



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
GABINETE

**PARECER n. 00069/2021/GAB/PFUNIFAP/PGE/AGU**

**NUP: 00893.000088/2021-95**

**INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CESSÃO DE USO ONEROSO DE BEM IMÓVEL PARA O SINDICATO DOS DOCENTES DA UNIFAP -SINDUFAP. **NECESSIDADES DE AJUSTES PROCESSUAIS.**

Magnífico Reitor,

**I - RELATÓRIO**

1- Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise jurídica da minuta do CONTRATO DE TERMO DE CESSÃO DE USO DE ESPAÇO FÍSICO QUE ENTRE SI CELEBRAM A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ E O SINDICATO DOS DOCENTES DA UNIFAP -SINDUFAP.

2- Constan nos autos os seguintes documentos relevantes:

- o OFICIO Nº 440 / 2020 - SECPROAD;
- o OFICIO Nº 460 / 2020 - SECPROAD;
- o OFICIO Nº 576 / 2021 - ASSPROAD;
- o E-mail PROGRAD x SINDUFAP;
- o PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA-PTAM: "VALOR DE REFERÊNCIA DO IMÓVEL AVALIANDO: R\$ 439,37 (Quatrocentos e Trinta e Nove Reais e Trinta e Sete centavos)";
- o OFICIO Nº 632/2021 - ASSPROAD;
- o Ofício 004/2021 – SINDUFAP-SSIND: "assentirmos os reajustes e assumimos a dívida referente ao aluguel do imóvel, conforme ofícios mencionados. Nesse sentido, afirmamos o interesse em continuar em utilizar a sala como sede institucional do SINDUFAP.";
- o DESPACHO Nº 7248/2021 - ASSPROAD;
- o OFICIO Nº 651/2021 - ASSPROAD;
- o E-mail SINDUFAP: Comprovantes de pagamento de aluguel\_sala Sindufap\_2019;
- o DESPACHO Nº 7470/2021 - ASSPROAD;
- o OFICIO Nº 671/2021 - ASSPROAD;
- o Ofício 005/2021 – SINDUFAP-SSIND: "Em resposta ao ofício 621/2021-ASSPROAD (evolução da dívida, valor atualizado R\$15.481,82, pela cessão de espaço físico de 23,28M² ao SINDUFAP, no período de dezembro de 2012 a março de 2021) solicitamos parcelamento da dívida em trinta parcelas de R\$516,06.";
- o DESPACHO Nº 8034 / 2021 - REITORIA: "Resolvo AUTORIZAR o parcelamento solicitado e encaminhado para as demais providências que se fizerem necessárias.";
- o DESPACHO Nº 8177/2021 - ASSPROAD;
- o TERMO DE JUNTADA POR APENSAÇÃO Nº 7/2021 - ASSPROAD;
- o DESPACHO Nº 8183/2021 - ASSPROAD;

- o MINUTA DE CONTRATO Nº 000/2021-UNIFAP;
- o DESPACHO Nº 8684/2021 - DICONTE;
- o DESPACHO Nº 8790/2021 - PROAD;
- o COTA n. 00040/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o OFÍCIO 17142/2021-TCU/Seproc;
- o DESPACHO Nº 10037/2021 - PROAD;
- o MINUTA DE CONTRATO Nº 000/2021-UNIFAP;
- o DESPACHO Nº 10091/2021 - DICONTE;
- o DESPACHO Nº 14624/2021 - ASSPROAD (;
- o DESPACHO Nº 14630/2021 - SEGARE.

3- Consignamos que o presente feito foi cadastrado no SAPIENS - Sistema AGU de Inteligência Jurídica, podendo o presente parecer ser consultado na forma constante do rodapé deste documento.

4- Relatado, passa-se à análise.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

5- A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

6- Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7- Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

8- Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do espaço destinado à cessão de uso, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

9- Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

### **Objeto da Minuta do Contrato de Cessão de Uso Oneroso**

10- A presente análise é referente ao Termo de Cessão de Uso, que será firmado para uso de espaço físico a título oneroso, medindo 23,28M<sup>2</sup> m<sup>2</sup>, para o SINDICATO DOS DOCENTES DA UNIFAP -SINDUFAP, localizado no Centro de Vicência do Campus Marco Zero do Equador, município de Macapá/AP.

### **Da legislação aplicável aos imóveis pertencentes às Instituições Federais de Ensino Superior**

11- Por meio do Parecer nº 003/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, a Procuradoria-Geral Federal lançou o entendimento de que os imóveis pertencentes às IFES deve observância à Lei nº 6.120/1974, por ser considerada especial em relação à Lei nº 9.636/1998, que regula os bens imóveis de domínio da União. Analisou-se e chegou-se ao entendimento, ainda, de que a norma não fere a Autonomia Universitária, prevista no artigo 207 da CRFB.

12- Analisando a aplicação da Lei nº 6.120/1974 o Parecer nº 003/2016/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, tratou a cessão nos seguintes termos:

91. Portanto, quanto à alienação, permuta, hipoteca, locação, doação e cessão gratuita, tais modalidades de outorga estão devidamente regulamentadas pela Lei nº 6.120/1974, não havendo qualquer dúvida de que descabe invocar a aplicação aos IFES de outros diplomas gerais, relativos a imóveis da União, ainda que posteriores, eis que se trata essa de lei especial e, por isso, não derogada pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946, pela Lei nº 9.636/1998 ou por quaisquer outras leis posteriores que versem sobre bens imóveis somente da União, sem inclusão dos entes da administração indireta.

13- Considerando os a existência de **norma vigente** sobre o tema, a utilização de espaços físicos por particulares no âmbito das Instituições Federais de Ensino se submete às disposições da **Lei nº 6.120/74**, que assim estabelece:

**Art. 2º Os imóveis de que trata esta Lei poderão ainda ser objeto de:**a) Permuta, sob condições especiais;b) Hipoteca, para garantia de empréstimos contraídos junto a estabelecimentos de crédito oficiais;c) **Locação**.(...)**§ 4º A locação será realizada mediante concorrência pública, observadas as normas legais vigentes e respeitado o valor locativo respectivo, consoante as condições locais do mercado imobiliário.**

14- Neste tocante, embora a Lei nº 6.120/74 se refira à “locação” de imóveis das Instituições Federais de Ensino, o dispositivo também se aplica às “cessões de uso”, comumente utilizada pela Administração Pública, tendo em vista que para muitos doutrinadores os bens públicos não poderiam ser alugados nos moldes do Direito Privado, ao passo que a cessão de uso resguarda a Administração, por se tratar de um contrato administrativo típico, sujeito unicamente às normas do Direito Público.

15- Por sua vez, dispõe o artigo 5º, da mesma Lei:

Art. 5º Em nenhuma hipótese será permitida a doação ou **cessão** gratuita, a qualquer título, de bens imóveis das instituições de que trata esta lei.

16- No caso presente, nota-se que será uma cessão onerosa, visto que a Cláusula Sexta determina o pagamento mensal do valor de R\$ 539,75.

#### **Da justificativa para a cessão de uso**

**17- Nota-se que não consta nos autos justificativa para a cessão de uso, com a devida demonstração do interesse público, o que deve ser providenciado, visto a obrigatoriedade de todos os atos administrativos serem motivados.**

**18- Aqui, cabe um parêntese para destacar a necessidade de se complementar a instrução processual com vistas a restar demonstrada pela Administração a observância do disposto no inciso VI e parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 3725/2001, ou seja, as atividades a serem desenvolvidas pela cessionária que devem ser consideradas de apoio às necessidades do órgão e seus servidores, carecendo de detalhamento capaz de correlacioná-las com os interesses do órgão cedente e de seus servidores, de modo a justificar o enquadramento de tais atividades como de apoio, nos termos do dispositivo antes referido, *verbis*:**

“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 nº 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.”**

19- Como reforço da argumentação ora expendida, convém trazer a lume excertos adiante, extraídos do **PARECER n. 00097/2019 / DECOR / CGU / AGU (NUP 00593.000129 / 2019-11)**, *verbis*:

“36. Em relação ao caso ora em análise, discute-se a viabilidade jurídica da cessão de uso ser concedida a associação de servidores. Segundo o Código Civil[8], as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Parece razoável inferir, também, que a razão de ser de uma associação de classe é trabalhar justamente em prol do atendimento das necessidades de seus associados que, no caso são servidores, pelo que, apesar de não ser uma das atividades expressamente relacionadas como de apoio (nos incisos I a V do art. 12 do Decreto nº 3.725/2001), a associação de servidores pode vir a ser assim considerada desde que, nos termos do inciso VI do mencionado artigo, haja expressa consideração nesse sentido por parte da autoridade competente, em função da atividade que se proponha desenvolver no imóvel.

...

38. Especificamente em relação a esse inciso VI, parece igualmente razoável a compreensão de que haverá de existir uma prévia análise do caso concreto a substanciar a decisão da autoridade, detalhando as atividades que serão desenvolvidas pela entidade sindical e correlacionando-as com os interesses do órgão cedente e de seus servidores, de modo a justificar o enquadramento da atividade como de apoio, por similaridade, nos termos do inciso VI do art. 12 do Decreto nº 3.725/2001.

...

41. Em relação ao primeiro aspecto da divergência, portanto, parece correto afirmar que é juridicamente possível a cessão de uso de um bem imóvel público a associação/sindicato de classe, desde que, para desenvolvimento de atividade considerada de apoio às necessidades do órgão e de seus servidores, consubstanciado em ato do Ministro de Estado ou autoridades equivalentes dos outros Poderes.

...

58. Por todo o exposto, conclui-se com o intuito de uniformizar as teses abaixo elencadas:

a) em relação à primeira divergência, isto é, se seria possível a utilização de um bem público por associação/sindicato de classe, salvo melhor juízo e com as venias em relação aos entendimentos contrários, forçoso concluir no sentido de que é juridicamente possível a cessão de uso nesses casos, desde que essa atividade seja considerada de apoio às necessidades do órgão e seus servidores, consubstanciado em ato do Ministro de Estado ou autoridades equivalentes dos outros Poderes, devendo existir uma análise do caso concreto a substanciar a decisão da autoridade, detalhando as atividades que serão desenvolvidas pela entidade sindical e correlacionando-as com os interesses do órgão cedente e de seus servidores, de modo a justificar o enquadramento da atividade como de apoio, nos termos do inciso VI do art. 12 do Decreto nº 3.725/2001.”

**20- Necessário, destarte, que se complete a instrução processual quanto a esse ponto, com vistas ao efetivo cumprimento da exigência legal acima retratada.**

### **Da Cessão de Uso frente à Lei de Licitações**

21- Malgrado a norma constitucional preveja o procedimento licitatório como regra geral aplicável (art. 37, XXI), ressalvas são feitas quando necessárias ao atendimento do interesse público.

22- Destarte, poderia ser utilizado o art. 25, *caput*, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, conjugado com o art. 18, § 5º da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, por analogia.

23- O primeiro diz respeito às hipóteses do afastamento da licitação por inviabilidade de competição, ou seja, casos em que é inviável a competição pelos administrados e atendimento aos fins da administração pública.

24- Já na segunda norma, ao tratar da cessão no âmbito da União (a qual pode ser utilizada analogicamente para as autarquias), prevê a utilização da licitação quando houver condições de competitividade.

25- Todavia, para que possa ser reconhecida a inexigibilidade, a cessão de espaço público à associação ou sindicato de servidores deve ser tão somente para o exercício de suas atividades-fim. Jamais poderá haver a exploração de atividades econômicas, pois estas, em regra, exigiriam licitação.

26- Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União já entendeu ser inexigível a licitação no caso de utilização da área para desenvolvimento das atividades-fim da associação, conforme o item 13 da Decisão nº 101/2001:

*13. Todavia, quando a ocupação se der por associação de servidores para o desenvolvimento de suas atividades-fim, como as de promover o bem-estar dos seus associados, mediante atividades culturais, cívicas, desportivas, caracterizada estaria a singularidade do serviço, tornado inexigível a licitação (Decisão/ TCU nº 16/2000 – 2ª Câmara).*

27- Não obstante, importa neste momento, a verificação das hipóteses específicas de inexigibilidades, em especial pelo *caput* do art. 25, que autoriza a contratação direta "*quando houver inviabilidade de competição*".

28- No caso da UNIFAP, existem duas entidades representativas do seu corpo de servidores, quais sejam, o SINDUFAP e o SINSTAUFAP. Isso possibilita, em tese, condições de disputa entre, no mínimo, dois potenciais interessados, impedindo a contratação individualizada como ora pretendido, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

29- No entanto, tem-se conhecimento, informalmente, acerca da existência de processo administrativo que visa a cessão onerosa de um espaço também para o SINSTAUFAP.

30- Assim, vislumbra-se, s.m.j., inviabilidade de competição na hipótese.

**31- No entanto, a inviabilidade de competição, ou seja, a inexigibilidade deve estar devidamente atestada nos autos pela Administração, que se deve providenciar antes da formalização dos ajuste. Deve a Administração Cedente demonstrar e justificar a efetiva ausência de competitividade, o que não restou, até aqui, constatado no processo.**

**32- Caso exista a possibilidade de competição, não deve ser formalizado o contrato nos termos da minuta proposta e se aponta para a necessidade de realização de certame licitatório, na modalidade pregão, conforme opção legislativa presente no § 1º do artigo 1º do Decreto 10.024/2019, verbis:**

“Art. 1º. ...

§ 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.”

#### **Da minuta do termo de cessão de uso**

33- A minuta de termo de cessão de uso está de acordo com a legislação, sugerindo-se, apenas, ajustes quanto a numeração correta das cláusulas.

#### **Do valor proposto para fins de utilização do espaço**

34- Como se trata de utilização de cessão de uso onerosa, consta nos autos PARECER TÉCNICO DE AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA-PTAM: "VALOR DE REFERÊNCIA DO IMÓVEL AVALIANDO: R\$ 439,37 (Quatrocentos e Trinta e Nove Reais e Trinta e Sete centavos)".

### **Da regularidade fiscal**

**35- Não constam nos autos consultas à situação da Cessionária. Portanto, sugere-se que somente seja formalizado o contrato após comprovação nos autos de que não constam pendências nos seguintes documentos:**

- a) SICAF;
- b) Certidão negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União ;
- c) TCU - Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos;
- d) Certidão Negativa de débitos Trabalhistas;
- e) CADIN.

### **III - CONCLUSÃO**

36- Diante do exposto, entendemos que, sob o ponto de vista jurídico, é possível o prosseguimento do feito desde que atendidas as recomendações emitidas no presente parecer, **em especial as constantes nos itens 17, 18, 20, 31, 32 e 35.**

37- É o Parecer.

Macapá, 03 de agosto de 2021.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000088202195 e da chave de acesso 0dbbb33b

---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 692479699 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 03-08-2021 10:50. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---