



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**PARECER n.º 92/2017/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00441.000002/2017-66**

**INTERESSADAS: Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais e Procuradoria-Geral Federal**

**ASSUNTO: Dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e utilização de chamamento público como procedimento prévio à compra ou locação de imóvel pela Administração**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. COMPRA OU LOCAÇÃO DE IMÓVEL. NECESSIDADE DE CONSULTA PRÉVIA À SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. RECOMENDAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PRÉVIO PARA A PROSPECÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO. INEXIGIBILIDADE LICITATÓRIA NO CASO DE IMÓVEL ÚNICO. PLURALIDADE DE IMÓVEIS APTOS NÃO AFASTA A DISPENSA PREVISTA NO ART. 24, X, DA LEI N.º 8.666/93.

I - A compra ou locação de imóvel deve necessariamente ser precedida de consulta à Secretaria do Patrimônio da União sobre a existência de imóvel público disponível.

II - Inexistindo imóvel público que atenda aos requisitos necessários para a instalação do órgão ou entidade, é recomendável a promoção de chamamento público para a prospecção do mercado imobiliário.

III - Se somente um imóvel atender às necessidades da Administração, será constatada a inviabilidade de competição, o que permitirá a contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.666/93.

IV - Se após o chamamento público forem encontrados dois ou mais imóveis, é possível a realização de licitação ou, caso cumpridos os requisitos estampados no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93, poderá haver a contratação direta por dispensa licitatória.

Excelentíssimo Senhor Coordenador,

1. Versa o processo em epígrafe sobre a viabilidade jurídica da dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e da utilização de chamamento público como procedimento prévio à compra ou locação de imóvel pela Administração.

2. Inicialmente, foi verificada divergência entre a Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais e a Procuradoria-Geral Federal no que diz respeito à interpretação do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

3. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais entende que a dispensa autorizada pelo art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 pressupõe a singularidade do imóvel. Isso está consagrado em sua Orientação Normativa CJU-MG n.º 38, de 07/05/2009 (Sequencial 1):

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 38, DE 07 DE MAIO DE 2009:(ALTERADA EM 08/11/2011)

COMPRA OU LOCAÇÃO DE IMÓVEL. DISPENSA. ART. 24, X, DA LEI Nº 8.666/93. NECESSIDADES DE INSTALAÇÃO E LOCALIZAÇÃO CONDICIONANTES DA ESCOLHA DO IMÓVEL. NECESSÁRIA COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DO IMÓVEL.

- A compra ou locação de imóvel pela União, fundada no art. 24, X da Lei 8666/93 depende da comprovação de que o imóvel escolhido é o único - específico e insubstituível - a satisfazer as necessidades estatais em determinada localidade, em razão da ausência doutro imóvel similar e disponível.

- A eleição do meio de prova adequado a comprovar a singularidade do imóvel. é da livre escolha do administrador, mas sugere-se a consulta às imobiliárias da localidade, com a descrição das características necessárias do imóvel pretendido.

- A determinação das características necessárias do imóvel que se pretende locar devem considerar a necessidade e o interesse da Administração, conforme o sua destinação.

- Ausente declaração categórica e elementos comprobatórios no sentido de que na localidade não existam outros imóveis capazes de atender as necessidades da Administração, presumir-se-á a pluralidade de imóveis aptos, tornando-se inviável a contratação direta por dispensa.

Referências: Pareceres Nº AGU/CGU/NAJ/MG: 609/2008; 680/2008; 943/2008; 1401/2008. Parecer CJU-MG/AGU/CGU-0350/2011-KRCNota Nº AGU/CGU/NAJ/MG-10/2009-MACVNota Nº AGU/GAB/DAJ-29/2008-PAB.Precedentes do TCU: Decisão nº 337/1998 - Plenário; Acórdão nº 733/2000 - 2ª Câmara; Acórdão nº 429/2008 - 1ª Câmara; Acórdão nº 444/2008 - PlenárioAcórdãos nº 453/2008 e nº 1.894/2008 - Plenário.

4. Tal entendimento foi reapreciado pelo Parecer n.º 114/2017/CJU-MG/CGU/AGU, de 09/02/2017, ainda no âmbito da Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais. Esse opinativo expôs tese favorável à contratação direta na hipótese de mais de um imóvel apto, mas recomendou obediência à jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União (Sequencial 5):

(...)

Passando à análise do tema, transcrevo entendimento doutrinário firmado pelo brilhante colega Ronny Charles Lopes de Torres (disponível em <https://jus.com.br/artigos/21865/locacao-de-imovel-por-dispensa-de-licitacao-e-o-chamamento-publico> - acesso em 09/02/2017):

'Locação de imóvel por dispensa de licitação e o chamamento público

(...)

Se imaginarmos que a identificação, em chamamento público, de mais de um imóvel apto ao atendimento público para a locação, prejudicaria a contratação direta por dispensa de licitação, estaríamos incentivando a troca de um processo transparente e público na aferição de imóveis aptos, pela tradicional prática de escolha subjetiva e direta do imóvel pelo gestor de plantão!

Temos convicção que esse incentivo seria um retrocesso, em detrimento dos avanços que podem ser alcançados com o aperfeiçoamento da utilização do referido procedimento. Ademais, o chamamento público não é utilizado em substituição a um certame licitatório, uma vez que para a pretensão contratual envolvida o nosso ordenamento admite a contratação direta, por dispensa de licitação.

Entendemos que a adoção do referido procedimento é legítima e que a eventual identificação de mais de um imóvel apto ao atendimento do interesse público, conforme requisitos básicos externados pelo órgão interessado, não prejudica a utilização da hipótese de dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.'

Neste mesmo sentido, temos o artigo *'Interpretação e aplicação do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93'* (disponível em <https://jus.com.br/artigos/24316/interpretacao-e-aplicacao-do-art-24-x-da-lei-n-8-666-93> - acesso em 09/02/2017), do Procurador Federal Luís Gustavo Montezuma Herbster, que embora sustente a possibilidade do chamamento público e os benefícios do chamamento público, ressalta que este não é o entendimento prevalente no Tribunal de Contas da União. (...)

Em pesquisa aos julgados do TCU, não se verificou mudanças no entendimento vigente à época da elaboração da Orientação Normativa, em sentido contrário ao posicionamento doutrinário ora exposto.

Como se verifica pela leitura da ON CJU-MG 38, com sua redação atual, esta exige a demonstração da singularidade do imóvel, em consonância com o entendimento atualmente ainda vigente no âmbito do TCU.

Embora considere o posicionamento firmado nos entendimentos supratranscritos bastante razoáveis e bem fundamentados, sendo perfeitamente passíveis de aplicação, não se pode ignorar que o TCU ainda não os acampou, sendo os seus julgados até hoje em sentido oposto, de forma que a aplicação de tais entendimentos pode eventualmente levar a uma punição do gestor.

Ainda que esta CJU-MG busque se atualizar, e não concorde com a posição aparentemente ultrapassada do TCU, não me parece prudente, do ponto de vista jurídico, como órgão de assessoramento jurídico de órgãos federais, que busca precipuamente garantir que tais órgãos não venham a ser responsabilizados por seus atos, firmar posição em sentido contrário ao TCU, sem antes levar a questão ao debate prévio naquele órgão de controle.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, embora seja favorável ao novo entendimento doutrinário, face à não alteração do posicionamento do TCU sobre a questão, até o momento, opino, por ora, pela simples revogação da ON CJU-MG 38, sem adoção por ON do novo entendimento.

Não obstante, opina-se pelo encaminhamento de expediente ao Consultor Geral da União, sugerindo que o mesmo adote providências para que o entendimento seja discutido no âmbito da AGU, em caráter nacional, e do Tribunal de Contas da União, uma vez que o Consultor-Geral da União tem a prerrogativa de encaminhar ao Advogado Geral da União proposta de ON da AGU firmando o novo entendimento, ainda que contrário ao TCU, aplicável a toda a Administração Pública Federal, trazendo aos gestores maior segurança jurídica do que a prática de tal ato em âmbito estadual.

Destaco que a revogação da ON da CJU-MG, caso aprovada após deliberação do corpo jurídico, deve ocorrer nos mesmos autos em que foi aprovada a sua edição.

5. Contudo, é bom destacar que a citada Orientação Normativa CJU-MG n.º 38, de 07/05/2009, foi mantida pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais como se constata no Memorando n.º 11/2017/CJU-MG/CGU/AGU, de 20/03/2017, que assim solicitou a manifestação desta Consultoria-Geral da União sobre a controvérsia existente (Sequencial 19):

(...)

O entendimento divergente foi defendido no Parecer n. 01/2013/CPCLC/DEPCONSU/PGF/AGU, da Comissão Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria Geral Federal.

O Parecer n. 00114/2017/CJU-MG/CGU/AGU (NUP 00441.000002/2017-66 - seq. 05), que apresenta a fundamentação necessária para a compreensão de ambos os posicionamentos, conclui pela correção do entendimento defendido da CPCLC/DEPCONSU, mas indica a necessidade de encaminhar a divergência ao DECOR, em razão da ON CJU/MG n. 38/2009 estar em consonância com o entendimento reiterado do TCU. O corpo jurídico desta CJU/MG, em reunião realizada na data de 20/03/2017 (ATA juntada ao NUP

00441.000248/2016-57), em sua maioria, manteve a atual redação, acima citada, da ON CIU/MG n. 38/2009, e entendeu necessário o encaminhamento da divergência a CGU.

O fundamento do presente encaminhamento é o disposto no art. 12, inciso V, do Decreto n. 7392/2010.

6. Já a Procuradoria-Geral Federal se posiciona no Parecer n.º 1/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, emitido no Processo n.º 00407.001847/2013-61 e aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal em 29/04/2013, no sentido da possibilidade de dispensa quando há mais de um imóvel que atende aos requisitos constantes do art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 e recomenda a adoção de um procedimento prévio denominado "aviso de procura de imóvel", nos seguintes termos:

(...)

1 - A controversa interpretação do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93

6. O art. 24 da Lei 8.666/93 traz consigo uma série de incisos que tipificam hipóteses em que o procedimento de licitação prévio à contratação se faz dispensável. Ao contrário do que disciplina o art. 25, que trata das inexigibilidades, o art. 24 veicula rol exaustivo.

7. A dispensa e a inexigibilidade de licitação são medidas de exceção, que retiram seu fundamento do mesmo dispositivo constitucional que obriga o procedimento prévio à contratação, qual seja, o art. 37, XXI, que estabelece a obrigatoriedade de contratação mediante processo de licitação pública 'ressalvados os casos especificados na legislação'.

8. Segundo precisa distinção de Maria Sylvania Zanella Di Pietro,

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

9. Essa distinção, corriqueira na doutrina, é de imprescindível relevo para o caso em apreço.

10. A aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista como caso de licitação dispensável. Na linha do que ensina a doutrina, significa dizer que, quando possível o certame, faculta-se a contratação direta com base no art. 24, X, da Lei 8.666/93. Transcreve-se o dispositivo:

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

11. Note-se que o dispositivo prevê uma série de condições para que se possa fazer uso da escusa do dever de licitar, tais como o 'atendimento das finalidades precípuas da administração' (não acessórias) e o 'preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia'. Merece destaque a vinculação do dispositivo aos motivos da dispensa: a escolha de certo e determinado imóvel (motivo) deve estar condicionada às necessidades de instalação e localização.

12. Cabe aqui destacar a relevância do primeiro requisito (atendimento às finalidades precípuas da administração), pois em se tratando de imóvel para desenvolver atividades meramente acessórias, enquadramento a ser feito conforme o caso concreto, não há sequer de se cogitar a aplicação do dispositivo.

13. A quantidade de requisitos poderia levar o intérprete à conclusão de que a aplicação do dispositivo somente seria possível quando houvesse um só imóvel à disposição, configurando, na verdade, hipótese de inexigibilidade de licitação, apesar de arrolado no dispositivo que trata da dispensa.

14. Assim entende expressamente Joel de Menezes Niebuhr quando assevera que 'esse é um dos dispositivos [...] que, em vez de dispensa, consignam hipótese de inexigibilidade'.

15. No mesmo sentido é a doutrina de Marçal Justen Filho, que, ao comentar o dispositivo, sustenta que:

A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado [...]. A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação e o caso sujeita-se ao disposto no art. 25.

Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como intercambiáveis tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nesses supostos, a questão muda de figura e a licitação se impõe. Estarão presentes os pressupostos da competição.

16. Tal posicionamento ressoa na jurisprudência do Tribunal de Contas da União [Acórdão n.º 5281/2010 - 1.ª Câmara, Acórdão n.º 1127/2009 - Plenário, Acórdão n.º 3461/2009 - 1.ª Câmara, Acórdão n.º 444/2008 - Plenário e Acórdão n.º 429/2008 - 1.ª Câmara] (...)

17. Nota-se, portanto, que a interpretação corrente no TCU considera o art. 24, X, da Lei 8.666/93 como hipótese de inexigibilidade, pois somente seria aplicável quando da existência de apenas um único imóvel que interessasse à Administração. O posicionamento, como já destacado, ampara-se principalmente na doutrina de Marçal Justen Filho, colacionada neste Parecer.

18. Com a devida vênia, a interpretação dada pelo Tribunal de Contas da União (...) implica tácita declaração de inconstitucionalidade do art. 24, X, da Lei de Licitações, pois, ao considerá-lo como hipótese de inexigibilidade, afasta a faculdade do art. 24, uma vez que,

sendo único o imóvel (singular), a contratação dar-se-ia pela regra geral do art. 25, aplicável quando impossível a competição, sem qualquer necessidade de recurso ao inciso do art. 24. Havendo um só imóvel, não haveria sequer de cogitar-se sobre o atendimento das atividades-fim (atividade precípua da administração) ou de atividade acessória, como exige o inciso X do art. 24, pois a hipótese seria de inexigibilidade.

(...)

(...) a tese que sustenta a aplicação do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93 somente quando exista um único imóvel implica declaração transversa de inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que transfere o fundamento da contratação para o art. 25 (inexigibilidade) como se a hipótese de dispensa não pudesse subsistir por ser inconstitucional.

(...)

24. A defesa da constitucionalidade do dispositivo implica no reconhecimento da possibilidade de contratação direta ainda que exista mais de um imóvel à disposição do gestor. Isso não significa escolha aleatória ou pessoal, pois, para além das regras da Lei 8.666/93, há sempre de prevalecer os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade.

25. No caso de utilização do art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 não pode o gestor afastar-se, por exemplo, do cumprimento do art. 26, parágrafo único, que exige expressamente 'a razão da escolha do fornecedor ou executante' (inciso II). O atendimento a este requisito legal garante que, havendo mais de um imóvel, ainda que se faça a contratação direta, estará devidamente motivada a dispensa do certame.

26. A casuística pode oferecer motivos vários. Cite-se o exemplo de imóveis vizinhos, com a mesma planta, sendo uma edificação com mais de 20 anos de uso e outra entregue há pouco tempo, com instalações e equipamentos mais modernos. Decerto ambos atenderiam às necessidades de instalação e localização. Numa licitação do tipo menor preço, muito provavelmente o imóvel mais velho sairia vencedor, contudo, quando avaliados os custos com adaptação, manutenção ordinária, adequação etc, a escolha militar em favor do mais recente, desde, obviamente, que o preço fosse compatível com o mercado, com imóvel de condições semelhantes.

27. O que não parece adequado nem juridicamente sustentável é tolher, de antemão, a possibilidade de o gestor fazer uso da dispensa que faculta o inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93. Diante do caso concreto, ser-lhe-á lícito decidir entre a realização de uma licitação e a contratação direta por dispensa com fundamento no dispositivo ora em apreço.

28. Considere-se ainda que o § 2.º do art. 3.º do Decreto 7.689/2012 vedou a restrição de bairro ou região na pesquisa por imóveis para locação e aquisição, a não ser no caso de o órgão prestar atendimento ao público. Com isso, obriga-se a ampliação do universo de pesquisa, de modo a permitir ao gestor um maior número de opções, permanecendo, no caso de dispensa de licitação, a obrigação de justificar a razão da escolha do fornecedor e a compatibilidade com o preço de mercado.

29. De acordo com o Decreto, é recomendável que a busca seja feita por meio de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel, a ser publicado em jornal de grande circulação na localidade, ou por outro meio de divulgação local que se revele mais efetivo, com as características do imóvel buscado e um prazo razoável para a apresentação dos imóveis. Feito isso, deve-se exigir que em manifestação devidamente justificada seja analisada a situação de cada um dos imóveis apresentados, a fim de justificar a escolha daquele que foi selecionado para fins de contratação direta.

30. Não se deve deixar de registrar que o regime anterior à Lei 8.666/93 para a locação de imóveis pela Administração, este sim, previa a locação de imóvel como hipótese de inexigibilidade, fazendo-se necessária, por óbvio, a inviabilidade de competição (art. 23, IV, do Decreto-lei 2.300/86). A mudança de regime, ou seja, o arrolamento na atual legislação como hipótese de dispensa, não pode ser ignorado pelo intérprete. Em outras palavras, não parece lícito dar à legislação atual o mesmo tratamento previsto no regime jurídico passado quando distintos. A alteração há de ser tida como opção legislativa, a ser obedecida até que sobrevenha declaração de inconstitucionalidade.

(...)

32. Subsiste, contudo, a possibilidade de contratação por inexigibilidade, com base no art. 25, caput, da Lei 8.666/93, aplicável, de fato, ao caso em que, após a definição do imóvel demandado e das propostas apresentadas, restar comprovado que apenas um imóvel atende às características pré-estabelecidas como imprescindíveis (...)

33. Um dos aspectos distintivos entre a hipótese de dispensa e a de inexigibilidade é que no primeiro caso somente se admite a utilização do art. 24, X, da Lei 8.666/93 quando se tratar de 'atendimento das finalidades precípua da administração' (...)

34. Assim, ainda que exista um só imóvel, se a locação ou aquisição não tiver por escopo o 'atendimento das finalidades precípua da administração', não será lícita a utilização da dispensa do art. 24, X, da Lei 8.666/93, devendo-se fazer o enquadramento no art. 25, caput, da mesma lei, se for o caso ou licitar. Aqui mais uma vez resta clara a possibilidade de existência e aplicação autônoma dos dispositivos.

35. Pelos motivos acima expostos, o que se propõe é que, em sede de aquisição ou locação de imóveis pela Administração, admita-se a convivência entre o art. 24, X, da Lei de Licitações e o art. 25 da mesma Lei como dispositivos e hipóteses de contratação direta essencialmente distintos, aplicando-se a cada um deles a disciplina própria.

(...)

37. Por fim, cumpre registrar que a tese aqui defendida já teve a oportunidade de ser analisada pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso especial no bojo de uma

ação de improbidade [Resp 797.671/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turama, julgado em 05/06/2008, DJe de 16/06/2008] (...)

38. Denota-se do julgado a clara percepção de que a hipótese de dispensa do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93 distingue-se, em essência das causas de inexigibilidade. Destarte, uma vez realizados estudos e, ainda que encontrado mais de um imóvel, decidindo-se pela melhor adequação de um em específico (razão de escolha do fornecedor), torna-se lícita a utilização da contratação direta por dispensa ora em apreço.

II - Do procedimento prévio à aquisição ou locação

39. Denota-se dos julgados do TCU que sustentam posição contrária a este Parecer uma preocupação com o direcionamento ou a escolha por demais subjetiva e pessoal do imóvel. A forma encontrada pelo Tribunal para evitar tais condutas, no entanto, não parece ser a mais adequada, na medida em que anula a aplicação do art. 24, X, da Lei 8.666/93.

40. A forma de conjugar o entendimento da Corte de Contas com as premissas deste Parecer é orientar a Administração a realizar um procedimento ainda que simplificado para a seleção do imóvel a ser adquirido ou alugado.

41. Embora não se apliquem literalmente as disposições dos arts. 7.º e seguintes da Lei n.º 8.666/93 à fase de planejamento da aquisição/locação, é necessário que a Administração fixe prévia e justificadamente as características mínimas de que ela precisa num imóvel.

42. Como já mencionado neste Parecer, o Decreto 7.689/2012, complementado pela Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n.º 249, de 13 de junho de 2012, exige certo planejamento na aquisição ou locação de imóveis. desta feita, antes da escolha ou consulta às opções disponíveis no mercado, a Administração deve estabelecer quais são os critérios a serem preenchidos por um imóvel a fim de atender a suas necessidades, como o tamanho (...) (cf. art. 3.º, caput, do Decreto 7.689/2012), a necessidade ou não de estacionamento, a restrição a determinados lugares (cf. art. 3.º, § 2.º, do Decreto 7.689/2012), o atendimento por linhas de transporte público etc.

43. Estabelecido isso, passa-se à consulta a órgãos públicos, como a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) sobre a existência de imóvel com as características estabelecidas, no intuito de possibilitar uma ocupação/aquisição a título gratuito, em obediência ao princípio da economicidade.

44. Não sendo possível a aquisição ou ocupação gratuita, é o caso então de dar publicidade à procura pelo imóvel com as características mencionadas e averiguar as opções disponíveis no mercado. Essa publicação deve ser adequada ao fim proposto, podendo dar-se das mais variadas formas, como por meio de Diário Oficial, jornal de grande circulação, página oficial na internet, ofícios a imobiliárias etc., de modo a atender ao princípio da publicidade.

45. Diante do recebimento das propostas, poderá então a Administração saber se será o caso de licitar, dispensar o procedimento na forma do art. 24, X, da Lei de Licitações, lembrando que somente se aplica dispensa ao caso de imóvel destinado às atividades-fim, ou atestar a ocorrência de inexigibilidade. Nesses dois últimos casos (dispensa ou inexigibilidade), proceder-se-á na forma do art. 26 da Lei de Licitações, para o que serão necessárias, por exemplo, uma avaliação prévia e uma pesquisa de mercado.

46. Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade, é importante que a Administração, ao justificar a razão da escolha do fornecedor, deixe expressos os motivos da recusa dos imóveis apertados, mas não selecionados, de forma que restem evidentes os aspectos distintivos daquele outro escolhido.

47. Percebe-se, portanto, que o procedimento de planejamento ora mencionado é imprescindível não só para o correto enquadramento legal da contratação, mas também para o atendimento a princípios da Administração Pública constitucionalmente consagrados, notadamente os da publicidade, moralidade, impessoalidade e economicidade.

III - Conclusão

48. Por todo o exposto, conclui-se que:

a) O art. 24, X, da Lei 8.666/93 pode ser aplicado quando houver mais de um imóvel disponível, desde que atendidos os requisitos específicos do dispositivo, a serem aferidos no caso concreto;

b) Havendo apenas um imóvel disponível, a contratação dá-se por inexigibilidade, dada a inviabilidade de competição;

c) Na fase de planejamento da aquisição ou locação, deve a administração adotar os seguintes procedimentos: (c.1) estabelecer características e requisitos do imóvel demandado, de acordo com as necessidades do caso concreto e obedecidas às premissas do Decreto 7.689/2012; (c.2) consultar outros órgãos públicos, especialmente a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), sobre a existência de imóvel com as características pretendidas, para fins de gratuitamente adquirir ou ocupar; (c.3) não havendo a possibilidade de aquisição ou ocupação gratuita, dar publicidade à demanda de modo a averiguar as opções disponíveis no mercado, por meio de uma espécie de Aviso de Procura de Imóvel, a ser publicado em jornal de grande circulação na localidade, ou outro meio de publicidade que se revele mais efetivo, estabelecendo prazo razoável para apresentação das propostas de imóveis; (c.4) de posse das propostas, deliberar sobre a forma de contratação cabível (licitação, dispensa ou inexigibilidade); (c.5) proceder na forma da Lei 8.666/93, observando-se especialmente a necessidade de realizar avaliação prévia e de fazer uma pesquisa de mercado; (c.6) nos casos de dispensa ou inexigibilidade, fazer constar dos autos os elementos mencionados no parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações, sendo imprescindível, na definição da razão da escolha do fornecedor, deixar expressos os motivos da recusa dos imóveis não selecionados.

7. Antes do oferecimento de manifestação conclusiva por parte desta Consultoria-Geral da União, foi solicitada manifestação preliminar da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre o tema (Cota n.º 67/2017/DECOR/CGU/AGU – Sequencial 21).

8. Por intermédio da Nota n.º 1055/2017/AMA/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 1º/06/2017 (Sequencial 25), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informa que adota tese no sentido de que o art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 só se aplica no caso de imóvel único, afastando, assim, o chamamento público. Tal entendimento está expresso no Parecer n.º 13/2015/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 30/01/2015 (Sequencial 24):

1. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) (...) submeteu ao exame desta Consultoria Jurídica (...) minuta de Instrução Normativa (IN) que visa a uniformizar no âmbito daquele órgão os atos e procedimentos de gestão patrimonial relativos à aquisição, à incorporação e à regularização de imóveis em nome da União, bem como seus anexos (...)

(...)

35. Quanto aos parágrafos 3.º, 4.º e 5.º deste art. 14, que veiculam a proposta de adoção do chamamento público, há que fazer alguns apontamentos. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, para que seja aplicado como fundamento para a dispensa de licitação, deve se enquadrar em uma situação em que o imóvel a ser adquirido é o **único** capaz de atender as finalidades precípuas da administração. As necessidades de instalação e localização são verdadeiras condicionantes da sua escolha, senão vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

36. O exemplo típico é o terreno contíguo ao imóvel ocupado pela administração que precisa ter as instalações expandidas. Não tem jeito: a finalidade precípuas da administração só será atendida se o terreno adquirido for esse. Esse é o campo de aplicação do art. 24, inciso X, da Lei n.º 8.666/93.

37. Embora tenhamos captado o justo objetivo da inclusão dos parágrafos 3.º, 4.º e 5.º deste art. 14, o fato é que, afora as hipóteses tal qual a acima narrada, o que deve ser instruído não é chamamento público, mas licitação. Em última análise, não existe meio termo: ou (i) as necessidades de instalação e localização do imóvel condicionam a escolha do imóvel, que é o único capaz de atender as finalidades precípuas da administração, o que fundamentaria a dispensa de licitação, ou ii) essa condicionante não existe, devendo ser realizado procedimento licitatório, ainda que fixando no edital parâmetros para os imóveis passíveis de serem aceitos na disputa (área, localização, etc.).

38. Portanto, com o objetivo de resguardar a SPU de futuros questionamentos advindos dos órgãos de controle, recomendamos que os parágrafos 3.º, 4.º e 5.º do art. 14 sejam retirados da minuta, ou, alternativamente, que se deixe claro que, na impossibilidade de aplicação do art. 24, inciso X, da Lei de Licitações, deverá ser realizado procedimento licitatório.

(...)

9. Foi juntado aos presentes autos o Parecer n.º 501/2016/CJU-SP/CGU/AGU, de 06/06/2016 (Sequencial 31), que retrata o posicionamento da Consultoria Jurídica no Estado de São Paulo no sentido da viabilidade de utilização do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 e do chamamento público quando existe mais de um imóvel apto:

(...)

Com efeito, o chamamento público pode ser utilizado como procedimento prévio à locação de imóveis.

O que gostaríamos de esclarecer à autoridade assessorada é que a utilização do chamamento público poderá redundar em outras opções além da hipótese de dispensa de licitação aventada no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Pode ocorrer, outrossim, a hipótese de inexigibilidade contida no 'caput' do art. 25 da Lei nº 8.666/93, como, também, pode ocorrer até a necessidade de realização do certame licitatório, dependendo de cada caso concreto e do número e interessados em oferecer imóvel à União, com vistas à locação.

Devemos lembrar à autoridade assessorada que a regra estatuída pela Lei nº 8666/93 é a da obrigatoriedade da licitação, sendo que as hipóteses de dispensa e inexigibilidade são exceções e que devem sempre estar devidamente lastreadas na Lei nº 8666/93, como também, exhaustivamente justificadas nos autos.

Desta forma, não há problema algum que a SRTE/SP elabore e tenha em mãos um modelo de chamamento público e que o utilize como procedimento prévio à contratação. Nesse aspecto, não entendemos necessária que a cada chamamento público o processo seja encaminhado a esta CJU/SP para aprovação, uma vez que trata-se de procedimento prévio, que poderá, ou não, dependendo do caso concreto, redundar em contratação futura.

Contudo, ao final de cada procedimento prévio a autoridade deverá optar por uma das modalidades de contratação e encaminhar cada caso, devidamente instruído para análise e aprovação mediante parecer jurídico.

Destarte, após a realização do chamamento público, como procedimento prévio à contratação, a autoridade assessorada deverá instruir os autos justificando a realização de licitação, ou a adoção de hipótese de dispensa ou de inexigibilidade e encaminhar o feito para que esta CJU/SP proceda a aprovação através de parecer jurídico.

(...)

De toda sorte, consideramos que o art. 24, X, da lei nº 8.666/93 pode ser aplicado quando

houver mais de um imóvel disponível, desde que atendidos os requisitos específicos do dispositivo, serem aferidos no caso concreto.

Havendo apenas um imóvel disponível, contratação dá-se por inexigibilidade (caput do art. 25 da lei nº 8666/93), dada inviabilidade de competição.

Em outras palavras, portanto, a autoridade assessorada de posse das propostas, poderá deliberar sobre a forma de contratação cabível (licitação, dispensa ou inexigibilidade).

Referidas conclusões constaram, outrossim, no bojo do PARECER Nº 01/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (...)

Consulta à Secretaria do Patrimônio da União - SPU

Com efeito, há um pré-requisito de extrema relevância que deve ser devidamente demonstrado de plano em cada processo administrativo que trate da locação de imóvel, isto é, a real necessidade de locação.

Ora, a locação somente se justifica na hipótese de inexistência de próprio nacional em condições de satisfazer os interesses da Administração. Nessa ordem de ideias, além de ilógico, seria desprovida de qualquer fundamentação jurídica - levando-se em conta a onerosidade da contratação -, a eventual hipótese da União alugar um imóvel, se dispusesse de um imóvel em seu patrimônio, que pudesse atender às necessidades da autoridade assessorada.

É imperioso, portanto, que a autoridade assessorada observe os termos da Portaria MPOG nº 249 de 13 de junho de 2012.

Nesse sentido, para que se justifique a necessidade de locação de imóvel, é recomendável que a autoridade assessorada oficie a Secretaria do Patrimônio da União-SPU, no sentido de descrever todo o perfil do imóvel - localização, metragem, plantas, dentre outros -, que atende às necessidades da autoridade assessorada, obtendo, assim, resposta devidamente formalizada da SPU sobre a existência ou não de imóvel nessas condições no patrimônio da União.

Desta forma, uma vez formalizada a resposta nos autos da SPU sobre a inexistência de imóvel no patrimônio da União que atenda às necessidades da autoridade assessorada, restará plenamente justificada a necessidade de locação de imóvel.

Das Exigências do Decreto nº 7.689, de 02/03/2012

Com efeito, convém destacar que o Decreto nº 7.689/2012, em diversos artigos estabeleceu critérios para a contratação ou prorrogação de contratos de aluguel. (...)

ACESSIBILIDADE

Na elaboração do edital, recomendamos que a autoridade assessorada observe os requisitos e parâmetros técnicos estabelecidos na Lei nº 10.098/2000 (com as alterações da Lei nº 13.146/2015 e da Lei nº 11.982/2009), regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004, no que se refere a acessibilidade do imóvel aos portadores de necessidades especiais.

(...)

CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, *concluimos pela impossibilidade de prosseguimento do chamamento público nos termos em que o processo foi instruído e encaminhado a esta CJU/SP, uma vez que demanda a realização de alterações nos termos das recomendações que constaram neste parecer.*

*Somente após o cumprimento destas determinações/recomendações, acrescida da devida motivação para o não cumprimento das recomendações/determinações, se for o caso, será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação da CJU quanto ao procedimento de chamamento público.*

*Lembramos, nesse sentido que não há problema algum que a SRTE/SP elabore e tenha em mãos um modelo de chamamento público e que o utilize como procedimento prévio à contratação. Nesse aspecto, não entendemos necessária que a cada chamamento público o processo seja encaminhado a esta CJU/SP para aprovação, uma vez que trata-se de procedimento prévio, que poderá, ou não, dependendo do caso concreto, redundar em contratação futura.*

*Contudo, ao final de cada procedimento prévio a autoridade deverá optar por uma das modalidades de contratação e encaminhar cada caso, devidamente instruído para análise e aprovação mediante parecer jurídico.*

*Destarte, após a realização do chamamento público, como procedimento prévio à contratação, a autoridade assessorada deverá instruir os autos justificando a realização de licitação, ou a adoção de hipótese de dispensa ou de inexigibilidade e encaminhar o feito para que esta CJU/SP proceda a aprovação através de parecer jurídico.*

10. Finalmente, convém registrar que a Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais informa que esta Advocacia-Geral da União vem promovendo chamamentos públicos para locação de imóveis (Despacho 606/2017/CJU-MG/CGU/AGU, de 06/06/2017 - Sequencial 30).

É o relatório. Passa-se a opinar.

## **II - Objeto**

11. Como já anotado no relatório, a presente análise abordará duas situações, quais sejam, a viabilidade jurídica da dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e a possibilidade de utilização de chamamento público como procedimento prévio à compra ou locação de imóvel pela Administração.

### **III - Teses contrapostas**

12. Duas teses estão devidamente caracterizadas nestes autos.
13. A primeira, ao interpretar o inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, cobra a existência de um único imóvel apto a afastar o procedimento licitatório. Desse modo, não enxerga possibilidade de utilização do chamamento público. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão defendem esta corrente.
14. A segunda tese aceita a dispensa com base no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 quando mais de um imóvel cumpre os requisitos legais e recomenda o chamamento público prévio nos casos de compra ou locação de imóvel. Assim se posicionam a Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo.

### **IV - Planejamento da compra ou locação do imóvel: necessidade de consulta prévia à Secretaria do Patrimônio da União e utilidade do chamamento público**

15. Por imperativo lógico, inicia-se o enfrentamento dos pontos conflitantes pelo planejamento da compra ou da locação do imóvel, já que este deve preceder tudo o mais.
16. Nesse sentido, é essencial compreender que a compra ou locação de imóvel pela Administração Pública deve necessariamente ser precedida de rigoroso planejamento. Tal ação presta indiscutível homenagem ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988).
17. O planejamento deve definir as características do imóvel necessário para a satisfação do interesse da Administração em sintonia com o Decreto n.º 7.689/2012, que estabelece diversas exigências relativas à aquisição e locação de imóveis.
18. Após tal detalhamento, é imprescindível consulta prévia à Secretaria do Patrimônio da União para que se saiba se há imóvel público disponível e apto a atender ao órgão ou entidade. Tal consulta decorre de comandos legais e regulamentares inscritos no art. 79 do Decreto-Lei n.º 9.760/46, no art. 11 do Decreto n.º 3.725/2001 e no art. 4.º, § 5.º, do Decreto-Lei n.º 1.184/71. Neste sentido, vale lembrar que o Tribunal de Contas da União vem enfatizando a necessidade de obediência a tais normas:

#### Voto

(...)

31. Manifesto-me sobre outro aspecto da contratação que não foi abordado no exame realizado pela Selog. A entrega de imóvel de propriedade da União a órgão da administração está prevista expressamente no art. 79 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, estando regulamentada pelo Decreto n.º 3.725, de 10 de janeiro de 2001, da seguinte forma:

*'Art. 11. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União.*

*§ 1º A entrega será realizada, indistintamente a órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e observará, dentre outros, os seguintes critérios:*

*I - ordem de solicitação;*

*II - real necessidade do órgão;*

*III - vocação do imóvel; e*

*IV - compatibilidade do imóvel com as necessidades do órgão, quanto aos aspectos de espaço, localização e condições físicas do terreno e do prédio"*

32. É descabido o dispêndio de verba pública com aluguéis se existe imóvel disponível capaz de atender ao interesse da Administração. Dessa maneira, observe que, antes da locação de imóvel de terceiros, a Administração deveria provocar a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto à existência, ou não, de imóvel disponível do patrimônio da União. Tal exigência também se encontra positivada pelo art. 4º, § 5º, do Decreto-Lei n.º 1.184/71, transcrito a seguir:

*'Art. 4º Os imóveis recebidos em pagamento de créditos tributários incorporam-se ao patrimônio da União.*

(...)

*§5º Nenhum órgão ou autarquia da União contratará a utilização onerosa de imóvel, sem consultar, previamente, o Serviço do Patrimônio da União se existe próprio federal disponível no local.'* (grifou-se)

(Acórdão n.º 2420/2015 - Plenário do TCU, de 30/09/2015, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler)

19. Dessa forma, somente diante da inexistência de imóvel público capaz de satisfazer às necessidades do órgão ou entidade, o gestor pode dar o passo seguinte, qual seja, prospectar o mercado imobiliário.
20. Aqui se chega ao chamamento público ou aviso de procura, procedimento que realça os princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.
21. O chamamento vem ganhando espaço no setor público e consiste num procedimento preliminar de pesquisa de mercado. Não é fase nem nova modalidade de licitação pública. Serve para orientar o gestor na tomada de decisão e confere mais transparência às contratações diretas.
22. Convém ressaltar que a prática é comum no setor privado. Outros termos são usados na seara privada, mas o escopo é o mesmo: pesquisar os fornecedores e os serviços disponíveis para posteriormente poder celebrar o melhor contrato.



23. A título ilustrativo, em sede de prospecção, eis um resumo das características de três práticas difundidas no mercado empresarial:

**Como a RFP, a RFI e a RFQ auxiliam o departamento jurídico na aquisição de soluções?**

A contratação de serviços é algo comum no dia a dia das empresas, mas nem sempre é um processo ágil e assertivo. No entanto, há recursos que facilitam a seleção dos fornecedores e trazem segurança ao contratante. É o caso das **RFPs, RFIs e RFQs**. Provavelmente você já ouviu falar dessas siglas, mas sabe diferenciá-las e qual é o jeito e o momento certo de usá-las?

RFP, RFI e RFQ são fases importantes da gestão do ciclo de vida dos contratos. Bons contratos dependem de uma boa gestão, e na organização jurídica isso é ainda mais relevante. Uma avaliação estruturada de seleção demonstra imparcialidade e melhor obediência aos princípios de *compliance*, eliminando grande parte dos riscos ao escolher o parceiro certo. Em seguida, confira uma definição sobre cada uma dessas etapas:

**RFP - Request for Proposal**

A Solicitação de Proposta é um convite aos fornecedores, como é o caso dos escritórios credenciados da organização jurídica para participar de um processo de concorrência. A RFP dá estrutura para a tomada de decisão de contratar ou não, permitindo identificar de maneira clara os riscos e benefícios de cada fornecedor, facilitando encontrar a solução mais adequada para a empresa. Uma RFP mal elaborada pode levar a uma decisão equivocada e prejudicial.

**RFI - Request for Information**

Informação é a chave de um negócio bem sucedido. E para assegurar mais assertividade, antes mesmo de qualquer Solicitação de Proposta, o passo inicial deve ser dado com a Solicitação de Informação. O objetivo é saber quais são exatamente os serviços que o parceiro pode oferecer, o que vale para aqueles já homologados, mas, principalmente, para novos fornecedores, reunindo informações para ajudar na tomada de decisão. A RFI é usada frequentemente como uma solicitação enviada para uma ampla base de potenciais parceiros, a fim de manter um banco de dados organizado de fornecedores que possam estar aptos a uma RFP e/ou RFQ.

**RFQ - Request for Quotation**

A Solicitação de Cotação é um convite aos fornecedores identificados e homologados para participarem de um processo de licitação. A RFQ é usada para quando já se sabe as especificações do que se deseja contratar e quando há conhecimento acerca da capacidade e qualidade dos fornecedores convidados.

Agora que está mais claro o que cada fase representa, fica também mais nítida a necessidade de um processo de compras estruturado para aquisição de soluções tão sofisticadas para o seu jurídico. A clareza nas regras e nos objetivos com o envolvimento de outras áreas afins devem estar em sintonia com as necessidades do departamento jurídico.

(...)

(...)<sup>[1]</sup>

24. Neste momento, vale recordar que a própria Lei n.º 8.666/93 contém preceito destinado às compras que sugere a adoção de práticas similares às do setor privado. Trata-se do art. 15, III, da Lei n.º 8.666/93: "Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado".

25. Segundo o Professor Ronny Charles Lopes de Torres, o chamamento público é recomendável e pode gerar a contratação direta por dispensa de licitação prevista no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93, se presentes todos os seus pressupostos:

**4 . DO CHAMAMENTO PÚBLICO COMO PROCEDIMENTO PRÉVIO À COMPRA/LOCAÇÃO DE IMÓVEL POR DISPENSA (ART. 24, X)**

Percebida a diferença entre dispensa e a inexigibilidade de licitar, identificados os requisitos para a dispensa do inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e as peculiaridade que envolvem a compra ou locação de imóveis para o atendimento de finalidades administrativas, cumpre agora, resumidamente, tratar sobre prática de gestão denominada chamamento público, notadamente em sua utilização para a identificação de imóveis aptos à locação, pela Administração.

Pois bem, no que pese a nomenclatura ser utilizada no processo seletivo para que a União firme convênio com entidades privadas, o chamamento público se apresenta também como uma boa prática de gestão na escolha de imóveis públicos, para locação.

Trata-se de uma consulta ao mercado imobiliário, para identificação das ofertas aptas ao atendimento do interesse administrativo, disponíveis para locação. Nesse procedimento, a Administração Pública informa a sua intenção de realizar locação em determinado local ou região (podem ser incluídas todas as áreas aptas ao atendimento do interesse administrativo) e determina suas condições. Além das exigências básicas do imóvel apto ao chamamento público, como: área, localização e existência de garagem; podem ser apontadas exigências específicas, relacionadas à eficiência energética, economia e racionalidade no uso da água.

A adoção dessa prática é muito interessante, pois, mesmo podendo utilizar a contratação direta por dispensa, o gestor divulga previamente ao setor privado sua pretensão contratual, dando mais publicidade à escolha do imóvel a ser contratado diretamente.

Firme-se, tal proceder pode gerar importantes benefícios na busca pela melhor opção contratual, ampliando publicidade da escolha e permitindo a identificação pública das melhores opções para a contratação direta admitida pelo legislador.

Obviamente, é sempre necessário ter cautela nas condições impostas, evitando-se que as

exigências de características desnecessárias levem ao direcionamento ilegítimo de determinado imóvel. Condicionantes da escolha, como as necessidades de instalação e de localização, devem ser devidamente justificadas, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Outrossim, como já explicado outrora, exige-se sempre a compatibilidade com os valores praticados no mercado, requisito legal expresso.

O controle aos abusos nas locações de imóveis, com dispensa de licitação, pode ser realizado tanto pela Administração como pelo Poder Judiciário, quando identificada ilegalidade ou ilegitimidade na escolha do gestor. Assim, a hipótese de dispensa não justifica, *prima facie*, que um gestor utilize a contratação direta para locar um imóvel particular, pertencente a ele próprio ou ao seu filho, ou realize tal contratação com preços maiores que os de mercado.

Indubitavelmente, o chamamento público auxilia a externar eventuais desvios na escolha do imóvel público, já que ele permite ao mercado apresentar outras opções de locação/aquisição, talvez mais aptas ao atendimento do interesse público do que o imóvel identificado inicialmente pelo gestor.

O raciocínio de que a utilização do chamamento público, com a consequente identificação de mais de um imóvel apto ao atendimento da pretensão administrativa, tornaria irregular a adoção da dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, com a devida venia, é equivocado. Ele estabelece a inviabilidade de competição como pressuposto para a adoção de uma das hipóteses de dispensa, o quê, como explicamos anteriormente, é tecnicamente inadequado. Fosse o caso de um único imóvel apto ao atendimento do interesse público, estar-se-ia diante de uma hipótese de inexigibilidade, e não de dispensa.

Frise-se, caso tal raciocínio não estivesse equivocado, seriam ilícitas todas as contratações realizadas através do procedimento denominado cotação eletrônica, regulado pela Portaria nº 306/2011 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Como é cediço, o Sistema de cotação eletrônica foi criado com o objetivo de ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993. Ele consiste na criação de uma infra-estrutura informatizada que permite uma melhor apuração do melhor preço de bens e serviços adquiridos pelo setor público, nas contratações de pequeno valor. Em outras palavras, a referida Portaria estabelece um procedimento de coleta de propostas junto ao mercado ('prospecção de mercado') para realização das aquisições de bens de pequeno valor enquadráveis na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Na cotação eletrônica, no que pese identificar-se uma pluralidade de particulares aptos ao atendimento da pretensão contratual, admite-se essa 'prospecção ao mercado' como uma forma eficiente de alcançar melhores contratações, sem prejuízo da utilização de uma hipótese de dispensa licitatória.

Cabe salientar, inclusive, que a adoção desse procedimento é tida como preferencial na órbita federal, nos termos do § 2º do artigo 4º do Decreto nº 5.450/2005.

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente

### **CONCLUSÃO**

Se imaginarmos que a identificação, em chamamento público, de mais de um imóvel apto ao atendimento público para a locação, prejudicaria a contratação direta por dispensa de licitação, estaríamos incentivando a troca de um processo transparente e público na aferição de imóveis aptos, pela tradicional prática de escolha subjetiva e direta do imóvel pelo gestor de plantão!

Temos convicção que esse incentivo seria um retrocesso, em detrimento dos avanços que podem ser alcançados com o aperfeiçoamento da utilização do referido procedimento. Ademais, o chamamento público não é utilizado em substituição a um certame licitatório, uma vez que para a pretensão contratual envolvida o nosso ordenamento admite a contratação direta, por dispensa de licitação.

Entendemos que a adoção do referido procedimento é legítima e que a eventual identificação de mais de um imóvel apto ao atendimento do interesse público, conforme requisitos básicos externados pelo órgão interessado, não prejudica a utilização da hipótese de dispensa prevista no inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.<sup>[2]</sup>

26. O Exmo. Sr. Procurador Federal Luís Gustavo Montezuma Herbster também defende chamamento público (aviso de procura) e a possibilidade de dispensa de licitação após tal procedimento:

A utilização do aviso de procura como instrumento de gestão eficaz

O aviso de procura tem demonstrado ser um eficaz instrumento de gestão tendente a dar maior publicidade e transparência ao processo de compra/locação de imóvel pelos entes públicos, não obstante a possibilidade de contratação direta. Consiste em procedimento de consulta ao mercado imobiliário onde a administração informa, através de edital publicado em periódicos de grande circulação, o seu interesse em comprar/locar imóvel localizado em determinada região e com certas exigências de infraestrutura.

No ponto, não se deve olvidar que as exigências contidas no aviso de procura devem respeitar o disposto no art. 3º, §1º. I e art. 7º, §5º e § 9º da Lei 8.666/93, que proíbem a indicação de características excessivas, desnecessárias e exclusivas. Do contrário, o

instrumento serviria para o indevido direcionamento da contratação.

A mencionada prática de gestão traz dupla vantagem à Administração: em primeiro, aumenta a transparência e o controle do processo de seleção do imóvel, na medida em que abre a possibilidade dos ofertantes e demais cidadãos questionarem administrativamente ou, mesmo, judicialmente a escolha final do imóvel; depois, contribui para a escolha do imóvel mais apto às necessidades do órgão, uma vez que aumenta o leque de possibilidades diante da oferta de mais imóveis, quando comparado com a busca realizada somente pela administração.

Há que se registrar que o aviso de procura não se confunde com edital de licitação, portanto, não contém os critérios objetivos de julgamento das propostas, nem tampouco inviabiliza a contratação de imóvel que tenha sido ofertado em momento posterior ao prazo final por ele estipulado. Nesse último caso, entendemos que a apresentação de sólidas justificativas pela Administração, demonstrando inequivocamente que o imóvel escolhido é o que melhor atende aos interesses da administração, é suficiente para amparar a escolha. Afinal, o escopo da norma contida no art. 24, X é, diante das características particularidades que envolvem a compra/locação de imóveis, dotar o gestor de discricionariedade suficiente para garantir a melhor contratação.

Trata-se, assim, de instrumento de controle e auxílio do gestor nas contratações diretas de imóveis realizadas com fundamento no art. 24, X. Nesse passo, a ideia de que o aviso de procura, em razão de gerar a oferta de diversos imóveis, inviabiliza a contratação direta por dispensa, a nós, parece totalmente equivocada.

Como dito aqui, defendemos que as compras/locações de imóveis por dispensa (art. 24, X) pressupõem mais de uma possibilidade de contratação, caso contrário, estando-se diante de única possibilidade de contratação, há que se falar em inexigibilidade. Nessa esteira, não há que se cogitar da utilização do aviso de procura nos casos em que o gestor previamente sabe existir na localidade apenas um imóvel apto a atender as necessidades do órgão, diante da sua total inutilidade.

Conclusão

Diante do aqui foi exposto, divergindo de parte da doutrina pátria e da jurisprudência do TCU, defendemos uma interpretação sistemática, que reconheça o inciso X como inserido no mesmo contexto fático jurídico de todas as demais hipóteses de licitação dispensável prevista no art. 24 da Lei 8.666/93, ou seja, pressupondo-se situações concretas de competitividade. É dizer, o inciso X do art. 24 garantiu ao gestor público optar pela contratação direta mesmo diante da oferta de mais de um imóvel aptos a atender as necessidades de instalação e localização da administração.

Nesse contexto, entendemos que o aviso de procura é um eficaz instrumento de gestão nos processos de compra e locação de imóveis pela Administração, contribuindo sobremaneira para uma maior transparência/controlar os atos dos gestores, bem como para a ampliação das ofertas de imóveis, o que necessariamente deságua em melhores contratações.<sup>131</sup>

27. Vale apenas complementar o raciocínio desenvolvido nos artigos citados para esclarecer que a realização de licitação também é possível, posto que não se pode olvidar que tecnicamente as hipóteses de dispensa não retiram do gestor a possibilidade de licitar.

28. Destarte, o chamamento público para a prospecção do mercado imobiliário antes da configuração da inexigibilidade, da dispensa ou da realização da licitação pública aparece como um procedimento recomendável para a Administração Pública.

29. Ademais, impõe asseverar que o chamamento público, conforme já anotado nestes autos pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais (Despacho 606/2017/CJU-MG/CGU/AGU, de 06/06/2017 - Sequencial 30), já faz parte da rotina administrativa desta Advocacia-Geral da União e vem sendo empregado antes da aquisição ou locação de imóveis. A título exemplificativo, podem ser citados o Chamamento Público n.º 04/2016 (aquisição de imóvel em Belo Horizonte), o Chamamento Público n.º 01/2017 (locação de imóvel em Juiz de Fora), o Chamamento Público n.º 03/2017 (locação de imóvel em Uberaba) e o Chamamento Público n.º 1/2014/SAD/RS/AGU (locação de imóvel em Blumenau).

#### ***V - A doutrina acerca da interpretação do art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93***

30. No que interessa ao presente estudo, a doutrina se divide em dois grupos: os que sustentam que o preenchimento dos requisitos constantes do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 só pode ocorrer por um único imóvel e aqueles que aceitam o fato de que pode existir mais de um imóvel capaz de cumprir as condições legais autorizadas da dispensa.

31. Adiante, serão apresentados os posicionamentos de ambos os grupos.

32. Capitaneando a primeira corrente, o jurista Marçal Justen Filho sustenta que a situação prevista no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 retrata, em verdade, um caso de inexigibilidade e, por esse motivo, somente um imóvel específico poderia afastar a licitação:

15) Compra ou locação de imóvel (inc. X)

A situação prevista no inc. X configura, mais propriamente, um caso de inviabilidade de competição. O caso se enquadra na disciplina do art. 25, ainda que tenha sido disciplinado formalmente como hipótese de dispensa de licitação.

15.1) Considerações gerais

A ausência de licitação na hipótese de compra ou locação de imóvel deriva da impossibilidade de o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a

Administração encontra o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição. A aquisição ou locação de imóvel destinado a utilização específica ou em localização determinada acarreta inviabilidade de competição. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação e o caso sujeita-se ao disposto no art. 25.

Há hipóteses em que dois (ou mais) imóveis atendem aos reclamos da Administração. Ainda que os imóveis sejam infungíveis entre si, surgirão como intercambiáveis tendo em vista a necessidade e o interesse da Administração Pública. Qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nesses casos, a questão muda de figura e a licitação se impõe. Estarão presentes os pressupostos da competição.

Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.

Deverá verificar-se a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A Administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.

A contratação depende, portanto, da evidenciação de três requisitos, a saber: (a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas; (b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais; (c) compatibilidade do preço (ou aluguel) com os parâmetros de mercado.<sup>[4]</sup>

33. Joel de Menezes Niebuhr, citado por Alexandre Brentano, também enxerga inexigibilidade na situação descrita no inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93:

Em síntese: reputa-se o inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 como espécie de inexigibilidade, tudo porque só é aplicável para a compra ou locação de bens cujas características os singularizem, pois - como exprime o próprio texto legal - as necessidades de instalação da Administração e a sua localização condicionam a sua escolha. Por tributo a isso, uma vez reconhecido tratar-se de inexigibilidade, o que importa é motivar a singularidade, perdendo importância os demais requisitos estampados no inciso em causa.<sup>[5]</sup>

34. O Professor José dos Santos Carvalho Filho também compreende que apenas um imóvel pode atender ao interesse da Administração no caso do art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93:

Quando a Administração Pública pretende adquirir ou alugar imóvel destinado ao atendimento de suas finalidades precípuas, pode dispensar a licitação e contratar diretamente com o vendedor ou locador (art. 24, X).

Não é totalmente livre, entretanto, esse tipo de ajuste. Exige o Estatuto que o imóvel a ser adquirido ou alugado seja realmente indispensável à Administração, em razão das necessidades de instalação e localização. A dispensa da licitação é razoável no caso: há situações em que, apesar de haver outras ofertas, apenas um imóvel atende realmente aos anseios administrativos. Assim, esse deve ser o imóvel adquirido ou alugado. Por outro lado, deve a Administração providenciar a avaliação prévia do imóvel, pois que não será legítimo o ajuste se o preço da compra ou do aluguel for incompatível com as condições normais de mercado.<sup>[6]</sup>

35. Por outro lado, representando a segunda corrente e amparado, sobretudo, na distinção conceitual entre inexigibilidade e dispensa licitatória, o Professor Ronny Charles Lopes de Torres defende que a existência de mais de um imóvel apto não impede a utilização da dispensa fulcrada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93:

14. Locação de imóvel (inciso X). É necessário perceber que o dispositivo apresenta alguns requisitos ou critérios para a utilização dessa hipótese de contratação direta, quais sejam:

- . Destinação do imóvel ao atendimento das finalidades precípuas da Administração;
- . Existência de motivos (necessidade de instalação e localização) que condicionem a sua escolha;
- . Preço compatível com o valor de mercado (segundo avaliação prévia);

Discordamos da tese doutrinária de que a existência de vários imóveis que possam atender à necessidade administrativa torna obrigatória a realização de procedimento licitatório. Entendemos que, mesmo existindo mais de um imóvel apto ao atendimento da pretensão contratual, é possível a contratação direta para a locação descrita pelo inciso X do artigo 24.

Importante relembrar uma diferença básica entre os institutos da inexigibilidade e da dispensa. Se naquela (inexigibilidade) é identificada uma inviabilidade de competição, na dispensa a possibilidade de competição e a pluralidade de possíveis particulares fornecedores do bem ou do serviço não impedem a utilização da permissiva de contratação direta.

Ilustrando, da mesma forma que se admite a dispensa para uma compra de pequeno valor (art. 24, II), mesmo existindo vários fornecedores aptos e interessados na contratação, deve-se admitir a utilização da dispensa para a locação de imóvel (art. 24, X), mesmo que existam outros imóveis aptos ao atendimento das finalidades precípuas da Administração. O que deve ser evitada é a utilização dessa hipótese de contratação direta para justificar contratações motivadas por interesses ilegítimos do gestor, em detrimento do interesse público.

<sup>[7]</sup>

36. É importante, ainda, observar que outros juristas classificam o inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 como hipótese de dispensa de licitação - tal qual a previsão legal - e não aderem explícita nem

implicitamente ao posicionamento no sentido de que o dispositivo retrata inexigibilidade.

37. Maria Sylvia Zanella Di Pietro adota essa visão ao ressaltar a nítida diferença em relação ao regime legal anterior:

Em razão do objeto, o artigo 24 prevê as seguintes hipóteses:

1. para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (inciso X, alterado pela Lei n.º 8.883/94); no Decreto-lei n.º 2.300/86, essa hipótese era de inexigibilidade (art. 23, IV), passando agora a constituir caso de dispensa com o acréscimo de alguns requisitos: exige-se, para aplicação dessa hipótese: (a) que as características do imóvel atendam às finalidades precípuas da Administração; (b) que haja avaliação prévia; e (c) que o preço seja compatível com o valor de mercado. (...)<sup>[8]</sup>

38. Lucas Rocha Furtado, por sua vez, não faz ressalva alguma à classificação do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 como hipótese de dispensa:

2.4.3 Dispensa em razão do objeto

Em razão do objeto, a lei torna dispensável a realização de licitação, em primeiro lugar, 'para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado' (art. 24, X).<sup>[9]</sup>

## ***VI - Jurisprudência do Tribunal de Contas da União***

39. Em relação à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pode-se afirmar que há acórdãos alinhados com as duas correntes doutrinárias expostas acima.

40. Há diversos acórdãos no sentido de que o inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 somente deve ser aplicado em casos nos quais seja comprovada a existência de imóvel específico que atenda ao interesse da Administração.

41. Além dos Acórdãos n.ºs 5281/2010 - 1.ª Câmara, 1127/2009 - Plenário, 3461/2009 - 1.ª Câmara e 429/2008 - Plenário, já citados pela Procuradoria-Geral Federal no Parecer n.º 1/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, julga-se apropriado reproduzir, a título ilustrativo, trechos de três acórdãos que exigem a presença de imóvel único, específico para a caracterização da dispensa prevista no art. 24, X:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação, formulada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama - Asibama Nacional e pela Associação dos Servidores do Ibama no Distrito Federal - Asibama/DF, contra possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, questionando, ainda, alguns aspectos relacionados ao próprio mérito da criação do referido instituto.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que, ao proceder à compra ou à locação de imóvel, somente utilize o art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos representantes e ao ICMBio.

(...)

Voto

(...)

9. Há, entretanto, um outro aspecto que deve ser abordado - a utilização de dispensa de licitação para realizar a locação do imóvel, com base no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93. Com as devidas vênias, discordo nesse ponto da unidade técnica, que entendeu que o caso concreto se enquadra na hipótese prevista no referido dispositivo.

10. O art. 24, inciso X, da Lei de Licitações estabelece ser dispensável a licitação 'para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia'.

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Torres Pereira Júnior a respeito desse comando legal:

'A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo...' (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, pag. 250).

`Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação..., tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização do serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a

ensejar a dispensa... Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustrasse a finalidade a acquirir' (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, pag. 277).

12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário Oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe atenderia. Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação.

(...)

(Acórdão n.º 444/2008 – Plenário do TCU, de 19/03/2008, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar)

(...)

Voto

(...)

14. No que concerne aos demais fatos relacionados ao prédio que abriga a sede do Crea/MA, os argumentos trazidos aos autos foram insuficientes para afastar as irregularidades objeto de audiência do Sr. Raymundo José Aranha Portelada, relacionadas a dispensas de licitação indevidas; falta de comprovação de que os valores contratados estão de acordo com os valores de mercado; e ausência de ART dos serviços de emissão do Laudo de Avaliação do Prédio.

15. O processo de dispensa de licitação que originou o Contrato de locação assinado em 24/02/2011 está em desacordo com as disposições do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, o qual estabelece ser dispensável a licitação “para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”. No caso concreto, não foi demonstrado que o imóvel era o único a atender os critérios de instalações e localização de interesse da administração.

16. Pelo contrário, ao menos duas outras edificações poderiam suprir as necessidades do Crea/MA, tanto que a entidade também solicitou orçamento a outras duas empresas, as quais apresentaram cotação para a locação em 8% e 12% acima do valor obtido para o imóvel selecionado.

17. Não cabe acolher a alegação de que as propostas apresentadas pelas empresas HM Empreendimentos e All Empreendimentos não contemplavam a quantidade de dependências/salas almejadas, visto que, nos documentos constantes dos autos, está expresso que a escolha se deu pelo menor valor, e não pelas características do imóvel.

18. Apenas com isso já se caracterizaria a possibilidade de concorrência pública. Ademais, ainda que o Crea/MA tenha escolhido contratar com aquela empresa que lhe ofereceu o menor preço dentre três orçamentos, se houvesse a licitação, com a devida publicidade, poder-se-ia atrair mais interessados com condições de oferecer edificações que satisfizessem as qualidades desejadas por aquele Conselho profissional e com condições de locação mais favoráveis à Administração.

(...)

(Acórdão n.º 1157/2017 – Plenário do TCU, de 31/05/2017, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Bemquerer)

(...)

Relatório

Este processo é relativo a auditoria cujo objeto foi a aplicação de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Fundo Municipal de Saúde de Dourados/MS no período de 2007 a 2009.

2. Cabe ressaltar, a princípio, que, para apreciação de parte significativa das ocorrências verificadas no curso da fiscalização, foram instauradas tomadas de contas especiais, em decorrência de autorização deste Tribunal Acórdão 1.797/2010 – Plenário. Nestes autos, resta tratar de irregularidades relativas, sobretudo, a direcionamentos de contratações.

3. A seguir, transcrevo a instrução final da Auditora de Controle Externo da Secex/MS (peça 479), que foi ratificada pelo diretor e pelo secretário da unidade técnica:

**'I - HISTÓRICO**

(...)

16.26. Dando seguimento ao assunto, trata-se, adiante, dos aspectos jurídicos atinentes à dispensa de licitação efetivada pela Secretaria de Saúde para a locação do imóvel pertencente ao Hospital e Maternidade Santa Rosa Ltda., para a implantação do Hospital da Mulher.

16.27. A Lei 8.666/93, em seu art. 24, inc. X, autoriza a Administração Pública a dispensar a licitação 'para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia'. Não obstante, este Tribunal, em reiteradas assentadas, vem se

manifestando no sentido de que a dispensa de licitação fundamentada no inc. X do art. 24 da Lei 8.666/93 somente é admissível quando identificado pela Administração um imóvel específico, cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da Administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo. Nesse sentido, aliás, são os Acórdãos 444/2008 – Plenário e 3.461/2009 – 1ª Câmara, entre outros.

16.28. Portanto, a contrário senso, caso não se identifique um imóvel específico nas condições mencionadas, a realização de licitação para compra ou locação de imóvel pela Administração mostra-se obrigatória. Nesse diapasão, o respectivo processo administrativo de dispensa de licitação deve conter elementos que permitam concluir que o imóvel identificado é, de fato, o único que atenda às necessidades da Administração e que o preço proposto é compatível com o valor de mercado.

