



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Parecer Referencial CCA/PGFN nº 07/2021 [1]

Parecer Referencial CCA/PGFN nº 07/2021

Parecer jurídico referencial sobre prorrogação em contrato de locação de imóvel. Licitações e contratos. Termo aditivo aos contratos de locação. Primeira prorrogação de vigência contratual ou posterior. Artigo 62, § 3º, da Lei nº 8.666/1993. Artigo 51 da Lei nº 8.425/1991. Recomendações recorrentes

I

O presente Parecer Referencial CCA/PGFN no 07/2020 tem por objeto expor as recomendações do Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – CCA/PGFN sobre o tema de prorrogação de vigência contratual no caso de locação de imóvel, em que a locatária seja órgão ou entidade da Administração Pública.

2. Inicialmente, ressalte-se que, de acordo com o artigo 38, parágrafo único, da Lei de Licitações, as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser previamente submetidas ao crivo da consultoria jurídica da Administração. Busca-se, assim, conferir higidez jurídica às licitações e às contratações públicas.

3. Todavia, em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas e recorrentes, de baixa complexidade jurídica, a Advocacia-Geral da União publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, que introduziu, no âmbito da Advocacia Pública Federal, a figura da manifestação jurídica referencial.

4. Eis o texto da ON AGU nº 55/2014:

I – Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação".

II – Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Da breve leitura da orientação acima transcrita, infere-se ter sido autorizada, no âmbito do referido órgão, a elaboração de manifestação jurídica referencial, a qual pode ser definida como sendo aquela que tem por fulcro analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

6. Nessa seara, convém salientar que a importância prática dessa medida reside no fato de, uma vez elaborada a citada manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que versarem sobre

matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise individualizada pela Consultoria Jurídica. Em tais casos, basta, unicamente, que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, aos termos da manifestação referencial adotada.

7. Ressalte-se, nesse ponto, que tal declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos ser encaminhados para o órgão consultivo deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

8. Desta feita, com base na ON AGU nº 55/2014, foi elaborada a presente manifestação jurídica referencial, contendo as principais recomendações emitidas nos pareceres elaborados pelos órgãos consultivos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no tema de prorrogação de contratos de locação de imóvel, tendo como locatária entidade ou órgão da Administração Pública.

9. Assim, com base neste documento, cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer o *distinguishing*[2]. Nesse sentido, a fim de proporcionar maior segurança ao administrador, elaborou-se um *check-list*, contendo os principais itens deste parecer, de forma que seja possível inferir se o caso concreto enquadra-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

10. Caso parem dúvidas sobre a situação fática, ou o administrador constate que o caso dos autos, por suas características peculiares, não se amolda às hipóteses albergadas pelo parecer referencial, poderá formular consulta à unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional. Ressalte-se, nesse ponto, que termos aditivos que tenham mais do que um objeto, ou seja, versem sobre outra questão além da prorrogação da vigência contratual da locação de imóvel, deverão ser encaminhados para análise deste órgão jurídico.

11. Infere-se, portanto, que a manifestação jurídica referencial consiste, a grosso modo, em parecer jurídico genérico, porém exaustivo, calcado no princípio da eficiência, destinado a balizar casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas abstratamente analisadas pela Consultoria Jurídica.

12. Nesse diapasão, saliente-se que medidas que tenham por objetivo racionalizar a demanda e objetivar a análise de processos têm sido utilizadas, inclusive, pelo Poder Judiciário, a exemplo das súmulas vinculantes, recursos repetitivos e com repercussão geral.

13. Saliente-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, conforme excerto abaixo transcrito:

Enunciado BPC nº 33

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

14. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”, in verbis:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante.

(...)

Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes. (Acórdão nº 2674/2014).

15. Superada a questão da possibilidade jurídica de utilização de manifestações jurídicas referenciais, passa-se à análise dos requisitos previstos pela ON AGU nº 55/2014 para emissão desse tipo de parecer.

