



**Destino(s):** - Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas - PROAP  
**C/C:** - Prefeitura Universitária - PU  
- Reitoria

**Assunto:** Denúncia sobre a cobrança de valores relacionados ao aluguel de utilização/cessão de espaço público sem o regular procedimento licitatório.

## **NOTA DE AUDITORIA Nº 15/2016**

1. Trata-se de denúncia encaminhada a AUDIN a qual relata a cobrança de valores relacionados ao aluguel de utilização/cessão de espaço público sem o regular procedimento licitatório por parte da Administração Pública. Precisamente, os documentos encaminhados, apontam a prestação de contas do Diretório Central dos Estudantes - DCE da Universidade Federal do ABC – UFABC, a qual indica o pagamento ao DCE, da quantia de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) sob a rubrica “Aluguel Cantina” no mês de abril de 2016, publicada na rede mundial de computadores.

2. O DCE, por meio da Resolução ConsUni nº 143, de 10 de outubro de 2014, foi reconhecido como “Entidade Estudantil” uma vez que foi dispensado de submeter-se ao processo de reconhecimento, assumindo, assim, a condição de entidade já regularmente reconhecida, conforme consta:

“(…)Art. 14. O Diretório Central dos Estudantes (DCE), Diretório Acadêmico Sigma (DA-Sigma) e a Associação de Pós-Graduandos (APG) estão dispensados do processo de reconhecimento disposto no Art. 3º da presente Resolução(…)”. [Grifos Adicionados].

3. O mesmo normativo ainda dispõe no Art. 7º que: “*as entidades representativas terão o direito a espaço físico, nas dependências na UFABC, na forma de, pelo menos uma sala para cada uma, de acordo com o âmbito de sua representatividade*”. E, o Art. 9º estabelece ainda que: “*Cada entidade que receber espaço físico fica responsável pela integridade desse espaço e de seu mobiliário e infraestrutura, conforme Termo de Permissão de Uso específico*”. [Grifos Adicionados].



4. Atendendo ao normativo supracitado, ao DCE foi permitido instalar-se em espaço designado pela UFABC, qual seja: espaço em frente a sala S-010-0, localizada no Piso Vermelho, do Bloco A, do Campus Santo André.

5. Todavia, a Resolução em questão não disciplina como os espaços que receberam permissão de uso específico poderão ser utilizados pelas Entidades Representativas. Ou seja, não foi definido e tampouco divulgado a toda a comunidade acadêmica quais as finalidades dos espaços, quais as atividades que serão permitidas, entre outros. O estabelecimento de tal regulação deveria estar disciplinado no Termo de Permissão de Uso específico, documento hábil para regular os direitos e deveres tanto do permissionário quanto da própria Administração Pública.

6. Neste ponto, relembramos a lição de Hely Lopes Meirelles, o qual define, à luz do Direito Administrativo, o que vem a ser o instituto da Permissão:

"(...)Permissão de uso é ato negocial unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, (...)conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.(...)" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 493.).

7. Foi realizada pesquisa prévia aos Boletins de Serviço da UFABC no intuito de localizar a publicação do Termo de Permissão de Uso específico para o DCE. Porém, não foi localizada a referida publicação. Assim, caso não haja um Termo de Permissão de Uso devidamente assinado e publicado em meio oficial, contendo os direitos e deveres, finalizadas e permissões acordadas entre a UFABC e o DCE, a Gestão estaria incorrendo em desconformidade quanto ao cumprimento da Resolução nº 143/2014 a qual disciplina a permissão de uso de espaço público mediante assinatura de termo, por parte da UFABC uma vez que teria permitido a ocupação do espaço sem documento hábil estabelecido em normativo próprio.

8. Ressalta-se que, para que seja superada a questão formal acima descrita, é necessário que o Termo de Permissão de Uso específico estabeleça as finalidades dos espaços, as atividades que serão permitidas, os direitos e deveres do permissionário bem como as prerrogativas que possui a Instituição, enquanto poder



público, ao permitir o uso do espaço público por entidades alheias à estrutura funcional do órgão.

9. Neste aspecto, cabe lembrar ainda que, mesmo que se reconheça a importância para a comunidade acadêmica de tais entidades, elas possuem CNPJ próprio, não se confundindo em momento algum com o CNPJ da UFABC. Assim, ao rigor da Lei, as entidades representativas são entidades particulares com fins privados.

10. No caso em tela, a denúncia versa acerca do estabelecimento e funcionamento de uma cantina localizada dentro do espaço objeto de permissão de uso específico conferido ao DCE, com a regular cobrança de taxa de aluguel pela Entidade Representativa, uma vez que se verifica, por meio das prestações de contas dessa entidade, a locação de tal espaço a pessoa identificada como [REDACTED] (ex-aluno da UFABC).

