

**Nota Técnica WAA/SM n. 08/2021**

Uso particular de bem público. Cessão de uso.  
Possibilidade mediante interesse da administração pública.

Trata-se de consulta formulada pelo Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) acerca da legalidade da cessão de uso de área utilizada pelo Instituto Federal de São Paulo (IFSP) para fins de sediar a Seção Sindical do IFSP.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

---

**1. Da legalidade da cessão de imóveis públicos**

---

O Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU conclui *“pela impossibilidade de cessão, a título gratuito ou oneroso, de imóveis do IFSP ao Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe)”*, recomendando a notificação da entidade sindical *“para desocupação voluntária dos imóveis”*.

No entanto, não se verifica qualquer ilegalidade na cessão realizada pelo IFSP com a finalidade de destinar área à sede da Seção Sindical do IFSP do SINASEFE.

Isso porque, de acordo com o Código Civil, os bens públicos são assim classificados:

**Art. 99.** São bens públicos:

- I. os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- 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;

III. **os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.**

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

A área destinada pelo IFSP à Seção Sindical do IFSP do SINASEFE constitui-se, assim, como bem dominical, tendo sido concedido uso especial da mesma à entidade sindical.

Nesse sentido, oportuno observar o que dispõe a Lei n. 9.636/98:

**Art. 18.** A critério do Poder Executivo **poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais**, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I. Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

II. **pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social** ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do *caput* deste artigo.

(...)

§ 5º Na hipótese de destinação à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e o disposto no art. 18-B desta Lei.

(...)

No caso em análise, trata-se de “*uso especial*” por ente particular (Seção Sindical do SINASEFE) de área localizada dentro da autarquia, sendo oportuna a leitura da lição de Meirelles:

Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não os leve à inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação. (...)

Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato

ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual – *uti singuli* – a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. O que tipifica o uso especial é a privatividade da utilização de um bem público, ou de uma parcela desse bem, pelo beneficiário do ato ou contrato, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público. Esse uso pode ser consentido gratuita ou remuneradamente, por tempo certo ou indeterminado, consoante o ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder.

Uma vez titulado regularmente o uso especial, **o particular passa a ter um direito subjetivo público ao seu exercício, oponível a terceiros e à própria Administração, nas condições estabelecidas ou convencionadas**. A estabilidade ou precariedade desse uso assim como a retomada do bem público, com ou sem indenização ao particular, dependerão do título atributivo que o legitimar.

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 23ª ed., 1998, p. 418/419)  
(sem grifos no original)

Importa mencionar, ao contrário do que refere o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU, que a Controladoria-Geral da União, em verdade, se manifesta pela possibilidade de cessão de uso de bens imóveis das Instituições Federais de Ensino:

### **23 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.

(Coletânea de Entendimentos: Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Perguntas e respostas – maio/2013, p. 26/27. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>>. Acesso em 02/06/2021)

(sem grifos no original)

Portanto, o uso especial do bem público (cessão de área a ser utilizada como sede da Seção Sindical do IFSP do SINASEFE) é plenamente possível, eis que presente o consentimento da administração pública.

---

## **2. Da ausência de óbices legais à cessão realizada**

---

Conforme já referido, o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU entende *“pela impossibilidade de cessão, a título gratuito ou oneroso, de imóveis do IFSP ao Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe)”*, com azo no art. 5º da Lei n. 6.120/74, a qual *“Dispõe sobre a alienação de bens imóveis de instituições federais de ensino”*:

**Art. 5º** Em nenhuma hipótese será permitida a doação ou cessão gratuita, a qualquer título, de bens imóveis das instituições de que trata esta Lei.

O citado Parecer faz alusão, ainda, ao disposto no art. 1º, III, do Decreto n. 99.509/90, o qual *“Veda contribuições com recursos públicos, em favor de clubes e associações de servidores ou empregados de órgãos e entidades da Administração Pública Federal”*, assim dispondo:

**Art. 1º** Fica vedado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem assim às empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, efetuar, em favor de clubes ou outras sociedades civis, de caráter social ou esportivo, inclusive os que congreguem os respectivos servidores ou empregados e seus familiares:

(...)

III. cessão, a título gratuito, de bens móveis e imóveis.

(...)

§ 2º No caso de bens móveis e imóveis cedidos anteriormente à data de publicação deste decreto, caberá à entidade cessionária, à sua conta, mantê-los e conservá-los, bem assim realizar ou concluir as obras ou reparos que se façam necessários.

Ora, a Seção Sindical do IFSP do SINASEFE é instância organizativa e deliberativa territorial na defesa dos direitos e dos interesses dos servidores públicos federais ativos e aposentados da Educação Básica, Profissional e Tecnológica vinculados ao IFSP.

