador terá direito” está diretamente relacionada ao tipo das intervenções a serem realizadas. Essa análise deve ser conduzida pelo **setor técnico competente da PCBA**, em conformidade com o que foi exposto anteriormente.

Assim sendo, a equipe técnica competente da PCBA deve analisar e ponderar as orientações aqui realizadas, a fim de concluir se é sua a obrigação de realizar reformas no imóvel devido à necessidade de devolvê-lo nas mesmas condições em que foi recebido, **excetuando-se danos decorrentes do uso habitual**.

Na hipótese de a equipe concluir pela necessidade de realização desses serviços, deve realizar a reforma mediante a contratação de empresa especializada, na forma da Lei Federal nº 14.133/2021.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Alternativa a essa medida é o pagamento de indenização, o qual foi analisado no Parecer PA-NSSP-037-2023 (processo EPA nº 2023.2.01.00000726; SEI 030.13233.2022.0088141-66) da minha lavra, com base em precedentes deste Núcleo Setorial da Segurança Pública:

(...)

Eis aí a origem da obrigação de devolver o imóvel ao locador no estado em que o recebeu, que, aliás, está presente no contrato assinado, nos manuais invocados pela Polícia Militar e também no modelo de contrato adotado pelo Estado da Bahia e previsto no Decreto estadual nº 9.440/2005.

Feito o registro, e concordando com já mencionado precedente, cujas ideias e palavras seguem aqui delineadas e reiteradas, afirmo também o meu entendimento pela possibilidade, em tese, do **pagamento da indenização substitutiva à realização de reformas** nas hipóteses de devolução de imóveis locados de terceiros, pelo Poder Público.

Com efeito, é muito comum que ao desocupar imóveis locados de particulares a Administração ainda permaneça na posse do imóvel até que providencie as reformas necessárias à recomposição do estado do bem. Nesta hipótese, a Administração paga pela locação (e despesas consectárias como água e energia), realiza, se não for o caso de uma dispensa pelo valor, por exemplo, um procedimento licitatório e paga pelas reformas necessárias à recuperação do bem. Em outras palavras, além de arcar com os custos da locação e com o trabalho de administrar a realização das reformas, a Administração acresce às suas despesas, ainda, custos inerentes à burocracia que a cerca.

Aquiesço com o entendimento de que se trata de uma **POSSIBILIDADE/FACULDADE – e não obrigatoriedade**, o pagamento de indenização como substitutivo da realização de reformas no imóvel desocupado. Trata-se, de fato, de uma solução que além de mais célere, amolda-se aos princípios administrativos da economicidade e da eficiência, desde que observadas algumas cautelas.

Assim é que o **pagamento da indenização substitutiva não pode ocorrer de forma aleatória**, mas ao contrário, depende do preenchimento de alguns requisitos. Não por outra razão o Estado do Paraná e o Distrito Federal elaboraram manuais para disciplinar a questão.

Nesta linha, o **primeiro ponto** elencado no precedente, e que merece destaque, refere-se ao fato de que o pagamento da indenização substitutiva das reformas é **uma FACULDADE da Administração**. Desta forma, o primeiro aspecto a ser justificado é a opção pelo pagamento da indenização. **O gestor responsável deve sempre declinar quais as razões que o conduziram à decisão pelo pagamento ao invés da realização dos reparos.**

Ligado a este aspecto está o **segundo requisito** a ser preenchido, qual seja, a



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

VANTAJOSIDADE econômica da opção. É necessário demonstrar que economicamente é mais interessante para o Estado pagar determinada quantia a título de indenização do que realizar os reparos necessários, inclusive, arcando com os alugueis dos períodos em que estes serão realizados.

Como desdobramento deste ponto, é imperioso que a Administração **fique atenta para o fato de que somente tem a obrigação legal e contratual de realizar os reparos que NÃO tenham sido decorrentes do uso normal da coisa.** Desgastes naturais do uso são aqueles que acontecem ao longo do uso cotidiano, guardando relação direta com o próprio tempo da locação, com a durabilidade de materiais, não sendo considerado nesta condição o desgaste decorrente de uso indevido ou incorreto (podem ser exemplos de desgastes pelo mau uso: portas e janelas quebradas; podem ser exemplos de desgaste decorrentes de uso normal: pisos desgastados, pequenos arranhões em móveis e metais, dentre inúmeros outros que devem ser analisados caso a caso pela unidade, de modo que não faça constar como sua, uma responsabilidade que deveria ser do locador/proprietário).

Estabelecida tal premissa, deve-se estimar os custos da reforma. Para tal fim, deve a Administração providenciar a elaboração de orçamento nos mesmos moldes utilizados para as planilhas de custos que compõem os processos licitatórios. Este consiste no **terceiro aspecto** de observância obrigatória: **orçamento elaborado pela Administração, nos moldes feitos para licitações ou contratações diretas.**

Elaborado o orçamento pela Administração, é necessário que o **valor a ser pago ao locador sofra algum tipo de deságio**, posto que tais valores são apenas estimados e seriam, em tese, objeto de disputa em eventual certame. Isto é, se não houvesse algum tipo de deságio, muito provavelmente a vantajosidade econômica não se faria evidente. **O deságio, portanto, é a quarta condição a ser preenchida.**

Por fim, em que pese o pagamento pela via indenizatória seja uma faculdade da Administração, é necessário também, como **quinta condição**, que exista **expressa aceitação do locador.**

No presente caso concreto, constata-se que a opção feita pela Administração foi pela via indenizatória, tendo sido esta consulta submetida à PGE.

Portanto, poderá a PMBA realizar o pagamento pela via indenizatória, desde que presentes os seguintes requisitos/elementos:

- (1) opção da Administração;
- (2) vantajosidade econômica aferida a partir de orçamentos próprios, que devem ser **elaborados pela Administração** e devem restringir-se às intervenções que não tenham sido causadas pelo uso comum/normal do imóvel e não sejam de responsabilidade de seu proprietário, com a aplicação de deságio ao valor alcançado;
- (3) aquiescência do locador;
- (4) comprovação da propriedade do imóvel, de forma que a Polícia Militar tenha a certeza de que está realizando o pagamento ao credor correto, sendo imprescindível que seja demonstrado quem é o destinatário do crédito.

Pelas razões supra elencadas, considerando que não houve ainda alteração do



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Decreto estadual nº 9.440/2005, conforme sugerido por esta PGE, e considerando, ainda, a aprovação superior da manifestação exarada no Processo SEI nº **030.2632.2018.0006479- 58**, entendo possível, especificamente no presente caso, o pagamento da indenização substitutiva.

O tema foi também debatido no âmbito do Processo SEI nº 009.0206.2019.0025994-16 / E-PA nº 2020.11.01.00002665, em que foi proferido o Parecer nº PA-NLC-830-2024, da lavra da i. Procuradora do Estado, Mariana Tannus. Confira-se:

De logo, cumpre frisar que o citado dispositivo foi inserido na minuta em tela com base em precedentes desta Casa, em especial o **PARECER N:000412/2019** (processo n. 03026322018000647958; pge.net n. 2019.02.000014) , da lavra do i. Procurador Carlos Augusto Ferreira Santos Ahringsmann , acolhido pela Procuradora Assistente Maria do Carmo Freaza e a então Procuradora Chefe Bárbara Camardelli, que, inclusive, sugeriu alteração normativa relativa a locações.

Por oportuno, transcrevo partes do referido Parecer:

“Feito o registro, de pronto, adianto o meu entendimento pela possibilidade, em tese, do pagamento da indenização substitutiva à realização de reformas nas hipóteses de devolução de imóveis locados de terceiros, pelo poder público.

(...)

