



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900025003849

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO DETRAN-GO

ASSUNTO: PERMISSÃO DE USO

DESPACHO Nº 1110/2019 - GAB

EMENTA: USO DE IMÓVEL PÚBLICO ESTADUAL POR TERCEIROS. PERMISSÃO DE USO. ART. 39 DA LEI ESTADUAL Nº 17.928/2012. ASSOCIAÇÃO DE SERVIDORES. ENTIDADE ASSISTENCIAL DE RECONHECIDA IDONEIDADE. DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO. POSSIBILIDADE.

1. Trata-se de solicitação de permissão de uso de imóvel público estadual formulada pela ASDEG - Associação dos Servidores do DETRAN-GO e SINTRANGO - Sindicato dos Servidores do DETRAN-GO à Presidência do DETRAN-GO, tendo como objeto o imóvel situado na Avenida Atílio Correia Lima, nº 1305, Cidade Jardim, nesta Capital, já ocupado pelos requerentes desde 1982.

2. Foi proferido o **Parecer PPMA nº 72/2019** (SEI 7095581), entendendo que estaria ausente o **interesse público** do Estado firmar com as entidades interessadas a permissão de uso do imóvel em razão do julgamento de procedência da ação de reintegração de posse n. 0337158.80.2013.8.09.0051, manejada pelo DETRAN em face das interessadas, já transitada em julgado, cujo mandado de reintegração de posse só foi cumprido em 13/09/2018, diante da resistência na desocupação da área pública. Contudo, sugeriu que, antes de ser oportunizada a oitiva do DETRAN, da Secretaria de Estado da Segurança Pública, da Secretaria de Estado da Economia e da Secretaria de Estado da Administração, e de haver manifestação conclusiva quanto ao mérito do pedido, a Superintendência de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração providencie a juntada de certidão atualizada de inteiro teor do imóvel e realize vistoria na área para: *i*) certificar sobre o cumprimento da decisão judicial proferida na ação de reintegração de posse e atestar sobre quem vem exercendo a posse direta e indireta da área objeto da ação; e, *ii*) verificar o atual estado de conservação e utilização das edificações realizadas pelas associações de servidores.

3. O Procurador-Chefe da PPMA, por meio do **Despacho 2579/2019 PPMA** (SEI 7617258), submeteu o feito à apreciação deste Gabinete para apreciar a questão de fundo, qual seja, sobre a **possibilidade de outorga de permissão de uso de imóveis públicos estaduais a Associações**

de servidores com dispensa de chamamento público, por ser matéria recorrente nesta Casa e merecer, por isso, uma interpretação uniforme para toda a Administração Pública.

4. Pois bem. Os bens públicos podem ter seu uso privativo outorgado temporariamente, em caráter precário, a determinados particulares. A outorga sempre depende de ato administrativo formal e envolve um juízo discricionário por parte da Administração, que avaliará a conveniência e a oportunidade do deferimento do pedido.¹

5. Quanto à possibilidade de outorga de uso de bem público à **Associação de servidores**, tal qual tratado no processo em epígrafe, José dos Santos Carvalho Filho entende que a situação se enquadra na cessão de uso de bens públicos. Senão vejamos:

“Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade.

A grande diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem se fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário. O usual na Administração é a cessão de uso entre órgãos da mesma pessoa. Por exemplo: O Tribunal de Justiça cede o uso de determinada sala do prédio do foro para uso de órgão de inspetoria do Tribunal de Contas do mesmo estado. Ou o Secretário de Justiça cede o uso de uma de suas dependências para órgão da secretaria de Saúde.

