

PA –1312/2022

Parecer SAJ nº. 284/2022

Assunto: Análise minuta termo de cessão de uso de espaço físico

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMOS DE CESSÃO DE USO ADMINISTRATIVO DE ESPAÇOS. INSTALAÇÕES DA CEF. DISPENSA DE LICITAÇÃO. TCU. POSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO CSJT Nº 87/2011. MINUTAS. ATUALIZADAS. DADOS NOVO REPRESENTANTE. APROVAÇÃO.

I - RELATÓRIO

Retornam os autos para a apreciação das minutas atualizadas de Termo de Cessão de Uso com os novos dados do representante da CAIXA enviados via email (doc. 020) dormentes sob os docs. 25 e 26, destinadas, respectivamente, à disponibilização de áreas deste TRT, localizadas no Fórum Astolfo Serra e prédio sede para utilização por parte da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, destinadas ao funcionamento de agência, caixa eletrônico e posto de atendimento bancário.

As áreas compreendem 224,21 metros quadrados (duzentos e vinte e quatro vírgula vinte um metro quadrados), sendo 223,17 metros quadrados (duzentos e vinte e três vírgula dezessete metros quadrados) para instalação da agência bancária e 1.04 (hum vírgula quatro metros quadrados) para instalação de máquina denominada caixa de

atendimento eletrônico, ambas localizadas no térreo do prédio-sede deste TRT, situado na Avenida Senador Vitorino Freire, nº 20021, Areinha, nesta capital.

Compreendem, ademais, 135,00 m² (Centro e Trinta e Cinco metros quadrados) para instalação de posto de atendimento no prédio do Fórum "Astolfo Serra", situado na Avenida Senador Vitorino Freire, s/n, Areinha, nesta cidade.

Os Termos de Cessão estabelecem vigência de 60 (sessenta) meses, contados da data de suas assinaturas.

Antes da elaboração das minutas foi emitido parecer técnico pelo Setor de Engenharia, para definição dos custos da cessão onerosa e do valor do rateio das despesas condominiais relativas ao consumo de energia elétrica e água, conforme doc. 08 dos autos.

As aludidas minutas, postadas anteriormente nos docs. 15 e 16, já haviam sido analisadas pelo Parecer SAJ nº. 201/2022, dormente no doc. 18.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese o Parecer nº 201/2022 (doc. 18) já ter analisado a minutas de termo da cessão de uso, forçoso reiterar e complementar os termos ali alinhados, mormente quanto ao enquadramento legal.

a) Do enquadramento legal da cessão de uso pela CEF

Inicialmente, imperioso ressaltar a definição do que vem a ser a cessão de uso contratual de área de bem público, para enquadramento dessa pretensão entre os normativos legais de nosso ordenamento, a fim de que se verifique o permissivo legal para sua efetivação.

Para tanto, adotar-se-á a premissa de que o que temos na espécie seja a "concessão administrativa de uso de bem público", a ser efetivada por via contratual, cujo instrumento conferirá direitos ao cessionário a serem regidos por aquele documento.

Assim a doutrina tem definido o instituto:

Concessão de uso - é o contrato administrativo pelo qual o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de concorrência para o contrato. Ex.: concessão de uso remunerado de um hotel municipal, de áreas em mercado ou de locais para bares e restaurantes em edifícios ou logradouros públicos.

Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário; Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e

intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado intuitu personae, embora admita fins lucrativos. Obs.: O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração (CAMPOS, 2013).

Aferida a natureza conceitual da cessão que se pretende efetivar nas áreas deste TRT, por conseguinte, forçoso trazer-se a lume as bases normativas sobre as quais ela se assenta.

Nesse compasso, tem-se que o Decreto-Lei nº 9.760/1946, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.636/1998 e o Decreto nº 3725/2001 se constituem na legislação básica de regência sobre a espécie, havendo previsão de possibilidade de realização de cessão para atividades de apoio à Administração.

Com efeito, observe-se a peculiar literalidade do Decreto nº 3.725/2001, ao prever essa possibilidade:

"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". (negritamos)

No âmbito da Justiça do Trabalho a Resolução CSJT nº 87/2011 normatiza a cessão de uso, seguindo a linha do Decreto nº 3.725/2001, *in verbis*:

"Art. 5º A outorga de uso de espaço físico nos Tribunais destina-se ao exercício de atividades de apoio à prestação jurisdicional.

§ 1º Deverá ser utilizado, como instrumento jurídico adequado ao caso, o Termo de Cessão de Uso.

§ 2º Consideram-se atividades de apoio, além daquelas desempenhadas por órgãos e entidades, cuja atuação é imprescindível à administração da Justiça, os serviços prestados por:

I – posto bancário;

II – posto dos correios e telégrafos;

III – restaurante e lanchonete;

IV – central de atendimento à saúde;

V – creche;

VI – outros serviços que venham a ser declarados necessários pela Presidência do Tribunal, que dará imediata ciência da deliberação ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho". (negritos)

Constata-se, dessarte, que sobre as bases normativas acima declinadas se fundamenta a cessão ora envidada por este Regional, restando patente a legalidade da mesma.

Para a cessão, a Resolução nº 87/2011 elenca os principais critérios a serem observados para sua efetivação pelas administrações dos tribunais em seu art. 6º, *ipsis litteris*:

"Art. 6º Compete à Presidência do Tribunal a autorização para a instalação de atividades que se enquadrem nos critérios previsto no artigo anterior, cumpridos, além de outros requisitos fixados nesta Resolução, os seguintes:

I – existência de espaço físico disponível, depois de garantidas as condições satisfatórias de instalação das unidades do Tribunal;

II – caráter oneroso e precário do Termo de Cessão de Uso, ressalvada disposição legal em contrário;

III – necessidade de licitação, quando houver condições de competitividade;

IV – inexistência de ônus para a União pela prestação da atividade de apoio;

V – compatibilidade entre o horário de funcionamento da atividade de apoio com o de expediente do Tribunal;

VI – obediência às normas relacionadas à prestação da atividade de apoio e à utilização das dependências do Tribunal;

VII – vedação da sublocação ou de exercício de atividade diversa da autorizada no Termo de Cessão de Uso".

No caso à espécie, observa-se que as exigências para a cessão foram rigorosamente cumpridas por este TRT.

Destaque-se o caráter oneroso e precário da pretensa cessão de uso.

A ressaltar, no que concerne a previsão de necessidade de licitação, que este SAJ já se posicionou por sua inviabilidade para estas cessões ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, conforme parecer NAJ nº 854/2018, acostado no doc. 13 do PA 2836/2018.

Neste ponto cabe um maior esclarecimento no que atine ao enquadramento legal da cessão de uso outrora abordado por este SAJ, na medida em que se trata de uma licitação dispensada com espeque no Art. 17, § 2º, I, da Lei nº 8.666/1993. Ou seja, a Administração sequer tem a faculdade de realizar a licitação no caso à espécie, uma vez que o legislador arrolou a hipótese no art. 17 e não no art. 24, da Lei Geral de Licitações.

Constatou-se a existência de acórdão do TCU, que diante de situação idêntica a aqui tratada entendeu que a cessão de uso para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, efetuada pela Universidade Federal do Maranhão, se configurava em hipótese de **dispensa de licitação**.

Neste sentido, de se destacar o excerto do parecer do relator, Ministro BENJAMIN ZYMLER, cujo voto quedou acolhido, à unanimidade, pelos demais integrantes da Corte, Acórdão TCU/Plenário nº 412/2005:

"22. Entendo, no entanto, **não ser adequada a proposta da SECEX-MA, que considerou obrigatória a realização de licitação pela FUFMA para cessão de espaço destinado à ocupação de agência bancária na Universidade, não obstante a necessidade de se proteger o princípio da isonomia. Esse espaço vem sendo ocupado pela Caixa Econômica Federal (CEF), por meio de contrato de comodato, instrumento tido como impróprio pela Unidade Técnica.**

23. Com efeito, como a CEF integra a Administração Pública, é possível a aplicação da hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 17, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, a critério da Universidade, mediante a concessão de direito real de uso do bem imóvel, de forma gratuita ou onerosa, desde que em consonância com o interesse público. Assim, para a permanência da CEF naquele espaço físico, sem que haja licitação é imperiosa a substituição do atual contrato de comodato pelo de concessão de direito real de uso, para a adequação do acordo aos ditames legais próprios dos negócios jurídicos da Administração Pública, apesar das vedações impostas ao comodante pelo artigo 1.250 do Código Civil". (destacamos)

Assim, tem-se como o fundamento legal para a hipótese, segundo o escólio do TCU, o art. 17, § 2º, I, da Lei nº. 8.666/1993, *in verbis*:

"§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;"

Destarte, à luz do entendimento do TCU, que como sobredito analisou idêntica situação a que aqui se apresenta, entende-se, em melhor

análise, e em nome da segurança jurídica advinda da decisão, que as cessões efetuadas para a CEF deverão ser enquadradas como hipótese de dispensa de licitação, calcadas no art. 17, ^a§ 2º, I, da Lei nº 8.666/1993.

Registre-se, inclusive, que essa é a opção adotada pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST.

b) Das minutas do Termo de Cessão de Uso

Lançando foco sobre os outros requisitos elencados, observa-se nas minutas apresentadas que as cláusulas dos instrumentos contemplam todas as exigências da resolução.

Há disposições preambulares com a qualificação das partes e referência às bases normativas da cessão, definição do objeto e finalidade da cessão, vigência, horário de funcionamento compatível com os do TRT e fiscalização.

A ser destacado sobre o pagamento a ser realizado pela cessionária, que assim prescreve a resolução suso mencionada:

"Art. 8º O valor cobrado a título de onerosidade da cessão de uso deverá ser fixado **conforme o mercado imobiliário local e o tipo de atividade a ser prestada**, observadas as orientações e normas da Secretaria do Patrimônio da União".

No que concerne aos valores a serem pagos pela CESSIONÁRIA, conforme expressos nos termos de cessão de uso na Cláusula Quinta, foram

eles precedidos de cálculos efetuados pelo Setor de Engenharia, doc. 08 dos autos.

Com base em valores de mercado, como determinado no normativo, para efeito de estabelecimento do custo mensal de cessão, foi considerado o valor médio de aluguel por metro quadrado na região e considerada a área objeto da cessão.

Também determina a R.A. nº 87/2011 a participação da CESSIONÁRIA no rateio de despesas operacionais, para que os ônus dessas despesas não venham a ser suportados pelo Tribunal, *in litteris*:

"Art. 10. O cessionário participará proporcionalmente no rateio das despesas com manutenção, conservação, fornecimento de água e energia elétrica, vigilância e taxas ou quotas condominiais, bem como de outras despesas operacionais advindas de seu funcionamento.

§ 1º Para fins de definição do valor devido pelo cessionário, a título de ressarcimento, deve o Tribunal utilizar critérios objetivos de mensuração, com o intuito de impedir a utilização de recursos públicos pertencentes ao orçamento do Tribunal no custeio de atividades de terceiros".

Mais uma vez, a Administração promoveu o levantamento de custos das despesas a serem suportadas pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, como exigido, consoante expresso no doc. 08 pela SENG.

Falece competência a esta unidade a verificação de exação dos cálculos efetuados, notadamente quanto aos valores de aluguel de mercado pesquisados e dos valores que geraram a definição das despesas com

consumo de energia elétrica e água que estão incluídos na cessão onerosa, de competência da área técnica deste Órgão.

Quanto a outras previsões, os instrumentos estabelecem na Cláusula Quinta a forma e o prazo de recolhimento dos valores a serem pagos pelo CESSIONÁRIO, indicando códigos de recolhimento por GRU.

A Cláusula Sexta estabelece a forma de reajuste da cessão, através de aplicação do índice de IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, normalmente utilizado em contratos de aluguel e para o rateio das despesas condominiais a correção se dará pela variação dos custos dos insumos discriminados na no item 5.4 da Cláusula quinta.

As obrigações das partes foram definidas nas Cláusulas Sétima e Oitava, estando em conformidade com o objeto da cessão.

A sublocação, vedada pela Resolução CSJT nº 87/2011, foi expressamente observada através da Cláusula Nona.

As penalidades aplicáveis pelo descumprimento das obrigações foram estabelecidas na Cláusula Décima, na forma da Lei nº 8.666/93.

Completam a minuta Cláusula de Alterações, Denúncia e Rescisão, Publicação e Cláusula de Foro.

Pelo exposto, conclui-se que a minuta apresentada atende às prescrições normativas que regem a espécie, possuindo cláusulas suficientes a

disciplinar o pacto de cessão a ser envidado com a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

Ressalte-se que a penúltima alteração promovida na Resolução CSJT nº 87/2011 pela Resolução CSJT nº 323/2022, de 11 de fevereiro de 2022, que modificou o seu art. 14, dispondo sobre as receitas e os ressarcimentos relativos à cessão de uso, não demanda alterações sobre a minuta analisada.

Pelo exposto, a despeito do esclarecimento quanto ao enquadramento legal da cessão, considerando que ocorreu apenas a modificação dos dados do novo representante da CEF que assinará os termos, não houve alteração significativa a ponto de ser juridicamente relevante com capacidade de afetar o entendimento exposto no Parecer SAJ nº. 201/2022 (doc. 18), motivos pelos quais ratificam-se seus termos.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, ratificando e esclarecendo os termos do Parecer SAJ nº. 201/2022 (doc. 18), este SAJ opina:

- a) pelo enquadramento das cessões de uso para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL como hipótese de dispensa de licitação, capitulada no art. 17, §2º, Inciso I da Lei nº 8.666/1993, sendo necessária a ratificação do ato e publicação do extrato no DOU;
- b) pela aprovação das minutas atualizadas dos termos de cessão acostados nos eventos 25 e 26 dos autos, pois apenas sofreram

modificação dos dados do novo representante da CEF que assinará os instrumentos, estando, assim, aptas à assinatura.

É o parecer, o qual se submete à apreciação superior.

São Luís, 24 de maio de 2022

José Artur Sousa dos Reis Filho
Técnico Judiciário