



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

NOTA N° 01 /2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO N°: 35000.000222/2016-82

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Pedido de esclarecimento acerca do Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Cuida-se de pedido de esclarecimento do entendimento veiculado pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos – CPLC no Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

2. Esta CPLC, em 24 de março de 2015, proferiu o Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. O mencionado ato trata da possibilidade de as entidades públicas federais contratarem, mediante inexigibilidade de licitação, a Caixa Econômica Federal (CEF) para prestar o serviço de avaliação de imóvel que a Administração tenha interesse de locar. No Parecer nº 02/2015, da CPLC, foram veiculadas as seguintes conclusões:

I. A hipótese de inexigibilidade de licitação tipificada no inciso II, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, exige a presença dos seguintes requisitos: i) serviço técnico profissional especializado; ii) singularidade do serviço a ser prestado; iii) notória especialização do prestador do serviço contratado;

II. A singularidade a que se refere o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, não significa unicidade, e sim que o objeto é dotado de complexidade e especificidade que impedem a objetividade na seleção do contratado;

III. Avaliação de imóvel sobre o qual recaia interesse de entidade pública em locar o bem não é objeto singular, pois se trata de atividade comum no mercado, não cabendo a contratação direta da Caixa Econômica Federal neste caso;

IV. Em regra, a avaliação dos imóveis a serem locados pelas entidades públicas federais, na hipótese de tal atividade não poder ser executada diretamente pelo próprio ente, deve ser licitada pelo ente interessado na locação do bem, podendo haver a contratação direta, quando a situação esteja envolvida pelos requisitos legais específicos da dispensa ou inexigibilidade. (grifo nosso)

3. O referido Parecer decorreu de provocação da Consultoria-Geral da União (CGU), que, por meio do seu Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), já havia se manifestado sobre a mesma temática no Parecer nº 105/2013/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa é a seguinte:

CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS A SEREM ALUGADOS PELA UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. INCOMPETÊNCIA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO PARA REALIZAR OU HOMOLOGAR AVALIAÇÃO DE IMÓVEL QUE INTERESSE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PARA FIM DE LOCAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PÚBLICA. ART. 25, II, DA LEI N.º 8.666/93.

CONTRATAÇÃO DIRETA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO, EM CADA CASO CONCRETO, DA SINGULARIDADE DO SERVIÇO.

I - Não há lei que imponha expressamente à Secretaria do Patrimônio da União a obrigação de realizar ou homologar a avaliação de imóvel que interesse à Administração Pública federal para fim de locação.

II - A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 depende da presença concomitante de três requisitos bem definidos: os serviços devem ser técnicos profissionais especializados, singulares e o contratado tem de gozar de notória especialização.

III - A contratação direta da Caixa Econômica Federal para avaliar imóveis que a União, suas autarquias e fundações públicas pretendam alugar somente pode ocorrer se as circunstâncias do caso concreto determinarem a singularidade do serviço. Caso contrário, a licitação pública terá vez.

IV - Diante da relevante divergência verificada entre o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal no que diz respeito aos requisitos geradores da inexigibilidade licitatória prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, sobretudo a singularidade do serviço técnico profissional especializado, é recomendável a apresentação de consulta àquela Corte de Contas.

4. Agora o caso retorna a esta CPLC por provocação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (PFE-INSS). Pretende a PFE-INSS esclarecer se o entendimento exarado no Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU também se aplica às hipóteses em que a entidade federal se vir obrigada a contratar o serviço de avaliação de imóvel com a finalidade de realizar negócio jurídico diverso da locação, a exemplo das transações de alienação, permuta, doação, dação em pagamento de bens imóveis etc.. Para melhor esclarecer o que deu causa a esta manifestação, pedimos licença para citar a parte do Parecer nº 023/2016/DLIC/PFE-INSS/PGF/AGU na qual aquela Procuradoria levanta o questionamento:

76. Verifica-se que o PARECER N.º 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU teve por objeto o exame da possibilidade jurídica de contratação direta da Caixa Econômica Federal pelas autarquias e fundações federais para executar o serviço de avaliação de imóveis cuja locação seja de interesse dessas entidades. A análise desenvolvida no referido parecer, portanto, teve seu conteúdo delimitado às avaliações destinadas à locação de bens imóveis por autarquias e fundações federais, não tendo havido manifestação quanto à contratação direta da CEF para finalidades legais outras, a saber, alienações, permutas, doações, dações em pagamento de bens imóveis etc.

77. Isso porque, consoante relatado, a temática abordada no PARECER N.º 105/2013/DECOR/CGU/AGU limitou-se exatamente à contratação direta do serviço de avaliação de imóveis que interessem à Administração Pública Federal para fins de locação, nos termos das consultas submetidas ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos pelas Consultorias Jurídicas da União em Alagoas e Minas Gerais. Essa circunstância levou a CPLC a observar, por ocasião de sua manifestação acerca da matéria, a delimitação do assunto já promovida pelo DECOR/CGU/AGU.

5. Com isso, podemos concluir que o questionamento levantado pela PFE-INSS diz respeito à extensão do entendimento contido no Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU aos casos de contratação do serviço de avaliação de imóvel destinado à realização de outros negócios jurídicos pelas entidades públicas federais.

6. A presente consulta ainda passou pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONSU/PGF), que emitiu a Nota nº 027/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, opinando no sentido da extensão do entendimento do Parecer nº 02/2015, da CPLC, e encaminhando o caso para esta Câmara.

7. Conforme asseverado no item 77 do Parecer nº 023/2016/DLIC/PFE-INSS/PGF/AGU (acima transcrito), o Parecer nº 02/2015 da CPLC restringiu-se às hipóteses de avaliação com o fito de locação de imóvel pela Administração Pública, na qualidade de locatária do bem, porque a consulta submetida a esta Câmara baseou-se na situação tratada no Parecer nº 105/2013/DECOR/CGU/AGU, cujo objeto era a controvérsia relativa aos casos nos quais as entidades federais têm interesse em locar imóvel pertencente a um privado para instalar seus serviços.

8. Já o INSS, pelo que relata o Parecer nº 023/2016/DLIC/PFE-INSS/PGF/AGU, é proprietário de diversos imóveis em vários locais do território nacional e, além disso, presta o serviço previdenciário em todo o espaço brasileiro, razão pela qual a autarquia previdenciária necessita dos serviços de avaliação de imóveis para realizar as mais diversas espécies de negócios jurídicos referentes a imóveis seus e de particulares. Por isso, o interesse da PFE-INSS em esclarecer se o serviço de avaliação de imóvel necessário para a autarquia deve ser licitado, pouco importando o negócio jurídico a que ele se destina, ou se a licitação é obrigatória apenas nos casos em que a autarquia demandar a avaliação para locar o bem de um particular.

9. O fundamento do Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU é a impossibilidade de se reconhecer, como regra geral, no serviço de avaliação de imóvel para locação uma situação de inexigibilidade ou de dispensa de licitação. Na situação agora posta, é de se perquirir se os motivos expostos no revisitado ato opinativo desta Câmara também se aplicam para as avaliações terceirizadas, nos termos da Lei nº 8.666/1993, que recaiam sobre quaisquer imóveis, independentemente da finalidade da avaliação.

10. A análise do Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU faz perceber que, em que pese o ato tenha analisado a hipótese de avaliação para locação, o fato de o negócio jurídico ser locação não foi relevante para se afastar a inexigibilidade ou a dispensa de licitação. Em relação à primeira, observou-se: que não é só a CEF quem presta o serviço de avaliação de imóvel (item 21), razão pela qual não se poderia contratar tal empresa pública por inexigibilidade com base no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/1993; e que o serviço de avaliação de imóvel, salvo situações especiais, não pode ser considerado um serviço singular apto a autorizar a contratação direta da Caixa baseada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (item 34).

11. Esse também é o entendimento manifestado no Parecer nº 023/2016/DLIC/PFE-INSS/PGF/AGU, que diz:

79. Deveras, da leitura dos pareceres em questão, percebe-se que a argumentação construída acerca da observância, em regra, do princípio licitatório quanto à contratação do serviço de avaliação de bens imóveis pelas entidades federais, afastando-se *a priori* as hipóteses de contratação direta, não parece ter levado em conta o fato de o serviço se destinar à avaliação para fins de locação de imóveis. Em outras palavras, a tese adotada pela PGF não é infirmada quando se considera que a contratação direta do serviço de avaliação de imóvel se destinaria à fixação de preço para fins de alienação ou de permuta, por exemplo, e não

apenas de locação do bem imóvel. Em todas essas situações, não se verifica, regra geral, qualquer peculiaridade ou especificidade do serviço de avaliação de imóvel a ponto de se exigir a escolha de um prestador específico para executar o objeto.

80. Trata-se, a nosso ver, de incidência da regra de hermenêutica jurídica "*ubi eadem ratio ibi idem jus*", isto é, quando a razão for a mesma, o direito deve ser o mesmo, já que inexiste qualquer discrição entre a locação e os demais meios legais de disposição de bens imóveis que autorizem conclusão diversa.

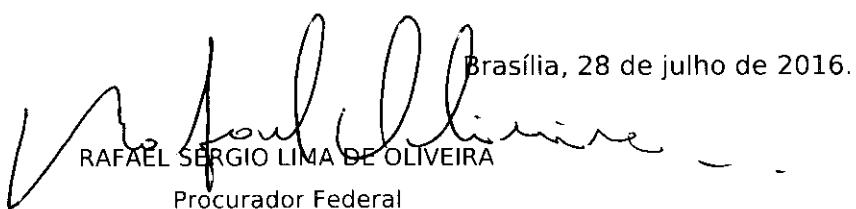
81. Destarte, mostra-se juridicamente razoável, a nosso ver, ampliar o alcance do entendimento uniformizado no PARECER N.º 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU às hipóteses nas quais a avaliação de imóveis tenha por finalidade a alienação, permuta, doação, dação em pagamento, concessão de direito real de uso, dentre outras formas de disposição dos bens imóveis pelas entidades da Administração Federal, com a ressalva das situações eventualmente previstas em legislação especial de cada autarquia ou fundação. Com isso, evitar-se-ia a ocorrência de tratamentos jurídicos distintos para situações fáticas similares por parte dos diversos órgãos de consultoria da PGF.

12. Sendo assim, não vislumbramos razão para não afastar a inexigibilidade também nos casos de avaliação que tenham a finalidade de alienação, permuta, doação, dação em pagamento de bens imóveis etc.. Na mesma linha do dito em relação às avaliações com fins de locação, aquelas que fossem realizadas tendo como finalidade outra espécie de negócio jurídico só poderiam ser contratadas por inexigibilidade caso se constatasse no caso concreto uma complexidade ou especificidade capaz de tornar o serviço singular e, assim, justificar uma contratação por inexigibilidade em face da singularidade do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993).

13. No que diz respeito à dispensa de licitação, ela só seria cabível se houvesse dispositivo legal expresso afastando a licitação para os casos de avaliações destinadas a alienação, permuta, dação em pagamento e outras espécies de negócios jurídicos. Como se viu no tópico III, do Parecer nº 02/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, não há casos de dispensa que se refiram à avaliação de imóveis para autarquias e fundações. Ou seja, mais uma vez, o fato de a avaliação se destinar à locação ou não é irrelevante para a caracterização da contratação direta por dispensa de licitação.

14. A partir do então exposto, é forçoso concluir que, em regra, as avaliações terceirizadas, nos termos da Lei nº 8.666/1993, que recaiam sobre quaisquer imóveis, independentemente da finalidade da avaliação (alienação, permuta, doação, dação em pagamento de bens imóveis etc.), devem ser licitadas pelo ente interessado na realização do negócio jurídico, só podendo haver a contratação direta quando a situação esteja envolvida pelos requisitos legais específicos da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

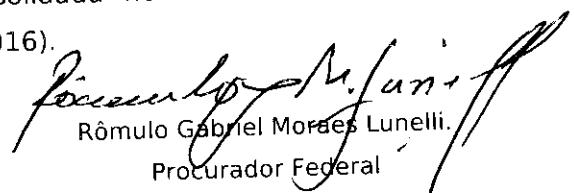
À consideração superior


RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA
Procurador Federal

Brasília, 28 de julho de 2016.