A cessão de uso, entretanto, pode efetivar-se também entre órgãos de entidades públicas diversas. Exemplos: o Estado cede grupo de salas situados em prédio de uma de suas Secretarias para a União instalar um órgão do Ministério da Fazenda. Alguns autores limitam a cessão de uso às entidades públicas. Outros a admitem para entidades da Administração Indireta. Em nosso entender, porém, o uso pode ser cedido também, em certos casos especiais, a pessoas privadas, desde que desempenhem atividade não-lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade. Citamos, como exemplo, a cessão de uso de sala, situada em prédio público, que o Estado faz a uma associação de servidores. Ou a entidade beneficente de assistência social. Aliás, tais casos não são raros na Administração. o que nos parece importante é que tais casos sejam restritos a esse tipo de cessionários, impedindo-se que o benefício do uso seja carreado a pessoas com intuito lucrativo.

A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”. O prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos. Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente.

O fundamento básico da cessão de uso é a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesse coletivos. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem público.”²

6. Em se tratando de **imóveis de domínio da União**, a Lei Federal nº 9.636/98 (art. 20) e o Decreto Federal nº 3.725/2001 (artigos 12 e 13) tratam do assunto nos seguintes termos, respectivamente:

“LEI FEDERAL Nº 9.636/1998:

*Art. 20. 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 de **atividade de apoio**, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue.*

Parágrafo único. A cessão de que trata este artigo será formalizada pelo chefe da repartição,

estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel, desde que aprovada sua realização pelo Secretário-Geral da Presidência da República, respectivos Ministros de Estado ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo ou Judiciário, conforme for o caso, e tenham sido observadas as condições previstas no regulamento e os procedimentos licitatórios previstos em lei."

"DECRETO FEDERAL Nº 3.725/2001:

*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.

Art. 13. A cessão de que trata o artigo anterior será formalizada pelo chefe da repartição, estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel, desde que aprovada sua realização pelo Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, respectivos Ministros de Estado ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, conforme for o caso, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e as seguintes condições:

I - disponibilidade de espaço físico, de forma que não venha a prejudicar a atividade-fim da repartição;

II - inexistência de qualquer ônus para a União, sobretudo no que diz respeito aos empregados da cessionária;

III - compatibilidade de horário de funcionamento da cessionária com o horário de funcionamento do órgão cedente;

IV - obediência às normas relacionadas com o funcionamento da atividade e às normas de utilização do imóvel;

V - aprovação prévia do órgão cedente para realização de qualquer obra de adequação do espaço físico a ser utilizado pela cessionária;

VI - precariedade da cessão, que poderá ser revogada a qualquer tempo, havendo interesse do serviço público, independentemente de indenização;

VII - participação proporcional da cessionária no rateio das despesas com manutenção, conservação e vigilância do prédio;

VIII - quando destinada a empreendimento de fins lucrativos, a cessão deverá ser sempre onerosa e sempre que houver condições de competitividade deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei; e

IX - outras que venham a ser estabelecidas no termo de cessão, que será divulgado pela Secretaria do Patrimônio da União."

7. No **âmbito estadual**, a utilização de bens públicos por terceiros está normatizada no Capítulo VII da Lei Estadual nº 17.928/2012. Por oportuno, transcrevo os dispositivos correlatos:

"CAPÍTULO VII

Da Utilização de Bens Públicos por Terceiros

Art. 35. O uso de bens móveis e imóveis estaduais poderá ser outorgado mediante concessão, cessão, permissão ou autorização, conforme o caso, atendido o interesse público.

Art. 36. A concessão de direito real de uso será outorgada, na forma da legislação pertinente, mediante prévia autorização legislativa e concorrência, para transferir a terceiros, como direito real resolúvel, transmissível inter vivos ou causa mortis, por tempo certo e determinado, o uso gratuito ou remunerado de bem público imóvel, com específica destinação aos fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra exploração de interesse social, sob pena de reversão, no caso de desvirtuamento da finalidade contratual.

Parágrafo único. Independência de licitação a concessão de direito real de uso de bens imóveis estaduais:

I – quando outorgada a outro órgão ou entidade da administração pública;

II – quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, desde que previsto no ato da licitação e no contrato respectivo;

III – para os assentamentos urbanos da população de baixa renda em terras públicas estaduais não utilizadas ou subutilizadas, nos termos da Constituição do Estado;

IV – para a realização da política agrícola e fundiária estadual, nos termos e para os fins previstos na Constituição do Estado;

V – para entidades filantrópicas, com a finalidade da efetiva utilização vinculada a seus fins específicos.

Art. 37. A concessão de uso de bens públicos imóveis será outorgada em caráter gratuito ou mediante remuneração, sempre com imposição de encargos, com prazo determinado, e precedida de licitação, na modalidade adequada, conforme os limites de valores estabelecidos em Lei.

Parágrafo único. Independência de licitação a concessão de uso de bens, instalações e equipamentos públicos de qualquer natureza às organizações sociais para a execução da atividade de relevância pública objeto de transferência, mediante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 38. A cessão de uso de bens móveis ou imóveis pertencentes ao Estado far-se-á gratuitamente, ou em condições especiais, a entidade de sua administração indireta ou a outras pessoas jurídicas integrantes da administração pública, para que sejam por elas utilizados, sempre com predeterminação de prazo e, quando cabível, atribuição de encargos.

Art. 39. A permissão de uso de bens públicos estaduais será efetuada a título precário, por ato administrativo, em caráter gratuito ou mediante remuneração, sempre com imposição de encargos e após chamamento público dos interessados para seleção, dispensado este quando o permissionário for entidade filantrópica ou assistencial de reconhecida idoneidade.

Art. 40. A autorização de uso de bens públicos estaduais será feita, mediante remuneração ou com imposição de encargos, por ato administrativo e para atividades ou usos específicos e transitórios, a título precário, preservado o interesse público."

8. De se notar que, em se tratando de imóveis públicos estaduais, a **permissão de uso** é o instituto jurídico que contemplaria, *em tese*, a outorga de uso privativo de bens públicos a Associações de servidores. Ocorre que a lei estadual exige, na permissão de uso, chamamento público dos interessados para a seleção, dispensando-o apenas quando o permissionário for entidade filantrópica ou assistencial de reconhecida idoneidade.

9. De acordo com o seu Estatuto Social, a Associação dos Servidores do DETRAN-GO (ASDEG) é uma associação civil sem fins lucrativos com duração indeterminada e constituída para fins de coordenação e representação legal de todos os funcionários do Departamento Estadual de Trânsito de Goiás.

10. Outrossim, o Sindicato dos Trabalhadores de Trânsito do DETRAN-GO (SINTRANGO) é uma entidade jurídica de direito privado para fins não econômicos ou lucrativos, para defender e representar legalmente as categorias profissionais do DETRAN-GO (art. 1º do Estatuto Social do SINTRANGO).

11. O Código Civil contempla as seguintes categorias de pessoas jurídicas de direito privado: Associações, Sociedades, Fundações, Organizações Religiosas, Partidos Políticos e Empresas individuais de responsabilidade limitada (art. 44).

12. Como as “Associações de servidores” constituem-se sob a forma de “**Associação**”, definidas pelo Código Civil como “*união de pessoas que se organizam para fins não econômicos*” (art. 53), é inegável que o uso de imóveis públicos pode ser outorgado a estas pessoas privadas, que desempenham atividade não-lucrativa que visa beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade. O consentimento para a utilização do bem se fundamenta no **benefício coletivo** decorrente da atividade desempenhada pelo permissionário (ainda que restrito a certa categoria de servidores públicos).