Nesta hipótese a Administração paga pela locação (e despesas consectárias como água e energia), realiza, se não for o caso de uma dispensa pelo valor, por exemplo, um procedimento licitatório e paga pelas reformas necessárias à recuperação do bem. Em outras palavras, além de arcar com os custos da locação e com o trabalho de administrar a realização das reformas, a Administração acresce às suas despesas, ainda, custos inerentes à burocracia que a cerca.

Na mesma esteira dos “manuais” acostados aos autos, entendo que a POSSIBILIDADE/FACULDADE e não obrigatoriedade - do pagamento de indenização como substitutivo da realização de reformas no imóvel desocupado é uma solução que além de mais célere e simples, amolda-se com perfeição aos princípios administrativos da economicidade e da eficiência. Isto porque, como será abaixo explanado, o valor da indenização deverá ser sempre menor do que aquele que a Administração gastaria para realizar todas as reformas necessárias. Em segundo lugar, é muito mais fácil e rápido realizar um pagamento do que fiscalizar a realização de uma reforma.

(...)

Além dos princípios administrativos da economicidade e da eficiência invocados no Parecer supra transcrito, tanto a Lei federal de Locação (n. 8.245/1991) quanto a Lei federal n. 14.133/2021 dão respaldo jurídico para a solução de controvérsia entre locador e locatário através do pagamento de indenização tratado no §2º do art. 27.

O Enunciado 8 do Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – FONACON esclareceu que “[a] não repetição pela Lei Federal nº14.133/2021 do art. 62, §3o, inciso 1, da Lei Federal nº 8.666/1993 **não extinguiu a figura dos contratos privados da**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administração Pública, tais como os contratos de seguro, de financiamento e de locação em que o poder público seja locatário, regidos com maior intensidade pelo direito privado” (grifei).

Se, de um lado, não há dúvida que um locatário privado pode indenizar pelo descumprimento da obrigação de reparar os danos excedentes aos desgastes resultantes do uso normal; essa alternativa para o inquilino público pode ter fundamento nos arts. 151 e 153 da Lei federal n.14.133/2021:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

...

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

No caso do contrato de locação, há a obrigação contratual de o locatário reparar os danos no imóvel que forem excedentes aos desgastes resultantes do uso normal. Na hipótese de não atendimento a essa obrigação contratual, abrem-se duas alternativas: o órgão público repara o imóvel (licitação ou dispensa) ou procede o pagamento de indenização substitutiva.

Não aceitar essa alternativa de pagamento de indenização substitutiva implica em grandes prejuízos ao Estado e ao locador: o Estado desocupa o imóvel, tem de deflagrar processo para contratar uma empresa que fará a reparação do bem, procede a contratação da empresa e somente após a conclusão de todas essas etapas devolve o bem ao seu dono. Não raras vezes o Estado paga o valor do aluguel por meses durante a tramitação do processo de contratação e do reparo do imóvel.

Por sua vez, o locador tem de aguardar a conclusão desse processo, sem poder dispor do imóvel, sendo obrigado a aceitar que o seu bem sofra interferências por empresa que não escolheu.

Ademais, entendo que a possibilidade de indenização prevista no decreto de locações também pode ser fundamentada na Lei estadual n. 12.209/2011, que dispõe sobre o processo administrativo, no âmbito da Administração direta e das entidades da Administração indireta, regidas pelo regime de direito público, do Estado da Bahia, e dá outras providências.

O seu Capítulo IV (Do processo de reparação de danos), na sua Seção I, rege os processos de reparação de danos patrimoniais causados pela Administração a terceiros, e pelo administrado ao erário.

De acordo com o art. 138, “[a] tutela ressarcitória será adimplida preferencialmente mediante obrigação de fazer ou não fazer, destinada à reconstituição do patrimônio ofendido pelo ato lesivo ou obtenção de resultado equivalente, com prévia manifestação do órgão jurídico, observadas as



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

orientações administrativas uniformes”.

Em seguida, o art. 139 prescreve que:

Art. 139 - O ressarcimento mediante prestação pecuniária pressupõe que o dano seja passível de apuração objetiva.

§ 1º - Na determinação dos valores em razão de perda, avarias ou deterioração de bem, deverão ser utilizados critérios de aferição de preço de mercado, preferencialmente através cotação com fornecedores e consulta ao registro de preços, da forma prevista em regulamento.

§ 2º - Excepcionalmente, quando não for possível a determinação dos valores na forma prevista no parágrafo anterior, a Administração poderá determinar a realização de perícia.

§ 3º - O órgão jurídico competente deverá se manifestar previamente sobre o adimplemento da prestação pecuniária.

No caso específico do contrato de locação, para a obrigação de reparos que não tenham sido decorrentes do uso normal do imóvel, o decreto específico tratará da matéria, elencando condicionantes para o pagamento de indenização substitutiva, quais sejam:

I - seja demonstrado, pelo locatário, que a via indenizatória, sob o aspecto econômico, é mais conveniente e vantajosa do que a realização dos reparos necessários, considerando-se todos os custos decorrentes da continuidade da utilização do imóvel pela Administração, durante o período de realização da obra ou serviços;

II - seja aplicado o percentual de desconto de 20% sobre os valores estimados, identificados em planilha orçamentária elaborada pelo locatário, para a realização da obra ou serviços necessários;

III - haja concordância expressa do locador.

Com efeito, o artigo estabelece parâmetros objetivos que viabilizam o pagamento de indenização substitutiva e o percentual de desconto, sem necessidade de abertura de PRD – Processo de Reparação de Danos, atentando-se para a preferência de “realizar reparos que não tenham sido decorrentes do uso normal do imóvel, devendo quantificar os respectivos custos, mediante a orçamentação usualmente adotada para a realização de obras e serviços de engenharia”, em sintonia com o art. 138 da Lei n. 12.209/2011, sendo-lhe facultado o pagamento de indenização substitutiva ao locador, desde que observadas condicionantes que estão de acordo com art. 139 da Lei n. 12.209/2011.

A meu sentir, previsões nesse sentido atendem, ao fim e ao cabo, aos princípios administrativos da economicidade e da eficiência.

O referido parecer foi chancelado pelo i. Procurador Chefe da Procuradoria Administrativa, especialmente no que tange à **possibilidade de indenização ao locador para reparo no imóvel**: “No particular, adiro à possibilidade de indenização ao locador para reparos no imóvel desocupado, desde que observadas as normas aplicáveis e os precedentes da Procuradoria Geral do Estado (...)”.

Sendo assim, é possível, diante das circunstâncias, que a PCBA opte por,



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

ao invés de realizar procedimento para a contratação de empresa especializada na realização dos possíveis reparos, **justificar a decisão de arcar com uma indenização correspondente ao valor necessário para restaurar as condições iniciais, na forma estabelecida nos Pareceres acima transcritos.**

Nesse caso, o **pagamento terá caráter indenizatório**, exigindo a adoção do procedimento apropriado para pagamentos dessa natureza.

É fundamental ter cuidado na definição do valor a ser pago ao locador e na **comprovação de que essa alternativa é mais vantajosa** em comparação à execução direta dos reparos pela Administração para restabelecer o estado original do imóvel.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que cabe à PCBA, levando em conta as vistorias inicial e final, classificar a **natureza dos reparos** que se pretende realizar no imóvel.

