

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900015000752

INTERESSADO: INATIVA - CHEFIA DA CASA MILITAR

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 291/2020 - GAB

EMENTA: USO DE BENS PÚBLICOS ESTADUAIS POR PARTICULARES. DEPENDÊNCIAS DO PALÁCIO PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA. ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ADESG). INSTITUTO JURÍDICO ADEQUADO. PERMISSÃO DE USO. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO. ATRIBUIÇÃO DE ENCARGOS. ASSUNÇÃO DE DESPESAS MENSAIS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL. RESSARCIMENTO DE DESPESAS RELATIVAS AOS ÚLTIMOS CINCO ANOS. CONFECÇÃO DO INSTRUMENTO JURÍDICO PELA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE DE VIGÊNCIA DO TERMO POR PRAZO INDETERMINADO.

1. Trata-se de consulta oriunda da Secretaria de Estado-Chefe da Casa Militar, acerca da possibilidade legal de utilização do espaço físico e indicação do instrumento jurídico adequado para formalizar a outorga de uso de dependências do Palácio Pedro Ludovico Teixeira em favor da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública pelo Decreto Presidencial nº 36.359, de 21/10/54.

2. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Civil proferiu o **Despacho nº 243/2019 ADSET** (SEI 6678538), destacando a necessidade de esclarecimentos quanto a natureza do ajuste a ser firmado e manifestação quanto à conveniência e oportunidade pela Casa Militar, determinando uma melhor instrução do feito.

3. De outra banda, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Militar, por meio do **Parecer SECAMI-PROCSET nº 24/2019** (SEI 000010291446), proferiu orientação no sentido de que o instituto jurídico adequado para o ajuste pretendido seria a **autorização de uso** prevista no art. 40 da Lei Estadual nº 17.928/2012, cuja formalização deveria ser efetivada pela Secretaria de Estado da Casa Militar, com previsão de prazo indeterminado e custeio pela Associação das despesas decorrentes da utilização do espaço (interpretação analógica do art. 13, VII, do Decreto Federal nº 3.725/2001). Quanto ao custeio das despesas, sugeriu que, caso não haja a possibilidade de instalação individual dos serviços de energia elétrica, água, linha telefônica e internet, que seja realizado um cálculo proporcional pela Superintendência de Administração do PPLT e que, após esse cálculo, sejam estimados os custos em relação aos últimos 5 (cinco) anos, a fim de que haja o **ressarcimento** das despesas aos cofres públicos. Por outro lado, considerou inviável a outorga de uso dos **bens móveis públicos** pela instituição, haja vista a ausência de previsão legal. E, por fim, para conferir correta interpretação a ser dada a expressão “*imposição de encargos*” (art. 40 da Lei Estadual nº 17.928/2012), formulou o seguinte questionamento: *basta que a administração pública exija o pagamento das despesas mensais decorrentes da utilização do imóvel ou deve ser fixada uma obrigação de fazer (ou não fazer) a ser definida pela administração pública?*

4. Pois bem. O critério adotado pelo Código Civil para a **classificação dos bens públicos** é o da destinação ou afetação dos bens. Desta feita, os **bens de uso comum do povo** são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo. Como exemplifica a lei, são os rios, mares, praias, estradas, ruas e praças. Esses locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo. Os **bens de uso especial** são destinados ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, a exemplo dos imóveis em que estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra etc.), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos etc. Já os **bens públicos dominicais** não tem destinação pública definida, motivo pelo qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda. Pode-se exemplificar com as terras devolutas, os terrenos de marinha, os imóveis não utilizados pela Administração, os bens móveis que se tornem inservíveis (DI PIETRO, 2011).

5. Os bens públicos podem ter seu uso 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 (MAZZA, 2016).

6. Segundo Hely Lopes Meirelles (2002): “*Ninguém tem direito natural ao uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo 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 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”.

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." (g. n.)

8. De se notar que, em se tratando de bens públicos estaduais, a **permissão de uso** é o instituto jurídico que contemplaria, *em tese*, a outorga de uso privativo das dependências do Palácio Pedro Ludovico Teixeira à Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) e **não a autorização de uso**, dado o caráter de **transitoriedade do uso** deste último instituto¹. Ressalta-se, também, que a permissão de uso pode contemplar bens móveis e imóveis, ao teor do art. 35 da Lei Estadual nº 17.928/2012.

9. 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**.

10. No Estatuto Social da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (6397241) verifica-se que as suas *finalidades* são: difundir conceitos e estudos conjunturais relacionados com a Defesa, Segurança e o Desenvolvimento, com ênfase na Defesa Nacional, observados os métodos e pesquisas da ESG; desenvolver outras atividades de natureza cultural e educacional; preservar e projetar os valores morais, éticos e espirituais da nacionalidade brasileira; incentivar, cada vez mais, a amizade e solidariedade entre os seus membros. Desta forma, é possível que a Administração Pública identifique, no caso concreto, o caráter "*assistencial*" da Associação e, se esta *entidade assistencial* for de *reconhecida idoneidade*, ou seja, publicamente bem reputada (o que parece ser factível, haja vista que o Decreto Presidencial nº 36.359/1954 declarou a ADESG de utilidade pública), 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.

11. Todavia, 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.

12. Desta forma, para justificar o **interesse público** e mesmo o **caráter assistencial** da associação é preciso que seja apresentado **projeto específico**, com o mínimo de detalhamento².

