



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. 00416/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.010020/2018-86**

**INTERESSADOS: CHEFE DE GABINETE DO MINISTRO/MINC.**

**ASSUNTOS:** consulta sobre a possibilidade de manutenção da ocupação de imóvel

EMENTA:

I – Administrativo. Lei 9636/1998. Decreto nº 3725/2001.

II – Uso de bem público. Outorga de uso. Diversos regramentos

III – Manutenção da Associação. Possibilidade desde que observadas as recomendações

Senhora Consultora,

1. Por meio do Despacho nº 0608682/2018, a Chefe de Gabinete do Ministro – Substituta, solicita manifestação deste consultivo acerca da viabilidade jurídica desta Pasta manter a Associação Comitê Rio-Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e pela Vida ocupando o imóvel “Docas Pedro II”, localizado na Avenida Barão de Tefé, na cidade do Rio de Janeiro, até que a Fundação Palmares de a destinação adequada ao imóvel conforme argumentos apresentados no âmbito do processo nº 01400.008637/2018-31

2. No documento denominado dossiê histórico do imóvel (SEI 0608304), consta a autorização precária emitida pela Secretaria do Patrimônio da União em favor da Associação Comitê Rio-Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, datado de 29/03/2001, acompanhado de um parecer da Drummond & Neumayr, solicitado pela Associação retrocitada, manifestando-se sobre a viabilidade jurídica da cessão de uso do imóvel à Associação Comitê Rio-Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida; consta ainda uma minuta de contrato de cessão sob regime de concessão gratuita de direito real de uso resolúvel em favor da Associação, datado de 2015 e cópia do Ofício da SPU solicitando a desocupação do imóvel no prazo de 30 (trinta) dias, datado de 15/05/2017;

3. No documento SEI (0608310), constam cópias de reportagens jornalísticas relatando, sobre o pedido administrativo de desocupação do imóvel e as razões que levaram a SPU solicitar a desocupação do imóvel (instalação do Museu da Escravidão por parte da Secretaria Municipal da Cultura do Rio de Janeiro). E de que a Associação teria impetrado com uma ação contra a desocupação do imóvel.

4. E finalmente, o Termo de entrega provisória do imóvel (SEI 0608315) em questão, da SPU ao MinC, datado de 12/06/2018, com o objetivo de que o MinC implemente “...projetos que visem apoiar o desenvolvimento cultural e a Promoção Arqueológica do Sítio Cais do Valongo com o objetivo de criar um Centro de Referência da celebração da herança africana no imóvel.”

5. Embora não conste da instrução processual, sabe-se que a Associação Comitê-Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e pela Vida impetrou uma ação de anulação de ato administrativo c/c declaratória c/c indenizatória c/c obrigação de fazer em face da União junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (processo nº 0135921-63.2017.4.02.5101), requereu em sede de liminar o direito de retenção das benfeitorias realizadas no imóvel e quanto aos demais pedidos os principais são: a declaração de nulidade da notificação para desocupação do imóvel, alternativamente a anulação do ato administrativo de revogação da cessão, indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis realizadas no imóvel. E que a última manifestação do juízo da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro foi no sentido de: (a) manter revogada a medida cautelar concedida (dava o direito de a Associação permanecer no imóvel); (b) afirmar que a decisão de desocupação decorre de pedido administrativo e não de ordem exarada por parte do juízo. Ao final, a decisão judicial instou a União e o Município do Rio de Janeiro para se manifestarem acerca dos documentos apresentados pela Associação. A SPU/RJ havia requerido suspensão do processo ao contencioso da AGU, tendo em vista o fato de que o imóvel em questão teria sido entregue ao MinC, Esta comunicação foi feita entre SPU e AGU, mas cópia desse

documento foi juntado pela Associação, que o utilizou para fundamentar judicialmente o requerimento de suspensão do processo. Esse último requerimento gerou a determinação de manifestação da União, i.e., do MinC, eis que essa modificação de responsabilidade pelo imóvel poderia ter alterado a vontade administrativa quanto à desocupação do imóvel.

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

7. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria se dá nos termos do inciso 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.

8. Verifica-se que a entrega provisória do imóvel “Docas Pedro II” da SPU ao MinC, foi formalizada em 13/06/2018 (SEI 0608315), portanto a partir desta data segundo os termos da cláusula segunda, o MinC tornou-se o responsável pela “...administração, uso, conservação e demais responsabilidades...” do referido imóvel.

9. Quanto à possibilidade jurídica da manutenção da ocupação por parte da Associação, entende-se viável, se houver razões administrativas para tanto. Todavia, caberá ao MinC observar o disposto na cláusula terceira, que estabelece que o imóvel foi entregue ao MinC para que o mesmo possa “...implementar projetos que visem apoiar o desenvolvimento cultural e a Promoção Arqueológica do Sítio Cais do Valongo com o objetivo de criar um Centro de Referência da celebração da herança africana no imóvel” e a restrição estabelecida na letra “c” da cláusula quarta que prevê que “ não será permitida a utilização do imóvel para fim diverso do que justificou a entrega”. Respeitada essas limitações e considerando que o MinC é o responsável pela administração e uso do imóvel, pode a MinC revogar a notificação administrativa que solicitou a desocupação do imóvel, ou alterá-la, ou, ainda, formalizar uma nova outorga de uso.

10. Quanto à possibilidade de o MinC revogar o ato praticado pela SPU que solicitou a desocupação do imóvel, cabe esclarecer que a revogação de um ato administrativo válido e que atendeu as prescrições legais é possível por razões de oportunidade e conveniência, desde, claro, que a revogação vise atender ao interesse público.

11. Ainda sobre o tema, cabe esclarecer que os efeitos da revogação seriam *ex nunc*. Ou seja, seus efeitos somente tem efeito a partir da prática do ato derogatório, não atingindo o passado. No mais, a possibilidade de praticar um ato derogatório deve observar limites dispostos de forma implícita e explícita na lei. Dentre eles está a competência, pois somente o agente competente para a prática do ato é que poderá revogá-lo. Existem atos que são irrevogáveis, como por exemplo: os atos que a lei declare irrevogáveis; os atos já exauridos, os atos vinculados, os atos de controle, os atos complexos e finalmente, os atos que geram direitos adquiridos.

12. Caso a Administração pretenda formalizar uma nova outorga de uso, este consultivo manifestou-se sobre o tema por meio do Parecer nº 220/2018/CONJUR-MinC/CGU/AGU, cujos principais excertos encontram-se reproduzidos abaixo:

#### **DAS DIVERSAS FORMAS ADMINISTRATIVAS DE OUTORGA DE USO DE BEM PÚBLICO APLICÁVEIS AO CASO**

5. Os principais instrumentos jurídicos público de outorga de uso de bem público, dentro do regime jurídico de direito público, aplicáveis ao caso, são: a autorização de uso, a permissão de uso, a cessão de uso, a concessão de uso.

6. Sobre tais institutos mostra-se conveniente trazer o 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.

Diversa é a situação dos bens dominicais, já que estão no comércio jurídico de direito privado. Embora possam ser cedidos aos particulares por meio dos mesmos institutos de direito público já mencionados, também podem ser objeto de contratos regidos pelo Código Civil, como a locação, o arrendamento, o comodato, a concessão de direito real de uso e a enfiteuse.

Segundo o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (**in** Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Atlas; 1999, 11ª edição; pp. 535/45), **autorização de uso** é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade. Como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante **outorgada mediante provocação do interessado**, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do poder público. É discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo de Administração. Por fim, é precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando ou o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser gratuita ou onerosa. A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente. Aliás, essa é uma das características que distingue a autorização da permissão e da concessão.

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.

Por fim, a **concessão de uso** consiste em contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado **intuitu personae**.

A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o **exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto** e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Elemento fundamental na concessão de uso é o relativo à finalidade. Ficou expresso no seu conceito que o uso tem que ser feito de acordo com a destinação do bem. A utilização que ele exercer terá de ser compatível com a destinação principal do bem. A concessão exige licitação, nos termos do art. 2º da Lei 8.666/93.

### 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,...

13. Cabe ainda trazer excerto do Parecer nº 01204/2017/ACS/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU, que manifestou-se no sentido de ser possível a aplicação do disposto no art. 18, inciso II e § 1º, da Lei nº 9.636/98, às cessões de uso gratuitas para associações sem fins lucrativos que se enquadrem no inciso II do dispositivo normativo.

21. Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica ressalva que embora aplique o posicionamento firmado no PARECER n. 00918/2017/ACS/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU desde o ano de 2012, já debatia internamente tal ponto e entende pela viabilidade jurídica de aplicação do disposto no art. 18, inciso II e parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, às cessões de uso gratuitas para associações sem fins lucrativos que se enquadrem no inciso II do dispositivo normativo, por se tratar de destinação menos gravosa que a concessão de direito real de uso prevista expressamente no referido artigo.

14. Finalmente, cabe alertar a Administração que se atente ao transcorrido no âmbito do processo judicial junto a 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro (processo nº 0135921-63.2017.4.02.5101), que demonstra as condições que a Associação queria impor à Administração para a desocupação total ou parcial do imóvel e qual é o *animus* da Associação quanto à desocupação do imóvel. (vide fls. 18672033)

### **CONCLUSÃO**

15. Ante o exposto, conclui-se, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, que é possível a manutenção da Associação Comitê Rio-Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e pela Vida desde que observado o pontuado nos itens 9 a 14 da presente manifestação.

16. É o Parecer, salvo melhor juízo.

17. À consideração da Consultora Jurídica.

Brasília, 11 de julho de 2018.

Julio Cesar Oba  
Advogado da União

**Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratações Públicas- Substituto**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400010020201886 e da chave de acesso cac65921

---

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 149152573 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 11-07-2018 16:01. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---