

NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA – SETCI/CGM Nº 01/2016

TEOR: O Laudo de Vistoria e sua importância para a locação de imóveis em que a Administração pública figura como Locatária

INTRODUÇÃO:

É sabido que o Poder Público necessita, em algumas situações, *locar imóveis de particulares*, para atendimento das suas finalidades precípuas, instalando seus próprios órgãos ou mesmo para prestação de serviços de interesse público. Contudo, importante ressaltar que os contratos firmados entre a Administração Pública e particulares possuem algumas peculiaridades, conforme se verá adiante.

Os contratos administrativos regem-se pela Lei nº 8.666/93, pelas cláusulas dos contratos, pelos preceitos de direito público e subsidiariamente pela teoria geral dos contratos e *as disposições de direito privado*¹.

A **locação de imóveis** é disciplinada pela Lei nº 8.245/1991 com modificações introduzidas pela Lei nº 12.112/2009, conhecida como Lei do Inquilinato. Entretanto, adverte o doutrinador Celso Ribeiro Bastos que, mesmo sendo predominantemente regulados pelo direito civil, os contratos realizados pela Administração devem atentar, na medida do possível, as regras previstas na Lei das Licitações. Fato este, que se extrai do disposto no artigo 62, § 3º, da Lei de Licitações *in verbis*:

Art. 62...

§ 3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55, 58, 59, 60 e 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I – aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado.

¹ Art. 54 da Lei nº 8.666/93.

A esse respeito também leciona Maria Sílvia Zanella di Pietro que, ao empregar a expressão "no que couber", o art. 65, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 confere à Administração a prerrogativa de apreciar a conveniência e a oportunidade do emprego de algumas cláusulas exorbitantes nos contratos de direito privado da Administração.

Nesse sentido, para melhor interpretação do dispositivo acima citado, trazemos à colação o **Acórdão Nº 600/2015 - TCU – Plenário** que assim dispõe:

“3.27 No entanto, como salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 24ª ed., Atlas, p. 263), a sujeição dos contratos de direito privado da Administração às normas de direito público é apenas parcial, e deve se dar naquilo que for compatível com as regras do direito privado que disciplinam estes contratos: Houve, no entanto, uma evidente intenção do legislador de publicizar parcialmente os contratos de direito privado celebrados pela Administração; é o que decorre do artigo 62, § 3º, que manda aplicar o disposto nos artigos 55 e 58 a 61 e demais normas gerais, no que couber:

- 1. aos contratos de seguro, de financiamento, de locação, em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por normas de direito privado;*
- 2. aos contratos em que a administração for parte, como usuária de serviço público.*

Dentre as normas que o dispositivo manda aplicar a todos esses contratos, consta a do artigo 58, que é precisamente o que consagra algumas cláusulas exorbitantes, próprias dos contratos administrativos, como os poderes de alteração e rescisão unilateral, de fiscalização e de aplicação de sanções. Essa publicização ou aplicação das normas gerais da Lei 8.666 é apenas parcial, pois somente se fará no que for compatível com as regras do direito privado que disciplinam tais contratos; essa conclusão decorre da própria redação do dispositivo, que fala em contratos regidos "predominantemente por normas de direito privado".

Em suma, restará ao administrador e ao particular, com relação aos contratos de locação, onde figura como locatária a Administração Pública, fazer com que suas cláusulas encontrem o equilíbrio entre os dois regimes, uma vez que, apesar de tal contratação ser regida preponderantemente por normas civis, o interesse público estará sempre em primeiro plano, conferindo prerrogativas ao ente governamental, ora contratante, que poderá modificar, rescindir unilateralmente e fiscalizar a execução de tal contrato, além de aplicar sanções administrativas pelo seu descumprimento.

OBJETIVO:

A presente Nota de Orientação Técnica tem por objetivo estabelecer orientações quanto à formalização do contrato de locação em que o Poder Público figura como Locatário, em especial, à **essencialidade do Laudo de Vistoria inicial e final do imóvel locado**, por ser o documento hábil a caracterizar, com detalhe e rigor técnico, as reais condições do imóvel no início e fim da locação, minimizando conflitos entre o Locador (particular) e o Locatário na devolução do imóvel.

DEVERES DO LOCADOR E DO LOCATÁRIO:

A Lei do Inquilinato disciplina as locações de imóveis urbanos (art. 1º), bem como os procedimentos concernentes a elas. A mesma estabelece, em seus artigos 22 e 23, os deveres do locador e do locatário, respectivamente.

Assim, é de crucial importância o exame de alguns incisos desses dispositivos legais, por terem estrita relação com o tema da presente orientação, uma vez que são obrigações legais que responsabilizam as partes na relação locatícia.

Preceitua, com efeito, o **art. 22**, as obrigações legais do locador, como deveres a ele impostos, *in verbis*:

“Art. 22. O locador é obrigado a:

...
IV - responder pelos vícios ou defeitos anteriores à locação;

Neste inciso, o verbo utilizado, ou seja, “responder”, confere amplitude ilimitada à obrigação imposta ao locador por quaisquer vícios ou defeitos anteriores à locação. Constatado o defeito, tanto faz ser oculto ou aparente, o locatário poderá optar pela dissolução do contrato e pleitear indenização, ou pedir redução proporcional do preço do aluguel².

O inciso V do mesmo artigo dispõe ainda como dever do locador:

V - fornecer ao locatário, caso este solicite, descrição minuciosa do estado do imóvel, quando de sua entrega, com expressa referência aos eventuais defeitos existentes.

² Lei do Inquilinato comentada. EMDOC São Paulo.

Aqui é imperativo frisar que, quando não existe um Laudo de Vistoria inicial, são frequentes os desentendimentos entre Locador e Locatário no momento da devolução do imóvel, por ser este, o documento que assegura os direitos legais de ambas as partes. A função do Laudo é retratar a real condição em que o imóvel foi entregue para o Locatário e permitir que haja uma referência para aferição do estado do imóvel na sua devolução.

A existência do Laudo de Vistoria proporciona “segurança jurídica” para ambas as partes. Para o locatário porque no fim da locação ele deve devolver o prédio nas mesmas condições em que o recebeu, e, sem essa descrição minuciosa, talvez seja difícil provar o que já existia ou não quando do início do contrato.

Se o locatário está obrigado a restituir o imóvel no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do seu uso normal, a descrição minuciosa do mesmo (Laudo de Vistoria), no ato da entrega, definirá os limites de sua responsabilidade. Ao locador também interessa o cumprimento dessa obrigação, que lhe facilitará a prova, para exigir do locatário a indenização devida por eventuais danos causados ao imóvel, além de prevenir queixa do locatário a respeito de vícios anteriores a locação³.

Logo, se o locador não providenciar uma vistoria do estado do imóvel, ou o fizer de forma incorreta, o locatário tem direito de exigir uma descrição minuciosa do estado do imóvel que está recebendo, exatamente para não ser obrigado a fazer reparos futuros, indevidamente.

Em outra vertente, temos no art. 23 o seguinte:

Art. 23. O locatário é obrigado a:

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

De acordo com o dispositivo supratranscrito, o Locatário é obrigado a restituir o imóvel, finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do seu uso normal. Por isso que o Locador deve sempre fazer o Laudo de Vistoria inicial e final,

³ Lei do Inquilinato comentada. EMDOC São Paulo.



pois assim conseguirá realizar uma comparação do estado do imóvel no término do contrato locatício.

Assim sendo, trazemos à consideração, na lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, que o fornecimento de dados sobre o estado do imóvel locado é *“dever do locador que corresponde especificamente a outro, do locatário, de restituir a coisa locada no estado em que a recebeu (LI 23III). É garantia para locador e locatário a confecção de minuciosa descrição do estado do imóvel. Com isso são fixadas as responsabilidades do locador quanto ao que consta da LI 22 IV e do locatário quanto ao que está na LI 23 III.”* (in ACJ 2001 01 1 103197-3, DJU: 05/04/2004, pág. : 35).

IMPORTÂNCIA DO LAUDO DE VISTORIA NA LOCAÇÃO DE IMÓVEL

Inicialmente, registre-se que a vistoria para imóveis locados é essencial para que as premissas referentes ao estado inicial do imóvel, que devem constar do contrato, sejam respeitadas. Sendo assim, vale destacar o que vem a ser a **“vistoria”** na locação de imóvel.

A **vistoria inicial** é a descrição detalhada do estado de conservação em que se encontra o imóvel no ato da locação, e a **vistoria final ou de devolução** é a descrição detalhada do estado de conservação em que se encontra o imóvel após a sua desocupação, comparando com os registros feitos anteriormente.

O Laudo de Vistoria inicial deve atestar a condição em que encontra o imóvel no momento da locação, devendo constar, a caracterização completa e detalhada da estrutura do imóvel, de cada cômodo e de sua parte externa, documentando cada aspecto da estrutura, não apenas em texto, mas especialmente com fotos. A vistoria deve também registrar a discriminação de todos os acessórios existentes e observações quanto às características e o estado de conservação de pisos, luminárias, forros, armários, instalações elétricas e hidráulicas.

Por outro lado, no término do contrato, quando o imóvel é devolvido para o locador, deve ser feita vistoria final ou de devolução, devidamente relatada em Laudo que registre o estado do imóvel no final do contrato. Tal documento deve constar do termo de



devolução de chaves e poderá esclarecer eventuais controvérsias que eventualmente possam surgir após o término da locação.

Feita a contextualização, confira neste sentido **ACÓRDÃO Nº 4468/2012 – TCU – 2ª Câmara**, com excerto reproduzido abaixo:

“2.3 - Ausência de laudo de vistoria em contratação de locação de imóvel

2.3.1 - Situação encontrada:

No contrato de locação do imóvel da rua Apeninos, celebrado em 1º de fevereiro de 2008, estabeleceu-se, em sua cláusula primeira, a obrigação de o CRMV-SP devolver o imóvel em perfeito estado de conservação, no estado em que o recebeu, conforme laudo de vistoria. Ocorre que, no processo apresentado, não constava o laudo de vistoria. Devido à indisponibilidade do termo de vistoria à equipe de auditoria, não ficou comprovado que tal documento tenha sido efetivamente elaborado quando da celebração do contrato.

....

2.3.8 - Conclusão da equipe:

Embora a existência de tal documento não decorra de exigência legal, a sua previsão no contrato torna obrigatória a sua elaboração, uma vez que o CRMV-SP obrigou-se a entregar o imóvel de acordo com as condições lá expressas. Essa situação gera insegurança ao Conselho, uma vez que, no momento da devolução do imóvel, a locadora poderá vir a fazer exigências não condizentes com a situação real do imóvel no momento da celebração do contrato.

Ainda, mesmo que o laudo de vistoria tenha sido elaborado, mas o CRMV-SP não o localize, a situação de insegurança persiste, pois no momento de entrega do imóvel o CRMV-SP não poderá comprovar eventuais exigências com as quais não concorde ou considere injustas. De acordo com o art. 23, III, da Lei 8254/91, o locatário é obrigado a restituir o imóvel, finda a locação, no estado em que o recebeu, salvo as deteriorações decorrentes do seu uso normal. Os laudos de vistoria, elaborados na celebração do contrato e no momento da devolução o imóvel, e acompanhados de descrições minuciosas e anexos fotográficos, são instrumentos adequados e indispensáveis para assegurar o cumprimento da referida obrigação.” (grifo nosso)

Nessa linha, citamos ainda julgamento pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no Recurso Cível : 71005020508 RS, Terceira Turma Recursal Cível, publicado no Diário da Justiça do dia 12/09/2014:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ALEGAÇÃO DE QUE O IMÓVEL FOI DEVOLVIDO EM ESTADO DIVERSO AO QUE FOI ENTREGUE PELO LOCATÁRIO. AUSÊNCIA DE LAUDO DE VISTORIA QUE IMPEDE O ACOLHIMENTO DO PEDIDO DE REPARAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. AUSÊNCIA DE

PROVA DA EXTENSÃO DO PREJUÍZO SUPOSTAMENTE SOFRIDO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

[...]

A pretensão recursal da autora limita-se à reparação por danos materiais decorrentes com a depreciação do estado em que o imóvel teria sido devolvido pelo réu, e quanto ao pagamento da taxa para restabelecimento do serviço de energia elétrica.

Embora houvesse previsão expressa no contrato de locação de que o imóvel deveria ser devolvido pelo locatário no mesmo estado em que teria sido a ele entregue, não há como acolher o pedido da autora, diante da ausência de provas da extensão do prejuízo que teria sofrido, já que não acostou aos autos nenhum orçamento ou documento capaz de mensurar os gastos que teria que suportar para reparar os danos causados pelo réu.

Tratando-se de danos materiais, deve vir aos autos a prova do efetivo prejuízo suportado, não podendo o Juízo estimar a extensão do dano, o que podia ter sido demonstrado através de notas fiscais ou orçamentos, porém o autor não se desincumbiu do ônus probatório que lhe recaía, razão pela qual se impõe a manutenção da sentença de improcedência.

Ademais, sequer restou cabalmente comprovado o estado em que se encontrava o imóvel quando foi entregue ao réu, não sendo possível afirmar, de maneira inequívoca, que teria sido devolvido de forma depreciada, ainda mais quando o réu afirma ter recebido o imóvel em estado de má conservação, o que impede a sua responsabilização pelos danos ora apontados pela autora, já que incumbia a ela acautelá-lo pela realização de laudo de vistoria quando do início e do término do contrato de locação, o que não foi realizado". (grifo nosso)

Assim, conforme visto, a ausência do Laudo de Vistoria no início de um ajuste locatício causa sérios problemas, tanto ao Locatário quanto ao Locador, sendo que o reconhecimento de qualquer pretensão a título de reparação de danos materiais supostamente causados pelo Locatário, dependerá da existência da vistoria inicial realizada no início da contratação, bem como, das descrições minuciosas e anexos fotográficos, por serem os instrumentos indispensáveis para aferir o estado do imóvel após a desocupação.

Em outra vertente, uma recomendação que também merece pontuar, é que o Locatário, na posse do Laudo de Vistoria Inicial, deve confrontar o real estado do imóvel com as informações contidas no laudo, anotando por escrito o que estiver em desacordo com o apresentado, e levar ao locador, ou à administradora do imóvel, a relação de todos os erros ou falhas que encontrar, resguardando-se de discussões futuras, e propiciando que a vistoria reflita exatamente a real condição em que o Locatário está recebendo o imóvel.

Portanto, é imperioso que o Termo de Vistoria inicial seja parte integrante do contrato de locação e seja devidamente assinado em todas suas folhas pelo Locador, Locatário e fiscal de contrato, contemplando o número do contrato a que ele se vincula, nome das partes contratantes, data do contrato e endereço do imóvel, evitando assim, futuras contestações quanto a validade da vistoria.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, aos dezoito de janeiro de 2016.

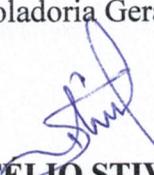


ROSANGELA R. CERQUEIRA BARBOSA
Analista de Controle Interno



ÂNGELA SOUSA TORRES
Controladora Geral do Município

De acordo. Encaminhe-se aos órgãos e entidades do Poder Executivo e, a posteriori, publique-se no site desta Controladoria Geral.



DULCELIO STIVAL
Secretário Municipal de Transparência e Controle Interno