



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 696/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.014936/2017-24
INTERESSADO: Ministro de Estado da Cultura
ASSUNTO: 13.4. Patrimônio imobiliário. Cessão.

I – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT): imóvel cedido ao Instituto Brasileiro do Audiovisual (IBAV) de 1998 a 2011 como forma de patrocínio.

II – Desde 2011, o IBAV mantém-se no imóvel, mas sem a cobertura de qualquer instrumento jurídico, inexistente o interesse da EBCT na manutenção do vínculo anterior.

III – Requerimento da diretora do IBAV para que o Ministério da Cultura (MinC) intervenha para garantir a permanência do instituto no imóvel.

IV – Viabilidade jurídica de cessão de uso gratuito ou doação do imóvel pela EBCT ao MinC, dispensada licitação, desde que haja interesse deste ministério em assumir a responsabilidade pelo imóvel.

V – Viabilidade jurídica de (sub)cessão de uso gratuito do imóvel pelo MinC ao IBAV, com licitação inexigível, tendo em vista o caráter singular da instituição.

VI – Possibilidades jurídicas: mero termo de cessão de uso gratuito de imóvel ou termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, conforme o marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC), Lei nº 13.109, de 31 de julho de 2014.

VII – Desnecessidade de intervenção da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) tendo em vista o imóvel não pertencer à União.

VIII – Parecer favorável ao provimento da solicitação do IBAV desde que atendidas as recomendações deste parecer.

Senhora Consultora Jurídica,

I - Relatório

Trata-se de “solicitação de celebração de acordo de cooperação precedido de termo de cessão de uso” dirigida por carta a este ministério em 13 de junho de 2017 pela diretora do IBAV, que em suma propõe a celebração de acordo entre o MinC e o IBAV, com o fim primordial de manter o instituto no imóvel, de propriedade da ECT, em que se encontra atualmente.

2. Constan do processo essencialmente os seguintes documentos:

- a. Carta da diretora do IBAV com os seguintes anexos:
 - I. Carta da ECT requerendo a desocupação do imóvel em razão da “descontinuidade da renovação do patrocínio a esse Instituto”, remetida em 15 de maio de 2017;
 - II. Contrato de patrocínio de audiovisual para o projeto Escola Darcy Ribeiro, firmado em 20 de agosto de 1999, e respectivos termos aditivos;
 - III. Diversos documentos da instituição, relativos a sua estrutura interna, a projetos realizados, alguns com apoio do MinC, e aos cursos ministrados (esses documentos também foram disponibilizados fisicamente);
- b. E-mail com clipping de diversas notícias relativas ao instituto;
- c. Memorando SEI nº 882/2017/CHGM/GM, da Chefia de Gabinete do Ministro, que envia a solicitação à Secretaria do Audiovisual (SAV) para análise;
- d. Despacho nº 0325088/2017, da Chefia de Gabinete da Secretaria Executiva ao Departamento de Políticas Audiovisuais (DPAV/SAV), requerendo parecer sobre o assunto;
- e. Nota Técnica nº 11/2017, do DPAV/SAV, na qual consta a seguinte conclusão:

6.1 Diante de todo o exposto, conclui-se pela relevância da questão, sobretudo diante da importância da Escola de Cinema Darcy Ribeiro como agente ativo na formação e capacitação técnica em audiovisual, aspecto fundamental para o crescimento e aprimoramento da cadeia produtiva do setor. No entanto, entende-se que o instrumento tripartite que se pretende firmar não se adéqua às necessidades específicas da questão, mas tão somente onera o Ministério da Cultura com a responsabilidade de figurar como cessionário de propriedade de outra instituição.

6.2 Conclui-se, ainda, que diante da já conhecida propensão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de atuar como protagonista no patrocínio e apoio à Cultura Nacional, tal

questão pode ser mediada prescindindo a vinculação formal do Ministério da Cultura, mediante sua atuação institucional no sentido de reiterar junto à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos a importância da questão e seus desdobramentos para a cadeia produtiva do audiovisual, recomendando àquela instituição a manutenção da cessão e, conseqüentemente, a continuidade das atividades desenvolvidas pela Escola de Cinema Darcy Ribeiro.

- f. Extrato do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) no qual constam todos os projetos culturais do IBAV apoiados pelo MinC, em um total captado de R\$ 8.853.118,75 (oito milhões, oitocentos e cinquenta e três mil cento e dezoito reais e setenta e cinco centavos);
- g. Memorando SEI nº 97/2017/GAB SAV/SAV, da Chefia de Gabinete da Secretaria Executiva à Consultoria Jurídica (Conjur);
- h. Parecer nº 329/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, que concluiu:

10. Uma vez assente o interesse de ambas as partes (ECT e MinC), na concessão do direito de uso do imóvel para a preservação de sua finalidade cultural, e efetivada tal relação jurídica por meio do órgão competente da união (Secretaria de Patrimônio da União), estaria regularizada a situação do imóvel para que posteriormente se avaliassem as melhores alternativas jurídicas ao alcance do Ministério para assegurar a sua destinação a sua finalidade cultural, como escola de cinema.

