



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE SERVIÇOS NOS ESTADOS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER Nº 00566/2026/CJSER-EST/SCGP/CGU/AGU

NUP: 25026.000516/2024-72

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - SEMS/TO

ASSUNTOS: LOCAÇÃO DE IMÓVEL

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. REALIZAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO:

1. Os presentes autos foram encaminhados a esta unidade consultiva para análise de minuta do Edital de Chamamento Público para locação de imóvel para atender as necessidades da SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA SAÚDE DE TOCANTINS.

2. Os autos, encaminhados via Sistema Super Sapiens, encontra-se instruído, no que interessa à presente análise, com os seguintes documentos:

Sequência 4:

- Nota Técnica 52/2024, p. 12
- Autorização para abertura do processo, p.18
- SPU - Declaração de Indisponibilidade, p. 67
- ETP, p. 121
- Mapa de Riscos, p. 135
- Utilização dos modelos da AGU:agosto/2025
- Minuta do Edital de Chamamento Público, 164
- TR, 174

3. É o relatório. Passa-se à análise

2. ANÁLISE JURÍDICA:

2.1 Finalidade e Abrangência da Manifestação Jurídica:

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos. A função Consultiva é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

5. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se

dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, conforme Enunciado n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do Órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

7. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

8. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 Consulta Prévia à Secretaria do Patrimônio da União:

9. A Lei nº 14.133/2021 condiciona em seu art. 74, § 5º, II, que a contratação direta para fins de locação de imóvel depende de "certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto".

10. No presente feito, consta informação quanto à consulta prévia à Secretaria do Patrimônio da União, assim como a respectiva Declaração de Indisponibilidade, considerando-se, portanto, o processo regular quanto a esse aspecto.

2.3 Chamamento Público:

11. O Chamamento Público possui dois objetivos específicos. O primeiro deles relaciona-se com a finalidade de assegurar o princípio da isonomia e garantir a todos a possibilidade de conhecer a necessidade administrativa e ofertar propostas que balizem a Administração sobre a viabilidade ou não de realização de licitação. Em um segundo momento, o chamamento é um dos meios disponíveis à Administração para levantamento das condições do mercado e das possibilidades que se abrem para a contratação.

12. A AGU consolidou o tema por intermédio da Orientação Normativa nº 68, de 29 de maio de 2020, da Advocacia-Geral da União, vejamos:

ON AGU N. 68/2020

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 Nº 8.666, DE 1993, PODE SER APLICADO NOS CASOS EM QUE HAJA MAIS DE UM IMÓVEL APTO À CONTRATAÇÃO, DESDE QUE: A) O IMÓVEL SE PRESTE PARA ATENDIMENTO DAS FINALIDADES PRECÍPUAS DA ADMINISTRAÇÃO; B) AS INSTALAÇÕES E

LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL SEJAM DETERMINANTES PARA SUA ESCOLHA; E C) O PREÇO SEJA COMPATÍVEL COM OS VALORES DE MERCADO, CONFORME PRÉVIA AVALIAÇÃO. (g.n.)

13. Note-se que, a partir da Instrução Normativa SEGES/MP nº 103, de 30 de dezembro de 2022, o Chamamento Público passou a ser a regra que precede toda locação de imóveis por parte da Administração como locatária, como segue:

Art. 10. Os órgãos ou as entidades deverão realizar o chamamento público com o objetivo de prospectar no mercado imóveis disponíveis para locação que atendam às necessidades definidas no ETP.

14. Portanto, constitui fase necessária antecedente à locação, o desenvolvimento de todo o procedimento de chamamento, que - nos termos da IN citada, compreende (Art. 11):

- a. a abertura, por meio de publicação de edital;
- b. a apresentação das propostas de imóveis disponíveis para locação que atendam às especificações do edital;
- c. a avaliação e estudo de leiaute; e
- d. a seleção e a aprovação das propostas de locação.

15. Caso o procedimento de inexigibilidade de licitação não se encontre no mesmo processo em que foi desenvolvido o Chamamento Público, é imprescindível que o procedimento de contratação seja instruído, no mínimo, com os documentos referentes à avaliação, estudo de leiaute, seleção e aprovação de eventuais propostas.

16. **No caso em análise, a Administração ainda se encontra na primeira fase, referente à abertura do procedimento através da publicação de Edital de Chamamento Público, devendo se atentar, todavia, para a adoção das outras fases indicadas na referida Instrução Normativa.**

2.4 Do Planejamento da Contratação:

17. O planejamento da locação passa necessariamente pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) que contém elementos específicos para a natureza desse contrato.

