

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900006004434

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE APARECIDA DE GOIANIA

ASSUNTO: CESSÃO DE USO

**DESPACHO Nº 292/2020 - GAB**

EMENTA: CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO ESTADUAL. MUNICIPALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENSINO. NÃO CONFIGURADA DESAFETAÇÃO. COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. REVISÃO PARCIAL DO DESPACHO Nº 1838/2019 GAB.

1. Versam os autos sobre a cessão de uso de bens móveis e imóvel do Estado de Goiás para o Município

de Aparecida de Goiânia, **no âmbito da municipalização do ensino**, sendo que o bem imóvel é o prédio que abrigava as instalações do Colégio Estadual Rogério Bonifácio, localizado naquela Municipalidade, e os bens móveis são aqueles que guarneciam a unidade escolar estadual.

2. Diante da orientação geral proferida por esta Procuradoria-Geral do Estado, consubstanciada no **Despacho nº 1838/2019 GAB** (SEI 000010291068), no sentido de que a desafetação de imóvel público estadual do uso de órgão ou entidade estadual devolve a administração do bem à Secretaria de Estado de Administração (SEAD), na forma do art. 19, I, 'b', da Lei Estadual nº 20.491/2019, atraindo a competência desta Pasta para firmar os referidos Termos de Cessão de Uso, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Educação pronunciou-se através do **Parecer ADSET nº 10/2020** (SEI 000011624948), entendendo que, no âmbito da municipalização de ensino, não haveria desafetação do bem público, já que permaneceria a sua destinação ao serviço público de ensino, ainda que vinculado ao ente público municipal, o que atrairia a competência da Secretaria de Estado de Educação para celebração dos Termos de Cessão de Uso, nesses casos.

3. Pontuou, ainda, que é de interesse da SEDUC que os Municípios assumam todas as turmas do ensino fundamental de primeira fase; que a cessão de uso dos bens móveis e do bem imóvel, entre outras, é medida que visa auxiliar o ente municipal para que ofereça instalações adequadas ao desenvolvimento das atividades educacionais; e que a gestão dos bens imóveis pela SEDUC, nos casos de municipalização, tende a facilitar a adesão dos Municípios ao **programa de Cooperação** para transferência das turmas de primeira fase do ensino fundamental.

4. Desta forma, submeteu o opinativo à apreciação deste Gabinete.

5. Os fundamentos jurídicos trazidos pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Educação, através do **Parecer ADSET nº 10/2020** (SEI 000011624948), autorizam a revisão parcial do entendimento sufragado no **Despacho nº 1838/2019 GAB** (SEI 000010291068), conforme passo a expor.

6. Segundo leciona Flávio Tartuce<sup>1</sup>:

*“Bens de uso especial (art. 99, II, do CC) – São os edifícios e terrenos utilizados pelo próprio Estado para a execução de serviço público especial, havendo uma destinação especial, denominada afetação. São bens de uso especial os prédios e as repartições públicas”.*

7. E, segundo o art. 100 do Código Civil, os **bens públicos de uso especial** são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. É dizer, enquanto permanecer afetado ao serviço público ao qual destinado, o bem de uso especial carrega a tarja da inalienabilidade, cuja característica somente pode ser perdida pelo fenômeno da desafetação, nos termos das regras do Direito Administrativo.

8. De acordo com a doutrina administrativista, no que se refere aos bens de uso especial, a afetação é a sua destinação a determinada e específica utilização relativa a um serviço público ou a uma repartição administrativa gerencial, ao passo que a desafetação é o inverso, ou seja, sua retirada do destino ao qual ele estava proposto.

9. O bem público de uso especial, enquanto afetado ao serviço público ao qual fora destinado, permanecerá totalmente fora do *comércio jurídico de direito privado*. Todavia, sua disponibilização poderá ser feita por meio de institutos publicísticos, nos estritos limites fixados em lei, consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>:

*“No entanto, é possível a alienação por meio de institutos publicísticos. Dizer que um bem está fora do comércio jurídico significa excluí-lo do comércio jurídico de direito privado, mas não do comércio jurídico de direito público, caso contrário ficaria a Administração impedida de extrair dos bens do domínio público toda a sua potencialidade de utilização, em consonância com a função social que é inerente à própria natureza da propriedade pública. (...)”*

*Isto quer dizer que os bens de uso comum e de uso especial, enquanto mantiverem essa natureza, podem ser objeto de alienação de uma entidade pública para outra, segundo normas de direito público. Essa transferência se dá normalmente por lei. Se perderem essa natureza, pela desafetação, tornam-se disponíveis pelos métodos do direito privado.”*

10. A disponibilidade de bem público de uso especial, através do que Di Pietro chamou de *comércio jurídico de direito público*, somente pode ser feita para atividade necessária e relativa ao próprio serviço público ao qual estiver afetado.

11. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Educação afirma que, no âmbito da municipalização do ensino, sequer ocorre descontinuidade do uso destinado ao serviço público de ensino, **não havendo que se falar na assunção da condição de bem público dominical**, o que justifica, por consequência, a competência da própria Secretaria de Estado da Educação para firmar as referidas cessões de uso.

12. Embora a Constituição Federal não se refira a expressão **municipalização**, a mesma assegura o **regime de colaboração entre os entes**, como um instrumento para organização dos sistemas educacionais e de garantia de universalização do ensino obrigatório. Dispõe a CF/88:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*VI – manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;*

[...]

*Art. 211. A União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:*

[...]

*§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.*

*§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.*

*§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalidade do ensino obrigatório."*

13. Em relação à educação, a Constituição (art. 211, §§ 2º e 3º) atribui ao Município a competência e a obrigação de atuar prioritariamente nos níveis da educação infantil e do ensino fundamental, enquanto que, ao Estado, foi determinada a responsabilidade de atuação no ensino fundamental e no ensino médio.

14. No que diz respeito ao **ensino fundamental** foi prevista a **atuação concorrente** de Estados e Municípios, muito embora tenha ficado a cargo destes a atuação prioritária nesse nível da educação básica.

15. Não obstante a **competência concorrente** determinada para o **ensino fundamental** e a definição da área de atuação prioritária dos Municípios, a Constituição Federal previu a **cooperação** específica entre os entes federativos, com vistas à universalização do ensino obrigatório.

16. De outra banda, dispõe a Lei Federal nº 11.494/2007, no seu art. 18, sobre a possibilidade de Estados e Municípios celebrarem **convênios** para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

17. Nessa senda, a **municipalização** pode ser definida como<sup>3</sup>:

*“(...) o processo de transferência dos serviços públicos de educação, que são originariamente de responsabilidade do Estado, para o Município. O que tem ocorrido na maioria das vezes é a transferência dos serviços de educação relativos ao ensino fundamental, situação que tem sido denominada como “municipalização do ensino fundamental”.*

*Em outras palavras, é um processo pelo qual o Estado transfere ao Município a execução das atividades de ensino de uma ou mais escolas, ou mesmo de uma etapa da educação escolar, como é o caso do ensino fundamental. Efetivando-se essa*

transferência, a Administração Municipal passa a executar a atividade educacional que antes era desenvolvida pelo ente Estadual.”

18. A palavra é utilizada, portanto, para identificar o conjunto de atos pelo qual o Estado transfere ao Município as atividades educacionais de sua competência ou, ainda, para definir o pacto de colaboração que fazem os entes, com a finalidade de assegurar o desenvolvimento de determinadas atividades de ensino.

19. No âmbito estadual é importante trazer à lume o que dispõe a Lei Complementar Estadual nº 26/1998, ao tratar da “*organização da educação estadual*”:

*"Art. 5º - O Estado e os municípios organizarão, em **regime de colaboração**, os respectivos sistemas de educação.*

*Parágrafo único - Caberá ao Estado, através da Secretaria Estadual de Educação, a coordenação da política estadual de educação; e aos Municípios, por intermédio das Secretarias de Educação, a política municipal.*

*Art. 6º - A articulação e a coordenação do Plano Estadual de Educação são exercidas pela Secretaria Estadual de Educação, como órgão executivo e de coordenação, pelo Conselho Estadual de Educação como órgão normativo, e pelo Fórum Estadual de Educação como instância de consulta e de articulação com a sociedade.*

*Art. 7º - O Estado de Goiás, **através da Secretaria Estadual da Educação**, tem a incumbência de:*

*I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições do seu sistema de educação;*

*II - estruturar o seu sistema de educação em forma de:*

*a) instituições de ensino mantidas pelo Poder Público Estadual;*

*b) instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal;*

*c) instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;*

*d) órgãos de educação estadual.*

***III - definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta de ensino fundamental, sendo opcional aos municípios integrarem-se ao sistema estadual de educação ou comporem com ele um sistema único.***

*Parágrafo único. O Sistema Estadual de Educação Superior compreende as instituições de educação superior mantidas pelo Estado e pelos Municípios.*

*Art. 8º - Os municípios podem organizar-se em sistemas próprios de educação, seguindo o que estabelecem os artigos 11 e 18 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996:*

*I - é permitido aos municípios agruparem-se em sistemas integrados de educação de maneira a organizarem e manterem sistemas de ensino fundamental;*

*II - os municípios devem manifestar sua opção aos órgãos responsáveis pela gestão e normatização do ensino no Estado;*

*III - os sistemas municipais de educação organizarão, na forma da lei, Conselhos Municipais de Educação que exercerão funções normativas do sistema, baixando normas complementares a fim de atender às especificidades e diversidades locais."*

20. Nesse contexto, vindo o Município a celebrar convênio para a assunção de escolas do Estado, é da essência do ajuste que seja imitado na posse dos bens respectivos, sendo forçoso reconhecer que, nos casos de municipalização, não há desafetação do uso dos bens móveis e imóveis do serviço público estadual de ensino, mormente considerando que o Município estará assumindo uma responsabilidade que originariamente era do Estado.

21. Dessa forma, **acolho o Parecer ADSET nº 10/2020** (SEI 000011624948), de forma a orientar que, no âmbito da municipalização, não há desafetação dos bens móveis e imóveis do serviço público estadual de ensino, mantendo a condição de bens públicos de uso especial, o que autoriza que as cessões de uso sejam realizadas diretamente pela Secretaria de Estado da Educação.

22. Orientada a matéria, restituam-se os autos à **Secretaria de Estado da Educação, 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, à **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração**, bem como à Chefia do **CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB e, por fim, ao **DDL/PGE**, para anotar que o presente Despacho importa na revisão parcial do **Despacho nº 1838/2019** (SEI 000010291068), mais precisamente no que atine à municipalização do ensino.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 Flávio Tartuce. Manual de direito civil: volume único. 3ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 175.*

*2 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 25º Ed. – São Paulo: Atlas, 2012, p. 740.*

*3 Patrícia Collat Bento Feijó. A municipalização do ensino. Considerações quanto aos aspectos legais e*

administrativos que envolvem o procedimento. Disponível em:

<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1871/a-municipalizacao-ensino-consideracoes-quanto-aos-aspectos-legais-administra-tivos-envolvem-procedimento>

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

---



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 17/03/2020, às 10:24, 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?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador 000011854011 e o código CRC B4F806C2.

---

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 201900006004434

SEI 000011854011