



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
GABINETE

**PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU**

**NUP: 23064.038637/2019-48**

**INTERESSADOS: PROPLAD UTFPR**

**ASSUNTOS: LOCAÇÃO / PERMISSÃO / CONCESSÃO / AUTORIZAÇÃO / CESSÃO DE USO**

**Ementa: Parecer Referencial. Permissão de Uso de Espaço Público sem Ônus para Diretórios Acadêmicos e Centros Acadêmicos – Lei 14.133 de 01 de abril de 2021.**

### **I – A CONSULTA**

Através do Despacho – PROPLAD – (4029338) de 27/02/2024, a Pró-Reitora Adjunto de Planejamento e Administração solicita a revisão do Parecer Referencial nº 00002/2019/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU – (1035102) em face da revogação da Lei nº 8.666/93 e entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos 14.133 de 01 de abril de 2021.

2. Parecer Jurídico que se emite na forma da Portaria 1.399/09 da Advocacia Geral da União e artigo 53, inciso II, § 4º da Lei 14.133 de 01.04.2021.

3. O exame desta Procuradoria Federal se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, considerando a delimitação de competência institucional deste Órgão de consultoria e assessoramento jurídico, abstraídos, portanto, abstraídos aspectos de natureza técnica, operacionais e os referentes à conveniência e oportunidade.

### **II - Mérito da consulta**

4. Por meio do presente processo administrativo o Pró-Reitor desta Universidade Tecnológica solicita esclarecimento quanto à possibilidade de permitir a autorização de espaço físico dos Campi, sem ônus, para entidade de classe dos alunos - Diretório Central dos Estudantes e Centros Acadêmicos e suas entidades representativas.

5. Consoante reiteradas manifestações desta Procuradoria Federal, os espaços públicos existentes no interior da Universidade podem ser destinados ao uso de terceiros, desde que ociosos ou para suprir necessidades e demandas da instituição na realização de seus objetivos e finalidades. A legislação que rege a matéria é o Decreto-Lei 9.760/46, Decreto-Lei 271/67 cujas normas deverão observar, no que couber, doravante, as disposições contidas na Lei nº 14.133/21

6. Com efeito, a 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 o 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.

7. Consoante lições de Caio Tácito na obra “Bens Públicos Cessão de Uso”, RDA 32/482), “a cessão se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do cedente e não se confunde com nenhuma das formas de alienação. Trata-se, apenas, de transferência de posse do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração-proprietária com domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou

*recebê-lo ao término do prazo da cessão. Assemelha-se ao Comodato do Direito Privado, mas é instituto próprio do Direito Administrativo, já previsto na legislação federal concernente aos bens móveis da União (Dec-Lei 9.760/46, arts. 64, § 3º, 125 e 216, e Lei 9.636/98, arts. 18 a 21).”*

8. Também não se confunde com qualquer das modalidades pelas quais se outorga ao particular o uso especial de bem público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão do direito real de uso), nem, tampouco, se identifica com a velha concessão de domínio dos tempos coloniais, espécie obsoleta de alienação. (In Hely Lopes Meirelles. Licitação e Contrato Administrativo - 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 553.)”

9. Por outro lado, o uso pode ser cedido também, em certos casos especiais, a pessoas privadas, desde que desempenhem atividade não lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade, (art. 64, Decreto-Lei nº 9.760/46).

10. O fundamento básico da cessão de uso 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 do bem público. (In José dos Santos Carvalho Filho - Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.1089 e ss.)”

11. A cessão pode ser assim caracterizada: é ato de outorga de uso privativo de imóvel do patrimônio da União; essa outorga, depois de autorizada por Decreto do Presidente da República, se faz mediante termo ou contrato, no qual se especificam as condições em que o uso se exercerá; o uso é gratuito, devendo ser oneroso quando a destinado à execução de empreendimento de fim lucrativo; podem ser cessionários os Estados, os Municípios, entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais, bem como os particulares (pessoas físicas ou jurídicas), nesta última hipótese quando se tratar de aproveitamento econômico de interesse nacional; torna-se nula em caso de utilização em desacordo com as condições estabelecidas. Além disso, a cessão se faz sempre por prazo determinado, conforme estabelece o § 3º do art. 18 da Lei nº 9.636/98. (In Maria Sylvia Zanella Di Pietro - Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014 - p. 779 e ss.)”

12. Como se vê, a cessão de uso estabelecida originalmente no § 3º do artigo 64 do Decreto-Lei 9.760 de 1946, ainda em vigor, estabelece a possibilidade de cessão de imóvel público de forma gratuita a fim de viabilizar a cooperação entre órgãos e entidades públicas:

*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.*

13. Em que pese constar no Decreto-Lei 9.760/46 e na Lei 9.636/98 que a cessão de bem público da União, tais dispositivos legais destinam-se, obviamente a observação por parte dos órgãos e entidades públicas da Administração Indireta, Autarquias e Fundações Públicas, abrangendo, desta forma, também os bens imóveis destinados às Universidades, como é o caso dos presentes autos.

14. A concessão e permissão de uso de bens públicos bem como a celebração de contratos para tal finalidade, doravante, deverão observar as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos 14.133 de 01 de abril de 2021:

*Art. 2º Esta Lei aplica-se a:*

*I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;*

*II - compra, inclusive por encomenda;*

*III - locação;*

*IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;*

*V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;*

*VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;*

*VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.*

15. Com relação a formalização de contratos deverão ser observadas as disposições contidas no artigo 89 da Lei nº 14.133/21, que estabelecem:

*Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

*§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*

*§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.*

16. No que se refere a dispensa de licitação entendo, salvo melhor juízo, pertinentes as orientações contidas no Parecer Referencial estampado no arquivo (1035102), posto que a nova lei de regência recepciona em seu artigo 2º, inciso IV, a possibilidade de concessão e permissão de uso de bem público.

17. Por fim, a autorização de uso, que em regra, é um ato administrativo discricionário, unilateral e precário, "pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro . 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág 190).

18. É ato discricionário, pois o Poder Público irá analisar a conveniência e oportunidade da concessão da autorização e é ato precário, posto que não há direito subjetivo do particular à obtenção ou continuidade da autorização. Neste caso a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

19. Sendo assim, claro está que os DCE's e CAs constituem entidades representativas do conjunto dos estudantes de cada instituição de ensino. Pode-se dizer que a natureza jurídica destes entes é de uma sociedade civil, de caráter privado, apartidário e sem fins lucrativos, atuando na qualidade de entidade máxima representativa do corpo discente.

20. Por fim, renova-se o entendimento quanto a natureza jurídica dos Diretórios Centrais de Estudantes e Centros Acadêmicos consoante disposição contida na Lei n.º 7.395, de 31 de outubro de 1985 como sendo entidades representativas dos estudantes de cada instituição de ensino, cuja natureza jurídica é sociedade civil de caráter privado, apartidário e sem fins lucrativos, atuando na qualidade de entidade máxima representativa do corpo discente.

21. Por tratar-se de permissão de uso, é inexigível a licitação em face da inviabilidade de competição, fazendo incidir na espécie as disposições contidas no *caput* do artigo 74 da Lei 14.133/2021.

22. Em face do exposto, conclui-se que a universidade pode permitir o uso de suas dependências para funcionamento do Diretório Acadêmico ou Centro Acadêmico, mediante a formalização de ato administrativo de permissão de uso gratuito devendo ser estabelecidas todas as condições para a liberação do uso de espaços para tal finalidade.

23. A matéria em análise, consta na cartilha produzida pela Controladoria-Geral da União – CGU em que afirma ser possível permissões de uso junto IFES:

*“As IFEs podem ceder o uso de bens imóveis? Em que situações? Sim. A titularidade do uso dos bens públicos está adstrita à Administração Pública. Entretanto, o uso decorre de ato discricionário da administração, podendo ser direto (própria administração) ou indireto (por particular), mediante autorização, permissão ou cessão de uso. Os bens das Instituições Federais de Ensino/IFEs são caracterizados como bens de uso especial, de uso oneroso ou gratuito, destinados às atividades específicas da Instituição, observando-se o interesse público. A cessão, à pessoa jurídica ou física, de bens imóveis da IFE deverá atender ao interesse público e social, quanto à atividade a ser desenvolvida no local, sendo o valor cobrado, excetuando-se os casos expressamente autorizados em lei, definido mediante pesquisa de preços.”* Disponível na internet em (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>).

24. É necessário ainda, que a autoridade administrativa competente se manifeste acerca do interesse público para a permissão de uso pretendida, devidamente fundamentado em face dos princípios da motivação e finalidade do ato administrativo.

25. Em relação à minuta do Termo de Permissão encaminhada para análise – (1046305), entendo que a mesma deve ser adequada aos termos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos 14.133 de 01 de abril de 2021.

### III – Conclusão

26. Diante do exposto, entendo, salvo melhor juízo, possível juridicamente a permissão e autorização de espaço físico dos Campi, sem ônus, para entidade de classe dos alunos - Diretório Central dos Estudantes e Centros Acadêmicos e suas entidades representativas através de processo de inexigibilidade de licitação na forma do artigo 74 da Lei 14.133/2021, desde que conste do processo manifestação de interesse público por parte da autoridade administrativa competente.

27. A aplicação do presente parecer dar-se-á somente nos casos em que a área técnica responsável emita o EXPRESSO atestado de que o caso concreto se encontra dentro dos moldes desta manifestação referencial.

28. Por fim, entendo pela necessidade de fiscalização da contratação pretendida, a qual deve ocorrer nos termos da legislação de regência.

À consideração superior.

Curitiba, 04 de março de 2024.

DERLI CARDOSO FIUZA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064038637201948 e da chave de acesso 0e3f5dd3



Documento assinado eletronicamente por DERLI CARDOZO FIUZA, 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 1427090269 e chave de acesso 0e3f5dd3 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DERLI CARDOZO FIUZA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-03-2024 16:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

