

---

TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS TRATADOS  
NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO DESIGNADO  
POR MEIO DA PORTARIA/PGF N.º 467, DE 08 DE  
JUNHO DE 2012

---

Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

PARECER Nº 11/2012/GT467/DEPCONSUS/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.004303/2012-71

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito do Grupo de Trabalho designado por meio da Portaria/PGF nº 467, de 08 de junho de 2012.

**EMENTA:**

RATEIO DE DESPESAS ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS NO CASO DE LOCAÇÃO CONJUNTA. CESSÃO DE USO DE BENS COM INDENIZAÇÃO DE DESPESAS COMUNS COMO REGRA GERAL, SALVO EXIGÊNCIA LEGAL DE APOIO FINANCEIRO DO CEDENTE AO CESSIONÁRIO, E, NO PLANO ADMINISTRATIVO, DESDE QUE INEQUIVOCAMENTE DEMONSTRADA A VANTAGEM DA NÃO-REALIZAÇÃO DO RATEIO DAS DESPESAS COMUNS COM O CESSIONÁRIO.

I – Legislação aplicável: Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. Entendimentos doutrinário e jurisprudencial.

II - O uso de bem cuja propriedade ou posse seja de ente público pode ser cedido a outro ente público, ou, ainda, à entidade privada sem fins lucrativos, sendo, de regra, indenizáveis as despesas a que o ente cessionário tenha benefício do uso do referido bem cedido, salvo exigência legal de apoio financeiro do cedente ao cessionário, ou, no plano administrativo, desde que inequivocamente demonstrado pelo cedente a vantagem da não-realização do rateio dessas despesas com o cessionário.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria 467, de 08 de junho de 2012, criou Grupo de Trabalho que tem por objetivo:

- I identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da PGF, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;
  - II promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da PGF; e
  - III submeter à consideração do Procurador-Geral Federal a conclusão dos trabalhos.
2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.
3. O presente Parecer abordará definições acerca de locação conjunta envolvendo entidades públicas federais.
4. É o relatório.

## **5. DA NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO:**

5.1. Questão que suscita discussões é se todos os contratos que a Administração Pública celebra são do tipo contratos administrativos. Tal ponto ganha importância na medida em que, em sendo da natureza administrativa, os princípios regedores do Direito Administrativo fazem-se valer sobre os princípios gerais dos contratos.

5.2 CRETELLA JÚNIOR<sup>1</sup> inicia a discussão do problema acima criando o gênero contratos da Administração, onde uma de suas espécies é o do tipo administrativo. Em suas palavras: “Do mesmo modo, a qualquer acordo, celebrado pela Administração com pessoa jurídica de Direito Privado ou de Direito Público, ou, então, com pessoa física, damos o nome de contrato ‘da’ Administração”. E complementa:

---

1 CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. III, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 45.

Por outro lado, nem todo contrato da Administração é contrato Administrativo, pois este é espécie daquele. É aquele, quando submetido a determinado regime jurídico, que não é o de Direito comum ou de Direito Privado, mas um regime especial: o regime jurídico de Direito Público.

5.3 Todavia, em CARVALHO FILHO<sup>2</sup>, temos a corroboração de que, mesmo nos contratos em que preponderem as cláusulas de Direito Privado, nos contratos da Administração<sup>3</sup>, ou seja, não-administrativos, deve o Estado estipular regras mínimas de Direito Público, posto a relação totalmente igual nunca poder ser viável entre o Estado e os particulares, diante do fato da asseguuração do próprio interesse público:

Com a noção mais moderna da personificação do Estado, cristalizou-se a ideia da possibilidade jurídica de serem firmados pactos bilaterais, figurando ele como uma das partes na relação obrigacional. Logicamente, tais compromissos nem deveriam, de um lado, ser desnaturados a ponto de perder sua característica própria, nem deveriam, por outro, ser de tal modo livres que pudessem abstrair-se das condições especiais que cercam a figura do Estado.

5.4 Isso posto, temos o contrato de locação firmado por locatários entes públicos como um típico contrato da Administração, ao qual se aplicam os dispositivos contidos no § 3º do art. 62 da Lei nº 8666, de 1993:

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado

5.5 Posto isso, na relação entre contratantes entes públicos e contratados proprietários devem-se observar as disposições da lei de locações, Lei n 8.245, de 1991, da qual destacamos o contido no seu art.

---

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 27.

3 CARVALHO FILHO sustenta a classificação de Contratos da Administração ser um gênero, nos quais os contratos privados e os contratos administrativos serem espécies. Op. Cit., 2008, p. 167-168.

2º: “Havendo mais de um locador ou mais de um locatário, entende - se que são solidários se o contrário não se estipulou.”

5.6 Isso posto, é necessário, como conclusão deste tópico, firmar que o contrato de locação em que figuram entidades públicas como locatárias deve-se pautar, precipuamente, pelas leis específicas, no caso, a lei de locações, Lei nº 8.245, de 1991, ainda que tais contratos ditos da Administração não fiquem totalmente despidos das características dos contratos administrativos. Ainda, é bem frisar que, havendo mais de 1 locatário, por expressa disposição da lei de locações, as obrigações contratuais entre locador e locatário devem ser entendidas em regime de solidariedade, acaso não tenha sido estabelecido o contrário no instrumento contratual.

## 6. DA CESSÃO DOS BENS PÚBLICOS COMO FORMA DE COLABORAÇÃO NECESSÁRIA E SUBMETIDA A REQUISITOS PRÓPRIOS:

6.1 Os titulares da dominialidade de bens públicos podem dispor acerca de sua utilização conforme regras postas pelo Direito Administrativo.

6.2 Da boa doutrina administrativista, destacamos as características da cessão de bens públicos, principalmente, a outros entes públicos, notadamente da mesma esfera. Assim, em CARVALHO FILHO<sup>4</sup>:

O usual na Administração é a cessão de uso entre órgãos da mesma pessoa. Por exemplo: o Tribunal de Justiça cede o uso de determinada sala do prédio do foro para uso de órgão de inspetoria do Tribunal de Contas do mesmo Estado. Ou o Secretário de Justiça cede o uso de uma de suas dependências para órgão da Secretaria de Saúde. [...] *A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”.* O prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos. *Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade*, bem como a extensão de dependências cedidas

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 1169-1171.

com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente. *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 de bem público.* (grifo apostado)

6.3 Interessante é gizarmos a proibição ao desvio de finalidade que, no nosso entender, ocorre quando o cedente prolonga a cessão além do tempo razoável para o cessionário providenciar a utilização de bens por si próprio, quer por aquisição ou locação. Veja-se que, mormente quando o cedente está pagando aluguel em um contrato de locação, a particulares, a cessão gratuita por tempo prolongado (haja vista a cessão, naturalmente, ser de caráter gratuito, posto instituto de colaboração<sup>5</sup>) pode caracterizar aquele desvio, posto poder retratar que o órgão ou entidade cedente não planejou adequadamente sua necessidade para a locação do imóvel locado (e pagando por essa locação), com utilização por outro órgão ou entidade públicos que tem seu orçamento próprio para essas despesas.

6.4 Ao tópico presente, também trazemos, da boa Doutrina de MOREIRA NETO, a incompatibilidade das figuras civis ao Direito Administrativo, o que, no caso concreto, seria o uso incorreto de eventual sublocação do locatário originário (cedente na cessão) ao beneficiário secundário da utilização do bem (cessionário na cessão), senão de formas próprias administrativistas, como a concessão, permissão ou autorização de uso. Abaixo, destacamos de sua visão, como modalidade unilateral denominada cessão de uso<sup>6</sup>.

A cessão de uso é outra espécie unilateral de transferência de utilização de bem público, em caráter extraordinário e exclusivo, que uma entidade de direito público, titular do domínio, faz a outra pessoa administrativa, sujeita a condições fixadas pela cedente, vinculada a um interesse público explícito.

[...]

5 <sup>5</sup> A propósito, vide previsão do instituto no Decreto-Lei n° 9.760, de 46: "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."

6 MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 393

Vale atentar que a cessão de uso guarda semelhança com o comodato, mas nem por isso se justifica qualquer confusão, pois o comodato tem natureza contratual e se submete à disciplina do Direito Civil, por se aplicar à livre disposição privada de bens, independentemente da existência de motivos determinantes, *enquanto que a cessão de uso tem natureza unilateral e se submete à disciplina do Direito Administrativo, por se aplicar a uma disposição regrada e pública de bens, dependente da existência de um interesse público.*

Cabe, todavia, a outorga de cessão de uso, em favor de pessoas de direito privado, desde que estar mantenham vínculo de delegação de algum tipo de atividade pública, como, por exemplo, as entidades da administração indireta, as paraestatais, incluídas as fundações públicas com personalidade de direito privado, e as entidades da administração associada, como as concessionárias, as permissionárias, as autorizadas e as entidades de colaboração.(grifo aposto)

6.5. Ainda, da doutrina de MOREIRA NETO<sup>7</sup> acerca da necessidade de os entes públicos utilizarem-se das formas próprias do Direito Administrativo, e não das previstas no Direito Privado, senão supletivamente:

Diversamente ocorre quando a Administração transfere em locação um bem de seu domínio. Neste caso, a prestação do contratante privado é apenas de imediato interesse público, pois o aluguel será meramente uma receita pública. O objeto do contrato se submete ao direito público, e terá eficácia, se sua finalidade, a de gerar renda adequada a seu valor de uso, estiver sendo atendida, devendo ser disciplinado por lei de qualquer das esferas federativas, geralmente sob a denominação, mais apropriada, de concessão de uso.

6.6. A brilhante conclusão no mesmo sentido chega a Procuradora do Município de Porto Alegre MÁRCIA ROSA DE LIMA, em artigo científico de sua lavra:

Após estas rápidas análises, impõem-se as seguintes conclusões:

a) A utilização do bem público tem instrumentos específicos. A autorização, a permissão, a cessão a concessão de uso e a concessão

---

7 Op. Cit, p 198

de direito real de uso, são os instrumentos possíveis para a disponibilização temporária à outrem que não o titular do bem;

b) Para definir o instrumento a ser utilizado, há que se considerar a quem se dá o uso, o lapso de tempo deste uso, a característica física do bem, a melhor

forma de retomada do bem (conforme os preceitos de direito administrativo) e a retribuição para tal uso, podendo ser ato ou contrato administrativo dependendo de sua configuração;

c) Os instrumentos de Direito Civil possíveis, ofendem o interesse público, não convindo à Administração Pública utilizá-los em face da, necessária, defesa do seu patrimônio.

d) a concessão de direito real de uso, em verdade, surgiu no Decreto-lei nº 271 (art. 7º), apesar da denominação do instituto estar posta como concessão de uso; sendo que este instrumento tem três espécies: 1) para fins industriais; 2) para fins comerciais; 3) para fins de moradia; assim a concessão do direito real de uso para fins de moradia é espécie do gênero concessão do direito real de uso;

e) cada espécie de concessão de direito real de uso guarda especificidades

ligadas às suas finalidades, sendo que cada uma delas, respeitando a diretriz geral posta pela legislação federal, deverá receber orientação legislativa de seu ente-proprietário, o que garantirá a orientação conforme a política local, e favorecerá o cumprimento do fim pretendido;

f) Sempre que o Município, suas entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais pretenderem entregar um bem de sua titularidade para uso específico, deverá utilizar-se da concessão de direito real de uso, inclusive em substituição ‘a doação com encargo’<sup>8</sup>.

6.7. Nesse sentido da necessidade de a Administração valer-se de institutos do Direito Administrativo, e não do Direito Civil, a

8 (Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/marcia-rosa-de-lima.pdf>. Acesso em 27 de agosto de 2012)

sedimentada jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, exemplificativamente:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO INTITULADO 'DE LOCAÇÃO', FIRMADO PELA ADMINISTRAÇÃO E POR PARTICULAR. NATUREZA JURÍDICA DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO. REGRAS APLICÁVEIS: DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO NÃO CONHECIDO.

I – Ainda que tenha sido intitulado “contrato de locação”, o acordo firmado entre a Administração e o particular para a instalação de lanchonete em rodoviária municipal, configura concessão de uso, dando ensejo à aplicação das regras de Direito Público não da legislação civil.

II – Recurso especial não conhecido. “Manutenção “ das decisões proferidas nas instâncias ordinárias.” (RESP 717/SC)

Administrativo – Empresa Pública e Empresa Privada como Contratantes –

Ajuste Tendo por Objeto Bem Imóvel da União Federal – Natureza Jurídica do Contrato – Retomada do Uso – Constituição Federal, arts. 37 e 173, § 1º - Lei 8.666/93 (arts. 1º e 54) – Dec. Lei 299/67.

I - A empresa pública, de finalidade e características próprias, cujos bens são considerados públicos, sujeita-se aos princípios da Administração Pública, que são aplicáveis para as suas atividades fins, bem apartadas do Direito Privado. A rigor, a sua função administrativa consiste no dever do Estado, com regime jurídico-administrativo, com regras próprias e prevalecentemente de Direito Público. Os contratos que celebra têm por pressuposto lógico o exercício de função pública. Soma-se que a empresa pública está inscrita no capítulo apropriado à Administração Pública (art. 37, Constituição Federal).

2 - A remuneração pelo uso de bem público não configura aluguel e o disciplinamento do ajuste, firmado entre empresa pública e particular, não submetendo às normas ditadas à locação comum, mas sob os alhores do Direito Público. Forçando, caso admitida a locação, mesmo assim, não escaparia dos preceitos de Direito Público (arts. 1º e 54), Lei 8.666/93).

3 - Na alcatifa de contrato administrativo, extinto o prazo e justapostos o seu

objeto e especificações, mostra-se incensurável o vergastado acórdão.

4 - Recurso improvido.” (RESP 55.565-5/ES)

6.8 Mesmo a cessão de uso gratuita, no seu termo, deve, de regra, haver previsão do ressarcimento das despesas referentes à utilização da parte correspondente do bem pelo cessionário, via indenização, que já tem a própria utilização do bem cedida gratuitamente, devendo ser ressarcidas despesas como tributos, taxas, serviços de vigilância, limpeza, etc, relativamente à parte do bem de que lhe são beneficiados pelo uso.

6.9. Naturalmente, haverá hipóteses, quer por previsão legal, quer por demonstração inequívoca de vantajosidade para a entidade cedente, nas quais o referido ressarcimento pelas despesas referentes à área cedida poderão não ser cobradas por aquela.

6.10. Relativamente às hipóteses legais, a título de exemplo, pode-se citar o apoio exigido pelo art. 13 da Lei nº 10.480, de 2002, à Procuradoria Geral Federal, em face da Advocacia-Geral da União, a saber: “A Advocacia-Geral da União dará o apoio técnico, financeiro e administrativo à Procuradoria-Geral Federal na sua fase de implantação.”

6.11. Também, no nível infralegal, desde que inequivocamente demonstrado, o cedente poderá dispensar aquele ressarcimento, em demonstrando a vantajosidade para si em face de outras colaborações do cessionário, como, por exemplo, em responsabilizando-se este último pela totalidade de outra despesa comum.

6.12. Como conclusão deste tópico, podemos deixar assentado que é a cessão o instrumento o qual o ente público assente a utilização de bem sob sua propriedade ou posse a outro ente público, ou mesmo, entidade privada sem fins lucrativos, todavia, necessariamente a título precário, em face do eventual desvio de finalidade de um bem do concedente que, exemplificativamente, é remunerado a particulares, em face de contrato de locação no qual o cedente figura como locatário. O desvio de finalidade poderá estar retratando eventual falta de planejamento do cedente-locatário quando da locação, em relação à utilização do

bem. Ainda, as despesas para manutenção do bem cedido, a título de indenização, devem, de regra, ser ressarcidas pelo cessionário ao cedente, o qual se obrigou, como locatário, frente ao locador, no contrato de locação celebrado anteriormente, salvo determinação de apoio exigida do cedente mediante lei, ou, por ato administrativo deste, desde que inequivocamente seja demonstrada a vantajosidade da não-realização do rateio das despesas comuns com o cessionário.

### CONCLUSÃO:

Nesse sentido, podemos extrair as seguintes conclusões:

- a) O contrato de locação em que figuram entidades públicas como locatárias deve-se pautar, precipuamente, pelas leis específicas, no caso, a lei de locações, Lei nº 8.245, de 1991, ressaltando-se que tais contratos ditos da Administração não são totalmente despidos das características dos contratos administrativos. Ainda, é bem frisar que, conforme previsão contida na lei geral de locações, havendo mais de 1 locatário figurando no contrato de locação, na inexistência de disposição expressa, as obrigações contratuais do locatário perante o locador devem ser entendidas em regime de solidariedade entre os locatários;
- b) É o instituto da cessão de uso, plenamente aceito pela Doutrina administrativista como concreção da colaboração, e não a locação ou sublocação, sendo que é aquele que deve ser utilizado quando locatário ou proprietário de bens entes públicos transferem o uso de bens a outros entes públicos (principalmente da mesma esfera governamental), e, mesmo, a entidades privadas sem fins lucrativos. Sua duração deve ser precária, atendendo ao interesse público, e, ainda que, por natureza, gratuita, deve prever, no termo de cessão de uso, como regra, o ressarcimento de custos relativamente às despesas da porção do bem cedida, do cessionário ao cedente, salvo nos casos em que a lei exija do cedente apoio ao cessionário, ou, ainda, por ato administrativo daquele, desde que inequivocamente demonstrada a vantajosidade da não-realização do rateio com este;
- c) Não deve o instituto da cessão de uso ser desviado de finalidade, de utilização precária de bem pelo cessionário. Na cessão por

tempo relativamente longo, a título gratuito, de um bem que está sendo paga a locação pelo cedente, em um contrato de locação com particulares, pode haver caracterização de falta de planejamento no dimensionamento das necessidades do cedente quando da locação do bem;

- d) Em havendo interesse permanente do cessionário na utilização do bem, deve ele figurar como locatário, conjuntamente com o cedente-locatário, no contrato de locação perante particulares.

À consideração superior,

Brasília, 20 de setembro de 2012.

Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 467, de 08 de junho de 2012).

|                                |                                  |
|--------------------------------|----------------------------------|
| Cíntia Tereza Gonçalves Falcão | Raphael Peixoto de Paula Marques |
| Procuradora Federal            | Procurador Federal               |

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| Erica Maria Saboia Leitão | Michelle Diniz Mendes |
| Procuradora Federal       | Procuradora Federal   |

Simone Salvatori Schnorr  
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília,        de        de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

**DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO o PARECER Nº /2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, de de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº /2012:**

Os bens de propriedade ou cuja posse sejam de entidades públicas podem ser cedidos a outros entes públicos gratuitamente, devendo a cessão ser, necessariamente, temporária, em face de eventual caracterização de falta de planejamento do cedente-locatário quando do dimensionamento do objeto da locação. E, como regra, no termo de cessão, deverá constar a necessidade de ressarcimento, a título indenizatório, das despesas comuns as quais foi beneficiário o cessionário, respeitados os casos em que a lei exija apoio financeiro a este por parte do cedente, ou, no plano administrativo, fique inequivocadamente demonstrada a vantajosidade deste último em não realizar o rateio das referidas despesas com o cessionário.