13. Em regra, as Associações de servidores têm caráter “*assistencial*”, pois são constituídas justamente para prestar assistência ou auxílio a certa categoria de servidores, o que deve ser verificado no **Estatuto Social** da entidade. Se esta *entidade assistencial* for de reconhecida *idoneidade*, ou seja, publicamente bem reputada, o chamamento público dos interessados na permissão de uso do imóvel público pode ser dispensado, ao teor do art. 39 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

14. Em qualquer caso de outorga de uso de bem público a terceiros deve ser atendido o **interesse público**, conforme previsão contida no art. 35 da Lei Estadual nº 17.928/2012. Quanto ao presente feito, entendo que a questão relativa à retomada judicial da posse do imóvel não é, por si só, impeditiva da regularização da ocupação pelas “Associações de servidores” (ASDEG e SINTRANGO), já que a retomada da área se deu porque não havia autorização formal para ocupação da mesma. Sendo o DETRAN a entidade a quem foi transferida a posse e a cujos serviços foi afetada a utilização do imóvel, esta Autarquia é quem possui os elementos técnicos para se manifestar acerca do pedido de permissão de uso formulado pelas interessadas.

15. Em que pese a constatação retro, como a **gestão do patrimônio imobiliário do Estado** encontra-se à cargo da **Secretaria de Estado da Administração**, consoante art. 19, I, alíneas “a” a “c”, da Lei Estadual nº 20.491/2019, a derradeira palavra caberá ao órgão em questão, o qual, se encampar eventual manifestação positiva do DETRAN/GO, será o responsável pela confecção do termo de permissão de uso, sendo que neste caso deverá ocorrer a prévia desafetação da utilização pela Autarquia.

16. Outrossim, **acolho** a sugestão do Procurador-Chefe da PPMA no sentido de que, na permissão de uso de imóveis à Associações de servidores, efetive-se a transferência das despesas possíveis (fornecimento de energia, água, serviços de telefone, internet, *etc.*). Oriento que a permissão de uso seja norteadada, por analogia, pelas disposições contidas no art. 13 do Decreto Federal nº 3.725/2001, que estabelece, como uma das condições, *a participação proporcional da cessionária no rateio das despesas com manutenção, conservação e vigilância do prédio*.

17. Pelo exposto, **acolho parcialmente** o **Parecer PPMA nº 72/2019** (SEI 7095581), para orientar que a **Superintendência Central de Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração** providencie a juntada de certidão atualizada de inteiro teor do imóvel e realize vistoria na área para: *i*) certificar sobre o cumprimento da decisão judicial proferida na ação de reintegração de posse e atestar sobre quem vem exercendo a posse direta e indireta da área objeto da ação; e, *ii*) verificar o atual estado de conservação e utilização das edificações realizadas pelas associações de servidores. O fato de ter havido a retomada judicial da posse do imóvel pelo DETRAN não afasta, por si só, o interesse público na realização de permissão de uso do imóvel às associações de servidores interessadas.

18. Quanto a matéria submetida à orientação geral deste Gabinete pelo Procurador-

Chefe da PPMA, qual seja, sobre a possibilidade de outorga de permissão de uso de imóveis públicos à Associações de servidores com dispensa de chamamento público, oriento a Administração Pública estadual nos seguintes termos: 1) é possível, *em tese*, a dispensa de chamamento público para permissão de uso de imóveis públicos estaduais à Associações de servidores, desde que verificado o caráter “*assistencial*” da entidade nas disposições do seu Estatuto Social e mediante comprovação de sua “*idoneidade*”; 2) compete à Secretaria de Estado da Administração a gestão do patrimônio imobiliário do Estado, de forma que o órgão em tela detém a palavra final nos processos dessa natureza, sendo inclusive responsável pela confecção do instrumento jurídico; e; 3) o art. 13 do Decreto federal nº 3.725/2001 poderá nortear, por analogia, as permissões de uso a serem firmadas pelos órgãos estaduais em favor das respectivas associações de servidores.

19. Volvam-se os autos ao **Departamento Estadual de Trânsito, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia da PPMA**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada, aos **Procuradores Setoriais** da administração direta e indireta do Estado, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 11/07/2019, às 17:59, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **8044746** e o código CRC **07EAC395**.

ASSESSORIA DE GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900025003849



SEI 8044746