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos
(Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

Alessandro Quintanilha Machado
Procurador Federal


Rômulo Gabriel Moraes Lunelli.
Procurador Federal


Ingrid Pequeno de Sa Girão
Procuradora Federal

Diego da Fonseca Hermes O. de Gusmão
Procurador Federal

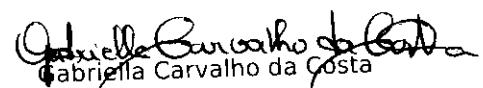

Daniela Silva Borges
Procuradora Federal


Leonardo Sousa de Andrade
Procurador Federal

Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal

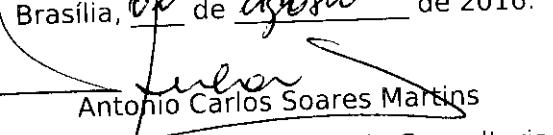
Renata Cedraz Ramos Felzemburg
Procuradora Federal

Ricardo Silveira Ribeiro
Procurador Federal


Gabriella Carvalho da Costa
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 02 de agosto de 2016.

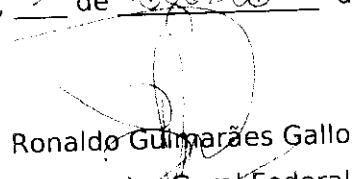

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria


DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a NOTA Nº 01/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se
extraí a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 23 de agosto de 2016.


Ronaldo Guimarães Gallo
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 15 /2016

I. EM REGRA, AS AVALIAÇÕES TERCEIRIZADAS, NOS TERMOS DA LEI Nº 8.666/1993, QUE RECAIAM SOBRE QUAISQUER IMÓVEIS, INDEPENDENTEMENTE DA FINALIDADE DA AVALIAÇÃO (ALIENAÇÃO, PERMUTA, DOAÇÃO, DAÇÃO EM PAGAMENTO DE BENS IMÓVEIS ETC.), DEVEM SER LICITADAS PELO ENTE INTERESSADO NA REALIZAÇÃO DO NEGÓCIO JURÍDICO, SÓ PODENDO HAVER A CONTRATAÇÃO DIRETA QUANDO A SITUAÇÃO ESTEJA ENVOLVIDA PELOS REQUISITOS LEGAIS ESPECÍFICOS DA DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 2 /2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00453.000591/2013-10

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). AVALIAÇÃO DE IMÓVEL A SER LOCADO POR ENTIDADE PÚBLICA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC), através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Com o intuito de promover o condão previsto no inciso II do ato normativo acima transrito, a Consultoria-Geral da União encaminhou ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONSU) questionamento acerca da possibilidade das entidades públicas federais de direito público contratarem a Caixa Econômica Federal (CEF), mediante inexigibilidade de licitação baseada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, para elaborar laudo de avaliação de imóvel a ser alugado pela respectiva entidade contratante.

3. Após análise realizada pelo Departamento de Consultoria, o caso foi encaminhado a esta Câmara.

4. O tema em questão foi levado à discussão no âmbito da CPLC, oportunidade na qual colegiado entendeu ser o tema merecedor de análise por se tratar de questão relevante e comum aos Órgãos de Execução da PGF.

5. O presente Parecer, então, abordará a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, da CEF por ente de direito público federal para elaboração de laudo de avaliação de imóvel a ser locado pela entidade contratante.

6. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

7. É o relatório.

I – DO ATUAL ENTENDIMENTO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO:

8. O tema ora posto em foco é bastante divergente no âmbito da Advocacia-Geral da União. Existem Pareceres no sentido da possibilidade de contratação da Caixa por inexigibilidade de licitação para realizar avaliação de imóvel a ser locado por ente público federal, ao passo que existem outros que opinam pela impossibilidade dessa contratação direta.

9. A título de exemplo, citamos os seguintes atos favoráveis à contratação direta em estudo:

- a) Parecer nº 57/2013/PF-IPHAN/SEDE;
- b) Parecer nº 124/2013/CJU-AM/CGU/AGU;
- c) Parecer nº 368/2010/DLIC/CGMADM/PFE/INSS.

10. São contratação à contratação direta os seguintes pareceres:

- a) Parecer VLS/CJU-AL/CGU/AGU nº 144/2013;
- b) Parecer nº 437/2011/CJU-ES/CGU/AGU.

11. Em resumo, aqueles que são favoráveis à inexigibilidade fundamentam a contratação direta na oficialidade da Caixa (empresa pública) e na sua notória especialização em matéria de avaliação de imóveis¹. Por outro lado, os que discordam fundamentam seu ato na ausência de singularidade do objeto da contratação.

II - DA INEXIGIBILIDADE PARA CONTRATAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA PRESTAR SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL ESPECIALIZADO:

12. Pelo que observamos do relato acima, a questão posta se esteia no disposto no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, cujo teor é a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos profissionais especializados.

13. Acerca da inexigibilidade de licitação, esta é uma das espécies de contratação direta admitida legalmente. É sabido que a Constituição da República de 1988 (CR/88) exige a licitação como regra, mas excetua a possibilidade de contratação direta. Nessa toada, o legislador pátrio trouxe ao ordenamento jurídico as situações em que se admite a contratação direta, quais sejam: licitação dispensável, licitação dispensada e inexigibilidade de licitação².

14. Por ser a exceção a regra, importa ressaltar que as hipóteses de contratação direta devem ser interpretadas de maneira estrita. Fato é que o certame licitatório é um dos institutos voltados para a consagração do que Canotilho denominou de *princípios jurídicos fundamentais*³, aqueles que se apresentam como

¹ Importante ressaltar que o Parecer nº 368/2010/DLIC/CGMADM/PFE/INSS também fundamenta a inexigibilidade na capilaridade territorial que a Caixa teria para atender a demanda do INSS, autarquia que possui unidades nos mais diversos lugares do Brasil.

² O tema é passível de discussão, havendo na doutrina quem defende a classificação tripartite das hipóteses de contratação direta (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 9 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 178-179) e quem advoque a classificação bipartida (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 288-289).

³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1165: "Consideram-se *princípios jurídicos fundamentais* os *princípios* historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou

motivo para a interpretação, a integração, o conhecimento e a aplicação do direito. A licitação confere concretude, sobretudo, ao princípio constitucional da igualdade, uma vez que possibilita aos interessados em contratar com o Estado a participação no processo de seleção do contratado. Trata-se também de um meio pelo qual o Poder Público pode garantir para si um contrato cujo objeto tenha qualidade.

15. De outra banda, há situações em que a licitação é impossível ou não possibilitaria ao ente estatal a realização da sua missão pública. Nessas situações, o certame, ao invés de contribuir com a consagração do interesse público, ele impede a sua concretização. Daí a legitimidade constitucional da contratação direta. Acerca do tema, diz Marçal Justen Filho:

Como é usual se afirmar, a "supremacia do interesse público" fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública - o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não-incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa⁴.

16. Para a situação em análise, o que é relevante é se há ou não impossibilidade de licitação para a contratação do serviço técnico profissional especializado consistente em avaliação (art. 13, inciso II, da Lei nº 8.666/1993) de imóvel a ser locado por ente de direito público federal.

17. Salientamos que também é pertinente para este ato opinativo a possibilidade de contratação direta da CEF com fundamento em uma das hipóteses de dispensa de licitação. Mas, como a dispensa pressupõe a exigibilidade do certame, é razoável que primeiro se pergunta acerca da inexigibilidade da licitação para a situação versada neste Parecer. Assim é porque os casos de dispensa de licitação são aqueles nos quais a licitação é possível, porém a lei, por razões de interesse público, autoriza o gestor a não realiza-la. No dizer de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães:

As hipóteses de dispensa dizem respeito a escolhas legislativas que autorizam a contratação direta. Aqui a competição é possível, mas reconhecida legislativamente como possível de ser inoportuna e/ou inconveniente⁵.

18. Já na situação de inexigibilidade, a licitação é impossível de ser realizada. "Inexigível é a licitação que ninguém - nem a lei, nem os fatos - pode exigir"⁶. Por isso, para se analisar a possibilidade de dispensa, primeiro se deve investigar a exigibilidade da licitação. Em outras palavras, a inexigibilidade precede a dispensa de licitação⁷.

19. A inexigibilidade de licitação está prevista no ordenamento jurídico atual no art. 25, da Lei nº 8.666/1993, que diz:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o

*implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo*⁸. (grifo no original)

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 282-283.

⁵ GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockmann. *A Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação - RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 405.

⁶ *idem*.

⁷ *ibidem*, p. 405-406. No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit., p. 289.

serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

20. O legislador pátrio optou por prever a inexigibilidade no *caput* do art. 25, estabelecendo que ela ocorre quando há *inviabilidade de competição*, mas pontuou 3 (três) casos nos quais se caracteriza a inexigibilidade, embora possa haver mais de uma pessoa/empresa a ser contratada. Tanto é assim que o legislador, antes de descrever as situações nos incisos do art. 25, valeu-se da locução *em especial*, o que demonstra que as situações dos incisos são exemplificativas e específicas, ante as hipóteses genérica do *caput*. Como diz Jessé Torres Pereira Júnior: "*Com efeito, a cabeça do art. 25 acomoda todas as situações concretas em que for inviável a competição, ainda que sem correlação com as hipóteses definidas nos incisos*"¹⁸.

21. Salvo por uma circunstância específica, não se pode dizer que a CEF é a única apta a prestar o serviço de avaliação de imóveis a serem locados pelos entes federais, razão pela qual não se pode afirmar a inexigibilidade de licitação em absoluto para a sua contratação. Nada demonstra que só há a Caixa no mercado de avaliação de imóvel. Ao contrário disso, o que se observa é uma série de empresas prestando serviços para a CEF quando esta é contratada pela Administração Pública para a fazer as avaliações (subcontratação). Em razão desse contexto de mercado, julgamos inadequado o enquadramento absoluto da contratação direta da CEF no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, ressalvada a possibilidade desse enquadramento ante uma situação peculiar.

22. Tal peculiaridade poderia estar exatamente em uma das situações específicas previstas nos incisos do art. 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), a Lei nº 8.666/1993. Consoante exposto no tópico I deste Parecer, há indicação de que o serviço prestado pela CEF seria um serviço técnico profissional especializado dotado de caráter singular e que a Caixa seria uma empresa detentora de notória especialização, o que justificaria a contratação da Caixa por inexigibilidade de licitação baseada no art. 25, II, da LLCA.

23. Primeiramente, não resta dúvida de que o serviço de avaliação de imóveis é um dos serviços técnicos profissionais especializados previsto no art. 13, da Lei nº 8.666/1993. Diz o mencionado dispositivo:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

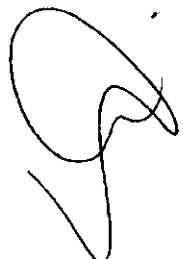
III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

¹⁸ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 343.



VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado).

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato. (grifo nosso)

24. Com isso, a julgar pela natureza do serviço, não resta dúvida que seu enquadramento no art. 25, inciso II, é possível. Salientamos, no entanto, que a previsão do serviço no art. 13, da Lei nº 8.666/1993, não é condição necessária para a aplicação do art. 25, II.

25. Advogamos a tese de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães no sentido de que há outros serviços técnicos profissionais especializados não estabelecidos nos incisos do art. 13. Como bem alertam os autores, o inciso II, do art. 25, traz a vedação de contratação direta calcada neste dispositivo dos serviços de publicidade e divulgação. Esses serviços sequer estão elencados no art. 13, da LLCA, o que implica reconhecer que a presença do serviço em um dos incisos do art. 13 não é condição necessária para a hipótese de contratação direta em estudo, pois se assim fosse a vedação da inexigibilidade de contratos de publicidade e divulgação seria letra morta⁹. Não estando esses serviços no art. 13, não seriam enquadráveis no inciso II. Nesse ponto, vale citar os autores referidos:

Note-se que o elenco de atividades é meramente exemplificativo. Evidentemente, outros serviços técnicos poderão ser contratados diretamente, por inexigibilidade de licitação. Tal como referido acima, a explicitação da vedação da inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação bem elucida o caráter aberto da relação contida nos incisos do art. 13 para fins de contratação direta. Fosse fechado o rol de casos, a vedação seria supérflua, o que não se pode presumir, em vista da aplicação de princípio hermenêutico fundamental¹⁰.

26. Assim como a previsão do serviço no art. 13 não é condição necessária para a aplicação do art. 25, II, também não é condição suficiente. Isto é, não basta a presença do serviço no elenco trazido no art. 13 da LLCA para restar autorizada a contratação direta. Além de se tratar de um serviço técnico profissional especializado, deve a atividade a ser desenvolvida ter o caráter singular. A definição da singularidade exigida no dispositivo em estudo é tarefa árdua. Tal locução deve ter seu sentido aberto, sob pena de a norma não conseguir cumprir sua função. A singularidade do objeto, então, está atrelada a uma série de fatores relacionados ao ineditismo, à complexidade técnica, ao vulto quantitativo da contratação, à extensão territorial do serviço a ser prestado, entre outros¹¹. Destacamos ainda que a configuração da singularidade pode variar no tempo e no espaço, dependendo das circunstâncias históricas e geográficas de cada situação. Assim leciona Marçal Justen Filho:

Portanto, o conceito "natureza singular" é relativo. Depende das circunstâncias históricas e geográficas. Sua identificação, no caso concreto, depende das condições generalizadas de conhecimento e técnica. Algo que, em um certo momento, caracteriza-se como tendo natureza singular pode deixar de ser assim considerado no futuro. Um certo serviço pode

⁹ Importante ressaltar que o TCU cristalizou na Súmula nº 252/2010 a exigência do serviço a ser contratado estar entre os previstos no art. 13, da Lei nº 8.666/1993: "A inabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado". (grifo nosso)

¹⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockmann. op. cit., p. 433.

¹¹ Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães trazem relevante consideração sobre o ponto: "Assim, a singularidade poderá ser consequência, por exemplo, da complexidade técnica do objeto, do vulto da prestação; da sua eventualidade e especificidade; de seu caráter predominantemente intelectual e criativo; etc" (op. cit., p. 440).

ser reputado como de natureza singular em certas regiões do Brasil e não ser assim qualificável em outras. A maior dificuldade para entender o conceito reside na tentativa de transformá-lo em absoluto, reconduzindo-o a padrões numéricos ou a modelos predeterminados¹².

27. O que julgamos relevante notar é que, em linhas gerais, a singularidade mencionada no art. 25, II, da LLCA, está atrelada à complexidade do serviço a ser prestado, tendo em conta a realidade geográfica e histórica vivida pela Administração Pública. Isso significa dizer que o serviço comum, passível de ser prestado pelo profissional padrão de mercado, não pode ser contratado por inexigibilidade de licitação com esteio no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Para isso nos alerta Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães:

Fato é que a singularidade pressupõe algo que não seja corriqueiro, rotineiro, e que possa ser desempenhado por qualquer prestador. Afasta-se de dados do cotidiano das respectivas profissões ou empreendimentos. Revela atividade específica, cujo resultado seja variável a depender da identidade do sujeito¹³.

28. Marçal Justen Filho apresenta ensinamento na mesma direção:

Ou seja, a fórmula "natureza singular" destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional "especializado". Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)¹⁴.

29. Aos nossos olhos, a singularidade deve ser interpretada com o conjunto de requisitos para a contratação direta prevista no art. 25, II. Isto é, falar de singularidade não é falar de um único profissional disponível para a prestação do serviço, mas sim de um objeto cujo grau de complexidade é tamanho que impede a objetividade na seleção do contratado. Por isso, a LLCA requer que o serviço seja técnico profissional de complexidade apta a torná-lo singular a ponto de o profissional capaz de satisfazer as necessidades da Administração seja de uma notória especialização.

30. Se a singularidade versada na Lei fosse a simples unicidade, não seria necessária a previsão do inciso II, do art. 25, pois a situação seria resolvida pelo *caput* do dispositivo. O fato é que a inviabilidade de competição no caso do inciso II, do art. 25, não decorre da unicidade do prestador do serviço, mas sim da impossibilidade de se eleger critérios objetivos para a seleção de todos os profissionais disponíveis no mercado, dada a complexidade da demanda administrativa. Neste ponto, cabe citar a Súmula nº 39, do Tribunal de Contas da União:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

31. O Tribunal de Contas da União também enfrentou a questão nos seguintes julgados, noticiados, respectivamente, nos Informativos de Licitações e Contratos nº 176 e 150:

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

Pedido de Reexame interposto pelo TRE/MG questionou deliberação proferida pelo TCU, pela qual fora dada ciência ao órgão da seguinte falha: "contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do Instituto de Desenvolvimento Gerencial S.A. (INDG), sem que estivesse configurada a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição,

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit., p. 357.

¹³ GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockmann. op. cit., p. 440.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. op. cit., p. 356.

contrariando o art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993". A contratação tivera por objeto a prestação de serviços de consultoria na concepção, desenvolvimento e implementação de Projeto Piloto da Gestão de Pessoas. A contratação direta fora considerada indevida pela suposição de que poderia haver outras empresas no mercado aptas a prestar os serviços contratados. Analisando o mérito recursal, o relator ponderou que "o requisito da singularidade de que trata o inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 não se confunde com a ideia de unicidade. Ou seja, o fato de haver mais de uma empresa atuando em determinado segmento do mercado não é incompatível com a ideia de singularidade do objeto a ser contratado". Nesse sentido, "caso o conceito de singularidade significasse um único sujeito possível de ser contratado, estar-se-ia diante de inviabilidade de competição subsumível diretamente ao caput do art. 25 da Lei 8.666/1993", tornando inaplicáveis as disposições do inciso II desse mesmo artigo, "que exigem o atributo da singularidade para as contratações diretas de serviços especializados com profissionais e empresas de notória especialização". A propósito, recorreu o relator a ponderações presentes no Acórdão 1074/2013-Plenário, no sentido de que a singularidade não requer um único sujeito em condições de ser contratado e que, conceitualmente, significa complexidade e especificidade: "a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado". Nessa linha, citou precedente do STF em que se enfatiza o elemento subjetivo da confiança, aliado à notória especialização, como os requisitos centrais para a contratação direta de serviços técnicos especializados. Entendendo assistir razão ao TRE/MG, e ponderando que, nessas situações, há certo grau de discricionariedade do gestor na escolha da empresa a ser contratada, considerou o relator afastado o fundamento determinante para a expedição da ciência questionada pelo recurso. Evidenciado que o órgão adotou os devidos cuidados para justificar a contratação por inexigibilidade, o Plenário, acolhendo a proposta do relator, julgou procedente o recurso, tornando insubsistente o item questionado. Acórdão 7840/2013-Primeira Câmara, TC 013.157/2012-4, relator Ministro Benjamin Zymler, 5.11.2013.

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

Auditoria na Petrobras Transportes S.A. – Transpetro apontou possível irregularidade em contratações diretas por inexigibilidade de escritório de advocacia, no âmbito do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro – Promef. Os objetos dos contratos foram a elaboração de minutas de edital de pré-qualificação, de convite e de contratos para a aquisição de embarcações, e o acompanhamento de demanda consultiva e contenciosa relativa ao edital de pré-qualificação e ao procedimento licitatório. Ao discordar da unidade técnica quanto à existência de irregularidade, o relator ponderou que "o ineditismo e a complexidade dos aspectos que envolvem o Promef mostram-se suficientes para justificar a contratação direta ... no âmbito da estrutura técnico-jurídica criada para lidar com a implementação do projeto", além do que "com as aquisições, realizadas mediante a construção de navios pelas empresas nacionais consorciadas com as estrangeiras, será possível a obtenção, pelas referidas empresas brasileiras, de um nível de competitividade aferido por meio de curva de aprendizado previamente estipulada consoante padrões de excelência internacional". Diante do contexto em exame, o relator considerou tratar-se "de exemplo típico de inexigibilidade de licitação", por restar justificada a natureza singular das atividades a serem realizadas pelo escritório contratado. "Primeiramente, porque o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal." "Em segundo lugar, porque singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado." Seguindo o voto do relator, as justificativas dos responsáveis foram acatadas pelo Plenário. Acórdão 1074/2013-Plenário, TC 024.405/2007-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 8.5.2013.

32. Nessa linha, ante a constatação de inexigibilidade de contratação de serviço técnico profissional surge a discricionariedade do gestor em escolher o contratado. Destacamos que a discricionariedade aqui não é relativa à hipótese de inexigibilidade ou não, mas à escolha do contratado. A inexigibilidade, como já destacado, é constatada ante a subsunção do fato a norma. A inexigibilidade, então, é vinculada, mas a escolha da contratada no caso de inexigibilidade prevista no art.



25, II, da Lei nº 8.666/1993, é discricionária. Nesse ponto, vale trazer a baila o seguinte julgado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA. 1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. 2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos à ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação. 3. Recurso especial não-providão¹⁵. (grifo nosso)

33. Assim, resta claro que a Administração não possui discricionariedade na escolha da inexigibilidade ou não. Essa hipótese é constada com os fatos que se apresentam à Gestão Pública.

34. No caso em apreço, não vislumbramos a possibilidade de se ter como regra a contratação da CEF por inexigibilidade de licitação para a avaliação de imóveis a serem locados por ente público federal. Isso só seria possível quando se apresentasse à entidade federal uma situação complexa e específica a ponto de ser considerada singular e demandar um profissional ou empresa de notória especialização. Fora isso, observamos que estamos diante da regra geral de licitação. Não se pode dizer que a avaliação de um imóvel destinado a uma função pública é suficiente para configurar uma situação complexa e específica hábil a tornar a licitação inexigível. Assim como também não é possível asseverar que só a CEF possui a idoneidade capaz de conferir credibilidade às avaliações. Mais uma vez, registramos que há notícias de que a Caixa subcontrata o serviço quando o presta para o Estado¹⁶.

35. Também não se pode argumentar, para defender a tese da inexigibilidade de licitação para contratação da CEF, que o Tribunal de Contas da União tem requisitado à Caixa a elaboração de alguns laudos de avaliação de imóveis. A análise dos Acórdãos do TCU¹⁷ que fazem tal requisição traz ao estudo do caso a informação de que o Tribunal de Contas Federal não enfrentou a matéria a ponto de afirmar ou negar que tal contratação deve ocorrer por inexigibilidade de licitação. Nesse ponto, percebemos que o Ministro Valmir Campelo, no seu voto para o Acórdão 689/2001 - 2ª Câmara, até questiona a notória especialização da CEF para emitir laudos de avaliação em todos os casos. Citamos:

17. Os responsáveis tentam demonstrar que o laudo de avaliação efetuado pela Comissão de Valores Imobiliários de Goiás - CVI-GO teria mais credibilidade do que aquele efetuado pela Caixa Econômica Federal-CEF.

18. A Unidade Técnica, com o respaldo do Parquet, refuta as alegações dos recorrentes aduzindo que o laudo da CEF baseou-se em amostras de 14 consultas de imóveis com características semelhantes àquelas do imóvel adquirido pela TELEGOIAS, enquanto a avaliação da CVI-GO baseou-se na comparação com apenas cinco imóveis.

19. Essa consideração, embora possa, em princípio, atribuir maior fidedignidade ao laudo efetuado pela CEF, não macula o laudo efetuado pela CVI, visto que o seu conteúdo não foi impugnado. A credibilidade dessa última instituição também não é questionada nos autos.

20. Resta, portanto, que há dois laudos válidos e contraditórios avaliando o imóvel.

21. Deve ser considerado, ainda, que os valores dos imóveis pesquisados pela CEF, e dotados como referência em seu laudo, são todos estimados, sendo que não foi demonstrado como se chegou a essas estimativas.

22. O laudo da CVI, por sua vez, adotou como parâmetros imóveis negociados em

¹⁵ STJ, REsp nº 436869-SP, Rel. Min. José Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 6/12/2005.

¹⁶ Parecer nº 368/2010/DLIC/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU.

¹⁷ Acórdão 351/2000 - 2ª Câmara; Acórdão 689/2001 - 2ª Câmara; Acórdão 1264/2004 - Plenário; Acórdão 289/2009 - 2ª Câmara.

imobiliárias, sendo que o valor atribuído a dois deles referia-se a venda efetivamente realizada (fl. 99). Nesse aspecto, a meu sentir, o laudo da CVI tem maior credibilidade do que aquele efetuado pela CEF.

23. Embora não explique a discrepância encontrada nos laudos, registro que os imóveis avaliados pela CEF, em geral, destinam-se a servir como garantia real de empréstimos concedidos pela instituição financeira. Assim, há uma tendência conservadora na avaliação desses imóveis de forma que, na hipótese de se configurar a inadimplência do tomador de recursos junto à CEF, estejam minimizados os riscos de não se recuperar, com a alienação do bem dado em garantia, os valores constantes do laudo de avaliação, os quais seriam suficientes para honrar os créditos garantidos pelo imóvel.

24. Feitas essas considerações, constato que persistem dúvidas sobre o real valor do imóvel adquirido pela TELEGIÁS. Assim, não deve persistir a penalidade aplicada aos responsáveis, de acordo com o princípio jurídico inserido no brocado latino in dubio pro reo, segundo o qual o julgamento deve sempre se firmar na presunção de que toda pessoa se mostra inocente e necessário se torna que se faça a prova de sua culpabilidade para que possa ser penalizada.

25. Quanto ao descumprimento, por parte dos responsáveis, de diretriz do Conselho de Administração da empresa, observo que essa falha resultou atenuada pelo fato de que o CRECI, indicado pelo Conselho de Administração, recomendou aos responsáveis a realização da avaliação pela CVI. (grifo nosso)

36. O voto do Ministro Valmir Campelo expõe que a notória especialização da CEF para a avaliação de imóveis tem um campo de atuação específico: garantia de empréstimos concedidos pelo banco público para financiamento de imóveis. Isto é, tal espectro é diverso do que ora analisamos (avaliação de imóvel particular a ser locado por ente federal de direito público).

37. Ante todo o exposto, caminhamos no mesmo sentido do contido no Parecer nº 105/2013/DECOR/CGU/AGU, para negar a inexigibilidade de licitação para a contratação da CEF realizar avaliações de imóveis particulares a serem locados por entes públicos federais, ressalvada a possibilidade de numa situação específica serem constatados os requisitos da inexigibilidade.

III – DA (IM)POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO:

38. Verificada a impossibilidade, em regra, de contratação da Caixa por inexigibilidade de licitação, questionamos se seria possível fazer um ajuste sem licitação com a CEF por dispensa de licitação.

39. No nosso sentir, tal situação seria possível, mas não porque se tratar da Caixa Econômica Federal, e sim porque há situações específicas que podem justificar a contratação direta com tal finalidade. Seria o caso de uma emergência, o que justificaria a contratação da CEF, ou de qualquer outra empresa qualificada para prestar o serviço, diretamente, por dispensa de licitação, baseada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993¹⁸. O mesmo pode ser dito no caso do inciso II, do art. 24, da LLCA¹⁹, que prevê a possibilidade de dispensa de licitação em razão do baixo valor da contratação. Quer dizer, não é a CEF o elemento apto a justificar a dispensa, mas sim a situação (emergência ou baixo valor) que circunda o caso concreto.

¹⁸ Art. 24. É dispensável a licitação: (...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (...).

¹⁹ Art. 24. É dispensável a licitação: II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (...).

40. Também devemos ressaltar aqui que não se aplica ao caso em exame o inciso VIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993²⁰. Referido dispositivo diz:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (...). (grifo nosso)

41. Requisito essencial para o enquadramento na dispensa prevista no art. 24, VIII, da LLCA, é que o órgão ou entidade a ser contratado tenha sido criado antes da vigência da Lei nº 8.666/1993 e que sua criação tenha como fim específico a prestação do serviço objeto da contratação direta ou o fornecimento do bem a ser adquirido na contratação com dispensa de licitação.

42. No caso da CEF, o ato que autoriza a sua criação é o Decreto nº 759, de 12 de agosto de 1969. Referido diploma estabelece a Caixa como uma empresa pública com diversas finalidades, dentre as quais não se encontra a realização de avaliação de imóveis. As finalidades da Caixa podem ser vistas no art. 2º, do Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, que diz:

Art 2º A CEF terá por finalidade:

- a) receber em depósito sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;
- b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;
- c) operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de sua casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população;
- d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente;
- e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e da continuidade;
- f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas
- g) realizar, no mercado financeiro, como entidade integrante do Sistema Financeiro Nacional, quaisquer outras operações, no plano interno ou externo, podendo estipular cláusulas de correção monetária, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;
- h) realizar, no mercado de capitais, para investimento ou revenda, as operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;
- i) realizar, na qualidade de Agente do Governo Federal, pôr conta e ordem deste, e sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional, quaisquer operações ou serviços nos mercados financeiro e de capitais, que lhe forem delegados, mediante convênio.

43. Nada dentro das finalidades da CEF indica que ela tenha sido criada com a finalidade de realizar a avaliação de bens públicos ou de imóveis sobre os quais os entes públicos federais tenha qualquer interesse econômico. É cedição que a Caixa desenvolveu o notório conhecimento em avaliação de imóveis de maneira acidental. Como sociedade de crédito imobiliário, a CEF tem a finalidade de operar no setor habitacional (art. 2º, alínea c, do Decreto-lei nº 759/1969). Por isso, essa empresa pública desenvolveu conhecimentos em avaliação de bens que recebia como garantia dos empréstimos que concedia na operação do setor habitacional. Não se trata, portanto, de função precípua da Caixa, mas algo que surgiu acidentalmente

²⁰ Nesse ponto, vale citar a Orientação Normativa nº 13, da AGU: "EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA QUE EXERÇA ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO SE ENQUADRA COMO ÓRGÃO OU ENTIDADE QUE INTEGRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA OS FINS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO INC. VIII DO ART. 24 DA LEI NO 8.666, DE 1993".

do exercício da sua função. Daí porque é inaplicável à CEF o inciso VIII, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993, no caso da contratação dos serviços de avaliação de imóveis.

44. Também não encontramos autorização legal para contratação direta da Caixa para avaliação de imóveis nas normas que versam sobre a alienação de bens imóveis da União e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como as Leis nºs 8.025/1990, 9.636/1998 e 9.702/1998. Ressaltamos, ainda, que essas leis tratam de ponto diverso do analisado neste parecer. Aqui se analisa a contratação da CEF para realizar avaliação de bem imóvel a ser locado por entidade pública federal, ao passo que o campo de incidência dessas leis são os imóveis de propriedade do ente público que serão alienados.

45. Quanto aos mencionados diplomas legais, os dois primeiros mencionam a CEF. A Lei nº 8.025/1990 coloca a Caixa dentro do processo de alienação do imóvel. Já a Lei nº 9.636/1998 fala do papel da CEF na avaliação do imóvel.

46. Para melhor esclarecer, citamos os dispositivos dos mencionados diplomas legais que falam da Caixa e de sua participação na avaliação do bem:

Lei nº 8.025/19, de 12 de abril de 1990

EMENTA: Dispõe sobre a alienação de bens imóveis residenciais de propriedade da União, e dos vinculados ou incorporados ao FRHB, situados no Distrito Federal, e dá outras providências.

Art. 2º A Caixa Econômica Federal presidirá o processo de licitação na forma do art. 1º desta lei e observará os seguintes critérios:

I - o preço do imóvel a ser alienado será o de mercado, segundo os métodos de avaliação usualmente utilizados pela própria Caixa Econômica Federal;

II - somente poderá licitar pessoa física;

III - o licitante somente poderá apresentar proposta, em cada licitação, para uma unidade residencial;

IV - somente será vendida uma unidade residencial por pessoa;

V - o imóvel será alienado mediante contrato com força de escritura pública (art. 60, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964);

VI - o contrato de compra e venda, ainda que o pagamento integral seja feito à vista, conterá cláusula impeditiva de o adquirente, no prazo de 5 (cinco) anos, vender, prometer vender ou ceder seus direitos sobre o imóvel alienado nos termos desta lei.

Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998²¹

EMENTA: Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Art. 12. Observadas as condições previstas no § 1º do art. 23 e resguardadas as situações previstas no inciso I do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfitéutico, poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.

§ 1º Na impossibilidade, devidamente justificada, de realização de avaliação de precisão, será admitida a avaliação expedita.

§ 2º Para realização das avaliações de que trata este artigo, a SPU e a CEF poderão contratar serviços especializados de terceiros, devendo os respectivos laudos, para os fins previstos nesta Lei, ser homologados por quem os tenha contratado, quanto à observância das normas técnicas pertinentes.

§ 3º Não serão objeto de aforamento os imóveis que, por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis.

47. Pela dicção da Lei nº 8.025/1990, percebemos que à CEF foi dado o papel de conduzir o processo de alienação dos bens da União. Assim, não é sua

²¹ Por disposição expressa da Lei nº 9.702/1998, a Lei nº 9.636/1998 aplica-se, no que couber, ao processo de alienação dos imóveis pertencentes ao INSS.

atribuição apenas a avaliação, mas todo o processo de alienação. Ou seja, nesse caso, a lei não confere à Caixa a possibilidade de ser contratada para realizar a avaliação; ela outorga poderes à empresa pública em questão para conduzir o processo de alienação.

48. Já a Lei nº 9.636/1998 destina especificamente à CEF a avaliação do bem, sempre que necessário. Neste caso, pode-se entender que a Lei estabeleceu um caso de contratação direta da CEF para avaliação de bem imóvel. Assim, a participação da Caixa nesse processo se formalizaria por meio de um contrato. Porém, ainda que seja caso de dispensa, como já destacado anteriormente, ela deve ser interpretada estritamente, não cabendo aqui interpretação extensiva ou analogia de qualquer ordem. Por isso, essa dispensa só seria admissível nos casos de aforamento de bens da União, não se aplicando para as avaliações de imóveis particulares a serem locados pelas entidades federais.

IV - CONCLUSÃO

49. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, acompanhamos o contido no Parecer nº 105/2013/DECOR/CGU/AGU, para concluir:

- a) A hipótese de inexigibilidade de licitação tipificada no inciso II, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, exige a presença dos seguintes requisitos: i) serviço técnico profissional especializado; ii) singularidade do serviço a ser prestado; iii) notória especialização do prestador do serviço contratado;
- b) A singularidade a que se refere o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, não significa unicidade, e sim que o objeto é dotado de complexidade e especificidade que impedem a objetividade na seleção do contratado;
- c) A avaliação de imóvel sobre o qual recaia interesse de entidade pública em locar o bem não é, em regra, objeto singular, pois se trata de atividade comum no mercado, não cabendo a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Caixa Econômica Federal neste caso;
- d) Em regra, a avaliação dos imóveis a serem locados pelas entidades públicas federais, na hipótese de tal atividade não poder ser executada diretamente pelo próprio ente, deve ser licitada pelo ente interessado na locação do bem, podendo haver a contratação direta, quando a situação esteja envolvida pelos requisitos legais específicos da dispensa ou inexigibilidade.

Brasília, 24 de março de 2015.


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


Alessandro Quintanilha Machado
Procurador Federal

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal


Daniel de Andrade Oliveira Barral


Genésia M. A. Camelo
Genésia Marta Alves Camelo

Procurador Federal

Diego da Fonseca M. Ugnellas de Gusmão
Procurador Federal

Procuradora Federal

Rômulo Gabriel Moraes Lunelli
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal

Daniela Silva Borges
Daniela Silva Borges
Procuradora Federal

Caroline Marinho Boaventura Santos
Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal

Eduardo Leiteiro Lemos
Eduardo Leiteiro Lemos
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Ana Carolina de Sá Dantas
Procuradora Federal

Fábia Moreira Lopes
Fábia Moreira Lopes
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 08 de maio de 2015.

Julio
Antônio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 2 /2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 08 de maio de 2015.

Renato Rodrigues Vieira
Renato Rodrigues Vieira
Procurador Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 92/2014⁵

CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DA CEF PARA AVALIAR BEM IMÓVEL A SER LOCADO POR ENTIDADE PÚBLICA FEDERAL

- I. A hipótese de inexigibilidade de licitação tipificada no inciso II, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, exige a presença dos seguintes requisitos: i) serviço técnico profissional especializado; ii) singularidade do serviço a ser prestado; iii) notória especialização do prestador do serviço contratado;
- II. A singularidade a que se refere o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, não significa unicidade, e sim que o objeto é dotado de complexidade e especificidade que impedem a objetividade na seleção do contratado;
- III. A avaliação de imóvel sobre o qual recaia interesse de entidade pública em locar o bem não é, em regra, objeto singular, pois se trata de atividade comum no mercado, não cabendo a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Caixa Econômica Federal neste caso;
- IV. Em regra, a avaliação dos imóveis a serem locados pelas entidades públicas federais, na hipótese de tal atividade não poder ser executada diretamente pelo próprio ente, deve ser licitada pelo ente interessado na locação do bem, podendo haver a contratação direta, quando a situação esteja envolvida pelos requisitos legais específicos da dispensa ou inexigibilidade.