- i. Ofício SEI nº 091/2017/GM-MINC, do Ministro da Cultura ao Presidente da ECT, em que manifesta o propósito do MinC de encontrar uma solução adequada para o caso;
- j. Ofício SEI nº 8/2017/GM-MINC, novamente do Ministro da Cultura ao Presidente da ECT, solicitando “manifestação quanto ao interesse na concessão de direito real de uso do imóvel de propriedade dessa Empresa, situado à Rua da Alfândega, nº 5 – Centro do Rio de Janeiro, à União, para fins de manutenção de sua finalidade cultural pelo Ministério da Cultura”;
- k. Ofício nº 666/2017 – PRESI, do Presidente da ECT, remetido em resposta aos dois ofícios anteriores, que encaminha minuta de Termo de Cessão de uso do imóvel (constante do processo anexo nº 01400.030064/2017-41).

II - Fundamentação Jurídica

3. Convém destacar que compete a esta Conjur, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

4. Em primeiro lugar, cabe definir a legislação aplicável. O patrimônio imóvel da União é regido primordialmente pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 15 de setembro de 1946. Porém, como a ECT é empresa pública federal, que conta naturalmente com patrimônio e personalidade jurídica própria e distinta da União, a ela não se aplica em princípio a legislação acima referida. Contudo, nada impede que essa legislação seja utilizada de forma analógica, para suprir eventuais lacunas, o que será feito neste parecer.

5. Há duas relações jurídicas em potencial que devem ser consideradas nesta

análise: em primeiro lugar, a relação entre a ECT e o MinC e, caso se viabilize a primeira, a relação entre o MinC e o IBAV. Como proprietária, a ECT naturalmente tem a prerrogativa de definir a destinação do imóvel, se para uso próprio ou alheio e a que título. Neste ponto, cabe verificar as possibilidades concedidas pela legislação.

6. Existem diversas espécies de direitos reais, incidentes sobre imóveis, cada um com instrumentos específicos para a sua transferência (Código Civil – CC, art. 1.125^[ii]). No caso em análise, dois direitos reais poderiam ser transferidos: a propriedade, que congrega os mais amplos poderes com relação ao imóvel (CC, art. 1.228, *caput*^[iii]), e a posse, que inclui um ou mais dos poderes inerentes à propriedade (CC, art. 1.196^[iii]). Existem várias formas de alienação da propriedade, destacando-se no caso em análise a doação (CC, arts. 538-564), que transfere ao donatário o bem sem que haja o correspondente pagamento de um preço. Por sua vez, a transferência da posse pode se dar também por diversos meios, destacando-se para bens de entidades públicas a cessão. O regime jurídico da doação e da cessão de bens da União consta dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.636, de 1998:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

(...)

Art. 31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais;

7. Ressalte-se que eventual doação ou cessão de imóvel da ECT à União é dispensada de licitação, nos termos do art. 17, § 2º, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993, *in verbis*: “A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel”.

8. A proprietária do imóvel, não o destinando para uso próprio, pode discricionariamente escolher entre transferir sua propriedade (mediante doação, por exemplo) e cedê-lo a terceiros. Nesse sentido, a escolha aqui cabe apenas à ECT, que já sugeriu o recebimento do imóvel pelo MinC por meio de cessão de uso gratuito. *Porém, é preciso ressaltar não apenas a viabilidade jurídica da doação, mas também a sua pertinência prática, uma vez que não há intenção da ECT de voltar a utilizar o imóvel para seus fins próprios.*

9. *Além disso, não se verifica óbice jurídico a que a ECT escolha manter o IBAV no imóvel sem a necessidade de cessão ou doação deste para o MinC.* Como visto, o art. 18, inc. I, da Lei nº 9.636, de 1998, permite expressamente a cessão de uso de imóvel a “entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde”, sem a necessidade de qualquer outra relação jurídica subjacente, como foi o caso do contrato de patrocínio, já expirado, entre a ECT e o IBAV.

10. Caso resolvida a questão no sentido proposto pela ECT, ou seja, da cessão do imóvel, ainda é necessário que este ministério declare seu interesse em receber o imóvel. Ressalte-se que a despeito da nítida relação do IBAV com as políticas públicas a cargo deste ministério, a SA v, por meio da Nota Técnica nº 11/2017, declarou não ser do interesse do MinC receber o imóvel em cessão.

11. Em se ultrapassando o entendimento acima, cabe registrar que não há óbices jurídicos ao instrumento proposto pela ECT, devendo apenas constar que o cessionário não é o MinC, mas a União, representada pelo MinC.

12. *A segunda relação jurídica seria entre a União, representada pelo MinC, e o IBAV.* Neste caso, a única opção juridicamente viável é a cessão de uso, conforme determina o art. 18, inc. I, da Lei nº 9.636, de 1998. Tratar-se-ia mais exatamente de subcessão de uso, uma vez que essa relação jurídica estaria subordinada à anterior, entre a ECT e a União.

13. Caso se decida pela subcessão do imóvel pela União ao IBAV, deve se levar em conta ainda que se trata de fomento a atividade privada de interesse público. Para a realização desse fomento, existem duas alternativas para o administrador: obedecer apenas as normas específicas sobre patrimônio imobiliário federal, o que tem sido feito em casos como este pela Secretaria de Patrimônio da União, ou fazer incidir a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Na segunda hipótese, seria necessária a realização de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação (Lei nº 13.019, de 2014, art. 2º, inc. VII, VIII e VIII-A[iv]), cujo planejamento, formalização e execução obedeceriam os termos da Lei nº 13.019, de 2014. Por outro lado, caso se adote a primeira solução, seria suficiente a celebração do termo de subcessão.

14. Adotando-se ou não o regime da Lei nº 13.019, de 2014, deve se verificar a necessidade de o MinC realizar chamamento público ou licitação para os eventuais interessados no imóvel ou se seria caso de inexigibilidade. A razão fundamental para considerar inexigível o processo de licitação ou de chamamento público é a inviabilidade de competição, especialmente se a organização social beneficiada realiza uma atividade ou presta um serviço absolutamente distinto das demais organizações, beneficiando o interesse público de forma peculiar, única, singular. Tal singularidade deve ser expressamente declarada pela área pertinente deste ministério, tendo em vista os diversos subsídios trazidos pelo próprio IBAV.

15. Ressalte-se que a inviabilidade de competição tem relação direta com os termos da cessão do imóvel pela ECT à União: quanto mais restrita for a finalidade para o imóvel aposta no termo, menor a possibilidade de aparecerem possível interessados que satisfaçam essa finalidade. Nesse sentido, vide trecho do seguinte julgado do Tribunal de Contas da União (Decisão nº 16/2000 – Segunda Câmara), em matéria relativa a cessão de imóvel da ECT:

Atente-se para o fato de que a cessão deve ter destinação específica, que não pode ser modificada ao alvedrio do concessionário. Assim, o procedimento licitatório deverá levar em consideração, não apenas a cessão em si mesmo, mas também a finalidade que deve ser dada ao bem. Dessa forma, verificando o administrador que o referido bem destina-se à exploração de atividade, cuja competição é inviável, forçoso é reconhecer que a licitação é inexigível, haja vista o que dispõe o art. 25 da Lei nº 8.666/93.

16. Finalmente, verifica-se ser desnecessária a atuação da Superintendência do Patrimônio da União, tendo em vista não ser o bem de propriedade da União, mas de entidade da Administração Indireta.

III - Conclusão

17. Ante o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica de atendimento à solicitação do IBAV, desde que, respectivamente:

- a. Seja verificada junto à ECT a existência de óbices internos à manutenção da cessão do imóvel ao IBAV;
- b. Caso existam esses óbices, que este ministério declare expressamente o seu interesse em receber a posse ou a propriedade do imóvel, com todas as responsabilidades decorrentes dessa transmissão;
- c. Caso haja manifestação formal de interesse deste ministério no imóvel, que se verifique junto à ECT a possibilidade de se utilizar termo de doação ao invés de termo de cessão, tendo em vista que não foi manifestado interesse da ECT na utilização futura do imóvel;
- d. Decidindo-se a ECT pela cessão ou pela doação, é preciso que este ministério decida pela natureza da relação com o IBAV, se seria regida pela Lei nº 13.019, de 2014, com a consequente celebração de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, ou se consistiria meramente em um termo de subcessão;
- e. Em qualquer um dos cenários, somente será viável a relação entre ECT e União, representada pelo MinC, e posteriormente entre União e IBAV se for demonstrada pela área pertinente deste ministério, a singularidade da atividade desenvolvida pela IBAV, de modo a afastar a necessidade de chamamento público ou de edital.

18. Finalmente, ainda se verifica que:

- a. Em se decidindo pela cessão de uso gratuito do imóvel à União pela ECT, verifica-se a necessidade de constar do instrumento proposto que a cessionária não é o MinC, mas a União;
- b. Não se tratando de imóvel da União, é desnecessária a interveniência da Secretaria de Patrimônio da União.

À apreciação superior.

[i] Art. 1.225. São direitos reais:

- I - a propriedade;
- II - a superfície;
- III - as servidões;
- IV - o usufruto;
- V - o uso;
- VI - a habitação;
- VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
- VIII - o penhor;
- IX - a hipoteca;
- X - a anticrese.
- XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XII - a concessão de direito real de uso; e
- XIII - a laje.

[ii] Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

[iii] Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

[iv] Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Brasília, 06 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Alexandre Magno Fernandes Moreira

Procurador do Banco Central

Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratos



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Magno Fernandes Moreira**,
Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratações Públicas, em 06/12/2017, às 17:52,
conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº
26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de
04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador
0449316 e o código CRC **046747F5**.

Referência: Processo nº 01400.014936/2017-24

SEI nº 0449316