Vê-se, assim, que a entidade sindical é organização cuja natureza jurídica é aquela destinada a representar os interesses de um grupo, na

esfera das relações trabalhistas e funcionais dos servidores da categoria que congrega.

Logo, mesmo na hipótese de a cessão de uso se configurar como gratuita, ainda assim o Decreto n. 99.509/90 não é aplicável à espécie, dado que a natureza jurídica do SINASEFE não guarda relação com a de “*clubes ou outras sociedades civis, de caráter social ou esportivo*”.

Refira-se, de outro lado, que **a Seção Sindical do IFSP do SINASEFE utiliza sala do Campus do IFSP há mais de 30 (trinta) anos**, o que conduz à necessidade de observância do princípio da segurança jurídica, assim retratado por José Joaquim Gomes Canotilho:

O homem necessita de *segurança* para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da *segurança jurídica* e da *protecção da confiança* como elementos constitutivos do Estado de direito.

(...) O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de protecção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: **o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico**. As refrações mais importantes do princípio da segurança jurídica são as seguintes: (1) relativamente a *actos normativos* – proibição de normas retroactivas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos; (2) relativamente a *actos jurisdicionais* – inalterabilidade do caso julgado; (3) em relação a *actos da administração* – tendencial estabilidade dos casos decididos através de actos administrativos constitutivos de direitos.

(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra, Livraria Almedina, 3ª ed., p. 252)

Por derradeiro, o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSAO PAULO/PGF/AGU sustenta a impossibilidade da cessão realizada nos teores do art. 47, parágrafo único, do Estatuto do IFSP<sup>1</sup> e do art. 212 do Regimento Geral do IFSP<sup>2</sup>, segundo os quais os bens e direitos do Instituto deverão ser utilizados para a consecução de seus objetivos.

Refere, ainda, que a Lei Municipal n. 11.974/96<sup>3</sup>, que trata

<sup>1</sup> **Art. 47.** O patrimônio do IFSP é constituído por: (...) Parágrafo único. Os bens e direitos do IFSP devem ser utilizados ou aplicados, exclusivamente, para a consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados, exceto nos casos e condições permitidos em lei.  
<sup>2</sup> **Art. 212.** Os bens e direitos do IFSP serão utilizados ou aplicados exclusivamente na realização de seus objetivos.  
<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L11974.pdf>>. Acesso em 02/06/2021.

da “concessão administrativa de uso de área municipal localizada no Pari” à “Escola Técnica Federal de São Paulo (...) para funcionamento, nas edificações existentes, de sua unidade escolar”, também impede a realização da cessão em favor da Seção Sindical do IFSP do SINASEFE, em conformidade com o disposto em seu art. 3º, ‘b)’:

**Art. 3º** Além das condições que forem exigidas pela Prefeitura por ocasião da assinatura do instrumento de concessão, no sentido de salvaguardar os interesses municipais, fica a concessionária obrigada a:

- a) não utilizar a área para finalidade diversa da prevista no artigo 1º;
- b) não ceder o imóvel no todo ou em parte a terceiros;
- (...)

Contudo, é evidente que a prática estabelecida pelo IFSP é diversa daquela sustentada no citado Parecer.

Veja-se que, ao descrever sua estrutura física em seu endereço eletrônico, a própria autarquia reconhece a existência de serviços médico e odontológico, refeitório, cantina e reprografia<sup>4</sup>.

Na esteira do disposto no art. 6º do Estatuto do IFSP, tais atividades não estão elencadas entre os objetivos da autarquia, o que não induz à ilegalidade da realização das mesmas, eis que indiretamente ligadas à prática da educação.

Refira-se, nesse particular, o que dispõe o Decreto n. 3.725/01, ao regulamentar a Lei n. 9.636/98:

**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**.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://spo.ifsp.edu.br/estrutura-fisica>>. Acesso em 02/06/2021.

Destaca-se, em tempo, que o IFSP é instalado em uma metrópole. São Paulo é um município com dimensões excepcionais na realidade nacional, possuindo extensão colossal. Mostra-se irrefutável que, a fim de viabilizar a efetividade da prestação da educação a seus alunos, é medida adequada que o IFSP disponibilize áreas destinadas, exemplificativamente, à alimentação e à realização de cópias reprográficas, de impressões e, até mesmo, à papelaria.

O simples fato de o IFSP disponibilizar tais espaços, inclusive cedendo o seu uso a terceiros, entretanto, não o afasta de seus objetivos, consoante disposto no art. 12 do Decreto n. 9.636/98, tampouco o obriga a efetuar a sua devolução ao município de São Paulo por violação ao art. 3º da Lei Municipal n. 11.974/96.

