



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00128/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.029218/2017-52**

**INTERESSADOS: GABINETE DO MINISTRO (MINISTÉRIO DA CULTURA) - GM/MINC**

**ASSUNTOS: Edital. Seleção de Projetos de Atividades artísticas e ações de formação artística e cultural - RRSP**

EMENTA:

I - Decreto-lei nº 9.760/1946. Lei nº 9.636/1998. Decreto 3.725/2001. Minuta de Edital que tem por objeto selecionar Projetos de Atividades artísticas e ações de formação artística e cultural - RRSP;

II - Recomendações referentes à instrução dos autos e adequação à Portaria/MinC n. 29/2009;

III – Parecer favorável com recomendações.

1. Por meio do Despacho CHGM nº 0506608/2018, a Chefe de Gabinete, solicita manifestação “...acerca das minutas ([0500991](#)), ([0050999](#)) e ([0501004](#)) que visam atender orientação deste Gabinete do Ministro quanto à ausência de procedimento formais, concernente à autorização de uso das dependências das Representações Regionais deste Ministério.”

### **I - Relatório**

2. Por meio do Memorando nº 11/2018/RRSP/GM (0501009), o Chefe da Representação Regional de São Paulo, encaminha para o gabinete do Ministro três minutas ( Minuta de Edital de Seleção de Projetos de Atividades Artísticas e Ações de Formação Artística e Cultural - documento SEI nº [0500991](#)); Minuta de Termo de Permissão de Uso de Espaços, relativo ao edital mencionado - documento SEI nº [0500999](#)); e Minuta de Termo de Autorização de Uso de Espaço, relativo a uso pontual, sob demanda e organizado internamente por agendamento - documento SEI nº [0501004](#)), para análise e providências cabíveis

3. A Nota Técnica que fundamenta o edital de seleção consta do Processo SEI 01400.036127/2017-73.

4. É o relato do necessário. Passo a manifestar.

### **II. Fundamentação Jurídica**

5. Inicialmente, ressalta que a manifestação desta Consultoria Jurídica se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

## II.1 Da Cessão de Uso

6. Segundo, Hely Lopes Meirelles[1], ela se caracteriza, basicamente, por ser um ato de colaboração entre repartições públicas:

“Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. (...) A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. (...) Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência de propriedade e, por isso, dispensa registros externos.”

7. José dos Santos Carvalho Filho[2], entende da mesma forma, porém amplia o escopo da cessão de uso, entendendo que a mesma pode ocorrer para entes privados, desde que a colaboração tenha por objetivo atender o interesse da coletividade:

*Cessão de uso* é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade. A grande diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem se fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário. O usual na Administração é a cessão de uso entre órgãos da mesma pessoa. **Por exemplo: o Tribunal de Justiça cede o uso de determinada sala do prédio do foro para uso de órgão de inspeção do Tribunal de Contas do mesmo Estado. Ou o Secretário de Justiça cede o uso de um de suas dependências para órgão da Secretaria de Saúde.** (...) A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de “*termo de cessão*” ou “*termo de cessão de uso*”. O prazo pode ser determinado, e o cedente pode **a qualquer momento reaver a posse do bem cedido**. Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque **o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos**. Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente. **O fundamento básico da cessão é a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesses coletivos**. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem público.”

8. Na legislação brasileira, o Decreto-lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, estabelece em seu § 3º do art. 64 que os bens imóveis não utilizados em serviço públicos poderão ser objeto de cessão de uso, quando houver interesse da União, nos seguintes termos:

Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

(...)

§ 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar.

9. O art. 18 da Lei nº 9636/1998, estabelece alguns requisitos que deverão ser observados para que o imóvel ou parte dele seja cedido, como deverá ser formalizado e quem tem delegação para autorizar a cessão de uso.

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; [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

(...)

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e conseqüente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

10. O art. 13 do Decreto 3725/2001, estabelece que a cessão poderá ser realizada pelo Chefe da repartição a quem tenha sido entregue o imóvel, ou a quem tenha sido subdelegado.

Art. 13. A cessão de que trata o artigo anterior **será formalizada pelo chefe da repartição, estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel**, desde que aprovada sua realização pelo Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, respectivos Ministros de Estado ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, conforme for o caso, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e as seguintes condições:

I - disponibilidade de espaço físico, de forma que não venha a prejudicar a atividade-fim da repartição;

II - inexistência de qualquer ônus para a União, sobretudo no que diz respeito aos empregados da cessionária;

III - compatibilidade de horário de funcionamento da cessionária com o horário de funcionamento do órgão cedente;

IV - obediência às normas relacionadas com o funcionamento da atividade e às normas de utilização do imóvel;

V - aprovação prévia do órgão cedente para realização de qualquer obra de adequação do espaço físico a ser utilizado pela cessionária;

VI - precariedade da cessão, que poderá ser revogada a qualquer tempo, havendo interesse do serviço público, independentemente de indenização;

VII - participação proporcional da cessionária no rateio das despesas com manutenção, conservação e vigilância do prédio;

VIII - quando destinada a empreendimento de fins lucrativos, a cessão deverá ser sempre onerosa e sempre que houver condições de competitividade deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei; e

IX - outras que venham a ser estabelecidas no termo de cessão, que será divulgado pela Secretaria do Patrimônio da União.

11. Dessa forma, percebe-se que caberá à autoridade administrativa, no âmbito da repartição detentora do imóvel, a formalização do termo de cessão de uso sobre partes do imóvel que lhe foi entregue, transferindo-se, assim, a posse a terceiro que seja do seu interesse, permanecendo, portanto, o domínio com a própria União.

12. A título ilustrativo no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), foi assinado o PARECER N.º AGU/MP-15/2005, proc. n.º 00400.016056/2003-24, devidamente aprovado por despachos do Exmº Sr. Consultor-Geral da União (920/2005) e do Exmº Sr. Advogado-Geral da União, no qual se abordou o “*instituto jurídico a ser utilizado quando da instalação de facilidades no interior de Organizações Militares.*” Concluiu-se no referido opinativo que “*uma vez aprovada a nova finalidade, o instrumento apropriado a torná-la efetiva é a cessão de uso, que deverá ser formalizada pelo chefe da repartição, estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel*” (art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998).”

13. E finalmente sobre o tema da cessão de uso cabe trazer excertos da conclusão do Parecer n.º 11/2012/GT467/DEPCONSUS/PGF/AGU:

(...)

b) É o instituto da cessão de uso, plenamente aceito pela Doutrina administrativista como concreção da colaboração, e não a locação ou sublocação, que deve ser utilizado quando o ente público locatário ou proprietário de transfere o seu uso a outros entes públicos (principalmente da mesma esfera governamental), e, mesmo, a entidades privadas sem fins lucrativos. Sua duração deve ser precária, atendendo ao interesse público, e, ainda que, por natureza, gratuita, deve prever, no termo de cessão de uso, como regra, o ressarcimento de custos relativamente às despesas da porção do bem cedida, do cessionário ao cedente, salvo nos casos em que a lei exija do cedente apoio ao cessionário, ou, ainda, por ato administrativo daquele, desde que inequivocamente demonstrada a vantajosidade da não-realização do rateio com este;

c) Não deve o instituto da cessão de uso ser desviado de finalidade, de utilização precária de bem pelo cessionário. Na cessão por tempo relativamente longo, a título gratuito, de um bem que está sendo paga a locação pelo cedente, em um contrato de locação com particulares, pode haver caracterização de falta de planejamento no dimensionamento das necessidades do cedente quando da locação do bem;

(...)

## II.2 MINUTA DO EDITAL

14. Importante é ressaltar, por oportuno, que o processo público de seleção, também denominado chamamento público ou chamada pública, é materializado por meio de um **Edital**, que é instrumento jurídico proveniente do direito administrativo, pelo qual a Administração Pública leva ao conhecimento público determinado certame, fixando as condições de sua realização e convocando os interessados para apresentação de suas propostas/projetos.

15. O objeto do Edital em análise está em sintonia com a Constituição Federal, eis que visa garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e de apoio e incentivo da valorização e difusão das manifestações culturais (art. 215).

16. O Edital deve observar os princípios, atinentes à administração pública, descritos no art. 37, da Constituição Federal de 1988, e o disposto na Lei nº 8.666/1993, naquilo que lhe for pertinente. Nesse sentido, os editais lançados por este Ministério devem submeter-se aos princípios constantes no art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, que assim estabelece:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

17. Nesse mesmo sentido, aliás, dispõe a Portaria/MinC nº 29, de 21 de maio de 2009, que disciplina a elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais e iniciativas culturais no âmbito do Ministério da Cultura e, portanto, de aplicação obrigatória no presente caso. O art. 1º do Anexo da referida Portaria estabelece que as seleções públicas de projetos e iniciativas culturais serão regidas pelos princípios da transparência; isonomia; legalidade; moralidade; impessoalidade; publicidade; eficiência; equilíbrio na distribuição regional dos recursos; e acesso à inscrição.

18. Além dos princípios supramencionados, um processo público de seleção deverá observar, com fulcro no princípio da legalidade, as disposições insertas no artigo 40, da Lei nº 8.666/1993 (que contempla os requisitos de um edital), no que couber.

19. Dito isso, entendo pertinente fazer as seguintes considerações de ordem jurídico-formal, a fim de adequar a minuta em análise à legislação vigente e prepará-la para assinatura e publicação, lembrando que muito embora não seja necessário mencionar no Edital todas as regras previstas na Portaria/MinC nº 29/2009, estas devem ser observadas durante todo o processo seletivo:

a) NO ITEM 3 DO PERÍODO DE EXECUÇÃO, deverá constar qual o horário de funcionamento do espaço e dias de funcionamento, quanto o início do início de execução deve ser considerado o prazo de divulgação e do processo de seleção e eventuais recursos.

b) NO ITEM 4 DA CARACTERIZAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS, além da área seria adequado que fosse complementado com outras informações, como capacidade máxima no caso do auditório, quais os equipamentos que poderão ser disponibilizados;

c) NO ITEM 6 DAS INSCRIÇÕES, seria adequado de que conste o prazo inicial e final da inscrição (respeitado o prazo de quarenta e cinco dias a que se refere o art. 22, § 4º, da Lei n. 8666/93 e o art. 18 da Portaria/MinC n. 29/2009) e; quanto ao item 6.2., será adequado que no caso de envio pelo correio, seja considerada a data da postagem;

d) Quanto ao item 13.1.1, ressalto que deve ser respeitado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a que se refere o art. 22, § 4º, da Lei n. 8666/93 e o art. 18 da Portaria/MinC n. 29/2009.

e) Por tratar-se de questão de índole técnica, a área demandante deverá certificar-se de que os critérios de avaliação no item 7.5. “b” são objetivos, transparentes e isonômicos, atendendo ao disposto no art. 28, § 1º, do Anexo à Portaria/MinC n. 29/2009 e a várias recomendações da Controladoria Geral da União – CGU referentes a Editais lançados por este Ministério, além de questionamentos judiciais a este respeito. Nesse sentido, vale frisar novamente que os referidos itens mencionam critérios cuja forma de aferição não está evidente no dispositivo (como, por exemplo: adequação ao objeto do edital, qualidade técnica, viabilidade operacional e exequibilidade, adequação ao espaço), além de não indicarem a forma como os pontos serão atribuídos (por exemplo, a que atividades/características corresponderão cada um dos pontos). Nesse sentido, sugiro :

e.1) a criação de indicadores que possam ser relacionados a critérios mensuráveis, aos quais se atribuirá pontuação específica, objetivamente quantificável (ou, alternativamente, fundamentar tecnicamente a escolha dos critérios indicados);

e.2) a revisão de conceitos que possam indicar um grau de subjetividade tendente a propiciar decisões arbitrárias por parte da Comissão de Seleção, fragilizando o resultado da seleção (recomendo que o órgão consultante exponha e fundamente seu ponto de vista sobre a objetividade de cada um dos critérios).

f) No item 7.8. nas alíneas “a” “b” e “c”, reproduzem requisitos que deveriam ser bonificados em relação àqueles que não contemplassem tais atividades nos projetos apresentados, segundo o que consta da Nota Técnica, que fundamenta o edital de seleção, do Processo SEI 01400.036127/2017-73. Entendo que a forma proposta não atende o intento pretendido.

g) no item 10.6, mostra-se adequado que o for seja o de São Paulo, eis que os projetos serão executados em São Paulo.

h) Deverá ser verificado a pertinência de exigir-se que conste do material que eventualmente seja produzido e distribuído que faça-se menção ao apoio do Ministério da Cultura.

i) No tocante ao Anexo II, Termo de Permissão de Uso:

i.1) mostra-se adequado que em vez de usar-se o Termo “permissão de Uso” utilize-se “Cessão de Uso”;

i.2) no preâmbulo deve constar que trata-se da União por intermédio da Representação Regional ou que será representada por quem tenha delegação

i.3) a cláusula quinta deverá ser desmembrada em pelo menos 2 cláusulas, a saber das obrigações das partes e das penalidades, sendo que no que se refere as obrigações das partes deverá ser previsto uma subcláusula para o cedente (minc) e outra para o Cessionário (selecionado)

i.4) na subcláusula ou cláusula referente ao Cessionário, deverá ser prevista pelo menos as obrigações abaixo descritas:

i.4.1) “Responsabilizar-se pelo cumprimento por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e as demais previstas em legislação específica, cuja inadimplência não transfere a responsabilidade à Cedente;”

i.4.2) ressarcir à administração por qualquer dano causado aos bens cedidos.

i.4.3) “responsabilizar-se civil e penalmente por quaisquer danos causados à terceiros, que venham ocorrer durante a execução do projeto ou que estejam a ele vinculados.

i.5) quanto a rescisão da cessão devem ser previstas obrigações distintas; pois deve ser destacado que a cessão por ser precária, a Administração pode desfazer a Cessão a qualquer momento sem que o cessionário tenha direito à indenização[3];

i.6) incluir cláusula – do foro, nos seguintes termos:

"É eleito o Foro da justiça Federal em São Paulo, para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Cessão que não possam ser compostos pela conciliação, conforme art. 55, §2º da Lei nº 8.666/93."

j) Recomendo que o Edital seja revisto atentando à objetividade dos conceitos nele expostos e sua compreensão pelo público em geral, não somente o público-alvo, mas também a população e os órgãos de controle que o examinarão, o que está diretamente relacionado com a transparência e a moralidade do procedimento e a amplitude do acesso à inscrição.

20. Quanto a minuta nominada de “Termo de autorização de uso de espaço” apresentada para uso esporádico, entendo que seja mais adequado que seja utilizada a mesma minuta que consta como anexo do edital com apenas alguns ajustes, como por exemplo a menção ao edital de seleção.

### III - Conclusão

21. Ante o exposto, não se verificam óbices à publicação da minuta de Edital em tela, desde que observadas as recomendações expostas acima, em especial o apontado nos itens 9, 10, 11, 17, 19 e 20.

22. Vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU : “não é necessário que o Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronuncie-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas em anterior manifestação jurídica, desde que suas orientações explicitem, se for o caso, os termos das cláusulas que o Advogado Público entenda adequadas”. Assim, não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico ou a ANCINE ou o BRDE tenham sugerido alterações na minuta.

23. É o parecer, salvo melhor juízo.

24. Nos termos das Portarias CONJUR/MINC nº 1/2009 e nº 2/2011, encaminhem-se os presentes autos diretamente à Chefia do Gabinete, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília/DF, 9 de março de 2018.

**Julio Cesar Oba**  
**Advogado da União**  
**SIAPE 1578154**

**Coordenador-Geral de Licitações e Contratos - Substituto**

---

[1] MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21ª. Ed. Malheiros Editores: São Paulo, 1996, p. 442

[2] CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed., ver., amp. e atual. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris 2012, p. 1169-1171.

[3] Art. 13, inc. VI do Decreto nº 3725/2001.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400029218201752 e da chave de acesso d061a486

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR OBA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 115217382 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 09-03-2018 14:23. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---