16.29. De volta ao caso concreto tratado nos autos, não se observou no Processo Administrativo nº 1012/2007, da Prefeitura de Dourados, elementos que permitam concluir que o imóvel de propriedade do Hospital e Maternidade Santa Rosa Ltda. era o único que atendesse à finalidade almejada pela Administração Municipal, qual seja, a implantação, em suas dependências, do Hospital da Mulher, tampouco que o preço proposto para a locação (R\$ 45.000,00 mensais) fosse compatível com o valor de mercado.

16.30. Com efeito, no que tange ao primeiro aspecto – singularidade do imóvel locado – este não restou demonstrado nos autos. Em que pese na justificativa do ex-Secretário de Saúde constar a assertiva, segundo a qual o imóvel em questão seria dotado de infraestrutura física adequada e que não havia outro imóvel que atendesse o fim almejado, não há qualquer documento juntado aos autos que permita se chegar à mesma conclusão, no sentido de que as necessidades de instalação e localização pretendidas pela municipalidade, de fato, condicionaram sua escolha. Isso porque os escassos documentos juntados ao processo administrativo (descrição dos terrenos, relatório fotográfico, mapa de quadra e a matrícula do imóvel) permitem apenas se ter uma ideia da estrutura do imóvel, sem, contudo, comprovar que este seria o único que atendesse a contento as futuras instalações do Hospital da Mulher.

(...)'

(Acórdão n.º 1296/2017 – Plenário do TCU, de 21/06/2017, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro)

42. Por outro lado, é importante afirmar a existência de dois acórdãos recentes que acolheram expressamente o entendimento pela possibilidade de dispensa licitatória em casos com dois ou mais imóveis equivalentes. São os Acórdãos n.ºs 5244/2017 – 1.ª Câmara, de 11/07/2017, e 2420/2015 – Plenário, de 30/09/2015:

(...)

Voto vencedor

Com as vênias de estilo, apresento entendimento diverso do colacionado pelo ilustre Ministro-Relator.

2. Acerca da possibilidade de se adquirir imóvel por dispensa, mesmo que não tenha sido caracteriza a inexigibilidade de licitação, menciono a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça:

*'A compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, não carece de licitação, ante a **ratio** do art. 24 da Lei 8666/93. (...) a abalizada doutrina sobre o **tema decidendum**, especialmente no que pertine à dispensa de licitação, assenta que: 'A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa.*

*Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. ... Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é, diante das circunstâncias, a lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares.*

*Em suma a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei nº 8.666. Outras leis existem, prevendo casos de dispensa de licitação. (...) Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não é viável. Se não for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa.'* (Marçal Justen Filho, **in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, São Paulo, 2005)'

(REsp 797.671/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 5/6/2008, DJe 16/6/2008)

3. Veja-se que ao prever a possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de imóveis, o legislador deve ter antevisto as dificuldades em se estabelecer um critério objetivo de avaliação de propostas ante as inúmeras variáveis que acompanham a seleção de tal espécie de objeto (localização, área, proximidade de serviços públicos, qualidade das instalações, segurança da região, facilidade de acesso, custos condominiais, dentre outros).

4. Em sendo assim, até mesmo tendo em conta a pouca materialidade dos valores envolvidos – R\$ 265.000,00 para a aquisição de uma sala no Meier/RJ e R\$ 648.000,00 para a aquisição de três salas em Jacarepáguas/RJ – entendo ter sido adequada a decisão do

responsável em efetuar as aquisições com fulcro no inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993.

5. Quanto à economicidade dos valores contratados, há nos autos laudos indicativos de que foram praticados preços de mercado. Também, pelo que se extrai dos autos, os imóveis adquiridos estão atendendo adequadamente as necessidades da entidade.

6. Efetivamente, não consta do processo que tenham sido formalizadas em relatório técnico as necessidades da entidade (**v.g.** área e localização do imóvel) para que a partir daí fossem realizadas pesquisas entre imóveis disponíveis, de forma a atender plenamente o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993.

7. É intuitivo entretanto que esses requisitos existiam ao serem aprovados pela reunião do colegiado da diretoria do Conselho Regional de Corretores de Imóveis - 1ª Região (Creci/RJ), pois se buscava a substituição de instalações já existentes e que já não atendiam mais às necessidades da entidade. Observa-se, ainda, que se trata de decisões de corretores de imóveis, baseadas em buscas efetuadas por profissionais do ramo. Ou seja, há a presunção de que foram realizadas pesquisas no mercado antes da decisão pela aquisição.

8. Feitas essas considerações, não vislumbro na conduta apontada reprovabilidade suficiente para a aplicação de sanção.

Diante do exposto, com as vênias de estilo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

(Acórdão 5244/2017 - 1.ª Câmara do TCU, de 11/07/2017, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Weder de Oliveira, vencido pelo voto do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler)

Vistos, relatados e discutidos estes autos de solicitação de fiscalização formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros, nos termos do art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal c/c os art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

9.2. informar ao Senador Fernando Collor, autor da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal que este Tribunal realizou fiscalização e não apurou indícios de irregularidade no Contrato 55/2014, celebrado entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda., tendo por objeto a locação do imóvel situado à SHIS QI 15, Área Especial "B", no Lago Sul, em Brasília/DF;

9.3. encaminhar ao Senador Fernando Collor e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em complemento às informações acima descritas:

9.3.1. cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.3.2. cópia do inteiro teor destes autos;

9.4. encaminhar à Secretaria Geral do Ministério Público Federal cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.5. considerar esta solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, incisos I e II, da Resolução TCU nº 215/2008.

(...)

#### Voto

Trata-se de solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) para que *'seja investigado o termo de Contrato nº 55/2014, celebrado em 14/10/2014, entre o Ministério Público Federal e a empresa Lúcia Bittar e Filhos Incorporadora Ltda, relativo ao aluguel do imóvel situado à SHIS QI 15, Área Especial 'B', no Lago Sul, em Brasília/DF, solicitando previamente ao Tribunal de Contas da União as devidas inspeções, auditorias e informações complementares acerca do Contrato, especialmente quanto à legalidade do respectivo processo licitatório (dispensa de licitação), aos valores pactuados, aos fins, características, uso e ocupação do referido imóvel, às benfeitorias já realizadas e seus correspondentes gastos, e, por fim, aos possíveis prejuízos causados ao erário público'*.

(...)

3. De início, registro que a motivação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 2015, de autoria do Senador Fernando Collor, de acordo com o teor de seu requerimento (peça 1) , se baseia nos fatos a seguir elencados:

a) o contrato de locação, ao custo mensal de R\$ 67.000,00, mais impostos e taxas de manutenção, representaria um custo superior a R\$ 4 milhões nos cinco anos de vigência, sem contar eventuais prorrogações;

b) o ajuste foi realizado mediante dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, o qual condiciona, para não haver concorrência, a escolha do imóvel às suas necessidades de instalação e localização;

c) a possibilidade de as finalidades precípuas para a Procuradoria Geral da República justificarem a dispensa de licitação para alugar um imóvel com 1.226 m2 numa área nobre e totalmente residencial;

d) o prédio estaria desocupado há oito meses, tendo sido despendidos R\$ 536 mil dos



cofres públicos com aluguel, bem como mais de R\$ 1 milhão com reformas e adaptações; e) o imóvel não foi ocupado porque, depois de todos os gastos, a PGR descobriu, ao solicitar alvará de funcionamento, que não poderia ter celebrado contrato de locação, já que, pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), o prédio pretendido estaria localizado em uma área destinada ao uso restrito de creche.

4. O Parecer, apresentado pelo Senador Ivo Cassol, que tratou da mencionada solicitação, foi aprovado pela CMA, na reunião ordinária de 14/7/2015. Conforme Plano de Execução existente no referido Parecer, como se trata de matéria jurídica, a metodologia de avaliação a ser aplicada consistiria na análise documental do procedimento administrativo que respaldou a celebração do Termo de Contrato nº 55/2014, bem como dos documentos atinentes à execução da avença.

5. No âmbito desta Corte de Contas, coube à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) realizar o exame documental de todo o procedimento administrativo referente ao Contrato nº 55/2014.

6. Após analisar dados obtidos por meio de diligência ao MPF (peças 6 e 7), a unidade técnica, em pareceres uniformes, concluiu pela regularidade de todo o procedimento de contratação e de rescisão contratual, conforme exame que se encontra reproduzido no relatório que fundamenta esta decisão. Assim, propõe a Selog remeter à CMA cópia desta deliberação e da sua instrução.

II

7. Feita essa breve contextualização dos fatos, manifesto-me de acordo com as conclusões a que chegou a Selog, motivo pelo qual incorporo a análise da unidade técnica às minhas razões de decidir, com as considerações adicionais que passo a expor.

8. A locação do imóvel em análise foi solicitada em virtude de insuficiência de espaço físico no edifício-sede da Procuradoria Geral da República para instalação da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, criada pela Resolução nº 148/2014, editada pelo Conselho Superior do MPF.

9. A unidade instrutiva registrou inicialmente que foram realizados extensos estudos preliminares, com abrangente pesquisa de mercado, para embasar a contratação em exame. Para tanto, foi constituída, pela Secretaria Geral da PGR, comissão encarregada de pesquisar e de avaliar imóveis disponíveis para locação no mercado.

10. A citada comissão, composta por servidores do quadro do MPF, selecionou três imóveis para vistoria, a partir de prospeção de edifícios em áreas de interesse, realizada por meio de pesquisa na rede mundial de computadores e mediante consulta direta a empresas do ramo imobiliário com atuação no segmento de locação. O levantamento considerou apenas logradouros situados dentro de um raio máximo de 10 km da sede da PGR (peça 6, p. 35, 37, 39, 40 e 41).

11. Na avaliação realizada de cada imóvel, além do custo de locação, a comissão do MPF considerou aspectos arquitetônicos e construtivos (área construída, acesso, localização, visibilidade, estacionamento, segurança, acabamentos, acessibilidade e existência de elevadores), bem como fatores relacionados com as instalações prediais (elétrica, cabeamento estruturado, hidrossanitária, climatização e CFTV). Também foram observados os estados de conservação geral dos prédios e as intervenções necessárias para a ocupação da edificação pelo MPF.

12. Na conclusão do seu relatório, a referida comissão de avaliação indicou o imóvel denominado Edifício Brasília Imperial III, sito à QI 15 do Lago Sul, como o de menor custo de locação em relação à área útil, bem como outros critérios técnicos que atenderiam às necessidades da PGR. Tal conclusão contou com a concordância do Secretário de Administração e do Secretário-Geral Adjunto do MPF (peça 6, p. 53).

13. Observo que o quadro comparativo com a conclusão da comissão de avaliação (peça 6, p. 21) sopesou de forma objetiva todos os parâmetros observados, atribuindo-lhes pontuação segundo os seguintes critérios: ruim (0 pontos); regular (1 ponto); bom (2 pontos); ótimo (3 pontos). A alternativa escolhida foi aquela que alcançou a maior pontuação.

14. Outro fator que justificou a escolha foi a informação de que a maior parte das adequações necessárias para a ocupação da edificação pelo MPF seriam assumidas pelo seu proprietário.

15. Quanto ao valor de locação, o MPF solicitou laudo de avaliação da Caixa Econômica Federal, o qual foi realizado por empresa credenciada, concluindo que o bem teria um valor de aluguel mensal variando entre R\$ 60.100,00 a R\$ 70.200,00 (peça 6, fl. 74).

16. A ata de reunião realizada entre representantes do MPF e o proprietário do imóvel (peça 29) demonstra que houve intensa negociação entre as partes no tocante ao valor da locação. Inicialmente, a proposta do proprietário considerava um aluguel mensal de R\$ 75.000,00, correndo por conta do locatário os custos com a adaptação do imóvel. Após a negociação, o proprietário aceitou reduzir o aluguel para R\$ 67.000,00, além de custear as adequações exigidas pela Procuradoria Geral da República.

17. Assim, o suposto prejuízo ao erário ocasionado pelos gastos com reformas do imóvel, que foi um dos motivos ensejadores da Proposta de Fiscalização e Controle nº 3/2015 da CMA, não se verificou após o exame documental da contratação. A cláusula oitava do contrato de locação (peça 7, p. 90) deixou expresso que algumas adaptações/benfeitorias a serem realizadas no imóvel (instalações elétricas, cabeamento estruturado, sistema de climatização, persianas, divisórias e instalação do cercamento frontal com cancelas e guaritas, nos limites do terreno) correriam por conta do locador, não sendo aplicadas verbas públicas com essa finalidade.

18. Do ponto de vista da adequação orçamentária e financeira do ajuste, a Secretaria de Planejamento e Orçamento do MPF informou haver disponibilidade de recursos para atender os gastos com a locação (peça 7, fls. 9 e 10) e houve prévio empenho das despesas (peça 7, fls. 47/48) .

19. A avaliação da regularidade jurídica da contratação contou com exame da documentação do imóvel e do seu proprietário, incluindo as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, que compuseram o processo de contratação. A minuta do contrato foi examinada pela Subsecretaria de Contratações e Gestão Contratual e pela Assessoria Jurídica do órgão, cumprindo a obrigação disposta no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. Por seu turno, o ato de dispensa de licitação foi ratificado pelo Secretário-Geral do MPF (peça 7, fl. 27) , nos termos da parte final do art. 26 da Lei de Licitações e Contratos, com publicação do extrato de dispensa de licitação no Diário Oficial da União (peça 7, fl. 73) .

20. O termo de contrato também foi devidamente lavrado e assinado previamente pelas partes (peça 7, fls. 88/93) e teve extrato devidamente publicado na imprensa oficial, condição indispensável para a eficácia do ajuste, consoante art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

21. Portanto, alinhado-me ao exame realizado pela unidade técnica e considero que o processo de contratação foi devidamente fundamentado quanto aos aspectos técnico, orçamentário, econômico e jurídico, cumprindo todo o trâmite legal aplicável ao caso.

III

22. Quanto à legalidade do procedimento de dispensa de licitação, um dos principais questionamentos formulados pela CMA, verifico que se trata de hipótese expressamente prevista no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93.

23. Parte da doutrina tem considerado que a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, na verdade, configuraria situação de inexigibilidade, devido à ausência de competitividade, pois somente um único imóvel seria capaz de atender ao interesse da Administração.

24. Nesse sentido, alguns julgados desta Casa, a exemplo dos Acórdãos 1.816/2010 e 5.948/2014, ambos da 2ª Câmara, consideraram ser necessária a comprovação de que a escolha de um imóvel que, em face das suas características de instalação e localização, seja o único capaz de atender às necessidades da Administração. Caso contrário, seria inaplicável a contratação direta fundamentada na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso X, da Lei n. 8.666/1993.

**25. Penso, todavia, que tal entendimento possa ser aperfeiçoado. De fato, realmente me parece mais adequado o enquadramento da aquisição/locação de imóveis como hipótese de dispensa de licitação, tal como efetivamente definido pelo legislador da Lei 8.666/1993, e não como situação de inexigibilidade de licitação, conforme defendido por alguns juristas. Não existe, em geral, um único imóvel que atenda às necessidades da Administração, o que seria um caso de inviabilidade de competição, em que aplicar-se-ia o instituto da inexigibilidade de licitação. Muitas vezes, uma pluralidade de imóveis atende aos requisitos do Poder Público, sem que isso implique na necessidade de licitar, pois torna-se inviável ou extremamente difícil estabelecer um torneio em que seja realizada uma seleção com critérios estritamente objetivos, dentro dos princípios norteadores da licitação, e que assegure a obtenção da melhor contratação dentre todas as possibilidades possíveis.**

26. O art. 24 da Lei 8666/93 indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la. Já no caso de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aclara os fatos (grifo meu) : *'A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável'* (**in:** Direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002) :

27. Dentre os vários imóveis que podem satisfazer às condições desejadas pela Administração para ocupação, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor público a efetivação de sua locação por dispensa de licitação, bem como os motivos adotados para a seleção, que não estão necessariamente atrelados apenas ao valor de aluguel, sendo possível – e até desejável – a consideração de outros critérios. Contudo, deve ser observado que o art. 26 da Lei de Licitações e Contratos exige adequada motivação para a opção escolhida e a demonstração de que o valor da contratação resultante esteja compatível com parâmetros de mercado.

28. Insta salientar que mesmo na contratação direta é imprescindível atentar para a fundamentação dos atos e a devida formalização do procedimento administrativo, demonstrando inequivocamente que os critérios utilizados de seleção resultaram na contratação mais vantajosa para a Administração Pública e na observância dos princípios fundamentais aplicáveis às contratações públicas.

29. Também devem ser observados os requisitos objetivos previstos em lei, interpretados pela jurisprudência desta Corte de Contas em diversos julgados, a exemplo do Acórdão 1.340/2009-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa:

*"6. O enquadramento no dispositivo supra requer, basicamente, o atendimento a quatro requisitos, quais sejam: i) imóvel deve ser destinado ao atendimento das finalidades*

*precípua da Administração; ii) escolha deve ser balizada pelas necessidades de instalação e localização do órgão ou entidade; iii) preço deve ser compatível com o valor de mercado; e iv) importância a ser despendida deve ter sido apurada por avaliação prévia.”*

30. Dessa maneira, cumpre-me analisar a presença dos requisitos autorizadores da dispensa de procedimento licitatório no caso concreto. Nesse aspecto, observo que todos os condicionantes do referido dispositivo legal foram plenamente atendidos, tais como a realização de prévia avaliação, a compatibilidade do aluguel com valores de mercado, a fundamentação da escolha em função de necessidades de localização e instalações, bem como a finalidade precípua da Administração, no caso, a instalação da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

(...)

IV

31. Manifesto-me sobre outro aspecto da contratação que não foi abordado no exame realizado pela Selog. A entrega de imóvel de propriedade da União a órgão da administração está prevista expressamente no art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, estando regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, da seguinte forma:

*'Art. 11. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União.*

*§ 1º A entrega será realizada, indistintamente a órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e observará, dentre outros, os seguintes critérios:*

*I - ordem de solicitação;*

*II - real necessidade do órgão;*

*III - vocação do imóvel; e*

*IV - compatibilidade do imóvel com as necessidades do órgão, quanto aos aspectos de espaço, localização e condições físicas do terreno e do prédio”*

32. É descabido o dispêndio de verba pública com aluguéis se existe imóvel disponível capaz de atender ao interesse da Administração. Dessa maneira, observo que, antes da locação de imóvel de terceiros, a Administração deveria provocar a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto à existência, ou não, de imóvel disponível do patrimônio da União. Tal exigência também se encontra positivada pelo art. 4º, § 5º, do Decreto-Lei nº 1.184/71, transcrito a seguir:

*'Art. 4º Os imóveis recebidos em pagamento de créditos tributários incorporam-se ao patrimônio da União.*

(...)

*§5º Nenhum órgão ou autarquia da União contratará a utilização onerosa de imóvel, sem consultar, previamente, o Serviço do Patrimônio da União se existe próprio federal disponível no local.' (grifou-se)*

33. A observância a esse procedimento tem sido recomendada pela jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.301/2013-Plenário, proferido em processo de Consulta formulada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ***in verbis***:

*9.4. esclarecer, ainda, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que as contratações de locação sob medida de instalações prediais, inclusive de imóvel a ser construído de acordo com parâmetros mínimos estabelecidos por órgão ou entidade da administração pública, devem observar, também, as seguintes orientações:*

*9.4.1. caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação;*

*9.4.2. comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as 'Orientações para destinação do Patrimônio da União', que foram editadas pela SPU/MPOG em 2010; (destaque acrescido) .*

34. No caso ora em exame, constava da Nota Técnica nº 597/2014 a afirmação de que não foi localizada, no processo de contratação, informação acerca de eventual consulta à SPU/MPOG para fins de verificação de disponibilidade de imóvel com as características desejadas (peça 7, fl. 25) . Em atendimento a tal manifestação, foi juntada, aos autos do procedimento administrativo, cópia de mensagem eletrônica encaminhada pela PGR à SPU (peça 7, fl. 30), saneando o apontamento realizado pela Assessoria Jurídica e Administrativa do MPF.

(...)

49. Assim, não observo nenhuma ilegalidade flagrante nos atos praticados pelos gestores do MPF, que poderia ser objeto de detecção por um 'homem-médio'. Ressalto também que os atos de ratificação das dispensas de licitação foram embasados em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis.

Ante o exposto, acompanho a conclusão da unidade técnica, de que todo o procedimento, seja de contratação, seja de rescisão contratual, observou os rigores da lei, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Egrégio Plenário.

(Acórdão n.º 2420/2015 – Plenário, de 30/09/2015, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler)

43. Desse modo, evidencia-se dissensão na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Se, por um lado, há mais julgados cobrando a existência de um único imóvel apto a determinar a contratação direta. Por outro, o mais recente acórdão encontrado admite que a pluralidade de imóveis

disponíveis não afasta a possibilidade de dispensa licitatória fundamentada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93.

### **VII - Viabilidade jurídica da compra ou locação de imóvel na hipótese do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 diante da pluralidade de imóveis aptos**

44. Expostas as teses em conflito, a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, chega o momento de opinar pelo entendimento que deve prevalecer nesta Advocacia-Geral da União no que diz respeito à interpretação do art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93.

45. Confrontados os argumentos, adere-se ao posicionamento defendido pela Procuradoria-Geral Federal e pela Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo.

46. A tese ora adotada também se ajusta ao entendimento abraçado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos n.ºs 5244/2017 - 1.ª Câmara, de 11/07/2017, e 2420/2015 - Plenário, de 30/09/2015, que retratam, como visto, uma clara divergência jurisprudencial naquela Corte de Contas.

47. Com efeito, a pluralidade de imóveis não inviabiliza a contratação direta por dispensa de licitação prevista no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93. São muitos os argumentos que sustentam essa constatação.

48. Em primeiro lugar, aparece a própria literalidade do inciso X do art. 24. Em momento algum, o preceito exige a demonstração da existência de um único imóvel apto (imposição de parte da doutrina e presente em variados acórdãos do Tribunal de Contas da União). Eis o teor do dispositivo comentado:

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

49. Assim, pela literalidade do preceito, constata-se que o legislador não determinou que somente um imóvel específico pudesse atender às finalidades precípuas da Administração.

50. Se letra da lei não convencer, não há problema.

51. A lógica também não elimina a possibilidade de cumprimento dos pressupostos constantes do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 por mais de um imóvel. Basta imaginar a hipotética situação na qual a Administração pretende necessariamente expandir suas instalações para área contígua. Não seria absurdo pensar em dois prédios particulares vizinhos ao órgão público que busca a expansão, cada um de um lado do prédio público ocupado e com características similares. O órgão público, no exemplo, se contenta com o espaço de apenas um deles. Nesse caso, seria plenamente possível aplicar o citado art. 24, X, desde que atendidos todos os seus requisitos.

52. Fatores históricos também podem auxiliar na interpretação do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93. Como anotado pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o regime anterior previa inexigibilidade para a situação examinada. Eis o teor do antigo art. 23, IV, do Decreto-Lei n.º 2.300/86:

Art. 23. É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade de competição, em especial: (Redação dada pelo Decreto-lei nº 2.348, de 1987)

(...)

IV - para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 2.348, de 1987)

53. Todavia, o atual regime prevê dispensa de licitação, e não mais inexigibilidade. Isso não pode ser desprezado!

54. E convém frisar que o antigo sistema não desconhecia as distinções entre inexigibilidade e dispensa, já que o art. 22 do Decreto-Lei n.º 2.300/86 disciplinava as licitações dispensáveis. Fica claro, então, que os dois regimes deram tratamento jurídico distinto à hipótese aqui examinada.

55. Também vale recordar que a atual redação do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93 foi dada pela Lei n.º 8.883/94. A alteração foi a seguinte: a expressão "serviço público" foi substituída por "atendimento das finalidades precípuas da administração". Nada mais foi modificado. Isso representa mais um indicativo de que o legislador não quis alterar a compreensão de que a hipótese descrita no inciso X do art. 24 trata mesmo de dispensa de licitação. Por que o legislador não suprimiu o dispositivo ou não o listou dentre os incisos exemplificativos do art. 25 da Lei n.º 8.666/93? Ora, a resposta é bem simples: o legislador conhecia há tempos a distinção conceitual entre inexigibilidade e dispensa e, de maneira técnica e intencional, classificou a hipótese em tela como dispensa. O legislador teve a oportunidade de revisar o entendimento, mas não o fez.

56. Eis um comparativo entre as redações original e atual:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (redação original)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

57. Deve-se, ainda, reforçar esse argumento relativo à distinção conceitual entre inexigibilidade e dispensa.

58. A doutrina sempre acentua tal diferenciação:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de

inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. [\[10\]](#)

A diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que, na primeira, haveria a possibilidade de competição entre possíveis interessados, o que torna possível a realização de licitação. Ao passo que na segunda, inexigibilidade, não haveria competição, isso 'porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável'. [\[11\]](#)

(...) nos casos de licitação dispensável, a lei, sobretudo, o art. 24 da Lei n. 8.666/93, por uma série de razões (baixo valor do contrato, situação emergencial, a contratada ser uma estatal, ser uma entidade de assistência a presidiários etc.), permite que o administrador público faça ou não a licitação. A licitação é possível, mas, a juízo do administrador, pode não ser conveniente. [\[12\]](#)

59. Considerando esses conceitos, não deve prevalecer a tese no sentido de que o inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 representa caso de inexigibilidade. O dispositivo trata de dispensa de licitação. Os arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93 são independentes. E, sem dúvida alguma, não se pode negar vigência ao inciso X do art. 24. A presunção de constitucionalidade das normas jurídicas milita em seu favor.