Em se tratando de **reparos estruturais ou benfeitorias necessárias, são de responsabilidade do locador/proprietário.**

Por outro lado, **se as intervenções forem destinadas a reparar danos excedentes aos desgastes resultantes do uso normal, a PCBA deve arcar com os custos correspondentes.** Neste caso, a PCBA deve adotar as providências para a realização dos reparos de uma das seguintes formas:

a) mediante a **contratação de empresa especializada**, na forma da Lei Federal n.º 14.133/2021 (licitação ou contratação direta, devidamente justificada – ambas em processo próprio); ou

b) por **pagamento de indenização substitutiva**, desde que presentes os seguintes requisitos/elementos:

b.I) opção (**justificada**) da Administração;

b.II) **vantajosidade econômica** aferida a partir de **orçamentos próprios**, que devem ser elaborados pela Administração (área técnica) e devem restringir-se às intervenções que não tenham sido causadas pelo uso



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

comum/normal do imóvel e não sejam de responsabilidade de seu proprietário, com a aplicação de deságio ao valor alcançado;

b.III) aquiescência do locador;

b.IV) comprovação da propriedade do imóvel, de forma que a PCBA tenha a certeza de que está realizando o pagamento ao credor correto, sendo imprescindível que seja demonstrado quem é o destinatário do crédito.

A possibilidade subsidiária de indenização substitutiva, portanto, será possível se o proprietário acenar com o seu aceite, aplicando-se à planilha constante dos autos o deságio médio das licitações de obras e serviços de engenharia realizadas pela PCBA. Deverá a PCBA contactar o proprietário para a aplicação do referido desconto.

Diferentemente do que ocorre entre particulares, a Administração não pode negociar livremente os contratos e ajustes que celebra, não pode fazer ou aceitar propostas que entenda justas ou razoáveis, sem que estas obedeçam a critérios objetivos e aplicáveis a todas as situações similares. Não por outra razão, as contratações de bens e serviços da Administração são realizadas por meio de processos licitatórios e as vendas de imóveis por meio leilões públicos.

As indenizações substitutivas (que constituem exceção) devem obedecer a parâmetros fixos e aplicáveis a todas as situações idênticas. No presente caso, repita-se, este parâmetro é o valor da planilha base da licitação para os reparos **com incidência de deságio** correspondente à média dos descontos obtidos nos certames realizados para objeto similar, até que sobrevenha normativa estadual indicativa de percentual específico para este deságio.

Por fim, em havendo pagamento de aluguéis posteriores à data de desocupação do imóvel, é importante que a Polícia Civil justifique as causas que geraram esta necessidade. Tais razões devem ser apreciadas pelo gestor responsável pela contratação e que será também responsável pela decisão de admitir ou não as justificativas apresentadas.

Se não houver razão justificante para o pagamento de eventuais valores, estará caracterizado o prejuízo ao erário e, em consequência, será necessário instaurar um procedimento para apurar detalhadamente quais foram as condutas ou omissões geradoras do prejuízo, seu montante total e quem deve por ele responder.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

É imperioso registrar que, PARA TODOS OS CASOS de imóveis que sejam objeto de locação, deve a Administração atuar com a devida cautela, de modo a evitar o que ocorreu na situação apresentada: construção e entrega do novo imóvel sem prévio planejamento e sem a devida formalização para encerramento do contrato locatício.

Em suma, a PCBA pode realizar a indenização substitutiva, pagando-se com base no valor aferido pela competente área técnica, após aplicação do deságio aqui mencionado. Deve observar todos os requisitos elencados neste opinativo e, assim, gerenciar junto ao proprietário a assinatura do Termo de Reconhecimento de Débito, no qual constará cláusula de quitação total e entrega das chaves.

Em havendo divergências e não se alcançando a negociação, deve a PCBA providenciar a realização dos serviços necessários para devolução do bem. Após, em havendo recusa de recebimento do imóvel, pode-se avaliar uma possível propositura de Ação de Consignação em Pagamento e entrega das chaves em juízo, se for o caso.

Considerando a informação de que há diversos contratos de locação em situação similar, submeto o Parecer ao Procurador Assistente deste Nssp para que avalie o possível encaminhamento à Chefia para atribuição de efeito uniforme.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 25 DE SETEMBRO DE 2025

**Céli Conceição Gomes Guimarães
Procuradora do Estado**