

PROCURADORIA DO PATRIMÔNIO E DO MEIO AMBIENTE

PARECER nº 01/93 - JOSENETE VELOSO MONTEIRO

Bens Públicos - Utilização por Terceiros - Lei Complementar nº 8/77. Mecanismos de Outorga.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Educação, quanto à possibilidade de cessão de bem público a particular sem necessidade de cumprimento das formalidades previstas na Lei Complementar nº 8/77, sempre que dita cessão for por curtíssimo espaço de tempo, tomando como paradigma a cessão de Ginásio Escolar para exposição comemorativa do aniversário da cidade de Nova Friburgo e exemplificando com ocupação de bens públicos para retiros espirituais de entidades religiosas etc.

Cumpra de início fazer a ressalva de que a consulta prende-se a ocupação de bem público estadual, vinculado a Secretaria de Estado.

Através de Lei Complementar ficou disciplinado o regime jurídico dos bens públicos do Estado e conseqüentemente as formas pelas quais poderiam ser cedidos tais bens.

Nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 8/77:

"Os contratos que tenham por objeto a aquisição de imóveis para o Estado, bem como sua utilização, oneração ou alienação, serão sempre lavrados em livro do órgão gestor, quando não o forem por escritura pública, observadas minutas padrão elaborados pela Procuradoria Geral do Estado."

Tal qual se depreende, é atribuição do órgão gestor do patrimônio o controle absoluto, por força da Lei Complementar, sobre a lavratura dos atos formalizando a cessão do patrimônio público.

A entrega de imóveis, sobretudo a terceiros, é atribuição privativa do órgão gestor, só havendo exclusão, em princípio, nas hipóteses em que a própria lei complementar excepciona.

É assim no que pertine ao § 1º do art. 35, da Lei Complementar nº 8, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 45, de 24.07.85, que disciplina casos em que a permissão se lavra mediante autorização do Secretário da pasta à qual está cedido o imóvel estadual.

Diz o § 1º:

"Mediante autorização do Secretário de Estado, do Procurador-Geral da Justiça ou do Procurador-Geral do Estado a que esteja subordinado, o responsável por repartição pública poderá conceder a terceiros e revogar permissão de uso de imóvel para exploração lucrativa, em dependências pré-determinadas, de serviços que considere úteis à repartição, tais como lanchonete, bar, papelaria e reprodução gráfica (vetado)."

A ressalva "de serviços que considere úteis à repartição", deixa certo que esta espécie de cessão visa a melhorar a qualidade do serviço prestado na própria repartição, mediante o atendimento de necessidades fora do alcance da autoridade concedente. Tanto é assim que a lei exemplifica a que tipo de serviço estar-se-ia referindo "tais como lanchonete, bar, papelaria e reprodução gráfica".

Não se trata neste processo, porém, desse tipo de concessão, normalmente de pequenos espaços para o desenvolvimento de atividades paralelas e úteis ao bom desenvolvimento do serviço público.

As ponderações trazidas pela assessoria jurídica da Secretaria de Estado de Educação (fls. 6/9 e 25/27) parecem bastante razoáveis, na medida em que está-se buscando forma mais ágil para permitir cessões de exíguo espaço de tempo sem a necessidade de mobilizar-se parcela razoável da burocracia estadual.

E não se está falando aqui da aplicação do Decreto nº 4.288, de 14.07.81, com as alterações do Decreto nº 6.439 de 9.12.82, porquanto destinam-se essas normas a regulamentar o regime jurídico dos bens imóveis das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo Poder Público.

Fato é que já houve pronunciamento desta Procuradoria (Parecer nº 18/93-MFV, de 12.05.93), aprovado pelo Sr. Procurador-Geral do Estado, no sentido de que, para uso eventual e transitório de bem público, melhor aconselharia a utilização do instituto da autorização, mecanismo através do qual se consentiria o uso do bem público por particular, em duas situações específicas que nomeou:

- 1º) *no chamado uso comum extraordinário, quando a autorização se constitui em ato de polícia, com o objetivo de remover obstáculo legal proibitivo de determinada atividade ou ato (ex.: autorização para a realização de festas, cortejos e provas desportivas nas vias públicas; autorização para que veículos de determinado porte ou altura transitem por algumas estradas);*
- 2º) *no uso privativo, outorgada a permissão no interesse particular, para atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, consubstanciada em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a administração.*

Caberia, assim, autorização concedida pelo órgão responsável pela gestão do patrimônio público.

Revestindo-se o instituto jurídico da autorização de maior precariedade do que a permissão e a concessão de uso, sendo outorgada via de regra em caráter transitório, dispensando licitação e autorização legislativa, somente criaria para o usuário uma faculdade de utilização.

O festejado HELY LOPES MEIRELLES assim define a autorização de uso:

"Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para a sua efetivação, pois visa apenas atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a administração." (in Direito Administrativo Brasileiro, 14ª Ed., RT, pp. 432-433).

À luz desse entendimento preconizou o Parecer 18/93-MFV, manifestando o entendimento desta casa no sentido de que:

"... a exploração econômica dos estádios nos períodos em que estão com sua capacidade ociosa (e não sua utilização com características de continuidade, ainda que a título precário) é típico ato de administração patrimonial, pelo que deve ser concedida a título precaríssimo, mediante simples autorização, dada pelo Gestor do Patrimônio, cabendo à autoridade tomar as providências para se resguardar de

eventuais prejuízos (p. ex. exigir caução). Caso os haja, há os mecanismos legais para ressarcimento."

A autorização, assim, se destinaria a utilização eventual e transitória, total ou parcial de bens públicos, valendo assim trazer a conclusão do parecer antes mencionado, no que pertine à interpretação do art. 34, da Lei Complementar nº 8/77:

"Entendo que essa relação - aplicável aos casos de não serem os bens necessários aos serviços nem interessar sua exploração pelo Poder Público - não exclui a possibilidade da simples autorização para utilização episódica, eventual, transitória, de espaços e instalações de bens públicos, em período de curta duração, em horas e dias livres das atividades específicas a que se destinam..."

Impõe-se pois concluir:

- a) a entrega de bens públicos a terceiros, quando não forem necessários aos serviços públicos, não interessarem a projetos urbanísticos ou não revelarem vantajosa a exploração econômica pelo próprio Estado, somente se fará sob a forma de permissão, cessão ou concessão de uso;
 - b) para a utilização esporádica, transitória, por curto espaço de tempo, por particulares, de bens públicos, em horas e dias livres das atividades específicas a que se destinam, poderá ser concedida simples autorização de uso, com as cautelas de estilo;
 - c) em qualquer caso a outorga depende de ato administrativo do Órgão Gestor do patrimônio público;
- À consideração superior.

Josenete Veloso Monteiro
Procuradora do Estado

VISTO

À d. PG-02.

1. Manifesto minha concordância com o Parecer nº 01/93-JVM e conclusões constantes das letras *a* e *b*, da ilustre Procuradora JOSENETE VELOSO MONTEIRO, observando o que segue.

2. A exemplo do que foi sugerido no Visto do Exmo. Sr. Procurador-Geral, Dr. MARCUS DE MORAES, quando do exame de caso semelhante ao presente, em consulta formulada pela SUDERJ no pr. D-27/10.330/93, conviria fosse elaborado pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Educação, minuta de "Termo de Autorização", "contendo as principais obrigações relativas à utilização" do próprio estadual em questão (e de outros que se lhe assemelhem), Centro Integrado de Educação Física e Esportes de Nova Friburgo, para posterior exame por esta Procuradoria Geral.

3. Considerando os contornos da "autorização de uso", a celeridade que se faz necessária para que a mesma se viabilize, a atribuição dos Secretários de Estado de "exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de sua competência" (vide art. 145, parágrafo único, I, da Constituição do Estado), e o disposto no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 8, de 25 de outubro de 1977, no sentido de que o "órgão sob cuja guarda se encontra o imóvel exercerá sobre ele o poder de polícia administrativa e seu dirigente responderá civil, penal e administrativamente pelas irregularidades que forem cometidas", parece-me que a outorga respectiva poderia se dar mediante

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (47), 1994

ato do Secretário de Estado ou, por autorização expressa deste, do dirigente do órgão responsável, obedecendo-se sempre os termos de minuta a ser aprovada pela Procuradoria Geral do Estado.

Em 23 de dezembro de 1993.

Paulo Silveira Martins Leão Júnior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

Ao S.C., para juntar as incluídas cópias do Parecer nº 18/93-MFV, da ilustre Procuradora MARIA FERNANDA VALVERDE e dos subseqüentes pronunciamentos do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO e deste Chefia, bem como o Visto correspondente do Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, Dr. MARCUS DE MORAES.

Em 23 de dezembro de 1993.

Paulo Silveira Martins Leão Júnior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente