



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. 00355/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005017/2018-41

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS AUDIOVISUAIS (DPAV/MINC)

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA:

I – Administrativo. Lei 9637/1998. Decreto nº 3725/2001.

II – Uso de bem público. Outorga de uso. Minuta de Termo de Permissão de Uso possibilidade desde que observado o pontuado na presente manifestação.

Por meio do Despacho SEI nº 05272396/2018, o Secretário do Audiovisual, encaminhou os autos do processo em epígrafe à este Consultivo para manifestação acerca do teor da minuta de Termo de Permissão de Uso (sei 0572341), conforme termos da Nota Técnica 7 (SEI 0572396)

2. Instruem os autos, após o parecer jurídico nº 201/2018 e o Despacho de sua aprovação (SEI 0560907 e SEI 0560908). A minuta de Termo de Permissão de Uso (SEI 0572341) e Nota Técnica (SEI 0572318) e Apostila de ratificação do Termo de Entrega de imóvel (SEI 0573693).

3. É o que se tem a relatar. Passo à análise.

4. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria se dá nos termos dos incisos III e V do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Sublinhe-se que a apreciação ora empreendida cinge-se aos aspectos jurídicos-formais.

5. Por meio do Parecer nº 201/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU - SEI 0560907, este Consultivo vislumbrou a possibilidade da Cessão em razão da previsão contida na cláusula oitava do Contrato de Gestão e principalmente do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9637/1998 e ainda que a cessão deveria dar-se por meio de Permissão de Uso, conforme excertos reproduzidos abaixo:

8. Quanto a possibilidade da Cessão dos bens imóveis o § 3º do art. 12 da Lei nº 9.637/1998[1], estabelece que a Administração Pública poderá destinar bens públicos necessários ao cumprimento do objeto do Contrato de Gestão, sendo que tais bens serão destinados às organizações sociais, dispensada a licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa no Contrato de Gestão.

9. Verifica-se que as alterações promovidas pelo sexto Termo Aditivo ao Contrato de Gestão na redação cláusula da Cláusula Oitava do Contrato de Gestão, previu a possibilidade de Cessão, em caráter precário a título de Permissão de Uso e pelo prazo do presente Contrato de Gestão.

CLÁUSULA OITAVA – DA CESSÃO, DA AQUISIÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Os ÓRGÃOS SUPERVISOR e INTERVENIENTE poderão ceder à ACERP, em caráter precário, a título de permissão de uso pelo prazo do presente Contrato de Gestão, bens móveis e imóveis para utilização específica e restrita à consecução dos objetivos estratégicos relacionados na Cláusula Segunda.

10. Diante das disposições constantes tanto na legislação, quanto no Contrato de Gestão o instrumento jurídico para a formalização da Cessão de Uso, deverá ser a Permissão de Uso,

portanto não é cabível a formalização da cessão por meio de Portaria Ministerial.

11. Quanto a formalização do Termo de Permissão de Uso deverá a Administração tomar como base o disposto no art. 14 do Decreto nº 3725/2001 [2], no que for aplicável, ou seja, deverá constar minimamente: finalidade da Permissão, direitos e obrigações do permissionário, prazo de vigência coincidente com o do Contrato de Gestão....

6. A área técnica no item 2.2. da Nota Técnica 7 (SEI 0572318), destacou sua inconformidade com a orientação dada por este consultivo no sentido de que a transferência do bem imóvel para a ACERP fosse efetuada por meio do Termo de Permissão de uso, que na legislação Federal é disciplinado pelo Decreto nº 3.725/2001, eis que segundo o art. 22 da lei nº 9636/1998, estabelece que a permissão de uso deve ser utilizada para eventos de curta duração. Em que pese a aparente antinomia destacada pela SAV, o opinativo desta Conjur decorre de dispositivo legal que esta contemplado na lei que trata das Organizações Sociais e teve por finalidade compatibilizar os normativos sugerindo que fosse aplicado o disposto no Decreto nº 3725/2001, no que coubesse.

7. Ainda cabe trazer o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre os institutos da Permissão de Uso e da Cessão de Uso, com a transcrição do excerto do voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues do Acórdão nº 2.289/2005 – TCU PLENÁRIO:

Assim, para fins de uso privativo desses bens, os instrumentos possíveis são a autorização, a permissão e a concessão de uso. Trata-se de institutos sujeitos ao regime jurídico de direito público, com características próprias que decorrem da posição de supremacia da Administração sobre o particular. A sujeição ao regime publicístico revela-se na constituição do uso, sujeito à fiscalização do poder público, na sua extinção, que se dá pelo término do prazo, na caducidade, em caso de não-utilização do bem, na rescisão unilateral do contrato de concessão ou na revogação unilateral da autorização e permissão.