18. No procedimento de inexigibilidade, os requisitos se encontram no Art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 103, de 2022, e são elencados a seguir:

Art. 5º O órgão ou entidade deverá fazer constar, no ETP, além dos elementos definidos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, o seguinte:

I - a comprovação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, por meio de declaração emitida pelo Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis (Sisrei) da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia ou por sistema que vier a substituí-lo;

II - a comprovação da inviabilidade de compartilhamento de imóvel com um ou mais órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos da Portaria Conjunta nº 38, de 31 de julho de 2020;

III - justificativa da escolha de um dos modelos de locação, de que trata o art. 3º, demonstrando a vantagem e a viabilidade jurídica e econômica da solução escolhida em comparação com os demais modelos ou com a aquisição ou continuidade de uso de imóvel da Administração;

IV - requisitos mínimos e desejáveis do imóvel pretendido em termos de características físicas necessárias para atendimento da demanda, proximidade de serviços disponíveis, vida útil, benfeitorias, especificidades do mercado local, dentre outros;

V - estimativa de área mínima, observando-se:

- a) o quantitativo da população principal do órgão, incluindo os postos de trabalho integrais, os postos de trabalho reduzidos, os servidores em trabalho remoto, a área útil do imóvel atualmente ocupado, a área de escritórios, a área de apoio, a área técnica, a área específica, caso necessária, e a quantidade de veículos oficiais;
- b) a necessidade de atendimento ao público ou de peculiaridades de prestação do serviço, caso necessário; e
- c) as áreas de escritório não superiores a 9,00m² (nove metros quadrados) por posto de trabalho para servidor, colaborador, terceirizado de escritório ou estagiário em dia normal de atividade.

VI - estimativa do custo de ocupação total para todo período que se pretende contratar, detalhando, no mínimo:

- a) custos de desmobilização;
- b) custo de restituição do imóvel, quanto for o caso;

c) custo mensal de locação, incluindo os custos diretos e indiretos; e

d) custo de adaptação, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e prazo de amortização dos investimentos necessários.

VII - descrição da necessidade de contratação de serviço de assessoria técnica para a prestação de serviço da modelagem econômico-financeira e suporte à realização do processo licitatório, se for o caso;

VIII - quando for o caso, conforme as normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração relativas ao objeto contratado.

19. No caso dos autos, o ETP foi elaborado e juntado aos autos,,conforme relatório.

20. **Além disto, também foram elaborados e juntados aos autos os documentos relativos ao planejamento da contratação, com exceção do Documento de Formalização da Demanda. Recomenda-se providenciar.**

21. Consta do processo a Memória de Cálculo das áreas mínimas necessárias para cada ambiente, conforme previsto na Portaria nº 1.801/2015.

22. No que tange ao Termo de Referência, verifica-se que a Administração adotou o modelo da AGU em sua versão mais atualizada, de AGOSTO/2025. Não foram constatados óbices ao prosseguimento da demanda.

2.5 Seleção do modelo de contratação:

23. Relativamente ao modelo de contratação, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 103, de 2022, menciona a existência dos três modelos seguintes (art. 3º):

- a. Locação tradicional
- b. Locação com facilities
- c. Locação built to suit – BTS

24. Demanda-se que a escolha seja fundamentada em critérios de vantajosidade e de viabilidade tanto jurídica como econômica da contratação comparativamente aos demais modelos listados.

25. No caso dos autos, depreende-se dos documentos acostados aos autos, que optou-se
26. pela Locação tradicional.

2.6 Previsão Orçamentária:

27. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme dispõe o artigo 10, IX, Lei 8.429, de 1992, e artigos 6º, XXIII, j, e 11, parágrafo único, da Lei n. 14.133, de 2021.

28. Atente-se que compete ao órgão verificar, previamente ao envio dos autos para análise do órgão de assessoramento jurídico, a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52 do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"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 art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

29. **Deverá a Administração, previamente à efetiva contratação, verificar e atestar nos autos a disponibilidade de recursos orçamentários para cobertura das despesas decorrentes da pretendida locação imobiliária.**

2.7 Da Minuta de Edital:

30. O art. 12 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 103/2022 aponta em seu art. 12 os elementos mínimos que deve conter o Edital de Chamamento Público para prospecção de mercado para fins de locação de imóveis:

Art. 12. O edital do chamamento público conterá, no mínimo:

I - a data e a forma de recebimento das propostas;

II - os requisitos mínimos, quando for o caso, em termos de:

a) área construída que levem em conta escritórios, banheiros, depósitos e corredores, excluindo áreas de galpões e estacionamentos;

b) capacidade mínima de pessoas;

c) climatização;

d) condição de funcionamento de demanda/carga elétrica lógica, telefonia e hidráulica;

e) habite-se, alvará do Corpo de Bombeiros e demais documentações necessárias, nos termos da legislação local;

f) Plano de Segurança Contra Incêndio e Pânico – PPCI, protocolizado perante o Corpo de Bombeiros;

g) acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, conforme exigências legais;

h) Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas - SPDA, instalado e funcional;

III - adaptações e ações a serem realizadas às expensas do locador;

IV - localização, vigência e modelo de proposta de locação; e

V - critérios de seleção das propostas.

31. No caso em análise, no que concerne à minuta do Edital de Chamamento Público, verifica-se que foi adotado o modelo de Edital de Chamamento Público para fins de Locação Imobiliária da AGU em sua versão mais recente, de AGOSTO/2025.

32. **A Administração deve zelar para que todos os requisitos previstos no art. 12 da IN supracitada estejam incluídos no Termo de Referência e na Minuta de Edital de Chamamento Público.**

2.8 Termo de Referência:

33. O Termo de Referência, devidamente aprovado pela autoridade competente, constitui documento inaugural da contratação, na medida em que se presta à orientação do órgão, com relação àquilo que deverá fornecer, assim como da própria Administração, que com ele define exatamente as necessidades a serem atendidas mediante a celebração do ajuste.

34. Inclusive, nos termos do Art. 28 da IN SEGES/MP nº 05/2017, após providenciar o Documento de Formalização da Demanda, Estudos Preliminares e o Mapa de Riscos, a equipe de planejamento deverá confeccionar o projeto básico/TR. Trata-se, portanto, de medida imprescindível à presente contratação:

Art. 28. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá ser elaborado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco e conforme as diretrizes constantes do Anexo V, devendo ser encaminhado ao setor de licitações, de acordo com o prazo previsto no art. 27.

35. No caso concreto, observa-se que o Termo de Referência foi devidamente elaborado e aprovado, mostrando-se apto ao fim a que se destina e está em consonância com as normas que regem a matéria, pois segue o modelo desenvolvido pela AGU, em sua versão mais recente, de AGOSTO / 2025.

2.9 Minuta de Contrato:

36. **Observa-se que a Administração NÃO juntou aos autos a Minuta do Contrato, que deverá ser confeccionada com base no modelo de contrato para fins de Locação Imobiliária da AGU, em sua versão mais recente, de AGOSTO/2025. Ademais, cumpre ressaltar que, após a realização do Chamamento Público, o processo deverá passar por nova análise jurídica.**

37. Assim, uma vez obtido o resultado do Chamamento Público e posta a motivação/decisão cabível, se fará necessária posteriormente a análise jurídica prévia sobre eventual edital de licitação ou sua inexigibilidade, bem como sobre o atendimento ao procedimento legal específico respectivo.

38. Nesse momento, deverá ser submetida a exame desta Consultoria a minuta do futuro Contrato de Locação Imobiliária.

39. Isso considerado, **a análise jurídica do instrumento do chamamento público não condiciona, nem substitui,**

a análise da contratação em si, seja por inexigibilidade de licitação ou mesmo por licitação prévia. Uma vez realizado o chamamento público, seleciona-se o procedimento (licitação, dispensa ou inexigibilidade) e, uma vez confeccionada a minuta de contrato, far-se-á necessário submeter os autos à análise jurídica prévia da contratação, nos termos do artigo 53, § 4º, da Lei 14.133/2021.

2.10 Da Publicidade do Procedimento:

40. Conforme ressaltado, nos estritos termos da Lei nº 14.133, de 2021, a realização de chamamento público não constitui providência obrigatória na contratação direta por inexigibilidade ou licitação. Na verdade, trata-se de procedimento prévio à locação, destinado a ampliar o rol de potenciais interessados e reduzir a subjetividade na escolha do imóvel a ser locado.

41. Nesses termos, a fim de evitarem-se suspeitas de favorecimento, bem como ampliar-se o universo de potenciais locadores, a Administração Pública deve observar, em especial, o princípio da publicidade, com a publicação do edital no sítio eletrônico do Ministério da Saúde.

3. CONCLUSÃO:

42. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pelo prosseguimento do procedimento, desde que previamente atendidas as recomendações apresentadas nos parágrafos 16, 20, 29, 32, 36 e 39.**

43. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784, de 1999), será possível dar-se o prosseguimento do processo, nos seus demais termos, sem nova manifestação desta Consultoria.

44. Dispensada a aprovação, nos termos do art. 22, §1º, da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024, conforme Despacho n. 00366/2025/CONSER/SCGP/CGU/AGU (NUP 00688.001631/2025-21).

45. À Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico para adoção dos registros eletrônicos pertinentes e encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto ao órgão consulente, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024

Belo Horizonte, 06 de abril de 2026.

FLÁVIA GUALTIERI DE CARVALHO
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25026000516202472 e da chave de acesso blaaf389



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIA GUALTIERI DE CARVALHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3162693962 e chave de acesso blaaf389 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIA GUALTIERI DE CARVALHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-04-2026 13:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.