13. Por outro lado, a **imposição de encargos**, que sempre deverá estar presente na **permissão de uso**, não se confunde com a mera exigência de **pagamento das despesas mensais decorrentes da utilização do imóvel**. Calha observar, neste ponto, a orientação vertida no **Despacho nº 1110/2019 GAB** (SEI 8044746), no sentido de que 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. Ainda quanto ao pagamento das despesas mensais, **acolho** a sugestão da Procuradoria Setorial da SECAMI no sentido de que, caso não haja a possibilidade de instalação individual dos serviços de energia elétrica, água, linha telefônica e internet, que a Superintendência de Administração do PPLT realize um *cálculo proporcional*, considerando o fluxo mensal de pessoas permanente e fixo no referido espaço.

14. Quanto à recomendação da Procuradoria Setorial da SECAMI de que, uma vez realizados os cálculos, sejam estimados os custos em relação aos últimos 5 (cinco) anos, a fim de que haja o devido **ressarcimento das despesas** aos cofres estaduais, entendo que o ressarcimento poderá ser buscado por outros meios que não a restituição por enriquecimento sem causa (por exemplo, impondo-se que o uso do espaço seja remunerado e não gratuito). Isso porque, o art. 886 do Código Civil adota a tese da natureza subsidiária da restituição fundada no enriquecimento sem causa³.

15. Embora a permissão de uso tenha **caráter precário**, podendo ser revogada a qualquer momento pela administração, a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente já proferiu orientação no sentido de que é conveniente que seja firmada com prazo determinado, ainda que prevista a prorrogação, com vistas a garantir maior segurança jurídica (**Parecer PPMA nº 325/2018** - SEI 5032865 e respectivo **Despacho nº 7595/2018 PPMA** - SEI 5252237, lavrados no processo 201800001001142). No entanto, considero necessário rever esse posicionamento, já que o caráter precário da permissão de uso é incompatível com o estabelecimento de prazo determinado para o ajuste, como muito bem ponderado pela Procuradoria Setorial da SECAMI (item 20, do **Parecer SECAMI - PROCSET nº 24/2020** - SEI 000010291446):

"...Carvalho Filho (2012), explicando o caráter precário do uso privativo dos bens público, acaba por apresentar pertinente ressalva acerca da possibilidade do dever indenizar, diante de revogação anterior a prazo estabelecido:

Dizer-se que o uso é precário tem o significado de admitir posição de prevalência para a Administração, de modo que, sobrevindo interesse público, possa ser revogado o instrumento jurídico que legitimou o uso. Essa revogação, como regra, não rende ensejo a qualquer indenização, mas pode ocorrer que seja devida pela Administração em casos especiais, como, por exemplo, a hipótese em que uma autorização de uso tenha sido conferida por tempo certo, e a Administração resolva revogá-la antes do termo final."

16. A previsão de **prazo indeterminado para a permissão de uso** evita que a Administração possa ser demandada judicialmente por particulares que pretendam indenização quando o uso do bem público tenha sido conferido por tempo certo e a Administração resolva revogá-lo antes do termo final.

17. Por fim, 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 a manifestação positiva da Secretaria de Estado da Casa Militar**, será o responsável pela confecção do termo de permissão de uso, contando com a colaboração da Casa Militar para definir se o uso dos bens será **gratuito ou remunerado**, a forma como será feito o **ressarcimento das despesas** relativas aos últimos cinco anos, e na **fixação dos encargos** a serem desincumbidos pela ADESG.

18. Pelo exposto, **aprovo parcialmente o Parecer SECAMI - PROCSET nº 24/2020** (SEI 000010291446), ao tempo em que oriento à **Secretaria de Estado da Casa Militar** que o instituto jurídico que contemplaria a outorga de uso dos bens em questão seria a **permissão de uso** (art. 39 da Lei Estadual nº 17.928/2012), sendo que, para justificar o interesse público e mesmo o caráter assistencial da associação é preciso que seja apresentado projeto específico, com o mínimo de detalhamento, definidos os encargos a serem suportados pela ADESG, e estabelecido se o uso do bem será gratuito ou remunerado, destacando que a permissão de uso pode englobar bens móveis e imóveis. O custeio de despesas mensais decorrentes da utilização do imóvel deve estar previsto no termo de permissão de uso, a ser confeccionado pela Secretaria de Estado da Administração, cujo prazo de vigência deverá ser por prazo indeterminado.

19. Orientada a matéria, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Militar, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, contudo, dê-se ciência desta orientação (instruída com cópia do **Parecer SECAMI - PROCSET nº 24/2020** e deste Despacho) ao **Procurador-Chefe da PPMA**, para que possa replicar para os demais integrantes da Especializada, às **Chefias das Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Vide Despacho nº 770/2019 GAB (7437168), proferido no Processo nº 201900036002866, em que se orientou pela adoção da “autorização de uso” na outorga de uso do Centro de Convenções de Anápolis em favor do Comitê da Indústria de Defesa e Segurança de Goiás (COMDEFESA) e da Associação Comercial e Industrial de Anápolis (ACIA), para a realização da I Feira da Indústria e Comércio de Anápolis - EXPO ANÁPOLIS, no período de 17 de junho a 03 de julho de 2019.

2 Neste sentido, verificar o processo nº 201800001001142, em que a Associação dos Funcionários do Fisco do Estado de Goiás - AFFEGO, associação civil para fins não econômicos, requereu a "cessão de uso, pelo período máximo previsto na legislação vigente", do imóvel onde está edificado e em funcionamento o Clube Petrônio de Carvalho. Neste feito, a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente orientou que fosse apresentado projeto específico de interesse social, para atender a população local, com projetos de desporto, lazer e cultura, detalhando-se as condições, dada a excepcionalidade do ajuste (Parecer PPMA nº 325/2019 - SEI 5032865 e respectivo Despacho 7595/2019 - SEI 5252237).

3. "Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 05/03/2020, às 14:39, 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 **000011853779** e o código CRC **13A37963**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:
Processo nº 201900015000752

SEI 000011853779