

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100010001652

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: PERMISSÃO DE USO.

DESPACHO Nº 559/2021 - GAB

EMENTA: PERMISSÃO DE USO DE BEM MÓVEL. BEM PÚBLICO ADQUIRIDO COM RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES. UTILIZAÇÃO ATRELADA AO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. PERMISSIONÁRIA SEM ATUAÇÃO NO ÂMBITO DO SUS. APROVA PARECER PROCSET nº 226/2021. RESSALVAS: DESNECESSIDADE DE NOVO ATO PARA FORMALIZAR A DESAFETAÇÃO DO BEM MÓVEL E DE COMUNICAÇÃO À SEAD ACERCA DA OUTORGA DE USO DO BEM. ORIENTA PELA APLICAÇÃO DA IN SEAD Nº 12/2018 E PELA ADOÇÃO DE TERMO-MODELO DE PERMISSÃO DE USO DE BEM MÓVEL.

1. Trata-se de solicitação (000017779756) formulada pela LABREGO - Liga de Amadores Brasileiros de Radioemissão, de 'cessão de uso' de veículo automotor utilitário, tipo pick-up, Mitsubishi, L-200, placa KET-8238, "que se encontra parado no pátio do Patrimônio, com o motor fundido, com várias avarias e pneus ruins", cuja reparação, em caso de cessão, seria realizada pela própria associação pleiteante, alegando que a motivação do pleito é a necessidade de instalação e manutenção de equipamentos de comunicação, que podem ocorrer em locais de difícil acesso.

2. Mediante **Despacho CGF/GAAL nº 14/2021** (000018073502), a Coordenação da Gestão de Frotas da Secretaria de Estado da Saúde - SES informou que o bem em questão "encontra-se realmente disponível, parado no pátio do Patrimônio, com todas as avarias aludidas no documento de solicitação, quais sejam: motor fundido, avarias na lataria e pneus ruins". Ainda, manifestou não se opor à referida solicitação, devendo o solicitante receber o **bem móvel** "no estado em que se encontra", arcando com "quaisquer débitos existentes no veículo, bem como reparando quaisquer danos e itens necessários para circulação do veículo de acordo com a legislação de trânsito vigente", e anexou o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (000018242383).

3. Dando regular prosseguimento ao feito, o Secretário de Estado da Saúde, via **Despacho nº 572/2021-GAB** (000018465928), considerando a anuência da Superintendência de Gestão

Integrada, também se manifestou favoravelmente ao pleito, autorizando, “na forma da lei, a disponibilização, por meio de Termo de Cessão de Uso, do veículo automotor, Mitsubishi L-200, placa KET-8228, à Liga de Amadores Brasileiros de Radioemissão - Labrego”.

4. Foram juntados aos autos os **documentos da associação** (Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, Ata de Assembléia Geral Extraordinária para atualização de quadro social e eleição da Diretoria Executiva da LABREGO, documentos pessoais do Presidente e Estatuto Social da Associação - 000018527992), bem como o **Termo de Permissão de Uso nº 2/2021-SES** (000018565923), a ser celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde, e a Liga de Amadores Brasileiros de Radioemissão - LABREGO, já assinado pelo Secretário da Pasta e pelo representante legal da entidade, tendo por objeto a permissão de uso do veículo em questão.

5. Por sua vez, a Procuradoria Setorial da SES proferiu o **Parecer PROCSET nº 226/2021** (000018858787), expondo acurada análise sobre o tema.

6. Como mencionado no opinativo, o **bem móvel** em testilha pertence ao Fundo Estadual de Saúde - FES e foi afetado à Secretaria de Estado da Saúde, conforme se infere da análise do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos. Sendo que os bens móveis adquiridos pelo FES, destinados ao SUS, deverão ser utilizados somente para os serviços públicos de saúde, conforme preceituado pelos arts. 3º e 4º da Lei estadual nº 17.797/2012¹, que institui o Fundo Estadual de Saúde (FES), por meio de reestruturação do Fundo Especial de Saúde (FUNESA), e dá outras providências.

7. Nesse sentido, concluiu se tratar de **bem de destinação especial**, tendo a Procuradoria Setorial se encarregado de apresentar as definições de bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, aduzindo que “*enquanto os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei; os bens de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Isto é, enquanto permanecerem afetados ao serviço público ao qual destinados, os bens de uso especial e os de uso comum têm como traço caracterizador a impossibilidade de alienação, o que somente é afastado pelo fenômeno da desafetação*”.

8. Aludiu ao **Despacho GAB nº 292/2020-PGE**, que menciona que os bens públicos afetados estão excluídos do comércio jurídico de direito privado, mas não do de direito público.

9. Aduziu que “*a ausência de utilização do veículo automotor, por si só, ainda que em razão das “avarias” nele identificadas, não se afigura suficiente, em princípio, para retirar a qualidade de bem de uso especial, da qual, supõe-se, é gravado este veículo. Entretanto, uma vez demonstrado que o comprometimento funcional do bem acarreta em seu “pericimento, esgotamento ou descaracterização”, ainda que não se tenha a desvinculação jurídica resultante de usos e costumes do povo ou de agentes públicos, restará verificado o desaparecimento da afetação originária que então acompanhava o bem, possibilitando, com isso, a sua disponibilização a terceiros.*”

10. Não sendo este o caso, subsistindo a afetação originária do bem, prevaleceria a sua condição de bem de uso especial (art. 99, II, CC). Dessa forma, em sendo o automóvel adquirido com recursos do FES, a sua utilização estaria atrelada às finalidades públicas correlatas à Secretaria de Estado da Saúde, de forma que a disponibilização do bem móvel somente seria admissível se, além de necessária, fosse relativa ao próprio serviço público ao qual afetado o bem.

11. Todavia, no presente caso, o pleiteante busca a utilização do veículo, a fim de “*suprir suas próprias necessidades*”, logo, somente seria possível a disponibilização do bem ao particular mediante a sua prévia **desafetação**. Quanto à **forma de desafetação do bem**, a Procuradoria Setorial afirmou que, “*de acordo com o art. 3º, caput, da Lei Estadual nº 17.797/2012, a afetação do bem público adquirido com recursos do FES ocorre pela aquisição. Trata-se, pois, de ato jurídico de natureza administrativa implícito, a ensejar, ao menos em tese, a inaplicabilidade do princípio da simetria, à falta de ato juridicamente equivalente para fins de desafetação, razão pela qual, à luz do princípio da razoabilidade, infere-se que a sua formalização possa ser equacionada por ato próprio do titular da Pasta a qual o bem se encontra afetado, porquanto diretamente responsável pela gestão do bem*”.

12. Afirmou se tratar o caso de **Permissão de Uso**, e não de Cessão de Uso, conforme previsão do art. 39 da Lei estadual nº 17.928/2012, segundo o qual “*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*”.

13. Quanto à **autorização governamental** para firmar o Termo de permissão de uso, exigida pelo art. 47, *caput*, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, mencionou que foi delegada, por meio do Decreto estadual nº 7.695/2012, aos Secretários de Estado e aos dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas, quando os bens, cujo uso for cedido para outro órgão ou entidade pública ou permitido para o particular, não ultrapassarem a quantia de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e, quando exceder esse valor, caberá ao titular da Secretaria de Estado da Administração a emissão daquela, com fulcro no art. 1º do Decreto estadual nº 9.429/2019, mencionando o **Despacho GAB nº 111/2021-PGE**. Concluiu que, na situação em exame, em virtude da natureza do bem, deduz-se que o seu valor se insere na alçada da autorização a cargo do Secretário de Estado da Saúde, na esteira da competência delegada pelo Decreto estadual nº 7.695/2012 – o que deverá ser objeto de confirmação pelo setor competente –, razão pela qual a manifestação substanciada no **Despacho nº 572/2021-GAB** (000018465928), poderá se mostrar representativa do consentimento da Administração.

14. Acenou pela possibilidade de se depreender que a certidão de reconhecimento de entidade beneficente de assistência social, nos moldes dos arts. 1º e 21, I, da Lei nº 12.101/2009, enseja o reconhecimento da qualidade de entidade filantrópica, para fins do art. 39 da Lei estadual nº 17.928/2012. Ressaltou, também, que, conforme análise do Estatuto Social da LABREGO, esta entidade pode ser identificada como “*sem fins lucrativos*” e “*filantrópica*”. Contudo, caberia à autoridade administrativa, em exame às atividades desempenhadas pela entidade, uma vez reconhecido o seu caráter assistencial e idoneidade (ou seja, boa reputação pública), manifestar-se sobre a dispensa de Chamamento Público, com fulcro no art. 39 da Lei estadual nº 17.928/2012, ocasião em que deverá ser explanada, com relação ao ato de permissão, a sua compatibilidade com o interesse público, o benefício à coletividade e a conveniência e oportunidade do trespasse em caráter privativo do uso do bem público ao particular.

15. Defendeu a inaplicabilidade ao caso dos arts. 33 e 34 da Lei estadual nº 17.928/2012, que estabelecem os elementos para a instrução dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, uma vez que aos atos administrativos de permissão de uso, caracterizados pela discricionariedade e precariedade, não se estenderia o rigor formal típico dos procedimentos que excepcionam o imperativo geral da obrigatoriedade de licitar, preconizado no art. 37, XXI, da Constituição Federal, sob pena de que sejam criados embaraços à consecução da pretensão administrativa, com exigências habilitatórias – inclusive de cunho fiscal –, sem expressa previsão legal, que, em tese, não se afiguram indispensáveis ao uso adequado do bem público ou ao cumprimento dos encargos que lhe são inerentes.

16. Não obstante, em observância a Lei estadual nº 17.928/2012, seguindo os elementos necessários à instrução processual, e compulsados os documentos juntados pelo permissionário, identificou a necessidade de “ser juntado documento oficial apto a comprovar que o ato constitutivo/estatuto social apresentado é o último registrado, assim como o comprovante de endereço.”

17. Conforme **Despacho GAB nº 291/2020-PGE**, apontou a necessidade de "projeto específico, com o mínimo de detalhamento", de modo a demonstrar o **interesse público** e o **caráter assistencial** da associação (art. 35 da Lei estadual nº 17.928/2012), ressaltando que, apesar do caso tratado no despacho em questão ser referente a bem imóvel, entende pela aplicação analógica também aos casos de outorgas de uso de **bens móveis**.

18. Quanto ao **estabelecimento de prazo** da Permissão de Uso, citou o **Despacho GAB nº 291/2020-PGE**, também a ser aplicado para os bens móveis, podendo ser estabelecido o **prazo indeterminado** para a permissão, visto que é instituto dotado de precariedade, podendo ser revogado a qualquer tempo, mediante conveniência e oportunidade da Administração Pública, sempre de modo a atender à supremacia do interesse público sobre o privado.

19. Invocando o art. 19, I, "d", da Lei estadual nº 20.491/2019, a Procuradoria Setorial apontou a **necessidade de comunicação das autorizações, permissões e concessões de uso de bens móveis à Secretaria de Estado da Administração**.

20. Apresentou **minuta de Termo de Permissão de Uso** (000019046407), para fins de adoção de termo-modelo com as cláusulas mínimas necessárias à regularidade do ato.

21. Em arremate, e prejudicialmente à análise do mérito do feito e eventual conferência de eficácia ao Termo de Permissão de Uso nº 2/2021 - SES (000018565923), a Procuradoria Setorial da SES opinou nos seguintes termos:

“i) Uma vez demonstrado que as avarias verificadas no bem móvel, objeto da pretendida outorga de uso, resulta em comprometimento funcional consistente em "pericimento, esgotamento ou descaracterização", restará verificado o desaparecimento da afetação originária que então acompanhava o bem, possibilitando, com isso, a sua disponibilização a terceiros (item 2.10);

ii) Em não se tratando de bem inservível, e confirmando-se ter sido adquirido diretamente com recursos do Fundo Estadual de Saúde, a sua disponibilização ao particular dependerá da formalização da desafetação, mediante ato do Secretário de Estado da Saúde (itens 2.11 ao 2.20);

iii) A desafetação constitui-se em meio hábil a viabilizar a outorga de uso – mediante, v.g., concessão, cessão, permissão ou autorização – de bens públicos estaduais adquiridos com recursos do Fundo Estadual de Saúde, em favor de terceiros, independente da vinculação das suas atividades às ações e serviços de saúde (e, por consequência, às atividades da SES e/ou do FES), desde que demonstrado o interesse público correlato à medida;

iv) A justificativa do interesse público e do caráter assistencial da associação no caso dos termos de permissão de uso de bens móveis depende da apresentação de projeto específico, com o mínimo de detalhamento, por aplicação da orientação consubstanciada no Despacho nº 291/2020 – GAB (Processo nº 201900015000752) (itens 2.35 e 2.36);

v) A apresentação da certidão de reconhecimento de entidade beneficente de assistência social, nos moldes do art. 1º e 21, inc. I, da Lei 12.101/2009, enseja o reconhecimento da qualidade de entidade filantrópica para fins do art. 39 da Lei Estadual nº 17.928/2012 (item 2.30);

vi) As exigências previstas nos arts. 33 e 34 da Lei Estadual nº 17.928/2012, relativas à instrução dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, não se aplicam à dispensa de chamamento público de

que trata o art. 39 da Lei Estadual nº 17.928/2012 (item 2.33);

vii) A vigência dos Termos de Permissão de Uso de bens móveis pode ser fixado por prazo indeterminado, por aplicação do Despacho nº 291/2020 – GAB (Processo nº 201900015000752) (itens 2.37 e 2.38);

viii) Na outorga de uso – mediante, v.g., concessão, cessão, permissão ou autorização – de bens públicos estaduais móveis, é recomendável a submissão do feito à Secretaria de Estado da Administração, tendo em vista a generalidade da previsão constante no art. 19, inc, I, "d", da Lei Estadual nº 20.491/2019 (item 2.39).

22. Ao final, submeteu os autos ao Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado, para apreciação definitiva do feito, com supedâneo na Portaria nº 170-GAB/2020 - PGE (art. 1º, I, c/c art. 2º, §1º), com relação às orientações fixadas no item antecedente (3.2 do opinativo), inclusive para fins de aprovação da Minuta do Termo de Permissão de Uso, que se tenciona adotar como **termo-modelo** com as cláusulas mínimas necessárias à regularidade do ato (000019046407).

23. Na medida em que considero acertadas as observações e conclusões jurídicas supramencionadas, expostas no **Parecer PROCSET nº 226/2021**, da Procuradoria Setorial da SES, e minudenciadas neste Despacho, aprovo o opinativo, com as seguintes ressalvas: 1) a apontada necessidade de novo ato do Secretário de Estado da Saúde para a desafetação do bem; 2) a aludida necessidade de comunicação à Secretaria de Estado da Administração acerca das outorgas de uso de bens móveis.

24. De acordo com a Procuradoria Setorial da SES, em sendo o automóvel adquirido com recursos do FES, a sua utilização está atrelada às finalidades públicas correlatas à Secretaria de Estado da Saúde, e sua disponibilização somente seria admissível se, além de necessária, fosse relativa ao próprio serviço público ao qual afetado o bem, não se extraíndo dos objetivos e finalidades institucionais da pretensa permissionária qualquer pertinência com a realização de atividades no âmbito do SUS.

25. Dessa forma, aponta a necessidade da prévia desafetação do bem móvel de uso especial em questão por ato formal do Secretário da Saúde, ao qual compete a gestão do bem, a não ser que restasse demonstrado que o comprometimento funcional do bem acarreta em seu "*pericimento, esgotamento ou descaracterização*", desaparecendo a afetação originária que então acompanhava o bem, possibilitando, com isso, a sua disponibilização a terceiros.

26. Não parece, contudo, restar configurada a hipótese de '*pericimento, esgotamento ou descaracterização*' do bem, o que levaria à necessidade de seu desfazimento pela Administração Pública, sendo que, na verdade, o que se pretende é outorgar o uso do veículo a terceiros, ainda que sejam necessários reparos.

27. E, quanto à necessidade de **prévia desafetação do bem** para possibilitar sua disponibilização a terceiros, reputa-se suficiente a manifestação favorável do Secretário de Estado da Saúde que, ao acolher as manifestações anteriores da Coordenação de Gestão de Frotas e da Superintendência de Gestão Integrada, autoriza a sua disponibilização à LABREGO (**Despacho GAB 572/2021** - 000018465928). Sem descurar que ainda será formalizado o Termo de Permissão de uso em favor do interessado, o que também terá o condão de aperfeiçoar a aludida desafetação.

28. A segunda ressalva que se faz diz respeito à **participação da Secretaria de Estado da Administração (SEAD) nas outorgas de uso de bens móveis**, tendo em vista o disposto no art. 19, I, 'd', da Lei nº 20.491/2019.

29. Instada a se manifestar sobre a questão, a Superintendência Central de Patrimônio da SEAD, por meio da Gerência de Patrimônio Mobiliário (Despacho GPMO nº 104/2021 - 000019521439), esclareceu que a realização de cessão de uso de bens móveis, bem como das demais modalidades de outorga de uso desses mesmos bens, são de autonomia do órgão cedente, invocando a aplicação de dispositivos da **Instrução Normativa nº 12/2018-SEAD**, sendo que, no caso concreto, a outorga de uso poderá ser celebrada através de assinatura de termo próprio pelos titulares da Secretaria de Estado da Saúde e da Labrego, e mediante autorização do Governador (ressaltando a delegação desta última aos Secretários de Estado e aos dirigentes máximos das autarquias e fundações públicas ou ao Secretário da SEAD, conforme Decretos nº 7.695/2012 e nº 9.429/2016, a depender do valor do bem).

30. E, **especificamente sobre veículos**, considerando o disposto no **Decreto estadual nº 9.541/2019** (*Dispõe sobre a gestão dos veículos utilizados pela administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências*), a SEAD esclareceu que não haveria a necessidade de manifestação da Superintendência Central de Patrimônio nas outorgas de uso de veículos realizadas por outros órgãos. Ressaltou, contudo, que a gestão central de veículos do Estado é realizada pela Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística, na figura da Gerência de Suprimentos e Frotas - GESFROTA, pelo que recomendou que a unidade setorial responsável pela frota da Secretaria de Estado da Saúde entre em contato com a GESFROTA para se inteirar se existe alguma observação específica sobre a cessão do bem.

31. Orientou, também, que todo o processo seja acompanhado pela unidade setorial de patrimônio e unidade de gestão de frotas da Secretaria de Estado da Saúde, visto que estas são responsáveis pelo controle dos bens da Pasta.

32. Por fim, a SEAD ressaltou que o bem móvel a ser *'cedido'* continua sendo de propriedade do Estado de Goiás, cabendo à unidade setorial de patrimônio do órgão *'cedente'* realizar a averiguação periódica das condições de uso e estado de conservação do bem para realização de inventário.

33. Sendo assim, oriento à Secretaria de Estado da Saúde que observe as recomendações da Secretaria de Estado da Administração contidas no **Despacho GPMO nº 104/2021 - 000019521439**, quando da movimentação externa do bem móvel em comento, mediante permissão de uso, que invoca a aplicação da **IN nº 12/2018-SEAD**, ora juntada aos autos (evento SEI 000019741645). Por conseguinte, ressalvo o Parecer PROCSET nº 226/2021, no ponto em que orienta pela necessidade de comunicação à SEAD acerca da outorga de uso do bem móvel a ser realizada pela SES.

34. Quanto à **minuta do Termo de Permissão de Uso**, feita a devida análise, verifica-se nela constarem as cláusulas mínimas necessárias para a regularidade do ajuste. Recomenda-se, apenas, excluir a menção que faz às *"acessões"*, na **cláusula quinta** da minuta, visto que se trata de modo de aquisição da propriedade imóvel, não se aplicando a bens móveis (art. 1.248, CC/2002), sugerindo-se a seguinte redação à referida cláusula:

V - DAS BENFEITORIAS

5.1. As benfeitorias, quer sejam necessárias, úteis ou voluptuárias, incorporar-se-ão ao bem móvel objeto do presente instrumento; tudo sem gerar direito à indenização ou originar direito de retenção.

5.2. O PERMISSONÁRIO declara, no ato da assinatura deste Termo, receber do PERMITENTE o bem móvel objeto deste ajuste no estado de uso e conservação descrito no Relatório de Vistoria nº _____, constante no processo administrativo SEI de nº _____, obrigando-se a restituí-lo, no mínimo, nas mesmas condições.

35. Ante o exposto, aprovo e adoto o **Parecer PROCSET nº 226/2021** (000018858787), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde (SES), ressalvando apenas que não se faz necessário novo ato do Secretário de Estado da Saúde para formalizar a desafetação do bem móvel cujo uso será outorgado ao particular mediante permissão de uso e que não há necessidade de comunicação da permissão de uso do bem móvel em questão à Secretaria de Estado da Administração. Quanto à minuta do termo de permissão de uso apresentada (000019046407), reputo-a adequada para ser adotada como Termo-modelo de permissão de uso de bens móveis, desde que realizada a alteração sugerida no item 34 deste Despacho.

36. Orientada a matéria, **restituem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Saúde (SES), via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação ao Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, bem como ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral, e, para efeito do art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Setoriais dos órgãos da Administração direta e indireta, dos entes autônomos, e equivalentes, especialmente para observarem a desnecessidade de comunicação à SEAD das outorgas de uso de bens móveis, recomendando, contudo, a aplicação da IN nº 12/2018-SEAD, bem como a adoção do termo-modelo de permissão de uso de bens móveis ora aprovado.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/04/2021, às 13:34, 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 **000019697945** e o código CRC **F12B1472**.

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 202100010001652

SEI 000019697945