



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA  
PROCURADOR  
AVENIDA SÃO SEBASTIÃO

**PARECER n. 00040/2024/PROC/PF/UFDPAR/PGF/AGU**

**NUP: 23855.004669/2024-09**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA - UFDPAR**

**ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Análise de minuta de Termo de Cessão de Uso Gratuito de Espaço Físico. Acordo entre UFDPAR e H2NH3 TECH LTDA (CAIS HUB). Viabilidade jurídica condicionada a ajustes. Observância dos requisitos legais.

## **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR) a esta Procuradoria Federal, solicitando análise e parecer acerca da minuta de Termo de Cessão de Uso Gratuito de Espaço Físico a ser celebrado entre a UFDPAR e a empresa H2NH3 TECH LTDA (CAIS HUB).
2. O processo, no que importa, veio instruído com as seguintes peças:
  - o a) Memorando nº 28/2024 - PROPOPI/UFDPAR, solicitando análise da minuta;
  - o b) Minuta do Termo de Cessão de Uso Gratuito de Espaço Físico.
3. Em síntese, a minuta propõe a cessão gratuita pela H2NH3 TECH LTDA (CAIS HUB) de uma sala medindo 9,06 m<sup>2</sup> para uso da UFDPAR, visando ao desenvolvimento das atividades da Incubadora da UFDPAR (Delta InCub).
4. É o relatório.

## **II. APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **II.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **II.2 Possibilidade Jurídica do Ajuste**

10. Inicialmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam nos autos do processo administrativo em epígrafe, não adentrando no mérito administrativo, cuja análise é de competência exclusiva da Administração.

11. A análise jurídica ora empreendida circunscreve-se aos aspectos legais da minuta contratual apresentada, com ênfase nos requisitos de validade do negócio jurídico administrativo e nas especificidades do instituto da cessão de uso de bem privado em favor da Administração Pública.

12. No entanto, é preciso pontuar que, a partir do objeto do ajuste, **trata-se de um típico comodato de imóvel.**

13. Esta modalidade contratual caracteriza-se como um empréstimo gratuito de coisas móveis ou imóveis não fungíveis, para uso durante certo prazo e posterior devolução da coisa emprestada, findo o prazo do empréstimo. O comodato se completa com a tradição do objeto.

14. Nos dizeres de Washington de Barros, comodato “*é contrato unilateral, gratuito, pelo qual alguém entrega a outrem coisa infungível, para ser usada temporariamente e depois restituída*”. Trata-se, portanto de um contrato, unilateral porque obriga tão-somente o comodatário; gratuito (“*Gratuitum debet esse commodatum*”) porque somente este é favorecido; real porque se realiza pela tradição, ou seja, entrega da coisa, e não-solene, pois a lei não exige forma especial para sua validade, podendo ser utilizada até a forma verbal. Quanto ao prazo pode ser determinado ou indeterminado. Quem entrega a coisa infungível é o comodante, quem a usa é o comodatário.

15. Incumbe destacar que, embora o contrato de comodato seja a título gratuito, não desobriga o comodatário de assumir obrigações específicas vinculadas à coisa, objeto do comodato, dentre elas, conservar a coisa recebida. Tal obrigação encontra previsão no artigo 582 do Código Civil de 2002, que determina ao comodatário a obrigação de conservar, como se sua própria fora, não podendo alugá-la, nem emprestá-la.

16. Pelo Código Civil, no instituto do comodato o comodante (dono/proprietário) cede ao comodatário (recebedor) a posse de um bem infungível. O comodato é um contrato unilateral, gratuito, cuja obrigação principal é a devolução do bem pelo comodatário nas mesmas condições ao final do prazo e cujo dever de manter e conservar a coisa é do comodatário (recebedor do bem). Vejamos o que dita o Código Civil pátrio:

LEI N. 10.406/2002 (Código Civil)  
CAPÍTULO VI  
Do Empréstimo

## Seção I

## Do Comodato

Art. 579. O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto.