(...)

Doutrinariamente, **permissão de uso** é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público para fins de interesse público. O fato de tratar-se de bem destinado, por sua natureza ou destinação legal, ao uso coletivo, impede que o uso privativo seja permitido ou autorizado para fins de interesse exclusivo do particular.

De acordo com a mesma autora, embora assegurada, com a permissão, determinada vantagem ao usuário, não auferida pela generalidade dos indivíduos, **o uso por ele exercido deve proporcionar algum benefício de caráter geral**. Por essa razão, também, embora o vocábulo “permissão” dê a idéia de faculdade que pode ser ou não exercida, na realidade, o permissionário se obriga a utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de, não o fazendo, ser-lhe retirada a permissão.

O saudoso Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros: São Paulo; 1999, 24ª Edição; pp. 463/73) também comunga do pensamento de que **qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública**, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos.

Sob o **nomem iuris** de permissão de uso, o art. 22 da Lei 9.636/98 possibilita que o poder público autorize a utilização de áreas de domínio da União, a título precário, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, na forma de regulamento, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial.

(...)

III

Outra categoria de utilização de bens públicos por terceiros é a **cessão de uso**. Este também é instituto típico de direito público, instituído pelo art. 64 do Decreto-Lei 9.760/46 para as hipóteses em que bens imóveis da União, não-utilizados em serviço público, possam ser cedidos quando houver interesse na concretização de auxílio ou colaboração. O uso é sempre gratuito e só pode ter por objeto bens dominicais. Além disso, a cessão se faz sempre por prazo determinado, conforme estabelece o art. 3º do Decreto-Lei 178/67.

O art. 18 da Lei 9.636/98 dispõe que, a critério do Poder Executivo, poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei 9.760/46 imóveis da União a:

- Estados, Municípios e entidades, sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social;

- pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor.

Entretanto, para a execução de empreendimento de fim lucrativo, observa o referido dispositivo legal que a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei (art. 18, § 3º, da Lei 9.636/98).

Neste ponto, é importante frisar que o art. 20 da Lei 9.636/98 descreve algumas hipóteses de cessão de uso de bens públicos que não caracterizam desvirtuamento das finalidades desses imóveis (conforme vedação do [§ 2º do art. 79 do Decreto-Lei 9.760, de 1946](#)), a saber:

“Art. 20. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o [§ 2º do art. 79 do Decreto-Lei 9.760, de 1946](#), a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue.

Parágrafo único. A cessão de que trata este artigo será formalizada pelo chefe da repartição, estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel, desde que aprovada sua realização pelo Secretário-Geral da Presidência da República, respectivos Ministros de Estado ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo ou Judiciário, conforme for o caso, e tenham sido observadas as condições previstas no regulamento e os procedimentos licitatórios previstos em lei.” (os grifos são meus).

Ao regulamentar a Lei 9.636/98, o Decreto 3.725/2001 dispôs sobre situações concretas específicas que não configuram desvirtuamento da destinação de bem público cedido a terceiro, bem como estabeleceu as condições necessárias à formalização de termo de cessão de uso desses bens:

“Art. 12. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o [§ 2º do art. 79 do Decreto-Lei 9.760, de 1946](#), a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício das seguintes atividades de apoio necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue:

I - posto bancário;

II - posto dos correios e telégrafos;

III - restaurante e lanchonete;

IV - central de atendimento a saúde;

V - creche; e

VI - outras atividades similares que venham a ser consideradas necessárias pelos Ministros de Estado, ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela administração do imóvel.

Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores.

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.” (os grifos são meus)

IV

Estabelecidos os contornos legais e doutrinários dos institutos aplicáveis à utilização de bens públicos de uso especial por terceiros,...

8. Conforme exposto acima se a Cessão de uso, que é um instrumento em há maior formalidade, pode ser formalizada pelo Chefe da repartição, estabelecimento a que foi entregue o bem, **desde que haja autorização do Ministro de Estado**, o mesmo pode ocorrer no caso da Permissão de Uso, que é menos formal. Portanto, caberá a área técnica observar que a autoridade que firmará o Termo de Uso tenha a autorização do Sr. Ministro da Cultura para tanto.

9. No tocante a minuta de Termo de Permissão de uso cabem as seguintes sugestões de readequação:

- a. No preâmbulo deve constar “Ministério da Cultura”, em vez de “Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão” e deverá constar quem será a autoridade que representará esta Pasta ministerial;
- b. Na cláusula primeira - do objeto, depois de “PERMISSIONÁRIA”, deverá ser replicada a descrição do imóvel contida na Cláusula segunda do Termo de entrega do imóvel;
- c. Na cláusula terceira –das obrigações da permissionária, deverão ser inclusas como subcláusulas as alíneas “c” e “d” da Cláusula quarta do Termo de Entrega, a cláusula sexta e ainda as condições estabelecidas na segunda cláusula quarta nas letras “d”, “e” e “f”, que tratam do pagamento de tributos e tarifas que incidam sobre o imóvel, , quanto a promoção da acessibilidade, e quanto a obrigações relativas a alterações a serem efetuadas no imóvel; apenas cabe destacar que embora no Contrato de gestão haja a previsão de locação, tal previsão é inaplicável em relação ao bem imóvel em questão, em razão da vedação constante no Termo de Entrega;
- d. deverá ser promovida a alteração no tocante a autoridade que firmará o termo de permissão de uso, pois será uma autoridade desta Pasta ministerial e não do Ministério do Planejamento.

10. Embora não conste da instrução processual, sabe-se que houve solicitação por parte da SPU/SP de que houvesse a devolução parcial do imóvel, e de que esta Pasta recorreu dessa decisão, todavia não há informações sobre a reversão da decisão por parte da SPU/SP. Portanto, cabe a Administração verificar se é pertinente fazer a cessão de todo o imóvel da forma proposta sem uma resposta da SPU/SP.

11. E após a outorga da Permissão de uso, mostra-se adequado que a SPU/SP seja comunicada.

CONCLUSÃO

12. Ante o exposto, conclui-se, abstando-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, que a minuta do Termo de Permissão de uso mostra-se adequada ao normativo legal desde que observado o pontuado nos itens 6 a 11 do presente opinativo,

13. É o Parecer, salvo melhor juízo.

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

Brasília, 19 de junho de 2018.

Julio Cesar Oba

Advogado da União

SIAPE 1578154

Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratações Públicas - substituto

[1] Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

(...)

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

[2] Art. 14. A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União será autorizada mediante outorga de permissão de uso pelo Secretário do Patrimônio da União, publicada resumidamente no Diário Oficial.

§ 1º Do ato de outorga constarão as condições da permissão, dentre as quais:

I - a finalidade da sua realização;

II - os direitos e obrigações do permissionário;

III - o prazo de vigência, que será de até três meses, podendo ser prorrogado por igual período;

IV - o valor da garantia de cumprimento das obrigações, quando necessária, e a forma de seu recolhimento;

V - as penalidades aplicáveis, nos casos de inadimplemento; e

VI - o valor e a forma de pagamento, que deverá ser efetuado no ato de formalização da permissão.

§ 2º Os equipamentos e as instalações a serem utilizados na realização do evento não poderão impedir o livre e franco acesso às praias e às águas públicas correntes e dormentes.

§ 3º Constituirá requisito para que se solicite a outorga de permissão de uso a comprovação da prévia autorização pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes para autorizar a realização do evento.

§ 4º Durante a vigência da permissão de uso, o permissionário ficará responsável pela segurança, limpeza, manutenção, conservação e fiscalização da área, comprometendo-se, salvo autorização expressa em contrário, a entregá-la, dentro do prazo, nas mesmas condições em que inicialmente se encontrava.

§ 5º O simples início da utilização da área, ou a prestação da garantia, quando exigida, após a publicação do ato de outorga, independentemente de qualquer outro ato especial, representará a concordância do permissionário com todas as condições da permissão de uso estabelecidas pela autoridade competente.

§ 6º Nas permissões de uso, mesmo quando gratuitas, serão cobrados, a título de ressarcimento, os custos administrativos da União, relacionados direta ou indiretamente com o evento.

§ 7º A Secretaria do Patrimônio da União estabelecerá os parâmetros para a fixação do valor e da forma de pagamento na permissão de uso de áreas da União.

§ 8º A publicação resumida identificará o local de situação da área da União, o permissionário e o período de vigência da permissão.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005017201841 e da chave de acesso a3cc6549

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 143303644 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 19-06-2018 19:16. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
