



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS
GABINETE

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2025/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.001234/2025-11

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS - IFSUDESTE MG**

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO EDUCACIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÕES OU PROJETOS DE EXTENSÃO. EVENTOS DE CURTA DURAÇÃO NAS DEPENDÊNCIAS DO IF SUDESTE MG. PERMISSÃO DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO POR PARTICULARES. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. MINUTA PADRONIZADA.

Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF n.º 262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Pró-Reitoria de Extensão por meio do Ofício nº 539/2025 sobre a possibilidade de emissão de manifestação jurídica referencial para processos administrativos de chamamento público para permissão de uso não oneroso de espaço público durante a realização de eventos de curta duração no âmbito do IF Sudeste MG.

2. A Pró-Reitoria de Extensão pretende utilizar minuta padronizada de edital de chamamento público para eventos como festas juninas, feiras de artesanato, feiras literárias, entre outros, com abrangência em todos os Campi do IF Sudeste MG.

3. O presente parecer abrange apenas os editais de chamamento público para permissão de uso do imóvel em eventos de curta duração enquadrados como ação, projeto ou programa de extensão.

4. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 *Parecer referencial - dispensa de análise individualizada*

5. Nas consultorias jurídicas dos diversos órgãos e entidades federais assessorados, é comum que certos temas se tornem recorrentes, resultando em matérias jurídicas repetitivas. Isso gera um grande volume de processos que não exigem análise jurídica individualizada, mas que consomem tempo e recursos humanos das procuradorias jurídicas.

6. Considerando a possibilidade de, em casos repetitivos, os órgãos jurídicos integrantes da Advocacia-Geral da União emitirem manifestações jurídicas referenciais, o Advogado-Geral da União editou a Orientação Normativa n. 55, de 2014, com o seguinte enunciado;

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada

pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. A Procuradoria-Geral Federal, em conformidade com a Orientação Normativa n. 55, editou a Portaria PGF n. 262, de 2017, que normatiza a elaboração de pareceres referenciais para os órgãos de consultoria jurídica das autarquias e fundações públicas federais.

8. De acordo com a Portaria PGF n. 262, de 2017, para ser considerado uma manifestação jurídica referencial, o parecer deve analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes (art. 1º, parágrafo único). Uma vez emitida a manifestação referencial e aprovada pelo procurador-chefe da Procuradoria da Unidade (art. 3º, § 1º), fica dispensada a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos, desde que a área técnica ateste a incidência do referencial no caso concreto (art. 3º, § 2º).

9. É relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF n. 262, de 2017, para a elaboração de manifestações jurídicas referenciais:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Nesse contexto, a análise processos de chamamento público de interessados em participar de eventos de extensão e de usar o espaço público em curtos períodos pode representar um grande volume de processos e envolver apenas a conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem resolvidas. Esses casos se enquadram nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

11. Fica evidente que, além de reduzir o número de manifestações jurídicas nos procedimentos em trâmite perante os órgãos da Administração, a Orientação Normativa n. 55 da AGU promove uma racionalização das atribuições, filtrando os casos submetidos ao crivo das procuradorias.

2.2 Dos limites da análise jurídica

12. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

13. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

2.3 Da permissão de uso de imóvel

14. Tendo em vista que as áreas a serem utilizadas para a realização desses eventos pertencem ao IF Sudeste MG, diz-se que são bens de uso especial, conforme definido pelo Código Civil, em seu art. 99, II:

Art. 99. São bens públicos:

[...]

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

15. Esse tipo de bem, conforme assenta a doutrina administrativista, só pode ter sua utilização delegada a terceiros por meio de institutos do direito público, que são a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a cessão de uso. Hely Lopes Meirelles conceitua os citados instrumentos da seguinte maneira:

Autorização de uso – é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público.

Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público.

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 (“Bens públicos – Cessão de Uso”, RDA 32/482), 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, da 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 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 imóveis da União (Dec.-lei 9.760/46, arts. 64, § 3º, 125 e 216, e Lei 9.636/98, arts. 18 a 21). 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 entregá-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente.

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.” (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Ed., 26ª ed., 2000, p. 485- 490).

16. A utilização de espaços físicos por terceiros no âmbito das autarquias e fundações públicas federais encontra regulamentação específica na Lei nº 6.120/1974, a qual prevê a impossibilidade de cessão gratuita em seu art. 5º. Tal norma foi recepcionada pela Constituição Federal e deve ser obrigatoriamente ser observada pelas IFES.

17. Assim, em relação aos institutos nela regulamentados (alienação, permuta, hipoteca, locação, doação e cessão gratuita), não se pode invocar outros diplomas gerais (Decreto-Lei nº 9.760/1946 e Lei nº 9.636/1998) relativos aos imóveis da União. É o que se infere do Parecer n. 003/2016/CPLC/DEPCONSU/PDF/AGU, no trecho em que destaca as hipóteses de incidência da Lei nº 6.120/74, *in verbis*:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU nº 99/2016

(...)

III. Os institutos da alienação, permuta, hipoteca, locação, doação e cessão gratuita estão devidamente regulamentados pela Lei nº 6.120/1974, que tem aplicação específica aos IFES, sendo tal norma vigente e eficaz. E sobre a doação e a cessão gratuita, temos que estas hipóteses foram expressamente vedadas pela referida lei.

IV. Sobre as espécies de outorgas mencionadas no item anterior, não é cabível invocar a aplicação aos IFES de outros diplomas gerais, relativos a imóveis da União, ainda que posteriores, eis que a Lei nº 6.120/1974, sobre os institutos que nela são tratados, é 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 somente sobre bens imóveis somente da União (LICC, art. 22, §2º).

V. A Lei n. 6.120/1974 não fere o Princípio da autonomia Universitária (art. 207 da CF).

VI. Em relação a outras formas de outorga onde a lei não deu tratamento específico para os IFES, deve o gestor utilizar as leis gerais relativas a cada instituto ou, na sua ausência, das formas de usuais de interpretação que vise suprir a lacuna de regras direcionadas a entes de ensino, podendo valer-se das fontes do direito do Direito Administrativo (outras leis não específicas, jurisprudência, doutrina ou os usos e costumes).

VII. Caso algum IFE, dentro da caracterização do interesse público, pretenda ceder gratuitamente ou doar parte de área imóvel, até mesmo para resolver problemas de regularização fundiária, enquanto vigente a Lei nº 6.120/1974, deverá fazê-lo por meio de lei de efeitos concretos.”(grifou-se)

18. Verifica-se, portanto, que o instituto da permissão de uso não foi disciplinado pela Lei nº 6.120/1974 e, neste caso, conforme estabelece Parecer nº 003/2016/CPLC/DPCONSU/PGF/AGU, caberá ao gestor “utilizar as leis específicas de cada instrumento de outorga ou, na sua ausência, das formas de usuais de interpretação que vise suprir a lacuna de regras direcionadas aos IFES, podendo valer-se das fontes do Direito Administrativo”.

2.4 Da desnecessidade de licitação para a permissão de uso de imóvel em eventos de curta duração caracterizados como extensão

19. De acordo com o art. 2º, IV, da Lei nº 14.133/2021, a concessão e permissão de uso de bens públicos está sujeita à lei de licitações. Entretanto, Marçal Justen Filho, ao analisar o referido dispositivo assim se manifesta:

A referência à permissão de uso de bem público deve ser interpretada em termos. A permissão de uso configura um ato unilateral, destituído de cunho contratual e que comporta revogação a qualquer tempo, em virtude de sua natureza precária.

A previsão do Inc. IV do artigo 2º significa a eventual aplicação de normas licitatória para a outorga de permissão de uso de bem público. Nas hipóteses em que inexistir viabilidade de tratamento equivalente para a generalidade de potenciais interessados, a Administração terá o dever de promover um procedimento seletivo de cunho isonômico.

20. Considerando a ausência de contrato e a precariedade da permissão de uso de imóvel para evento de curta duração, não se revela adequada a realização de licitação. Se o permissionário não estiver sendo contratado para prestar um serviço, também não é aplicável o procedimento auxiliar de credenciamento, previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 11.878/2024.

21. O chamamento público por meio de edital simplificado se mostra suficiente para garantir a isonomia e a transparência. Entretanto, a Administração deve apresentar justificativa no sentido de que os permissionários não estarão prestando serviço, pois, caso contrário, será necessária a licitação ou credenciamento.

2.5 Requisitos Formais para realização do chamamento público

22. Para a deflagração do procedimento, a doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado, de modo que é imprescindível que o edital especifique a justificativa para a realização do evento e para a permissão de uso.

23. É necessário considerar que justificar a abertura do processo administrativo significa demonstrar, de forma clara e organizada, as razões pelas quais a Administração está iniciando determinado procedimento ou escolhendo uma opção em vez de outra.

24. A respeito do tema, cumpre transcrever as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo. Aduz o doutrinador que o princípio da motivação:

"Implica para a administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que esse último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo." (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 18ª ed., pg. 102).

25. A motivação do ato administrativo há de ser prévia, quando muito, contemporânea à sua prática, pois os agentes administrativos são simples gestores de interesses da coletividade. Vale lembrar a Teoria dos Motivos Determinantes, ou seja, os motivos que ensejaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se baseou, o ato será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.

26. Para a validade do edital, portanto, é imprescindível que haja justificativa técnica para sua execução, bem como que se justifiquem os critérios de participação no processo de seleção dos interessados, com a indicação das razões que ensejaram as restrições nele contidas.

2.6 Da possibilidade de gratuidade da permissão de uso em eventos enquadrados como extensão

27. Embora a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, não seja aplicável às autarquias, ela prevê a possibilidade de utilização, a título precário, de áreas dominiais da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.

28. O Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, que regulamenta a Lei nº 9.636/98, estabelece em seu artigo 14, §§ 6º e 7º, a possibilidade de permissão de uso gratuita, desde que haja ressarcimento dos custos administrativos.

29. Considerando que a permissão de uso do imóvel em projetos ou ações de extensão ocorre no próprio interesse da instituição de ensino, em decorrência de suas finalidades institucionais, admite-se a gratuidade. No entanto, a opção pela onerosidade ou gratuidade deve ser devidamente justificada.

30. Além disso, deve haver uma justificativa para a ausência de cobrança de taxa para ressarcimento de despesas comuns, como limpeza, vigilância, energia elétrica, água, etc. Caso seja realizada a cobrança de taxa para ressarcimento dessas despesas, deve ser explicitada e justificada a forma de cálculo dos valores.

2.7 Normas relativas à comercialização de alimentos

31. Tratando-se de permissão para comercialização de alimentos, deve constar no edital exigência de que o permissionário deverá seguir as normas de higiene sanitária municipais, estaduais e federais e o Código de Defesa do Consumidor.

32. Recomenda-se ainda a advertência de que o permissionário deverá utilizar o espaço físico estritamente para a finalidade permitida, mantendo-o em perfeitas condições de limpeza, organização e segurança para funcionários e consumidores, cumprindo todas as normas de Vigilância Sanitária e Segurança do Trabalho.

33. Outras exigências relativas à higiene e segurança dos alimentos podem ser fixadas pela Administração no edital. Ressalte-se que a disponibilização de alimentos ou bebidas inapropriados apresentam riscos à saúde humana, razão pela qual deve haver maior cuidado na seleção de permissionários, inclusive com a possibilidade de restrição do chamamento a pessoas jurídicas ou microempreendedores individuais cujo CNAE seja pertinente à atividade a ser desempenhada.

2.8 Da minuta de edital

34. A minuta de edital padronizada pela Pró-Reitoria de Extensão apresenta o objeto, a justificativa do evento, os critérios para participação/habilitação, forma de inscrição, procedimento de seleção, cronograma e forma de impugnação.

35. Recomenda-se que seja alterado o item 7.3 e seja prevista a possibilidade de recurso, com a especificação do prazo, forma de apresentação e instância responsável pelo julgamento. A previsão de recursos é uma garantia do devido processo legal e do direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme estabelecido no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

36. Com relação ao termo de permissão de uso, recomenda-se que não constem os documentos Em atenção à Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), recomenda-se que não constem, no preâmbulo, os números de documentos pessoais (CPF e RG) das pessoas naturais que irão assinar o termo. Em vez disso, propõe-se que, nos instrumentos contratuais, os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional, que já é suficiente para a finalidade a que se destina e evita a necessidade de tratamento adicional e principalmente dos cuidados exigidos para evitar que números de documentos pessoais sejam eventualmente acessados indevidamente. Com relação aos permissionários também se propõe que os instrumentos os identifiquem apenas pelo nome, até porque o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exige apenas esse dado.

2.9 Da publicidade

37. Registra-se, ainda, que deve ser dada ampla divulgação ao edital, em especial no site do IF Sudeste MG.

2.10 Da instrução do processo

38. Para cada chamamento público de permissão de uso de imóvel para eventos de curta duração deve ser aberto processo administrativo específico, na forma do art. 22 da Lei nº 9.784/99, instruído com os seguintes documentos:

1. Parecer técnico com a justificativa da realização do evento e do lançamento do edital de chamamento público; enquadramento do evento como extensão; justificativa para a gratuidade da permissão de uso ou dos valores cobrados em caso de onerosidade; justificativa quanto aos critérios de participação e de seleção; justificativa quanto ao não enquadramento da atividade do permissionário como prestação de serviço;
2. Minuta de edital,
3. Parecer Referencial n. 00002/2025/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU e atestado de conformidade;
4. Aprovação do parecer técnico e do edital pelo Diretor-Geral do *Campus*;
5. Comprovação da divulgação do edital;
6. Inscrições e documentação apresentadas pelos candidatos;
7. Editais com resultados provisório e definitivo;
8. Termos de permissão de uso assinados;
9. Relatório final da ação ou projeto de extensão.

3. CONCLUSÃO

39. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se regular o chamamento público para permissão de uso de imóvel a particulares em eventos de curta duração enquadrados como ações, projetos ou programas de extensão.

40. A presente manifestação jurídica consultiva é referencial, assim, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

41. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

42. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

43. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

44. É o parecer.

Juiz de Fora, 23 de maio de 2025.

EDUARDO FERREIRA PEREIRA
Procurador Federal
Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG
(Documento assinado digitalmente)

ANEXO

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do serviço de fornecimento de energia elétrica.

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo **PARECER REFERENCIAL n. 00002/2025/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU**, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IF SUDESTE MG, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223001234202511 e da chave de acesso 7bb1bf2d



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO FERREIRA PEREIRA, 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 2293766333 e chave de acesso 7bb1bf2d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FERREIRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-06-2025 18:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.