Art. 580. Os tutores, curadores e em geral todos os administradores de bens alheios não poderão dar em comodato, sem autorização especial, os bens confiados à sua guarda.

Art. 581. Se o comodato não tiver prazo convencional, presumir-se-lhe-á o necessário para o uso concedido; não podendo o comodante, salvo necessidade imprevista e urgente, reconhecida pelo juiz, suspender o uso e gozo da coisa emprestada, antes de findo o prazo convencional, ou o que se determine pelo uso outorgado.

Art. 582. O comodatário é obrigado a conservar, como se sua própria fora, a coisa emprestada, não podendo usá-la senão de acordo com o contrato ou a natureza dela, sob pena de responder por perdas e danos. O comodatário constituído em mora, além de por ela responder, pagará, até restituí-la, o aluguel da coisa que for arbitrado pelo comodante.

Art. 583. Se, correndo risco o objeto do comodato juntamente com outros do comodatário, antepuser este a salvação dos seus abandonando o do comodante, responderá pelo dano ocorrido, ainda que se possa atribuir a caso fortuito, ou força maior.

Art. 584. O comodatário não poderá jamais recobrar do comodante as despesas feitas com o uso e gozo da coisa emprestada.

Art. 585. Se duas ou mais pessoas forem simultaneamente comodatárias de uma coisa, ficarão solidariamente responsáveis para com o comodante.

17. Questão importante a ser mencionada diz respeito aos contratos privados celebrados pela Administração Pública. Quando da realização de contratos com particulares, a Administração Pública deve adotar o regime de direito público, para assegurar as garantias deste tipo de relação. Contudo, não há na legislação regra que impeça a Administração de utilizar contratos eminentemente privados para atingir suas necessidades, observado as regras de direito privado.

18. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 13ª Edição, São Paulo, Atlas, 2001, p.237), leciona no sentido de que a Administração Pública pode realizar tanto os chamados “contratos administrativos” quanto os “contratos da Administração”. Os contratos administrativos seriam aqueles regidos pelo direito público e os contratos da Administração seriam aqueles regidos pelo direito privado, como, por exemplo, a compra e venda, doação, comodato, que seriam parcialmente derogados por normas de direito público.

19. Nesse sentido, a parte final do art. 89 da Lei nº 14.133/21, senão vejamos:

**Lei nº 14.133/21**

"Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."

20. No caso em tela, trata-se de cessão de uso gratuito de bem imóvel privado em favor da Administração Pública, sendo um típico contrato de comodato.

21. **Desse modo, como primeira recomendação, orienta-se a Administração a retificar a minuta, conferindo ao ajuste a natureza jurídica de comodato. Na qualificação das partes, por consequência, devem constar as designações COMODANTE E COMODATÁRIO, como a seguir:**

A H2NH3 TECH LTDA (CAIS HUB) com sede administrativa na cidade de Parnaíba (PI), na R. Simplicio Dias, 321 – Bairro Nossa Senhora do Carmo. Pessoa Jurídica, inscrita no CNPJ/MF nº 52.644.091/0001-00, neste ato, representada pela Sra. ANDREA AZEVEDO GUIMARÃES, brasileira, CPF nº 020.925.943-46 e do RG nº 2.637.609 SSP-PI, residente e domiciliado Rua Télius Ferraz, 42, Condomínio Roma, Casa 08, Bairro São Benedito – Parnaíba-PI, doravante denominada **COMODANTE**, e UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA, Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, inscrita no CGC/MF sob o Nº 33.519.114/0001-00, com sede na Av. São Sebastião, nº 2819 - Nossa Sra. de Fátima, Parnaíba - PI, 64202-020, na Cidade de Parnaíba-PI, doravante denominada UFDPAr, neste ato, representada pelo Reitor, Profº. Dr. JOÃO PAULO SALES MACEDO, brasileiro, professor universitário, residente e domiciliado em Parnaíba-PI, portador do RG nº 1605350 SSPPI, e CPF nº 632737643-68, doravante designado **COMODATÁRIA**, tendo em vista o que consta no Processo Administrativo nº xxxxxxxxxxxx e

em observância às disposições da Lei nº 14.133, de DE 1º DE ABRIL DE 2021 e da Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016, resolvem celebrar o presente Termo de Cessão, mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas.

## **II.2 Análise da Minuta do Termo de Cessão**

22. Quanto ao conteúdo da minuta apresentada, observa-se que estão presentes os elementos essenciais do negócio jurídico, quais sejam: partes, objeto, forma e prazo. Inclusive constam cláusulas que estabelecem as obrigações das partes, condições gerais, hipóteses de encerramento ou rescisão, possibilidade de repactuação e definição do foro competente.

Outrossim, em observância ao **princípio do equilíbrio contratual**, e ao postulado da **boa-fé objetiva**, previsto no art. 422 do Código Civil, recomenda-se a inserção de cláusula expressa no instrumento negocial que estabeleça, de forma inequívoca, a prerrogativa da COMODANTE de proceder à fiscalização sistemática e periódica quanto à utilização do espaço objeto da cessão, visando assim salvaguardar os interesses das partes contratantes e garantir a consecução da função social do contrato.

23. Quanto à formalização do ajuste, à luz da necessária motivação dos atos administrativos, nos termos do art. 2º, da 9.784/1999, recomenda-se que a escolha da empresa COMODANTE seja devidamente justificada nos autos, demonstrando a vantajosidade do acordo para o interesse público. É certo que, no caso em análise, o empréstimo de uso - COMODATO - está amparado em Acordo de Cooperação Técnica previamente firmado entre as partes (Processo nº 23855.002009/2024-79), o que permite justificar a realização do presente ajuste. Recomenda-se, contudo, que seja juntada aos autos cópia do referido acordo, bem como justificativa expressa quanto à escolha da empresa e à vantajosidade da contratação.

24. Por fim, cumpre ressaltar que o empréstimo gratuito, na modalidade comodato, não implica em dispêndio de recursos públicos, o que afasta a necessidade de comprovação de disponibilidade orçamentária. Contudo, é importante que a Administração avalie os custos indiretos decorrentes da utilização do espaço (como energia elétrica, água, etc.) e preveja a forma de custeio desses gastos, lançando tais informações nos autos.

25. Por fim, considerando a natureza de empréstimo do ajuste, recomenda-se a substituição do termo CESSÃO por COMODATO, CEDENTE E CESSIONÁRIO POR COMODANTE E COMODATÁRIO, respectivamente, e a substituição das referências à Lei 8.666/93 pela Lei 14.133/21.

## **III. CONCLUSÃO**

26. Sendo assim, opina-se pela viabilidade jurídica da celebração do Termo de Cessão de Uso Gratuito de Espaço Físico entre a UFDFPar e a empresa H2NH3 TECH LTDA (CAIS HUB), **desde que observadas as seguintes recomendações:**

- a) Incluir cláusula que preveja expressamente a possibilidade de fiscalização pela cedente quanto ao uso do espaço cedido;
- b) Juntar aos autos cópia do Acordo de Cooperação Técnica mencionado (Processo nº 23855.002009/2024-79);
- c) Incluir justificativa expressa quanto à escolha da empresa cedente e à vantajosidade da contratação para o interesse público;
- d) Avaliar e prever a forma de custeio dos gastos indiretos decorrentes da utilização do espaço (energia elétrica, água, etc.);
- e) Atender aos parágrafos 22 e 26 deste Parecer.

27. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.**

28. Remetam-se os autos ao Órgão Consulente.

Parnaíba, 29 de julho de 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
JOÃO VINÍCIUS BRITO DA SILVA  
Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855004669202409 e da chave de acesso ddfa61b8

---

Documento assinado eletronicamente por JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1569385860 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA. Data e Hora: 29-07-2024 09:41. Número de Série: 47791450424677589225189570988. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---