



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

**NOTA n. 00062/2018/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 67289.005434/2017-44**

**INTERESSADOS: GABAER - GABINETE DO COMANDANTE DA AERONÁUTICA E OUTRAS UNIDADES CONSULTIVAS**

**ASSUNTOS: EXECUÇÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU/AGU nº 01.**

Excelentíssimo Coordenador-Geral,

1. No ano de 2016, a Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos fixou importante interpretação jurídica acerca de um conjunto de dispositivos e princípios incidentes sobre o assunto da cessão de uso de imóvel administrado pela União, cuja finalidade é a prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados.
2. Naquele momento, entendeu-se que é obrigatória a modalidade licitatória pregão, preferencialmente eletrônico, tendo em vista que a prestação de serviço comum é o verdadeiro objeto contratual pretendido. Todavia, constatada a inviabilidade da forma eletrônica, admitiu-se ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas. Eis o conteúdo da uniformização:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU/AGU nº 01**

“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.

3. O Tribunal de Contas da União tem seguido o mesmo entendimento no exercício de suas atribuições pertinentes ao controle externo, de modo que a adoção de medidas materiais e executórias são de suma importância para a observância do entendimento jurídico firmado, o qual será objeto de fiscalização pelos órgãos competentes, sendo essencial a superação dos obstáculos que vão de encontro aos princípios reitores da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB).
4. De fato, é necessária a atualização do sistema Comprasnet/SIASG para materializar a aplicação da interpretação constitucionalmente adequada daqueles atos normativos. Assim, **a inclusão do tipo "maior lance ou oferta" no sistema**, como critério de julgamento no âmbito do pregão eletrônico, é condição essencial para a prevalência da ordem jurídica. **Os sistemas devem servir à ordem jurídica e não o contrário, sob pena de haver embaraços que levam ao descumprimento do próprio entendimento uniformizado.**
5. Ademais, especificamente quanto à matéria da cessão onerosa, o obstáculo faz com que o pregão perca a sua preferência eletrônica e seja realizado na forma presencial, de maneira a tornar sem efetividade a interpretação inicialmente fixada. A atuação da Advocacia-Geral da União busca justamente propiciar a atuação dos órgãos

assessorados com segurança jurídica, de modo a evitar responsabilizações futuras pelos órgãos de controle interno e externo.

6. No Ofício nº 100171/2017-MP a Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais, ao ser provocada para fins de atuação junto ao SERPRO, informou que a inclusão do tipo "maior lance ou oferta" requer o desenvolvimento de funcionalidades que impactam na estrutura de todo o sistema (Web e Grande Porte).

7. Frisou, ainda, que um projeto dessa magnitude pode aparentemente dar a impressão de que a sua implantação é "simples, fácil e rápida", no entanto seria **necessária a alocação de orçamento e sua priorização frente às diversas demandas** em desenvolvimento pela equipe do SERPRO. Aduziu que diante do contingenciamento orçamentário e tendo em vista as **demandas já priorizadas pela Secretaria de Gestão (SEGES)**, tanto para atender aos órgãos de controle quanto às normas vigentes, não seria possível atender a solicitação no momento.

8. **Não pode passar em branco a informação constante dos autos de que, segundo o DELOG/SEGES (fl. 15, DESP1, Seq. 1), órgão técnico, não há amparo na legislação para esse tipo de procedimento, em desprezo ao entendimento perfilhado pelos colegiados da Advocacia-Geral da União e do Tribunal de Contas da União.**

Em resposta sobre a utilização do Pregão Eletrônico para realizar "Cessão de uso a título oneroso", esclarece-se que não há amparo na legislação para esse tipo de procedimento, considerando que o Decreto nº 5.450, de 2005, trata de aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, trata de dispêndio.

Mesmo que a doutrina e o TCU admitam uma possível utilização do pregão eletrônico, não se pode olvidar que a recomendação é pelo tipo de julgamento pela maior oferta. E isso, não há no sistema de compras.

Assim, em que pese haver licitações, no sistema de compras do governo federal, na modalidade do Pregão Eletrônico para realizar "Cessão de uso a título oneroso", esta unidade não pode convalidar a sua utilização para esse ventilado, considerando o princípio da legalidade que rega à Administração, ou seja, percorre-se o que diz a legislação tão somente. Demais disso, as decisões encontradas que tratam da utilização Pregão Eletrônico com indicativo de estudar a implementação do tipo de julgamento pela maior oferta.

Portanto, qualquer decisão do órgão ou entidade pela utilização do Pregão Eletrônico no formato atual (menor preço ou percentual de desconto) para "Cessão de uso a título oneroso" não tem acolhida por este DELOG, considerando os seguintes destaques: a uma; pela falta de amparo legal no Decreto nº 5.450, de 2005, o qual trata somente aquisição de bens e serviços comuns; a duas, o sistema de compras trata de despesa, não de receita.

9. Os argumentos foram exaustivamente debatidos e o entendimento fora firmado com a legitimidade da participação esmagadora dos órgãos consultivos, os quais enviaram diversas manifestações prévias à uniformização, a culminar na deliberação colegiada. **O DELOG/SEGES firma entendimento próprio e contrário à doutrina, à essência do magistério jurisprudencial da Corte de Contas e à posição do órgão incumbido de assessorar o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, qual seja a Advocacia-Geral da União.**

10. À luz da consideração feita pela Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais, no sentido de que a inclusão do tipo "maior lance ou oferta" requer o desenvolvimento de funcionalidades que **impactam na estrutura de todo o sistema** (Web e Grande Porte), **de fato aparentemente há a impressão de que sua implantação é "simples, fácil e rápida"**, justamente porque diz respeito a uma rotina "apenas" oposta à de "menor preço" (já presente no sistema).

11. Este órgão não deve entrar no mérito da referida alegação técnica, no entanto **por não constar dos autos a "lista de preferência das demandas" adotada pela SEGES, é imperioso destacar a importância de, na maior brevidade possível, incluir o critério de julgamento sob exame, pois pertinente às normas postas e em execução, de modo a envolver controle interno e externo, diferentemente do que ocorre com projetos inovadores e pró-ativos.**

12. Uma vez que os acórdãos do TCU podem vir a questionar a razão da não adoção do pregão eletrônico, com critério diferente do "menor preço", ou seja, "maior lance", é importante dar **ciência ao DEAEX/CGU** sobre os motivos pelos quais a uniformização não tem sido implementada materialmente. **O eventual conhecimento da problemática pelo Órgão de Contas será relevante** para evitar responsabilizações, porquanto os obstáculos que acabam por generalizar a forma presencial têm decorrido do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (causalidade).

13. Na mesma toada, que se dê **ciência ao Ministro da Pasta Ministerial**, diante da presença de alegações orçamentárias por parte dos órgãos técnicos, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CONJUR-MP) e, por fim, à Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos (CNU).

À consideração.

Brasília, 20 de abril de 2018.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 67289005434201744 e da chave de acesso 6364a5cc