

DESPACHO n. 00168/2016/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00402.000662/2015-41

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO - CJU/PE

ASSUNTOS: LOCAÇÃO / PERMISSÃO / CONCESSÃO / AUTORIZAÇÃO / CESSÃO DE USO

Senhor Consultor-Geral,

Em Sessão Deliberativa ocorrida no último dia 22 de junho de 2016, conforme Ata de Deliberação a ser juntada a este processo, a Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos (CNU/CGU/AGU) aprovou, por maioria, o **Parecer-Plenário nº 01/2016/CNU-Decor-CGU/AGU (22/06/2016)**, o qual possui a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CESSÃO DE USO DE IMÓVEIS ADMINISTRADOS PELA UNIÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE APOIO. MODALIDADE LICITATÓRIA ADEQUADA. PREGÃO. FORMA ELETRÔNICA PREFERENCIAL.

1. A controvérsia, cuja solução contou com a manifestação de vinte e uma unidades consultivas, cinge-se à definição da modalidade licitatória a ser utilizada para fins de cessão de uso de imóveis administrados pela União, cujo desiderato é a prestação de serviços de apoio que sejam enquadráveis como comuns.
2. A prestação de serviços de apoio, de natureza comum, constitui o verdadeiro objeto contratual, ao passo que a cessão é apenas elemento, acessório e necessário, por intermédio do qual será alcançada a consecução do objetivo principal, que é a prestação de serviços que supram as necessidades dos servidores e administrados.
3. As cessões de uso de imóveis para prestação dos referidos serviços não se confundem com os corriqueiros contratos de prestação de serviços voltados para a própria Administração - normalmente com mão-de-obra terceirizada, nos quais constam, eventualmente, a disponibilização de espaço para trabalhos e atividades da contratada. É que a cessão de uso, para o fim específico de prestação de serviços de apoio, detém traços peculiares e *sui generis*, conforme se extraem deste opinativo.
4. Não se vislumbram óbices intransponíveis que impeçam a definição, nos editais de licitações, de padrões de desempenho e qualidade razoáveis e objetivos, com base em especificações usuais no segmento mercadológico, razão pela qual os serviços de apoio enquadram-se no conceito de serviços comuns, o que atrai a incidência do art. 1º, da Lei nº 10.520/02.
5. Para a consecução do objeto em exame, é obrigatória a utilização do pregão, com fulcro no art. 4º do Decreto nº 5.450/05, a qual não se submete a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública ou a razões de puro pragmatismo governamental, fundadas na conveniência ou mera oportunidade, sob pena de comprometer a eficácia dos princípios da impessoalidade e eficiência, impregnados de estatura constitucional e que filtram as demais disposições normativas.
6. Por conseguinte, não são cabíveis as demais modalidades licitatórias convencionais, previstas na Lei nº 8.666/93. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas, rigidamente sindicáveis pelos órgãos de controle competentes.
7. Nos termos do art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/02, combinado com o art. 2º, do Decreto nº 5.450/05, e em virtude de o objeto almejado ser a prestação de serviços de apoio, o critério de julgamento por menor preço não guarda incompatibilidade em virtude da presença acessória da cessão de uso de imóveis administrados pela União.
8. Consequentemente, as receitas atinentes à cessão de uso de imóvel deverão ser prefixadas nos editais. Além disso, o Poder Público não poderá arcar com despesas (v.g. água, luz, telefone, internet, entre outras) em benefício do prestador de serviços, sendo imperiosa a prévia desvinculação, a fim de possibilitar a aferição autônoma dos gastos. No entanto, por ato administrativo fundamentado e em situações de justificada inviabilidade imediata da individualização, há que se observar o disposto no Acórdão 187/2008-

TCU-Plenário, a respeito do reembolso das despesas, sob pena de 'subsídio indevido' aos ocupantes dos espaços, o que impõe prévio estudo técnico específico a respeito de gastos dessa natureza, que decorrem da utilização do bem.

9. O contratado deve cumprir as disposições normativas, no que couber, da Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/91), além do Decreto nº 5.940/2006, que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

10. O Parecer nº 117/2010/DECOR/CGU/AGU que, entre outros pontos, entendeu pela adoção das modalidades tradicionais previstas na Lei nº 8.666/93, resta parcialmente superado pelo novel entendimento que insere a temática, obrigatoriamente, no regime jurídico do pregão. Na mesma linha, o Manual de Licitações e Contratações Administrativas da Consultoria-Geral da União deverá ser atualizado.

Na ocasião, foi igualmente aprovada a **ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22 de junho de 2016**, com o seguinte teor:

“Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é obrigatória a modalidade licitatória pregão, preferencialmente eletrônico, tendo em vista que estes são o verdadeiro objeto contratual. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas.”

Referências: Art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 1º, da Lei nº 10.520/02; art. 4º do Decreto nº 5.450/05; art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/02; art. 2º, do Decreto nº 5.450/05; Decreto nº 5.940/2006; Lei nº 8.245/91; Parecer nº 117/2010/DECOR/CGU/AGU; Acórdão nº 478/2016-TCU-Plenário; Acórdão 187/2008-TCU-Plenário; Acórdão nº 2.844/2010-TCU-Plenário; Acórdão nº 2.050/2014-TCU-Plenário; Acórdão nº 289/2015-Plenário.

Conforme o art. 7º, § 2º, do Ato Regimental AGU n. 1, de 4 de fevereiro de 2016, e o art. 25 do Regimento Interno da Câmara Nacional (Portaria CGU n. 16, de 28 de abril de 2016), **a deliberação da Câmara opera efeitos de orientação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor/CGU), a qual, aprovada pelo Consultor-Geral da União, deve ser observada pelas unidades consultivas do Poder Executivo em casos análogos.**

Nesses termos, submeto referida decisão da Câmara Nacional à sua aprovação, ressaltando que, em seguida, conforme determinação dos referidos atos normativos, deve ela ser submetida ao Advogado-Geral da União, para fins do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Enfatizo, por fim, que as decisões da Câmara devem ser objeto de ampla divulgação no âmbito da Consultoria-Geral da União e constar do respectivo sítio eletrônico (art. 12 do Ato Regimental AGU n. 1, de 2016; art. 25 da Portaria CGU n. 16, de 2016). Ademais, devem ser cientificados os órgãos interessados do Poder Executivo, além do encaminhamento da Orientação Normativa aos órgãos de controle, para que tenham ciência da interpretação da Consultoria-Geral da União no tema.

À consideração superior.

Brasília, 01 de julho de 2016.

ANDRÉ RUFINO DO VALE
DIRETOR DO DECOR/CGU/AGU
PRESIDENTE DA CNU/CGU/AGU