16. Inicialmente, observa-se que a ON AGU nº 55/2014 determinou, em linhas gerais, que a edição de manifestações jurídicas referenciais depende da comprovação de dois requisitos, a saber: (i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) da simplicidade da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

17. No que tange ao primeiro requisito, consoante estudos estatísticos realizados por este Conselho de Consultoria Administrativa, é patente que os processos administrativos que versam sobre a prorrogação da vigência de contratos de locação representam uma parcela considerável dos procedimentos que tramitam, anualmente, em cada uma das unidades de Consultoria da PGFN. Outrossim, tais processos, quando submetidos à distribuição, em que pese sua baixa complexidade técnica, impactam a atuação dos procuradores lotados na unidade, visto que acabam por exigir a devida atenção, dificultando, assim, a maior dedicação de tais servidores no que se refere à orientação jurídica dos órgãos, seja por meio da análise de processos de maior complexidade jurídica, seja por meio da solução das dúvidas jurídicas que diariamente acometem os gestores e que devem ser sanadas com a maior brevidade possível.

18. Quanto ao segundo requisito, constata-se que o campo de atuação das Consultorias Jurídicas, no que tange a processos que versem sobre prorrogações de locação de imóvel, limita-se à conferência de documentos e declarações acostados aos autos pelos órgãos, não havendo, via de regra, necessidade de análise individualizada e pormenorizada de cada um desses processos.

19. Pelo até agora exposto, infere-se que a análise jurídica de processos administrativos que tem por objeto a prorrogação de vigência dos contratos de locação de imóvel amolda-se, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela AGU, motivo pelo qual passa-se, a partir da emissão do presente parecer, a adotar tal prática.

II – DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

20. Tratando-se de caso envolvendo dispensa ou inexigibilidade de licitação, faz-se mister apontar, preliminarmente, que a prorrogação contratual deve demonstrar a subsistência das condições que ensejaram a contratação direta original. Assim, conforme estabelecido no item nº 8 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 248/2013, as preocupações observadas quando da prorrogação de um contrato devem ser semelhantes às aquelas pertinentes a um ajuste original:

Advirta-se, contudo, que as preocupações observadas quando da prorrogação de um contrato devem ser semelhantes às aquelas pertinentes a um ajuste original, consoante entendimento doutrinário dominante. Logo, torna-se imprescindível que as condicionantes existentes para consumação do ajuste original sejam verificadas no instante da prorrogação.

21. Nesse passo, é de se ver que, nos termos dos artigos 24, X, e 25, caput, ambos da Lei nº 8.666/1993, tem-se:

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;

(...)

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

(...)

22. Fato é que, independentemente de a contratação direta ter sido realizada por dispensa ou por inexigibilidade, os requisitos que condicionaram a escolha do imóvel devem estar presentes no momento da prorrogação contratual.

23. No que tange à contratação por dispensa ou inexigibilidade, em que pese não ser o escopo do presente parecer, convém mencionar que a divergência de interpretação jurídica quanto aos requisitos necessários para a locação de imóvel pela Administração Pública foi esclarecida pelo Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado, em 1º de setembro de 2017, pela Advogada-Geral da União, entendimento posteriormente consolidado pela Orientação Normativa nº 68, de 29 de maio de 2020.

24. O mencionado Parecer traz os parâmetros para a realização da locação, bem como prioriza a utilização da dispensa de licitação como instrumento adequado para a escolha do imóvel que comportará a repartição pública, sendo recomendável a realização de chamamento público, apenas quando da contratação inicial, para a prospecção do mercado imobiliário.

25. Assim, interessante transcrever o texto da Orientação Normativa nº 68, de 2020, que estabelece quais os requisitos que devem pautar a legalidade da locação:

I) A COMPRA OU LOCAÇÃO DE IMÓVEL DEVE NECESSARIAMENTE SER PRECEDIDA DE CONSULTA 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 FINS DE PROSPECÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO;

III) CASO SOMENTE UM IMÓVEL ATENDA ÀS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO, SERÁ CONSTATADA A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, O QUE PERMITIRÁ A CONTRAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT, DA LEI N.º 8.666/93; E

IV) O ART. 24, INCISO X, DA LEI N.º 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.

Referência: Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Art. 24, inciso X, e art. 26, da Lei nº 8.666, de 1993.

26. Destarte, encontra-se, nesta parte, superado o Parecer PGFN/CJU/COJLC/nº 248/2013[3], que entendia como requisito necessário à locação de imóvel por meio de dispensa de licitação a declaração de que aquele seria o único apto a atender às necessidades da Administração, não bastando que fosse o mais adequado ou que se tratasse da contratação mais vantajosa ao Estado, pois, neste caso, seria imperiosa a realização de um certame licitatório.

27. Assim, a contratação direta para locação de imóvel pode ser realizada por meio de inexigibilidade de licitação, quando apenas um imóvel atender às necessidades da Administração, com fundamento no artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, ou por meio do reconhecimento da situação de dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso X, quando encontrados dois ou mais imóveis adequados, desde que preenchidos os requisitos do normativo mencionado. Em qualquer das hipóteses, quando da contratação original, é recomendável a realização prévia do chamamento público.

28. Dito isto, para fins de prorrogação da locação, imprescindível que a autoridade se certifique que o imóvel locado mantém as condições que o levaram a ser contratado diretamente, por dispensa ou por inexigibilidade (único imóvel).
29. No caso de a contratação direta ter sido realizada por meio de inexigibilidade de licitação, deve o gestor declarar, no momento da prorrogação, que o imóvel locado mantém-se o único adequado a atender as necessidades da repartição, comprovando, na medida do possível, tal condição.
30. Em se tratando de contratação por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, X, da Lei nº 8.666/93, deve o gestor comprovar a manutenção dos requisitos legais, a saber, (i) a demonstração de que o imóvel se destina ao atendimento das finalidades precípua da administração; (ii) ser a escolha condicionada às necessidades de instalação e de localização; e (iii) existir compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia.
31. Desses requisitos, tem-se como fundamental que as características do bem (localização, dimensão, edificação, destinação etc.) sejam essenciais para o atendimento da necessidade da Administração.
32. Por conta disso, é importante que as características necessárias ao imóvel estejam descritas em um Programa de Necessidades do Órgão, firmado pelos responsáveis e a respectiva aprovação pela autoridade competente. Ademais, importante também se certificar de que as justificativas para a escolha de cada um dos critérios eleitos para a definição do imóvel foram consignadas nos autos.
33. Por fim, ainda no tocante ao Programa de Necessidades do Órgão, adverte-se que os parâmetros a serem considerados devem obedecer ao disposto no ato normativo de que trata o artigo 4º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.
34. Nos termos do art. 24, da Portaria nº 19.385, de 14 de agosto de 2020, nas prorrogações de contratos de locação, a faixa entre as áreas construídas mínima e máxima definidas conforme a referida Portaria deverá ser utilizada como parâmetro para consulta prévia ao Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis (SISREI) e pesquisas de mercado, sendo que, na hipótese de a área construída total do imóvel superar em mais de 30% (trinta por cento) a área construída máxima, deverá o Órgão buscar, na forma do art. 25 da mesma Portaria, sucessivamente, imóvel da União disponível para compartilhamento ou ocupação integral; a diminuição do escopo do contrato; o compartilhamento do referido imóvel com outros órgãos; ou a locação de outro imóvel.
35. Cabe registrar, no entanto, que o Órgão estará dispensado de buscar uma das medidas, mencionadas no parágrafo anterior, quando o limite estabelecido for ultrapassado em razão da existência justificada de áreas específicas; a prorrogação do contrato de locação se justificar financeiramente, diante dos custos já aplicados na adaptação da infraestrutura do imóvel em questão somado às despesas com a mudança e adaptação de outro imóvel, objeto de contrato de nova locação; e houver indisponibilidade de imóveis da União para compartilhamento ou ocupação integral e de terceiros que atendam aos requisitos da referida Portaria, conforme o parágrafo único do seu art. 25, tudo devidamente demonstrado no processo em homenagem ao Princípio da Transparência.

III – DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

36. Antes de adentrarmos nos requisitos necessários à prorrogação da locação, convém esclarecer que, atualmente, entende-se que a vigência do contrato de locação em que a Administração figura como locatária não está adstrita à limitação imposta aos contratos de serviços contínuos, de 60 (sessenta) meses, posto que, ao indicar os dispositivos legais aplicáveis ao contrato em que a Administração está na condição de locatária, o parágrafo 3º do artigo 62 da Lei nº 8.666/1993 não mencionou o artigo 57 do mesmo diploma, que rege a duração dos contratos.
37. É esta inclusive, a diretriz presente na Orientação Normativa nº 06/2009, da Advocacia Geral da União, que dispõe:

A VIGÊNCIA DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS, NO QUAL A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É LOCATÁRIA, REGE-SE PELO ART. 51 DA LEI Nº 8.245, DE 1991, NÃO ESTANDO SUJEITA AO LIMITE MÁXIMO DE SESSENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

38. Assim, em havendo cláusula contratual que admita a prorrogação, esta não se limita ao prazo do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, podendo ser o contrato prorrogado, desde que (i) mantidos os requisitos que condicionaram a escolha do imóvel e (ii) seja certificada a vantajosidade na prorrogação contratual.

IV – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

39. Pois bem, para a legalidade da prorrogação dos contratos de locação de imóvel, convém inicialmente esclarecer que a instrução dos processos de dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, inciso X, e aquela relativa aos processos que reconhecem a situação de inexigibilidade de licitação, com base no artigo 25, caput, recebem o mesmo tratamento do artigo 26, todos da Lei nº 8.666/1993.

40. Dispõe o aludido artigo 26:

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.

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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).

41. Assim, a fim de verificar a razão que condicionou a escolha do imóvel, deve a autoridade justificar a vantajosidade da permanência da repartição pública no imóvel, nos moldes descritos no tópico III, e juntar consulta atualizada junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) sobre a inexistência de imóvel próprio da União com as características demandadas pelo órgão[4].

42. No que tange à justificativa do preço, a lei prescreve que o valor a ser pago deve estar compatível com o valor de mercado, conforme determinado em avaliação prévia. Ressalte-se não haver necessidade de homologação do referido laudo pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, uma vez que esta foi dispensada pelo artigo 68, inciso IV, da Instrução Normativa nº 02/2017 da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, *in verbis*:

Art. 68. Prescindem de homologação da SPU:

I – as avaliações efetuadas por servidores habilitados das Superintendências do Patrimônio da União e, quando for o caso, das unidades gestoras;

II – as avaliações atribuídas por ato legal à Caixa Econômica Federal;

III – as avaliações realizadas por militares ou servidores civis habilitados das forças armadas;

IV – as avaliações para locação de imóvel de terceiros por órgão da Administração Pública Federal;

V – as avaliações para aquisição ou locação de imóvel no exterior, a serem providenciadas pelo órgão que nele se instalará ou no outro hierarquicamente superior, o qual deverá atestar que o laudo observou as normas técnicas locais; e

VI – as avaliações elaboradas por ente público para fins de doação de imóvel à União;

43. A Consultoria-Geral da União, por sua vez, tem entendido que, nas prorrogações contratuais de locação de imóvel, basta a pesquisa de mercado para comprovação da "manutenção da condição de atualidade do preço":

Por meio do Memorando s/n CGU/AGU, de 6/10/2006 (fl. 1), enviado à DECOR/CGU, os Coordenadores dos Núcleos de Assessoramento Jurídico esclarecem, ainda, que tem sido exigido, para essas locações, avaliação do imóvel por engenheiro habilitado, preferencialmente da Gerência Regional de Patrimônio da União, ou que o laudo de avaliação seja homologado pelo Patrimônio da União. Para os termos aditivos, informam também que a orientação é no sentido de que seja verificada a manutenção da condição de atualidade do preço mediante pesquisa de mercado. (TC nº 002.210/2009-0)

44. Para tanto, a pesquisa de mercado deverá ser realizada com imóveis compatíveis em metragem, localidade e condições, de modo a refletir fielmente o valor locatício.

45. A partir dos dados coletados na pesquisa, deve o gestor manifestar-se expressamente acerca do valor locatício, fazendo o comparativo entre os valores encontrados no mercado e o preço contratado.

46. Ainda, deve ser juntada a certidão de matrícula atualizada do imóvel, atendendo, assim, ao disposto no item 7 do Parecer PGFN/CJU/COJLC/Nº 248/2013. Ressalte-se que a apresentação de tal documento é fundamental, sobretudo em face da necessária identificação do proprietário (que não se confunde com o mero administrador). Várias são as consequências da correta identificação do proprietário, podendo-se mencionar o fato de que todos os documentos de habilitação/contratação (inclusive os relativos à regularidade fiscal) juntados aos autos devem ser os do proprietário, e não os do administrador. Neste ponto, observa-se o disposto no Parecer PGFN/CJU/CLC/Nº 2852/2007:

16. Como se pode observar, locador é o proprietário do imóvel e não o seu administrador. Desse modo, a juntada aos autos das certidões de regularidade fiscal de todos os proprietários do imóvel, contidas na declaração junto ao SICAF, afigura-se imprescindível à correta instrução processual, uma vez que, mesmo que o contrato seja firmado pela empresa Premier, tal celebração não será feita em nome próprio, mas apenas na condição de representante de interesses alheios. Importante registrar, portanto, que todas as certidões de regularidade fiscal dos proprietários do imóvel que se pretende alugar, constantes na aludida declaração junto ao SICAF, devem estar vigentes na data da assinatura do contrato, bem como na data do efetivo pagamento dos aluguéis. Assim, deverá ser feita consulta a tal sistema antes da celebração do ajuste, juntando-se as respectivas declarações ao processo e atestando-se a regularidade fiscal dos proprietários do imóvel.

47. Recorda-se, por oportuno, que o prazo de validade deste tipo de certidão é de 30 (trinta) dias, contados da data que constar no carimbo do cartório. Esse é o regramento determinado pelo Decreto nº 93.240/1986 e pela Lei nº 7.433/1985.

48. Quanto à competência para celebração de novos contratos e respectivas prorrogações, deverá ser observado o disposto nos artigos 2º, 3º e 5º do Decreto nº 10.193/2019[5], juntando-se a respectiva autorização competente.

49. Imprescindível, outrossim, as declarações de reserva de recursos suficientes para atendimento da despesa e de compatibilidade com as leis orçamentárias, nos termos do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000. Todavia, nas hipóteses albergadas pela Orientação Normativa AGU nº 52/2014[6], ou seja, no caso de "despesas ordinárias e rotineiras (...) já previstas no orçamento e destinada à manutenção de ações governamentais preexistentes" está o gestor dispensado de sua apresentação, desde que esteja expresso nos autos que a contratação se refere a despesas ordinárias e rotineiras.

50. Quanto à regularidade fiscal, frisa-se que, na data de celebração do contrato e antes da emissão de qualquer nota de empenho e pagamento, deve-se verificar no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF se há viabilidade de que a locadora seja contratada pela Administração, sem prejuízo da consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, de que trata o inciso III do artigo 6º c/c com o artigo 8º da Lei nº 10.522/2002.

51. Deve ser juntada, ainda, a Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos obtida perante o TCU.

52. Para que se possa fazer valer em face de terceiros eventual “cláusula de vigência no caso de alienação da coisa locada”, alerta-se para a necessidade de registro do contrato e prorrogações no Registro de Imóveis respectivo, em vista do disposto no artigo 167, inciso I, nº 3, da Lei nº 6.015/1973.

53. Por fim, em atenção aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, insculpidos no texto constitucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) determina que, nos casos de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, é vedado celebração e/ou renovação (prorrogação) de contratos de locação de imóveis, cujos locadores possuam vínculo de parentesco com agentes públicos dirigentes do órgão locatário:

Abstenha-se de celebrar ou renovar contratos de locação de imóveis cujos locadores possuam vínculo de parentesco com conselheiro ou dirigente da Entidade, sempre que a avença não tenha sido precedida de certame licitatório em que tenham sido observados os princípios contidos no art. 3º da Lei no 8.666/93, especialmente o princípio da moralidade na Administração Pública, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. (Acórdão nº 1785/2003 – TCU – 2ª Câmara).

54. Na linha do entendimento exarado, portanto, mostra-se necessário que a unidade consulente junte declaração atestando que o locador, ou seus dirigentes, no caso da pessoa jurídica, não guardam vínculo de parentesco (vedação ao nepotismo) com os agentes públicos dirigentes do órgão locatário.

IV – CONCLUSÃO E ROTEIRO

55. Em face do exposto, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, prorrogando a vigência do contrato locatício, sem submeter os autos à unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional, consoante Orientação Normativa AGU nº 55/2014, desde que:

- i. seja devidamente preenchido o check-list, Anexo II do presente parecer, o qual deverá ser juntado aos autos a fim de comprovar a regularidade de todo o procedimento;
- ii. seja certificado que o imóvel locado mantém as condições que o levaram a ser contratado diretamente, por dispensa ou por inexigibilidade (único imóvel);
- iii. tenha sido elaborado um Programa de Necessidades do Órgão, com base nos parâmetros dispostos nos atos normativos citados no presente parecer, firmado pelos responsáveis e aprovado pela autoridade competente;
- iv. a faixa entre as áreas construídas mínima e máxima definidas na PORTARIA Nº 19.385, DE 14 DE AGOSTO DE 2020, deverá ser utilizada como parâmetro para consulta prévia ao Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis (SISREI) e pesquisas de mercado, sendo que, na hipótese de a área construída total do imóvel superar em mais de 30% (trinta por cento) a área construída máxima, deverá o Órgão buscar, na forma do art. 25 da mesma Portaria, sucessivamente, imóvel da União disponível para compartilhamento ou ocupação integral; a diminuição do escopo do contrato; o compartilhamento do referido imóvel com outros órgãos; ou a locação de outro imóvel, salvo quando o limite estabelecido for ultrapassado em razão da existência justificada de áreas específicas; a prorrogação do contrato de locação se justificar financeiramente, diante dos custos já aplicados na adaptação da infraestrutura do imóvel em questão somado às despesas com a mudança e adaptação de outro imóvel, objeto de contrato de nova locação; e houver indisponibilidade de imóveis da União para compartilhamento ou ocupação integral e de terceiros que atendam aos requisitos da referida Portaria, conforme o parágrafo único do seu art. 25, tudo devidamente demonstrado no processo em homenagem ao Princípio da Transparência.
- v. justificar a vantajosidade da permanência da repartição pública no imóvel, por meio de pesquisa de mercado, fazendo o comparativo entre os valores encontrados no mercado e o preço contratado;
- vi. seja juntada consulta atualizada junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) sobre a inexistência de imóvel próprio da União com as características demandadas pelo órgão;
- vii. seja juntada a certidão de matrícula atualizada do imóvel;
- viii. esteja atestada a reserva de recursos orçamentários para a satisfação da despesa a ser realizada com a prorrogação contratual;

ix. tenha sido declarada a adequação e compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias, nos termos do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000, salvo nas hipóteses albergadas pela ON AGU nº 52/2014, desde que esteja expresso nos autos que a contratação se refere a despesas ordinárias e rotineiras;

x. tenha sido observado o disposto nos artigos 2º, 3º e 5º do Decreto nº 10.193/2019, juntando-se a respectiva autorização;

xi. seja atestada a regularidade fiscal da locadora; e,

xii. seja atestado que o locador, ou seus dirigentes, no caso da pessoa jurídica, não guardam vínculo de parentesco (vedação ao nepotismo) com os agentes públicos dirigentes do órgão locatário.

56. Recomenda-se, por oportuno, o registro do contrato e prorrogações no Registro de Imóveis respectivo, em vista do disposto no artigo 167, inciso I, nº 3, da Lei nº 6.015/1973, para que possa surtir efeitos em face de terceiros eventual no caso de alienação da coisa locada.

57. Saliente-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada dos termos aditivos que tenham por objeto a prorrogação da vigência contratual de locação de imóvel será dispensada desde que a Administração ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial e adote a minuta padronizada de termo aditivo de prorrogação. Adotada essa providência em cada processo, não se afigurará necessário o encaminhamento dos autos à unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional.

58. Da mesma forma, registre-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, mediante esclarecimento, encaminhar minutas de termos aditivos que versem sobre a prorrogação da vigência de contrato de locação para análise da unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional.

59. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido a unidade local da Procuradoria da Fazenda Nacional, para análise individualizada da questão.

60. É o parecer. Para aprovação pelo Conselho de Consultoria Administrativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, na forma do art. 2º, VI, da Portaria PGFN nº 450, de 28 de abril de 2016.

Aprovamos o presente Parecer Referencial.

Brasília, 14 de maio de 2021.

Documento assinado eletronicamente

DANIELA DE ALMEIDA PASCINI CARAVITA

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 1ª Região

Documento assinado eletronicamente

PATRÍCIA IZABEL TORRES MONTEIRO

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 2ª Região

Documento assinado eletronicamente

CAROLINA ZANCANER ZOCKUN

Membro representante suplente da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 3ª Região

Documento assinado eletronicamente

CHRISTIAN FRAU OBRADOR CHAVES

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 4ª Região

Documento assinado eletronicamente

MARCELO VIEIRA DE SOUSA CESAR

Membro representante da Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região

Documento assinado eletronicamente

LUCIANO MOREIRA CARVALHO

Membro representante do Órgão Central da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Documento assinado eletronicamente

VITOR JUNQUEIRA VAZ

Presidente

[1] Versão atualizada do Parecer Referencial nº 07/2020 - atualização em maio de 2021.

[2] Fala-se em distinguishing (ou distinguish) quando houver distinção entre o caso concreto e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à ratio decidendi (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.

[3] “Em sendo o único, na prática configura-se a hipótese de inexigibilidade de licitação, e não de dispensa. Anota-se que o tema já foi objeto de várias manifestações por parte desta COJLC”.

[4] Cabe atentar, ainda, para a ementa do Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU, in verbis:

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.

Não obstante o parecer trate da contratação original, entende-se que se mantêm os motivos para consulta sobre a existência de imóvel público disponível, o que ratifica o entendimento da necessidade, nos autos, da consulta atual à SPU a fim de demonstrar que não existem imóveis disponíveis na região e que ainda persiste a situação configurada quando da contratação original.

[5] Art. 2º O Ministro de Estado da Economia poderá:

I - estabelecer anualmente os limites e os critérios da despesa anual a ser empenhada com a contratação de bens e serviços e a concessão de diárias e passagens; e

II - alterar ou atualizar os valores estabelecidos neste Decreto.

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

(...)

Art. 5º A celebração de contratos de locação de imóvel e a prorrogação dos contratos de locação em vigor, com valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, serão autorizadas por ato do Ministro de Estado, do titular de cargos de natureza especial ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, vedada a delegação de competência.

[6] AS DESPESAS ORDINÁRIAS E ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO, JÁ PREVISTAS NO ORÇAMENTO E DESTINADAS À MANUTENÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES, DISPENSAM AS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NOS INCISOS I E II DO ARTIGO 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Vieira de Sousa César, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 20/05/2021, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Moreira Carvalho, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 20/05/2021, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Christian Frau Obrador Chaves, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 21/05/2021, às 13:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Daniela de Almeida Pascini Caravita, Procurador(a) da**



Fazenda Nacional, em 25/05/2021, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Zancaner Zockun, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 26/05/2021, às 15:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Izabel Torres Monteiro, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 26/05/2021, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 27/05/2021, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **15713848** e o código CRC **75B37108**.