60. A aquisição ou locação ocorrerá por inexigibilidade se somente um imóvel atender aos requisitos necessários à satisfação do interesse público. Se mais de um particular atender aos requisitos, a contratação direta poderá ser realizada com base no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93. Mas não se pode olvidar que nos casos de dispensa a licitação é possível.

61. Por fim, julga-se apropriado traçar um paralelo entre o tratamento dado pelo jurista Marçal Justen Filho ao conceito de singularidade do serviço previsto para a inexigibilidade de licitação (art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93) e a necessidade de singularidade do imóvel nos casos do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 defendida por ele.

62. Marçal Justen Filho define a singularidade do serviço nos seguintes termos:

É problemático definir 'natureza singular', especialmente porque toda hipótese de inviabilidade de competição pode ser reportada, em última análise, a um objeto singular. Mas a explícita referência contida no inc. II não pode ser ignorada e a expressão vocabular exige interpretação específica a propósito dos serviços técnicos profissionais especializados.

No esforço de definir a regra legal, deve iniciar-se pela afirmação de que a natureza singular não significa a ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto. A ausência de pluralidade de alternativas de contratação é objeto de disciplina no inc. I do mesmo art. 25. Mais ainda, existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a 'natureza singular' deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir essa questão, singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo. [\[13\]](#)

63. Ora, nem mesmo o serviço de natureza singular determinante de uma inexigibilidade licitatória é, de fato, único. Outra pessoa pode ser qualificada para prestá-lo e isso não afasta a natureza singular reclamada pela lei.

64. Como se percebe, a pluralidade de sujeitos não afasta a possibilidade de aplicação do art. 25, II. Contudo, para o conceituado autor, a pluralidade de imóveis impede a dispensa fundada no art. 24, X, mesmo que o dispositivo nada tenha dito sobre singularidade do imóvel. Percebe-se que o legislador quis cobrar singularidade do serviço no art. 25, II, mas isso não foi feito em relação ao imóvel disciplinado no art. 24, X.

65. Portanto, sobressai que o art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93 está em vigor, é independente do preceito inscrito no art. 25 daquele diploma legal, admite uma pluralidade de imóveis e pode ser aplicado quando estiver demonstrado o cumprimento de todos os seus requisitos.

66. Por fim, é bom dizer que após o chamamento público versado no capítulo anterior podem ser vislumbradas três situações: inexigibilidade, dispensa ou licitação. E se houver contratação direta, que é uma exceção à obrigatoriedade constitucional de licitar consagrada no art. 37, XXI, da Constituição da República, o art. 26 da Lei n.º 8.666/93 terá vez:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

### VIII - Conclusão

67. Diante do exposto, em consonância com a Procuradoria-Geral Federal e a Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo, entende-se que:

a) a compra ou locação de imóvel deve necessariamente ser precedida de consulta à Secretaria do Patrimônio da União sobre a existência de imóvel público disponível;

b) inexistindo imóvel público que atenda aos requisitos necessários para a instalação do órgão ou entidade, é recomendável a promoção de chamamento público para a prospecção do mercado imobiliário;

c) se somente um imóvel atender às necessidades da Administração, será constatada a inviabilidade de competição, o que permitirá a contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei n.º 8.666/93; e

d) se após o chamamento público forem encontrados dois ou mais imóveis, é possível a realização de licitação ou, caso cumpridos os requisitos estampados no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93, poderá haver a contratação direta por dispensa licitatória.

À consideração superior.

Brasília, 30 de agosto de 2017.

ANTONIO DOS SANTOS NETO  
ADVOGADO DA UNIÃO  
OAB/DF 24.052

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0044100002201766 e da chave de acesso 8090a257

#### Notas

1. <sup>^</sup> Disponível em <http://blog.benner.com.br/rfp-rfi-rfq-auxilium-o-departamento-juridico-na-aquisicao-de-solucoes>
2. <sup>^</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Locação de imóvel por dispensa de licitação e o chamamento público. Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3250, 25 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21865>>. Acesso em: 29 ago. 2017.
3. <sup>^</sup> HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. *Interpretação e aplicação do art. 24, X, da Lei nº 8.666/93. Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3590, 30 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24316>>. Acesso em: 29 ago. 2017.
4. <sup>^</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17.ª ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 508.
5. <sup>^</sup> BRENTANO, Alexandre. *A hipótese legal de locação de imóvel pela Administração Pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45951&seo=1>>. Acesso em: 29 ago. 2017.*
6. <sup>^</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo. 23.ª ed.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 282.
7. <sup>^</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações Públicas. 7.ª ed.** Salvador: Jus Jupodivm, 2016, p. 124.
8. <sup>^</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo. 20.ª ed.** São Paulo: Atlas, 2007, p. 344.
9. <sup>^</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 6.ª ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 146.
10. <sup>^</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo. 20.ª ed.** São Paulo: Atlas, 2007, p. 339.
11. <sup>^</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 6.ª ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.131.
12. <sup>^</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 296.
13. <sup>^</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17.ª ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 588.

Documento assinado eletronicamente por BRUNO ANDRADE COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 68318793 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ANDRADE COSTA. Data e Hora: 30-08-2017 18:56. Número de Série: 13374927. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

---

**DESPACHO n. 00434/2017/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00441.000002/2017-66**

**INTERESSADOS: MG/CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO EM MINAS GERAIS**

**ASSUNTOS: LOCAÇÃO DE IMÓVEL**

Exmo. Diretor,

Acolho *in totum* o **PARECER n.º 92/2017/DECOR/CGU/AGU**, de lavra do Exmo. Advogado da União ANTONIO DOS SANTOS NETO.

À superior consideração.

Brasília, 30 de agosto de 2017.

BRUNO ANDRADE COSTA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0044100002201766 e da chave de acesso 8090a257

---

Documento assinado eletronicamente por BRUNO ANDRADE COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 70845068 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ANDRADE COSTA. Data e Hora: 30-08-2017 18:56. Número de Série: 13374927. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**DESPACHO n. 00436/2017/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00441.000002/2017-66**

**INTERESSADOS: Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais e Procuradoria-Geral Federal**

**ASSUNTO: Dispensa de licitação fundada no art. 24, X, da Lei n.º 8.666/93.**

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União Substituto,

1. Aprovo o Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 434/2017/DECOR/CGU/AGU.

2. Ressalte-se que, sobre a distinção conceitual entre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, o Superior Tribunal de Justiça possui precedente que confirma o entendimento no sentido de que, nos casos do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, a competição é viável, porém, diante das peculiaridades inerentes à contratação, a licitação pode ser dispensada, desde que estritamente preenchidos os requisitos definidos na lei. A inexigibilidade de licitação, por sua vez, caracteriza-se pela efetiva inviabilidade de competição, do que decorre a natureza meramente exemplificativa das hipóteses abstratamente postas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. DISPENSA DE LICITAÇÃO. COMPRA E VENDA E DOAÇÃO DE IMÓVEIS REALIZADOS PELO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO AGENTE PÚBLICO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO COMPROVADOS. DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. A compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, não carece de licitação, ante a ratio do art. 24 da Lei 8666/93.

...

6. Ad argumentandum tantum, ainda que ultrapassado o óbice erigido pela Súmula 07/STJ, no mérito, melhor sorte não assiste ao recorrente, mormente porque a abalizada doutrina sobre o thema decidendum, especialmente no que pertine à dispensa de licitação, assenta que: "(...)As diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. Não se trata de questão irrelevante ou meramente retórica, mas de alternativas distintas em sua própria natureza, com regime jurídico diverso. A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma proposta ou obter uma proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é, diante das circunstâncias, a lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstância peculiares. Em suma a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei nº 8.666. Outras leis existem, prevendo casos de dispensa de licitação. Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não é viável. Se não for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa" Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, São Paulo, 2005

...

12. Entrementes, na presente demanda, restou amplamente provado que a conduta do agente político e dos co-réus, não resultou em lesão ao erário público, nem configurou enriquecimento ilícito dos mesmos, o que conduz à inaplicação dos arts. 9º e 10, da Lei 8.429/92, além do fato de que o ato apontado improbo não amolda à conduta prevista no art. 11, à míngua de lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista que a dispensa de licitação sub examine decorreu de estudo realizado pela Comissão de Licitação, consoante se infere do teor do voto condutor do acórdão recorrido.

...

(REsp 797.671/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2008, Dje

3. Nestes termos, merece prevalecer o entendimento no sentido de que a hipótese de dispensa de licitação posta no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, deve ser interpretada como caso de contratação direta em que a licitação, apesar de possível, pode ser dispensada se restarem devidamente cumpridos os respectivos requisitos, inclusive aqueles dispostos no art. 26 do referenciado diploma legal. Em reforço às distinções conceituais afetas às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, segue precedente do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA.

1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea "f". Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2990, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00180)

4. Quanto ao prévio chamamento público, para fins de prospecção do mercado, caso não haja imóvel público disponível e que atenda a demanda da Administração (§ 5º do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.184, de 1971), consolide-se o entendimento de que se trata de procedimento recomendável, uma vez que se afeiçoa aos princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, prestando-se para a adequada promoção da instrução do processo de contratação, de forma que, após sua conclusão, a autoridade competente terá elementos para decidir pela realização de licitação, ou pela contratação direta por dispensa ou inexigibilidade.

5. Considerando a transversalidade da matéria, sugere-se que seja avaliada a edição de Orientação Normativa pela Exma. Senhora Advogada-Geral da União, com arrimo nas suas competências dispostas nos incisos I, X, XI, e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, notadamente a de unificar a jurisprudência administrativa; dirimir controvérsias entre órgãos jurídicos; e fixar a interpretação das leis a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

6. Desta forma, conclui-se:

a) constatada a ausência de imóveis públicos disponíveis e que atendam às necessidades da administração, recomenda-se que seja realizado prévio chamamento público de interessados, contendo descrição das características do imóvel demandado, mediante ampla divulgação;

b) finalizado o chamamento a autoridade competente terá elementos para decidir pela realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade;

b) nos casos em que um único imóvel atenda às necessidades da administração, a contratação direta deve fundar-se no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993, dada a inviabilidade de competição; e

c) o art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666, de 1993, pode ser aplicado nos casos em que haja mais de um imóvel apto à contratação, desde que: a) o imóvel se preste para atendimento das finalidades precípuas da administração; b) as instalações e localização do imóvel sejam determinantes para sua escolha; e c) o preço seja compatível com os valores de mercado, conforme prévia avaliação.

Brasília, 31 de agosto de 2017.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA  
**ADVOGADO DA UNIÃO**  
**DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS**

---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 70999665 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 01-09-2017 18:04. Número de Série: 8989594703127723889. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

---

**DESPACHO n. 00587/2017/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00441.000002/2017-66**

**INTERESSADOS: MG/CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO EM MINAS GERAIS**

**ASSUNTOS: LOCAÇÃO DE IMÓVEL**

Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00436/2017/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU.

Encaminhem-se à consideração superior, especialmente quanto à proposta de edição de Orientação Normativa pela Exma. Sra. Advogada-Geral da União.

Brasília, 31 de agosto de 2017.

ANDRÉ RUFINO DO VALE  
PROCURADOR FEDERAL  
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0044100002201766 e da chave de acesso 8090a257

---

Documento assinado eletronicamente por ANDRE RUFINO DO VALE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 71176422 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE RUFINO DO VALE. Data e Hora: 31-08-2017 17:53. Número de Série: 13357071. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

---

**DESPACHO n. 00588/2017/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00441.000002/2017-66**

**INTERESSADOS: MG/CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO EM MINAS GERAIS**

**ASSUNTOS: LOCAÇÃO DE IMÓVEL**

1. Estou de acordo com o Despacho nº 587/2017/GAB/CGU/AGU, do Exmo. Consultor-Geral da União substituto.
2. Submeto à aprovação da Exma. Advogada-Geral da União.
3. Após, dê-se ciência aos órgãos de execução desta Consultoria-Geral da União e aos demais órgãos de direção desta Advocacia-Geral da União.

Brasília, 1º de setembro de 2017.

MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS  
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00441000002201766 e da chave de acesso 8090a257

---

Documento assinado eletronicamente por MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 71317863 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS. Data e Hora: 01-09-2017 19:40. Número de Série: 6618123039458971121. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

## DESPACHO DA ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO

**REFERÊNCIA:** Processo nº 00441.000002/2017-66

**Aprovo**, nos termos do DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO n. 00588/2017/GAB/CGU/AGU, o PARECER n. 00092/2017/DECOR/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 1º de setembro de 2017

  
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA