

Estudo Técnico Preliminar 97/2024

1. Informações Básicas

Número do processo: 23064.005578/2024-99

2. Descrição da necessidade

Demanda de espaço físico para Centros Acadêmicos - CAs, Diretórios Acadêmicos - DAs e outras associações estudantis do Campus Guarapuava a fim de proporcionar infraestrutura adequada para organização e funcionamento.

Tais organizações promovem o mecanismo de intermediação oficial entre administração e os estudantes da unidade, que por meio de suas reivindicações/ações contribuem para tomadas de decisões do gestor público, favorecendo a melhoria da educação superior. O interesse público desse demanda também se manifesta no estímulo do exercício da cidadania dos discentes, contribuindo para formação cidadã.

Atualmente o Campus Guarapuava dispõem de 04 associações estudantis, conforme informe do Gabinete da Direção Geral (documento SEI nº 4329881), a saber: DCE - Diretório Central do Estudantes UTFPR Guarapuava; ATLÉTICA - Associação Atlética de Engenharias UTFPR Guarapuava; CACIV - Centro Acadêmico de Engenharia Civil UTFPR Guarapuava; e CAEM - Centro Acadêmico de Engenharia Mecânica UTFPR Guarapuava.

Para fins de análise de tais organizações foi solicitado envio de documentos comprobatórios.

O CACIV e CAEM não dispõem de CNPJ, conforme documentos SEI nº 4335912 e nº 4335918.

O DCE e ATLÉTICA tem registro de CNPJ, conforme documentação encaminhada - SEI nº 4335934 e nº 4423807.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
ASPLAD-GP.	Karina Ksiaskiewicz Czovny

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Espaço físico do tipo sala administrativa, visando atendimento, guarda de documentos/materiais e realização de reuniões.

Espaço físico com acesso a internet Wi-fi do Campus, energia elétrica e com banheiros próximos.

Espaço físico com acesso adequado para os estudantes.

5. Levantamento de Mercado

O Campus Guarapuava dispõem de espaço físico próprio para disponibilização para os estudantes. Assim, não se faz necessário construção e/ou locação de área externa no mercado imobiliário.

Comissão de Estudos sobre os Espaços Físicos do Campus Guarapuava definiu o espaço no bloco P como passível de utilização pelos estudantes, conforme relatório final SEI nº 4132627. (processo 23064.019032/2023-34).

A otimização do espaço está de acordo com as recomendações e conclusão do Relatório e Auditoria 202114 AUDIN UTFPR:

(...)

Dessa forma, sugere-se às DEPRO dos campi, sob supervisão e iniciativa da DIRPRO, elaborar política de dimensionamento e aproveitamento de espaços ociosos, bem como verificar periodicamente se há espaços ociosos no Campus para dar a devida destinação e utilização. À PROPLAD, enquanto instância de nível institucional estratégico, aventa-se supervisionar a aplicação da referida IN 01/2019 e monitorar as ações realizadas nos níveis tático e operacional da UTFPR, no que toca às atribuições estatutárias

(...)

Ainda, conforme a CGU cita em seu Relatório de Auditoria 201702634, deve-se lembrar que “não se pode admitir imóveis ociosos, pois, tratam-se de bens de capital público que não estão sendo investidos, com perda de oportunidade de renda.”. Dessa forma, é importante verificar o cenário pós-pandemia, onde a CGU prevê a tendência do “novo normal” - em que, mesmo após o fim da pandemia, o teletrabalho e o EAD poderão continuar na forma parcial, não retornando o fluxo de pessoal nas dependências da Instituição ao nível pré-covid, ou seja, ocasionando em espaços eventualmente ociosos.

Sobre as diversas formas administrativas de outorga de uso de espaço público no âmbito da administração pública e para melhor entendimento do enquadramento do presente caso segue trecho do artigo "Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade", dos autores Marcelo Neves (Diretor da Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região) e Denise Hollanda C. Lima (Chefe da Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região), publicado na revista do TCU nº 108 (2007):

"Conforme lição de Di Pietro, a matéria concernente à autorização, permissão e concessão de uso não está sistematizada no direito positivo. Salvo algumas hipóteses específicas em que a lei faz referência a um ou outro desses institutos, em regra não se encontra na lei essa determinação. Assim sendo, é com base na doutrina que se deve procurar saber qual deles se amolda melhor à hipótese pretendida.

Passada mais de uma década de tal entendimento, a produção legiferante pátria nessa matéria ainda não avançou a ponto de torná-lo totalmente ultrapassado e, por esse motivo, julgamos necessário esquadriarmos cada uma dessas modalidades como modo introdutório de análise da questão.

Autorização de uso, como preleciona uniformemente a doutrina, é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade de forma gratuita ou onerosa. A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse do particular, sendo essa uma das características que distingue esta modalidade das demais.

Permissão de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a administração pública faculta a utilização privativa de bem público para fins de interesse público, sendo esse o traço distintivo da autorização. O fato de tratar-se de bem destinado, por sua natureza ou destinação legal, ao uso coletivo (ex.: bancas de jornais, exposição de arte, etc.) impede que o uso privativo seja permitido ou autorizado para fins de interesse exclusivo do particular.

O art. 22 da Lei Federal nº 9.636/98 - regulamentado pelo art. 14 do Decreto nº 3.725/2001, possibilita que o poder público autorize, pela permissão de uso, a utilização de áreas de domínio da União, a título precário, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.

A **concessão de uso** consiste em contrato administrativo pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuitu personae*.

A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Elemento fundamental na concessão de uso é relativo à finalidade. Ficou expresso no seu conceito que o uso tem que ser feito de acordo com a destinação do bem. A utilização que ele exercer terá de ser compatível com a destinação principal do bem.

A **concessão de direito real de uso** é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público, estando regulado pelo Decreto-lei nº 271/67. Este instrumento é bastante parecido com a concessão de uso. Entretanto, conforme o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho,

[...] há dois pontos diferenciais básicos. De um lado, a concessão de uso [...] instaura relação jurídica de caráter pessoal, tendo as partes relação meramente obrigacional, enquanto que no presente tipo de concessão de uso é outorgado ao concessionário direito real. De outro os fins da concessão de direito real de uso são previamente fixados na lei reguladora. Destina-se o uso à urbanização, à edificação, à industrialização, ao cultivo ou a qualquer outro que traduza interesse social. [...] incide sobre terrenos públicos em que não existam benfeitorias. É de se ressaltar que há expressa previsão dessa forma no § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 9.636/98.

A **cessão de uso**, na lição de Hely Lopes Meirelles, 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, sendo ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outras que deles está precisando.

Verdadeiramente, a cessão de uso, desde os idos de 46, está instituída (art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46) para as hipóteses em que bens imóveis da União, não utilizados em serviço público, possam ser cedidos quando houver interesse na concretização de auxílio ou colaboração. A cessão se faz sempre por prazo determinado, conforme estabelece o art. 3º do Decreto-Lei nº 178/67.

Neste ponto, é importante frisar que o art. 20 da Lei nº 9.636/98, indo além do que a doutrina mais heterodoxa previa para esse instrumento jurídico, acabou por albergar a possibilidade de que a cessão de uso de bens públicos venha a alcançar terceiros com fins lucrativos, dispondo o Decreto nº 3.725/2001 sobre as situações concretas específicas que não configuram desvirtuamento da destinação de bem público cedido a terceiro, bem como estabelecendo as condições necessárias à formalização de termo de cessão de uso desses bens, a saber:

(...)."

No âmbito de orientação da CGU, cartilha produzida pela Controladoria-Geral da União afirma ser possível permissões de uso junto IFES, a saber:

“As IFES podem ceder o uso de bens imóveis? Em que situações? Sim. A titularidade do uso dos bens públicos está adstrita à Administração Pública. Entretanto, o uso decorre de ato discricionário da administração, podendo ser direto (própria administração) ou indireto (por particular), mediante autorização, permissão ou cessão de uso. Os bens das Instituições Federais de Ensino/IFES são caracterizados como bens de uso especial, de uso oneroso ou gratuito, destinados às atividades específicas da Instituição, observando-se o interesse público. A cessão, à pessoa jurídica ou física, de bens imóveis da IFE deverá atender ao interesse público e social, quanto à atividade a ser desenvolvida no local, sendo o valor cobrado, excetuando-se os casos expressamente autorizados em lei, definido mediante pesquisa de preços.” Disponível na internet em (<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-efiscalizacao/arquivos/ife.pdf>).

Além disso, considerando a Lei nº 14.133/2021, na UTFPR existe parecer referencial para destinação de espaço público às entidades estudantis por meio da permissão de uso, via inexigibilidade de licitação, conforme processo 23064.038637/2019-48.

6. Descrição da solução como um todo

Considerando a demanda apresentada;

Considerando o interesse público no uso e destinação dos espaços ociosos;

Considerando que os espaços públicos existentes no interior da Universidade podem ser destinados ao uso de terceiros, contanto que ociosos ou aptos para suprir necessidades e demandas da instituição na realização de seus objetivos e finalidades;

Considerando que a UTFPR dispõem de Instrução Normativa nº 01/2019 PROPLAD, SEI nº **1006401**, que estabelece os procedimentos administrativos para a cobrança de aluguel e despesas de manutenção de imóveis da UTFPR, cedidos a terceiros, por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação. E que, no artigo sexto da referida IN 01/2019 PROPLAD **é expresso a isenção dos custos de alugueis e manutenção as associações estudantis.** *(Os espaços cedidos a associações estudantis da UTFPR ficarão dispensados dos valores previstos nos Artigos 2 e 3 desta norma, conforme entendimento constante no Relatório de Auditoria 201501022, de 10 de setembro de 2015, da Controladoria Geral da União.);*

Considerando que, neste caso, o público está pré-definido, ou seja a única possibilidade são os alunos da UTFPR, configurando, deste modo, inviabilidade de competição;

Considerando os mecanismos jurídicos para formalização da utilização dos espaços públicos no âmbito federal (permissão, autorização, cessão e concessão);

tem-se como SOLUÇÃO a destinação de espaço físico do próprio Campus Guarapuava às entidades estudantis, por meio da permissão de uso, sem ônus, utilizando-se do procedimento de inexigibilidade, conforme rito e exigências do PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU (SEI nº 4044978).

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

A IN 01/2019 PROPLAD estabelece que toda cessão, independente de pagamento de aluguel e/ou custos de manutenção, deverá ter contrato firmado, com prévia análise jurídica. Além disso, a UTFPR somente firma contrato de cessão de espaço físico de imóvel com terceiros que estejam legalmente constituídos, devendo os interessados apresentarem cópia do contrato social/ estatuto e cartão do CNPJ.

Assim, pela falta de inscrição como pessoa jurídica dos centros acadêmicos da CACIV-GP e CAEM-GP, será possível apenas 2 (duas) contratações: DCE e ATLÉTICA.

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): ,02

R\$ 0,00, conforme art. 6º da IN 01/2019 PROPLAD (SEI nº 1006401).

Art. 6º - Os espaços cedidos a associações estudantis da UTFPR ficarão dispensados dos valores previstos nos Artigos 2 e 3 desta norma, conforme entendimento constante no Relatório de Auditoria 201501022, de 10 de setembro de 2015, da Controladoria Geral da União.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

O termo para utilização de espaço público é emitido por CNPJ de cada terceiro.

Assim, o parcelamento da solução não se mostra possível.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Existe parecer referencial no âmbito da UTFPR para formalização de permissão de uso de espaços às entidades estudantis, sem ônus, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, conforme processo 23064.038637/2019-48.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

A presente demanda está de acordo com:

I. os valores da Instituição UTFPR, nas linhas de Desenvolvimento humano (formar o cidadão crítico, ético e autônomo), Excelência (promover a melhoria contínua das atividades acadêmicas, de gestão e da relação com a sociedade) e Democracia e transparência (valorizar a participação democrática e a transparência em todas as instâncias da UTFPR, como compromissos voltados ao fortalecimento dos processos de participação das comunidades universitária e externa na concepção, decisão, implementação e avaliação das ações da Universidade); e

II. o Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR 2023-2027, macro-objetivos de nº 34 (Fortalecer os programas, projetos e ações institucionais voltados à assistência e assuntos estudantis) e nº 68 (Investir em infraestrutura para promoção do bem-estar da comunidade universitária).

A demanda não foi cadastrada no Plano de Contratações Anuais de 2024 em virtude da ausência de demanda no momento de elaboração do plano e da inexistência de ônus financeiro para a unidade. De toda forma, indico que o código do item é 19356 - Concessão Uso - Área / Imóvel Público.

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

Destinação de espaço físico para as associações estudantis legalmente constituídas do Campus Guarapuava, proporcionando infraestrutura física dentro Campus para organização e funcionamento.

13. Providências a serem Adotadas

Não se mostram necessárias no momento.

14. Possíveis Impactos Ambientais

Não foi observado.

15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

15.1. Justificativa da Viabilidade

1. Utilização de espaço físico público ocioso;
2. Interesse público no fortalecimento das entidades estudantis dentro do Campus por gerar mecanismos de melhoria no ensino superior. Tais organizações proporcionam o encaminhamento, mobilização e organização de reivindicações/ações políticas dos estudantes perante a Gestão da unidade, além de também promoverem uma formação cidadã/social nos estudantes, complementando a formação acadêmica.

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

KARINA KSIASKIEWCZ CZOVNY

Membro da comissão de contratação