11. Caso não haja o Termo de Permissão de Uso específico devidamente assinado e publicado em meio oficial, a consequência seria a ausência de regulação por parte da UFABC quanto às atividades permitidas nos espaços transferidos a essas entidades. Porém, o que não confere o direito a essas entidades de se utilizarem do espaço público para executarem atividades lucrativas, nem mesmo, locarem, por conta e risco, metragem pertencente à administração pública para terceiros com a finalidade de exploração comercial.

12. Outro fator relevante é a observância ao princípio da isonomia, ante ao fato de que já há na UFABC, empresa que se submeteu a certame licitatório que tinha por objetivo a concessão a título oneroso de espaço público, nos Campi dessa Instituição, cuja finalidade é justamente o estabelecimento comercial de alimentos - Cantinas. Para tanto, teve que provar perante a administração a devida regularidade cadastral e fiscal, teve ainda que pleitear as licenças juntos aos órgãos de Vigilância Sanitária, recolher mensalmente à UFABC valor referente à exploração do espaço público, bem como, se sujeita a todo e qualquer tipo de fiscalização.

13. Assim, ressalta-se que toda e qualquer exploração de espaço público que enseje a finalidade lucrativa de particular deve ser submetida aos ditames da Lei nº 8.666/93 e legislação correlata, conforme segue:



“(…) 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:  
(…) § 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.(…)” – Lei 9.636/1998. [Grifos Adicionados].

14. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - também já proferiu jurisprudência. No Acórdão nº 1443/2006-Plenário, a determinação foi de que o órgão da administração pública em questão observasse, na concessão onerosa de uso de sua área para exploração comercial, que as licitações adotassem critérios de julgamento e os valores a serem pagos, no intuito de obter as condições mais vantajosas para a Administração:

“(…) nas futuras licitações destinadas à concessão onerosa de uso de área, instalações e equipamentos para exploração comercial (...), avalie a oportunidade e a conveniência de adotar critério de julgamento (...) dos serviços oferecidos, predefinindo no edital a quantidade exigida da contratada e os valores a serem pagos pelo uso do espaço público, a fim de obter condições mais vantajosas para a Administração Pública (...)” – Grifos Adicionados.

15. Tem-se ainda, mais especificamente ao tema de Diretório Acadêmico em Universidade Federal, determinação do Egrégio Tribunal de que:

“(…)8.4 - determinar à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul a adoção de medidas urgentes com vistas a corrigir as irregularidades a seguir indicadas e a impedir que tais situações venham a se repetir nos próximos exercícios:  
[...]

8.4.7 - cessão gratuita ao Diretório Central de Estudantes - DCE, por comodato, de área aproximada de 800m<sup>2</sup>, para exploração por aquela entidade estudantil, ocasionando perda de receita e contrariando os arts. 1º a 3º da Lei nº 8.666/93, arts. 89, 93 e 105 da Lei nº 4.320/64 e art. 37 da Constituição Federal; AC-0733-46/00-2 Sessão: 12/12/00 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro Valmir Campelo(...)”.

16. Assim, à luz das leis, normativos e jurisprudências acerca do tema de uso de área, seja para comercialização (de produtos e/ou serviços) ou outros fins diversos, é nítida a necessidade de observância dos princípios constitucionais da Administração Pública e da legislação específica que rege a matéria, além de afinar controles internos



eficazes e efetivos em toda a gestão no intuito de preservar a supremacia do interesse público e a vantajosidade à Administração.

17. **Portanto, qualquer pessoa, física ou jurídica, para que se utilize das dependências da UFABC para fins comerciais, seja de produtos e/ou de serviços, devem concorrer e vencer procedimento licitatório, devidamente instituído no âmbito da Universidade pelas áreas responsáveis por esses procedimentos, de modo a observar a legislação específica, fundamentando qual o interesse público e a vantajosidade da Administração nas atividades a serem exercidas.**

18. Diante do exposto, recomenda-se:

- a) Estabelecimento e regulação, em observância à legislação pertinente, quanto às finalidades da permissão do espaço público às Entidades Estudantis e Comunitárias, disciplinando também as atividades permitidas em cada espaço, os direitos e deveres assim com as prerrogativas da Administração Pública. Neste ponto, citamos como exemplo a Portaria Unicamp GR-140/1995, de 27/10/1995, além de recomendar que se verifique junto a outras instituições de ensino, as melhores práticas aplicadas no tema.
- b) Regularização da permissão dos espaços mediante assinatura e devida publicação em meios oficiais dos Termos de Permissão de Uso específico de todas as entidades representativas que já se encontram instaladas nas dependências da UFABC;
- c) Interrupção das atividades desenvolvidas por meio da locação irregular verificada quanto ao estabelecimento comercial objeto da denúncia que ensejou a presente análise.

Santo André, 25 de julho de 2016.

À consideração superior,

Patrícia Alves Moreira  
Administradora

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.

Adriana Maria Couto  
Gerente da Auditoria Interna.