Tanto o é que essa é a prática usual do IFSP, podendo-se citar como exemplos, entre outros, os termos do Contrato n. 3/2015<sup>5</sup>, que visou à *“instalação de lanchonete, objetivando a comercialização de lanches salgados e bebidas”*, do Contrato n. 1.270/2017<sup>6</sup>, que possibilitou a *“exploração dos serviços de cópias reprográficas, impressão, encadernação simples (capa plástica e espiral) e comércio de materiais de papelaria (itens básicos escolares)”*, e do Edital de concorrência n. 1.270/2018<sup>7</sup>, com o intuito de disponibilizar *“máquinas do tipo ‘VENDING MACHINES’ para a Gestão de Bebidas Quentes e Geladas, e do tipo ‘Snacks’, para fornecimento automático de café e bebidas quentes e geladas, salgados”*.

Nesse viés, premente reconhecer que as dimensões do município de São Paulo afetam não apenas os alunos, mas também os trabalhadores que prestam serviços junto ao Campus do IFSP, entre os quais os servidores técnico-administrativos e docentes.

Portanto, dadas as dimensões do município de São Paulo, tanto adequado é que o IFSP disponibilize espaços a refeições, a papelarias e a serviços de fotocópias à sua comunidade acadêmica (corpos discente, docente e técnico-administrativo) quanto área para perfectibilizar o exercício do direito constitucional à sindicalização dos servidores públicos a ele vinculados.

Permitir que a entidade sindical que representa a categoria dos servidores públicos federais ativos e aposentados da Educação Básica, Profissional e Tecnológica vinculados ao IFSP usufrua, mediante cessão, de área da

---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS\\_MENU\\_LATERAL\\_FIXO/INSTITUCIONAL/CONTRATOS/2015/Contrato\\_03\\_2015.PDF](https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS_MENU_LATERAL_FIXO/INSTITUCIONAL/CONTRATOS/2015/Contrato_03_2015.PDF). Acesso em 02/06/2021.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS\\_MENU\\_LATERAL\\_FIXO/INSTITUCIONAL/CONTRATOS/2017/Contrato\\_1270-2017\\_-\\_Consess%C3%A3o\\_Papelaria\\_assinado.PDF](https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS_MENU_LATERAL_FIXO/INSTITUCIONAL/CONTRATOS/2017/Contrato_1270-2017_-_Consess%C3%A3o_Papelaria_assinado.PDF). Acesso em 02/06/2021.

<sup>7</sup> Disponível em: [https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS\\_MENU\\_LATERAL\\_FIXO/INSTITUCIONAL/LICITA%C3%87%C3%95ES/Concorrencia\\_1270\\_2018\\_Vending\\_Machines/Edital\\_-\\_Autoatendimento\\_280518.pdf](https://spo.ifsp.edu.br/images/phocadownload/DOCUMENTOS_MENU_LATERAL_FIXO/INSTITUCIONAL/LICITA%C3%87%C3%95ES/Concorrencia_1270_2018_Vending_Machines/Edital_-_Autoatendimento_280518.pdf). Acesso em 02/06/2021.

autarquia para estabelecimento de sua sede, além de configurar atividade vinculada indiretamente aos objetivos do IFSP, não importa em violação ao disposto na Lei Municipal n. 11.974/96, assim como a instalação de refeitório, lancheria e papelaria junto ao Campus.

Não pode ser atribuído tratamento único, específico e discriminatório em face da Seção Sindical, sob pena de violação ao princípio da isonomia, esculpido no art. 5º da CF.

Conclui-se, então, pela inexistência de qualquer ilegalidade na cessão realizada pelo IFSP em prol da Seção Sindical do IFSP do SINASEFE.

---

### **3. Da inexigibilidade de licitação, pelo IFSP, para cessão de espaço físico em favor do SINASEFE**

---

De outro lado, a Reitoria do IFSP aduz a necessidade de licitação para fins de cessão de uso de seus espaços físicos.

A disciplina legal das licitações e dos contratos administrativos encontra guarida na Lei n. 8.666/93, vigente até 31/03/2023<sup>8</sup>, e na Lei n. 14.133/21, em vigor desde 01/04/2021.

Ambas as leis, no entanto, preveem que a licitação é inexigível quando a competição for inviável (art. 25 da Lei n. 8.666/93 e art. 74 da Lei n. 14.133/21).

Lecionando sobre a inexigibilidade de licitação, Rafael Carvalho Rezende Oliveira ensina:

A inexigibilidade de licitação pressupõe a **inviabilidade de competição**. Esse é o teor do art. 25 da Lei 8.666/1993: “*É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição*”. **Inexiste, portanto, o pressuposto fático da licitação, que é justamente a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados**, de forma a garantir tratamento isonômico aos interessados em contratar com o Poder Público.

Tecnicamente, é possível afirmar que **a inexigibilidade não retrata propriamente uma exceção à regra da licitação, mas, sim, uma hipótese em que a regra sequer deve ser aplicada**. Trata-se da não incidência da regra constitucional da licitação, em razão da **ausência do seu pressuposto lógico: a competição**.

Em verdade, **os casos de inexigibilidade não dependem de expressa previsão legal, pois decorrem da circunstância**

---

<sup>8</sup> A Lei n. 8.666/93 é revogada após decorridos 2 (dois) anos da publicação da Lei n. 14.133/21, consoante disposto em seu art. 193, II. Durante referido prazo, de acordo com o disposto no art. 191 da Lei n. 14.133/21, a administração pública poderá optar por licitar ou por contratar diretamente com azo numa ou noutra Lei, vedada a aplicação combinada.

**fática que demonstra a inviabilidade da competição.** Ainda que o texto constitucional tivesse estabelecido a regra da licitação, sem qualquer exceção, e a Lei 8.666/1993 fosse silente, certo é não se poderia exigir a realização de licitação pelo administrador em situações despidas de competitividade. Por esta razão, o art. 25 da Lei 8.666/1993 utiliza a expressão “*em especial*” antes de enumerar, exemplificativamente, alguns casos de inexigibilidade. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. São Paulo/SP, Método, 9ª ed., 2020, livro eletrônico)

Ao comentar as novas disposições constantes da Lei n. 14.133/21, o doutrinador afirma que “*O novo diploma legal **mantém o caráter exemplificativo das situações de inexigibilidade**, inclusive com a utilização da expressão ‘em especial’ que também era utilizada pelo art. 25 da Lei 8.666/1993*”<sup>9</sup>.

**Nesse contexto, a cessão de uso de espaço físico efetivada pelo IFSP em favor da respectiva Seção Sindical do SINASEFE configura exatamente os pressupostos da inexigibilidade de licitação.**

**Isso porque, ao ofertar a utilização de espaço físico com a finalidade de sediar entidade sindical representativa dos servidores vinculados ao IFSP, resta clara a inviabilidade de competição.**

Frise-se que a Seção Sindical do IFSP do SINASEFE representa a categoria dos servidores públicos federais ativos e aposentados da Educação Básica, Profissional e Tecnológica vinculados ao IFSP. É dotada, assim, de evidente natureza técnica, caráter singular e notória especialização na defesa dos direitos e dos interesses de citada categoria profissional.

Portanto, de acordo com o princípio da unicidade sindical consagrado pelo art. 8º, II, da CF, sendo o SINASEFE a única entidade sindical representante da categoria, mostra-se impossível a competição entre dois ou mais interessados e, via de consequência, a licitação torna-se inexigível.

Cite-se, exemplificativamente, que o e. STJ, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei n. 8.666/93, firmou os Termos de Cessão de Uso STJ n. 01/2018<sup>10</sup> e n. 01/2020<sup>11</sup> com a Associação dos Servidores Aposentados do Poder Judiciário da União (ASAJUS) e com a Associação dos Servidores do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal (ASSTJ), respectivamente, cedendo áreas de sua propriedade com a finalidade de constituir as sedes de tais associações, a título precário e gratuito, sem exigência de licitação.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada*. Rio de Janeiro/RJ, Forense, 1ª ed., 2021, livro eletrônico.

<sup>10</sup> Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/webstj/adm/Contratos/detalhe\\_siac.asp?seq=4614](https://www.stj.jus.br/webstj/adm/Contratos/detalhe_siac.asp?seq=4614)>. Acesso em 22/06/2021.

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/webstj/adm/Contratos/detalhe\\_siac.asp?seq=5130](https://www.stj.jus.br/webstj/adm/Contratos/detalhe_siac.asp?seq=5130)>. Acesso em 22/06/2021.

O CNJ, por sua vez, em voto da lavra do Conselheiro Jefferson Luis Kravchychyn nos autos do PCA n. 0001982-59.2012.2.00.0000, manifestou-se no sentido de que *“no âmbito da União, atendendo aos requisitos da Lei, a cessão para entidades sem fins lucrativos, poderá ser afastada da realização de procedimento licitatório”*<sup>12</sup>.

Mesmo que assim não fosse, a obrigatoriedade de licitação para fins de utilização de espaço físico ocorre quando for verificada a exploração comercial, como restaurantes e lanchonetes, a fim de obter condições mais vantajosas em prol da administração pública.

Não é o caso, pois, da cessão de uso de espaço com o intuito de sediar entidade sindical, tal qual o SINASEFE, pessoa jurídica de direito privado, com natureza e fins não lucrativos, que não explora a comercialização de produtos, tampouco de serviços que visem ao lucro.

Eventual tentativa de licitação, permitindo que outras entidades sindicais ou mesmo associativas, que não detêm a representação específica da categoria dos servidores públicos vinculados ao IFSP, encontra óbice no princípio da unicidade sindical (art. 8º, II, da CF) e na vedação à interferência e à intervenção estatal na organização sindical (art. 8º, I, da CF), bem como não se mostra compatível com a consecução dos objetivos do próprio IFSP.

Por essas razões, é inexigível licitação para que o IFSP ceda espaço físico à Seção Sindical do SINASEFE para fins de instalação de sua sede.

---

#### **4. Da impossibilidade de invalidação da cessão por força do disposto no art. 24 da LINDB**

---

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/42) é classificada como *“um conjunto de normas sobre normas, ou uma norma de sobredireito (lex legum), eis que disciplina as próprias normas jurídicas, prevendo a maneira de sua aplicação no tempo e no espaço, bem como a sua compreensão e o entendimento do seu sentido lógico”*<sup>13</sup>.

Nesse sentido, importa destacar o disposto em seu art. 5º, segundo o qual, *“Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”*. Bem se observa, de antemão, que, ao exercer a atividade jurisdicional, cabe ao magistrado ponderar os fins sociais e o bem comum na aplicação da legislação.

Mais recentemente, a LINDB sofreu significativo

---

<sup>12</sup> Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/Infojuris/2/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialdJuris=43750&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em 22/06/2021.

<sup>13</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito civil: lei de introdução e parte geral*. Rio de Janeiro/RJ, Forense, 17ª ed., 2021, livro eletrônico.

incremento a partir da entrada em vigor da Lei n. 13.655/18, citando-se, como recorte que importa ao caso em apreço:

**Art. 24.** A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

**Com azo na leitura dos dispositivos da LINDB e do Decreto n. 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30, e considerando-se que a cessão efetivada pelo IFSP em favor da Seção Sindical do SINASEFE ocorreu há mais de 30 anos, inarredável a impossibilidade da declaração de sua invalidade, eis que a situação está plenamente constituída.**

Mesmo que assim não fosse, a nenhum momento se verifica que o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU tenha tomado em consideração “*as orientações gerais da época*” ou mesmo “*consequências jurídicas e administrativas*” de suas conclusões, tal como determinado pelos arts. 20 e 21 da LINDB.

Ora, é certo que, ordenando-se a desocupação do imóvel pelo SINASEFE, estar-se-á inviabilizando, no curto prazo, o exercício da atividade sindical, a organização dos servidores públicos vinculados ao IFSP e a defesa dos direitos e dos interesses da citada categoria profissional na forma do art. 8º, III, da CF.

E, mesmo na hipótese de revisão da cessão em questão, é cristalina a desconsideração do que dispõem os arts. 21, parágrafo único, e 26 da LINDB:

**Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. **A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**

(...)

**Art. 26.** Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, **celebrar compromisso com os interessados**, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

I. **buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;**

II. (VETADO);

III. não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV. deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

Não se pode, portanto, pretender simplesmente que a Seção Sindical do SINASEFE desocupe o imóvel, devendo ser, em verdade, firmado compromisso no qual se busque solução proporcional, equânime, eficiente, compatível com os interesses gerais e que não acarrete perdas anormais ou excessivas aos sujeitos atingidos (IFSP, SINASEFE, docentes, técnico-administrativos e corpo discente da autarquia).

---

## **5. Da manutenção da cessão como forma a preservar a consecução dos objetivos do IFSP**

---

A Lei n. 11.892/08 instituiu, “no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação” (art. 1º).

Referida Lei criou, ainda, os Institutos Federais, “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas”, “equiparados às universidades federais” e “acreditadoras e certificadoras de competências profissionais” (art. 2º).

Constituídos com “natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar” (art. 1º, parágrafo único), os Institutos Federais possuem finalidades, características e objetivos elencados nos arts. 6º e 7º da citada Lei, podendo ser sintetizados na oferta de educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos para atuação profissional, com preocupação precípua no “desenvolvimento socioeconômico local, regional e

*nacional”, nas “demandas sociais e peculiaridades regionais”.*

Como não poderia deixar de ser, no âmbito do IFSP tais finalidades, características e objetivos estão encartados nos arts. 5º e 6º de seu Estatuto. Seu art. 37 prevê, ainda, que a *“A comunidade acadêmica do IFSP é composta pelos corpos discente, docente e técnico-administrativo”.*

O SINASEFE, por sua vez, é justamente *“constituído pelos servidores federais ativos e aposentados da Educação Básica, Profissional e Tecnológica”,* os quais, no âmbito da Seção Sindical, integram a comunidade acadêmica do IFSP.

Entre seus princípios norteadores (art. 7º de seu Estatuto) estão a defesa das instituições de ensino públicas, a garantia de *“oferta de uma educação gratuita, laica, de qualidade, com referência social”* e a defesa da *“liberdade de pensamento como direito inalienável do cidadão, nas contratações e nomeações para as Instituições Federais de Ensino, assim como no exercício das funções e atividades administrativas e acadêmicas”.*

**Portanto, a entidade sindical, legítima representante da categoria na “defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais” (art. 8º, III, da CF), possui o dever de defender que o IFSP preste educação pública, gratuita, laica, de qualidade, com referência social e com liberdade de pensamento, em consonância com sua autonomia didático-pedagógica e com seus anseios visando ao desenvolvimento socioeconômico e ao atendimento das demais sociais.**

Não são raras as lutas do SINASEFE e de suas Seções Sindicais contra cortes orçamentários, obstaculização de concursos públicos, precarização dos serviços públicos, entre outros, que prejudicam e restringem a atuação dos próprios Institutos Federais, entre os quais o IFSP, atingindo direitos da comunidade escolar, dos seus usuários e da sociedade.

Relembre-se que a CGU, em sua Coletânea de Entendimentos acerca da gestão de recursos, reconhece que **“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”**<sup>14</sup>.

Esse requisito, consoante já demonstrado, é plenamente atendido pelo SINASEFE e por sua Seção Sindical do IFSP, eis que **sempre batalharam pela preservação do IFSP, de seu quadro de servidores e pela prestação de serviços públicos de qualidade em favor da população, convergindo com os preceitos defendidos pela própria autarquia.**

<sup>14</sup> Coletânea de Entendimentos: Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Perguntas e respostas – maio/2013, p. 26/27. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>>. Acesso em 02/06/2021.

Por óbvio que a manutenção da cessão de uso de área utilizada pelo IFSP para fins de sediar a correspondente Seção Sindical do SINASEFE atende ao interesse público e social, bem como está em consonância com a consecução dos objetivos do IFSP, não se vislumbrando a ocorrência de qualquer prejuízo à autarquia ou mesmo ao Município de São Paulo/SP.

---

**6. Da rescisão da cessão como mecanismo de interferência e de intervenção na organização sindical**

---

Muito embora não se verifique qualquer ilegalidade na cessão efetivada pelo IFSP à Seção Sindical do SINASEFE para fixação de sua sede, o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU conclui “*pela impossibilidade de cessão*”, recomendando, ainda, a notificação da entidade sindical “*para desocupação voluntária dos imóveis*”.

**Releva destacar que a Seção Sindical utiliza sala do Campus do IFSP há mais de 30 (trinta) anos, evidenciando situação de fato que se encontra consolidada e que deve ser apreciada sob a ótica da segurança das relações jurídicas.**

Nesse viés, a questão posta à apreciação adquire, ainda, especial relevância quando apreciada sob o enfoque de que a CF, ao garantir a liberdade sindical, expressamente proíbe a interferência e a intervenção em sua organização:

**Art. 8º** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I. a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, **vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;**

Da leitura do dispositivo, percebe-se que o Estado deve garantir a liberdade sindical, sem, no entanto, interferir ou intervir no funcionamento de tais entidades.

A fim de melhor elucidar o conteúdo da norma, apropriado transcrever as lições de Otávio Pinto e Silva ao tratar a liberdade sindical:

(...) o Estado deve adotar uma postura de não intervenção, de modo que as autoridades públicas **se abstenham de adotar quaisquer medidas que possam limitar o direito de livre organização sindical ou entravar o seu exercício.**

(...) em razão da necessidade de se garantir a liberdade de administração, ganha relevância a previsão no ordenamento jurídico de mecanismos que impeçam os atos de ingerência do Estado ou dos empregadores nos sindicatos dos trabalhadores,

**evitando assim possíveis práticas desleais.** É o que a doutrina denomina de **proibição de atos antissindiciais** (...)

São classificados como antissindiciais quaisquer atos que venham a prejudicar indevidamente o titular de direitos sindicais, quando em exercício de atividade sindical.

**O sujeito prejudicado tanto pode ser um indivíduo quanto o próprio sindicato** (...)

**Quanto aos agentes, capazes de praticarem tais atos,** podem ser arrolados os empregadores e seus prepostos, as organizações de empregadores e **até mesmo o Estado (este, tanto no seu papel de empregador quanto no de autoridade administrativa).**

(...)

(SILVA, Otávio Pinto e. *Liberdade sindical*. In MASSONI, Túlio (org.); COLUMBU, Francesca (org.). *Sindicatos e autonomia privada coletiva: perspectivas contemporâneas*. São Paulo/SP, Almedina, 2018, p. 58/72)

(sem grifos no original)

Importante salientar que a Organização Internacional do Trabalho, há longa data, demonstra preocupação com a necessidade de repudiar os atos antissindiciais, garantindo desde sua Convenção n. 98<sup>15</sup> e 16<sup>16</sup> e, especificamente em relação aos “*trabalhadores da Administração Pública*”, em sua Convenção n. 151<sup>17</sup> a proteção contra atos de ingerência externa nas organizações sindicais:

**Art. 5º As organizações de trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de ingerência das autoridades públicas em sua formação, funcionamento e administração.**

No contexto do disposto no art. 8º, I, da CF e no art. 5º da Convenção n. 151 da OIT e em atenção aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, considerando-se que a Seção Sindical do SINASEFE faz uso de sala do Campus do IFSP por mais de 30 (trinta) anos, mostra-se **evidente que o entendimento manifestado no Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU, orientando, inclusive, pela desocupação do imóvel, não merece prosperar, eis que se configura como verdadeiro ato antissindical de interferência e de intervenção na entidade.**

Veja-se, por elucidativo, que Otávio Pinto e Silva prossegue sua lição mencionando a **necessidade de ampliação dos canais institucionais de atuação e de representação dos trabalhadores nos próprios**

<sup>15</sup> Originalmente promulgada pelo Decreto n. 33.196/53, atualmente consolidada na forma do art. 2º, VII, e do Anexo VII do Decreto n. 10.088/19.

<sup>16</sup> **Art. 2º** As organizações de trabalhadores e de empregadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos de ingerência de umas e outras, quer diretamente quer por meio de seus agentes ou membros, em sua formação, funcionamento e administração.

<sup>17</sup> Originalmente promulgada pelo Decreto n. 7.944/13, atualmente consolidada na forma do art. 2º, LXXVI, e do Anexo LXXVI do Decreto n. 10.088/19.

**locais de trabalho:**

É necessário **ampliar os canais institucionais de atuação** dos trabalhadores, **incrementando a sua representação** e participação no cotidiano empresarial, de maneira a tornar mais freqüentes as negociações **nos próprios locais de trabalho** e a democratizar a gestão.

(...)

Oscar Ermida Uriarte explica a proteção contra os atos antissindiciais como toda medida tendente a **evitar, reparar ou sancionar qualquer ato que prejudique indevidamente** o trabalhador ou **as organizações sindicais no exercício da atividade sindical**, ou ainda **qualquer ato que lhes neque injustificadamente as facilidades ou prerrogativas necessárias para o normal desenvolvimento da ação coletiva**.

(SILVA. *Op. cit.*, p. 70/73)

(sem grifos no original)

Resta claro que impor a desocupação do imóvel, ao argumento de ser descabida a cessão (a qual, frise-se, perdura por mais de 30 anos), é ato que prejudica indevidamente a Seção Sindical do IFSP do SINASEFE no exercício da atividade sindical, negando-lhe (e, a cabo, aos próprios servidores) facilidade necessária à sua atuação.

Frise-se, mais uma vez, as dimensões do município de São Paulo, de forma que se mostra razoável e adequado que o IFSP disponibilize área com o objetivo de viabilizar o exercício do direito constitucional à sindicalização dos servidores públicos a ele vinculados.

Portanto, é inequívoco que a postura do IFSP, além de impor tratamento discriminatório, visa a prejudicar a atuação da entidade sindical, além de restringir a filiação, a participação da categoria nas atividades sindicais, a participação dos dirigentes sindicais, o que causará ingerência e impacto direto na organização e no funcionamento da Seção Sindical do SINASEFE, em evidente afronta ao disposto no art. 8º, I, da CF e no art. 5º da Convenção n. 151 da OIT.

---

**7. Da violação ao princípio da razoabilidade de ordem de desocupação do imóvel em meio à pandemia**

---

Por fim, o Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU recomenda a notificação da entidade sindical “*para desocupação voluntária dos imóveis*”.

Deixa de considerar, contudo, o atual cenário sanitário vivenciado, caracterizado por uma pandemia em nível mundial, assim declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ocasionada pelo mais recente coronavírus (larga família de vírus) descoberto, o SARS-CoV-2, causador da doença infecciosa

COVID-19.

Maiores digressões acerca da forma e da vertiginosa disseminação do vírus, bem como dos impactos na saúde das pessoas infectadas e do crescimento do número de contaminados e de mortes são até mesmo desnecessárias, dados que tais aspectos são públicos e notórios, sendo amplamente divulgados pelos veículos de comunicação.

No atual cenário sanitário, jamais vivenciado na história humana, pretender a desocupação do local onde está sediada a Seção Sindical, expondo as pessoas que necessariamente deverão se envolver com tal atividade a grande risco de contaminação, beira até mesmo a irresponsabilidade.

Julio Cesar Sanchez, ao tecer considerações sobre a (im)possibilidade de despejos em época de pandemia, assim leciona:

Os possíveis cumprimentos de despejos na época de pandemia estão em regra sendo suspensos pelo judiciário com base no Princípio da dignidade da pessoa humana, previsto na Constituição Federal.

O fato da pandemia foi, é e será notório eternamente, dessa forma, segundo muitos magistrados **o cumprimento de sentença de despejo seria um atentado à saúde pública e que contraria as medidas que estão sendo aconselhadas nos âmbitos federal, estadual e municipal.**

(...)

**Assim, fato que as remoções também são um caso extremo de saúde pública diante da pandemia. O Poder Público não deve gastar energia nesse momento com reintegrações de posse, despejo, imissão na posse e outras decisões de restituição de imóveis.**

De acordo com todas as orientações sanitárias, o melhor modo de combater o avanço do novo coronavírus é permanecer em casa. Assim, **permitir a concretização de ordem de despejo contraria recomendações médicas.**

(SANCHEZ, Julio Cesar. Covid-19 e os reflexos no direito imobiliário e nos contratos imobiliários. Leme/SP, JH Mizuno, 2020, p. 34)

(sem grifos no original)

Importa lembrar, ainda, que vige no âmbito do direito administrativo o princípio da razoabilidade, que integra o direito constitucional, seja como inerente ao Estado Democrático de Direito ou como decorrência lógica do caráter substantivo da cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF). Ao limitar a discricionariedade administrativa, determina a coerência do sistema, e a sua falta gera vício de legalidade.

É inquestionável a existência de uma série de outras prioridades de ordem sanitária diante do cenário de pandemia, não sendo nem de

longe concebível que eventual desocupação da sede da Seção Sindical do IFSP do SINASEFE esteja elencada no topo dessa listagem.

Nas palavras de Edimur Ferreira de Faria, não se verifica que a dita desocupação, em meio à pandemia, configure “*conduta que melhor atenda à finalidade da lei e aos interesses públicos de acordo com a conveniência e a oportunidade*”<sup>18</sup>, denotando a falta de razoabilidade da conclusão tomada no Parecer n. 356/2021 CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU.

Portanto, em razão da vigência do princípio da razoabilidade, é evidente o descabimento da recomendação de notificação da entidade sindical “*para desocupação voluntária dos imóveis*”, diante do cenário sanitário atualmente vivenciado.

---

## **8. Conclusões**

---

Diante do exposto, não se verifica qualquer indício de ilegalidade na cessão de área pelo IFSP à Seção Sindical do IFSP do SINASEFE para fins de instalação de sua sede.

Aludida cessão de uso, ademais, configura hipótese de inexigibilidade de licitação, dada a impossibilidade de concorrência com o SINASEFE na representação dos servidores vinculados ao IFSP, em atenção ao princípio da unicidade sindical (art. 8, II, da CF).

O fato de o terreno onde está localizado o Campus de São Paulo do IFSP ser de propriedade do Município de São Paulo não impede a cessão da área, eis que visa à consecução dos objetivos do IFSP, sobretudo quando considerada a extensão territorial do município de São Paulo.

Ademais, tendo a cessão ocorrido há mais de 30 (trinta) anos, salutar que sejam observados o princípio da segurança jurídica e o disposto no art. 24 da LINDB, que veda a invalidação de situações plenamente constituídas.

Bem por isso, a recomendação de notificação da entidade sindical para desocupação do imóvel implica em interferência e em intervenção na organização sindical, o que é vedado pelo art. 8º, I, da CF.

Sob outro aspecto, tal recomendação atenta, ainda, contra o princípio da razoabilidade, dado o contexto sanitário atualmente vivenciado em razão da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

Por fim, na hipótese de eventual revisão da cessão, considerando o disposto nos arts. 21, parágrafo único, e 26 da LINDB, deverá ser firmado compromisso apontando solução proporcional, equânime, eficiente,

---

<sup>18</sup> FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte/MG, Del Rey, 2ª ed., 1999, p. 76.

compatível com os interesses gerais e que não acarrete perdas anormais ou excessivas aos sujeitos atingidos (IFSP, SINASEFE, docentes, técnico-administrativos e corpo discente da autarquia).

É o que temos a anotar.

Santa Maria/RS, 22 de junho de 2021.

*Luciana Inês Rambo*  
*OAB/RS n. 52.887*

*Valmir Floriano Vieira de Andrade*  
*OAB/DF n. 26.778*

*Jean Felipe Ibaldo Cantarelli da Silva*  
*OAB/RS n. 71.886*