



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO
FEDERAL**
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

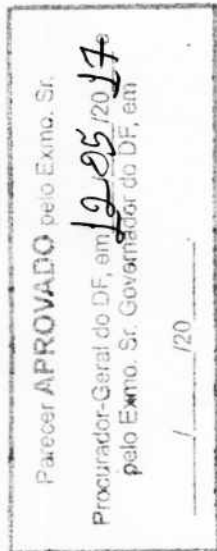


PARECER Nº 321/2017-PRCON/PGDF

Processo nº: 040.000.282/2017

Interessado(s): SEF/DF

Assunto: REGULARIZAÇÃO IMÓVEL



EMENTA: ADMINISTRATIVO. DOMÍNIO PÚBLICO. OUTORGA DE USO DE BEM PÚBLICO IMÓVEL DO DISTRITO FEDERAL. CARGA PATRIMONIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. OUTORGA DE USO DE PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - SEAGRI/DF. TERMO DE CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. LEI N.º 5.730/2016.

- É juridicamente viável a cessão de bem imóvel do Distrito Federal, cuja carga patrimonial pertence à Secretaria de Estado de Fazenda para a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Inteligência da Lei n.º 5.730/2016.

- Em virtude da novel Lei n.º 5.730/2016, a cessão de uso poderá ser gratuita ou onerosa e o prazo de vigência poderá ser fixado por tempo determinado ou indeterminado, a critério do juízo de oportunidade e conveniência da Administração cedente.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva-PRCON/PGDF,

1

57
Processo: 040.000.282/2017
Rubrica:

I - Relatório.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Fazenda Distrito Federal a respeito da possibilidade de celebração de termo de cessão de uso de imóvel, correspondente a outorga de uso de imóvel pertencente ao Distrito Federal, cuja carga patrimonial pertence à Pasta da Fazenda, localizado na Área para Posto Fiscal, situado na Antiga Fazenda Pípiripau (Planantina-DF), com área total de 5.000m², com as demais características constantes da matrícula nº 171471, do Cartório do 3º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, para abrigar as instalações da Gerência de Apoio Operacional, da Diretoria de Sanidade Agropecuária e Fiscalização, da Subsecretaria de Defesa Agropecuária – SEAGRI/DF, cujas atividades é a fiscalização do trânsito de animais e vegetais, feito por meio de conferência documental e inspeção/vistoria das cargas transportadas.

Os autos estão instruídos, em síntese, com os seguintes documentos:

a) Memorando nº 019/2017-GIF/DILIC/SUAG/SEF comunicando a necessidade de regularização das ocupações de diversos imóveis, dentre os quais, o imóvel em tela, fl. 02/03;

b) Relatório de Bens Imóveis de Propriedade do Distrito Federal com Carga Patrimonial da Secretaria de Fazenda utilizado por outros órgãos, com cópia da matrícula do imóvel, fls. 07/09;

c) Cópia do Parecer n.º 079/2016-PRCON/PGDF, a disciplinar a questão de outorga de uso, fls. 12/29;

d) Minuta de Portaria Conjunta para a cessão do imóvel (pretensão não levada adiante), fls. 30;

e) Manifestação da Gerência de Instrução e Formalização dos Contratos e Convênios, informando que o imóvel já está a ser ocupado pela CODEPLAN, fls. 31/32;



f) Minuta do Termo de Cessão, fls. 45/47;

g) Manifestação da AJL/SEF, fls. 51/54; e

h) Despacho de encaminhando os autos a esta Casa jurídica pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Fazenda, fl. 55.

Assim, os autos vieram a esta especializada para exame e emissão de Parecer.

É o breve relatório.

II – Fundamentação.

Considerações Preliminares

Inicialmente, anotamos que a análise de proposta de outorga de uso de bem público de propriedade do Distrito Federal, por esta Procuradoria há de, forçosamente, restringir-se aos aspectos jurídicos. De fato, o exame do mérito do ato administrativo no que diz respeito à conveniência, à oportunidade, à sua utilidade intrínseca, à justiça e a obrigatória observância dos princípios da boa gestão e da persecução do interesse público são da competência exclusiva da autoridade administrativa, não cabendo ao órgão jurídico sopesá-lo.

Igualmente merece destacarmos que, inicialmente cogitou-se em formalizar a presente outorga de uso de bem público imóvel por meio de Portaria Conjunta, com fundamento no Parecer n.º 79/2016-PRCON/PGDF, conforme noticiam os autos. Entretanto, a pretensão não foi levada adiante, supostamente, por não se tratar de transferência de imóvel, mas de outorga de uso.

Da Cessão de Uso de Bem Público

Dentre os institutos de outorga de uso de bem público destacamos a Cessão de Uso, que seria a transferência da posse de bem público



de uma entidade ou órgão para outro, de um mesmo ente federado ou não. Segundo Hely Lopes Meirelles, assim conceitua a cessão de uso, *in verbis*:

“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 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.

Como bem ponderou Caio Tácito esta 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 o domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou recebe-lo ao término do prazo da cessão. Assemelha-se ao comodato no Direito Privado, mas é instituto próprio do Direito Administrativo, já previsto na legislação federal concernente aos bens imóveis da União (Dec.-lei 9.760/46, arte. 64, §3º, 125 e 126, complementados pelo Dec.-lei 178/67). 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 de direito real de uso), nem, tampouco, se identifica com a velha concessão de domínio dos tempos coloniais, espécie obsoleta de alienação. Realmente, a cessão de uso é uma categoria específica e própria para o traspasse da posse de um bem público para outra entidade, ou órgão da mesma entidade, que dele tenha necessidade e se proponha a empregá-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente. Entretanto, vem sendo



desvirtuada para a transferência de bens públicos a entes não administrativos e até para particulares.

A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessária se torna autorização legal para essa transferência de posse, nas condições ajustadas entre as Administrações interessadas. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos.”¹

Pela simples leitura da doutrina pátria acima citada, conclui-se que no caso em exame, por se tratar de outorga de uso entre órgãos do mesmo ente federado, Distrito Federal, ainda que o cessionário seja integrante da Administração Indireta, por ser empresa pública, tese não haveria necessidade de autorização legislativa, podendo ainda a cessão ser gratuita ou onerosa e por prazo determinado ou indeterminado.

Tradicionalmente, empregava-se como fundamento legal para a utilização de outorga de uso de bem público, por meio da cessão, a doutrina pátria, conforme citações retro e a jurisprudência do TCDF (Decisão n.º 131/2003).

Contudo, recentemente foi editada a Lei n.º 5.730, de 24 de outubro de 2016, que dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal e de suas entidades da administração indireta, norma que veio confirmar a utilização do instrumento da Cessão de Uso, para outorga de bens imóveis da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal para órgãos e entidades públicas de qualquer esfera, inclusive entidade privadas, portanto a matéria não comporta mais delongas jurídicas.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 32ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006, p.526/527



O art. 1º da citada lei autoriza a cessão de uso de bens imóveis, de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado de imóveis do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 1º O Distrito Federal e suas entidades da administração indireta podem ceder o uso de bens públicos imóveis, de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado, a órgãos e entidades públicos e a entidades privadas.

Assim, a hipótese dos autos, se enquadra perfeitamente na outorga de uso de bem imóvel de propriedade do Distrito Federal, por meio da cessão de uso para órgãos da mesma esfera administrativa.

Portanto, não há óbice legal na outorga de uso, por meio de termo de cessão de uso para a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, órgão para pertencente à Administração Direta do Distrito Federal.

Quanto à forma, a cessão poderá ser onerosa ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado.

Em relação à vigência, cumpre ressaltar que, diferentemente dos contratos administrativos propriamente ditos, os quais, em regra geral têm seu prazo de vigência adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, na outorga de uso de bem imóvel mediante cessão não há previsão legal quanto ao limite do prazo de vigência.

Ademais, a Lei n.º 5.730/2016 dispõe sobre a possibilidade de prazo determinado ou indeterminado. Assim, não há óbice legal quanto ao prazo fixado em 60 (sessenta) meses, conforme Cláusula Terceira do ajuste.

De efeito, a natureza do ajuste requer uma dilação do prazo de vigência maior, podendo no caso concreto, as partes, se assim o quiserem, dispor de um prazo mais adequado à hipótese vertente, porquanto

não há óbice legal quanto à disponibilidade da duração do ajuste, o qual poderá até mesmo ser celebrado por tempo indeterminado.

Em relação à finalidade do uso, a mesma está de acordo com o fim pretendido, qual seja utilização do imóvel para abrigar as instalações da Gerência de Apoio Operacional, da Diretoria de Sanidade Agropecuária e Fiscalização, da Subsecretaria de Defesa Agropecuária – SEAGRI/DF, cujas atividades é a fiscalização do trânsito de animais e vegetais, feito por meio de conferência documental e inspeção/vistoria das cargas transportadas. Portanto, atende o art. 3º da mencionada Lei n.º 5.730/2016: “A cessão de uso é formalizada mediante termo de uso, no qual constem as condições estabelecidas, inclusive a finalidade da sua realização”.

Quanto à autorização legislativa, a mesma é exercida por meio da citada Lei n.º 5.730/2016, que autoriza ao Distrito Federal a outorga de uso de seus bens imóveis por meio do instituto da Cessão, para todas as esferas federadas, inclusiva para entidades privadas.

Da Minuta do Termo de Cessão

Em relação à minuta do termo de cessão (fls. 45/47), a mesma está de acordo com a redação usual para o fim pretendido, entretanto, ressaltamos no tocante à Cláusula Quarta (Das Obrigações e Responsabilidade da Cessionária), a necessidade de previsão detalhadas das obrigações do cessionário com os pagamentos das despesas referentes ao consumo de água/esgoto, energia elétrica, telefonia e demais encargos inerente ao imóvel, inclusive manutenção predial.

Igualmente recomendamos a inclusão de Cláusula de Registro, a qual deverá constar previsão do Registro do instrumento na própria Administração interessada.

Em síntese, conclui-se que o instrumento jurídico da cessão de uso é o termo adequado para a ocupação de imóvel público, pelos órgãos e entes que compõem a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, para abrigar as atividades da própria Administração Pública.

7

Folha nº 63 - Mat.: 36.997-7

Processo: 040000-282/2017

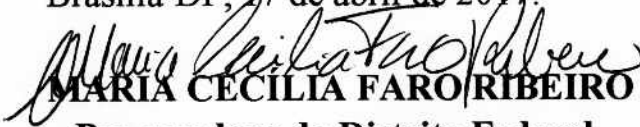
Rubrica: 

III - Conclusão.

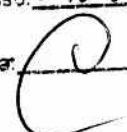
Ante o exposto, o parecer é pela possibilidade jurídica de celebração do termo de cessão de uso de bem imóvel do Distrito Federal, cuja Carga Patrimonial pertence à Secretaria de Estado de Fazenda em favor da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF.

À superior consideração de Vossa Excelência.

Brasília-DF, 17 de abril de 2017.


MARIA CECÍLIA FARO RIBEIRO
Procuradora do Distrito Federal

RECEBIDO
Em 17 / 04 / 2017
às _____
RUBRICA 

Folha nº: 64 - Mat.: 36.997-7
Processo: 040 000 282 / 2017
Rubrica: 



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 040.000.282/2017
INTERESSADO: SEF/DF
ASSUNTO: Regularização Imóvel

MATÉRIA: Administrativa

Folha nº: 65 - Mat. 39.754-7
Processo: 040 000 282 2017
Rubrica: [assinatura]

APROVO O PARECER Nº 0321/2017 – PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Cecília Faro Ribeiro.

Ressalvo do douto opinativo a recomendação de inclusão de cláusula de registro, considerando que esta Casa entende pela desnecessidade de registro nos casos de cessão de uso entre órgãos do DF. Cito, a propósito, trecho do Parecer nº 1.158/2016-PRCON/PGDF que explicita a questão:

Anota-se, ainda, não haver, s.m.j., razão para levar o termo a registro, tendo-se em vista que tal inscrição no registro visa a dar publicidade de documentos a terceiros, o que já se faz por meio da publicação no D.O.D.F. Por conseguinte, não divisamos fundamento para tal inscrição que imporá despesa a cessionária - a Secretaria cujo orçamento encontra-se demasiadamente limitado. Vale lembrar, se vingar tal ideia, que a Secretaria firma inúmeros documentos cotidianamente, o que poderá representar gasto significativo. Não há porque criar despesa que recairá, ao cabo, sobre os cofres do próprio ente público, o Distrito Federal.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, por fim, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta

NBV

Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 11 / 05 /2017.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 12 / 05 /2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA'MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo