

*SUDERJ: utilização de estádios, ginásios, centros desportivos por terceiros. Autorização e permissão de uso.*

1 - Trata-se de expediente da Presidência da SUDERJ sugerindo a edição de decreto delegando ao Secretário de Esporte e Lazer poderes para autorizar a autarquia a firmar com terceiros Termos de Permissão de Uso, visando à utilização total ou parcial dos estádios, ginásios, centros desportivos, pelo prazo máximo de 20 dias, para a realização de atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas ou espetáculos artísticos.

1.1 - Ficaria excluída a autorização para a realização de eventos não desportivos no Estádio Jornalista Mário Filho, como dispõem o Decreto nº 3.959, de 11.03.81 e a Lei nº 2.016, de 15.07.92, de competência exclusiva do Governador.

1.2 - A justificação dessa proposta estaria no fato de a ocupação dos parques desportivos vir sendo feita através de simples autorização do Presidente da SUDERJ, não sendo firmado qualquer Termo, "posto que não há tempo suficiente para esses pedidos de rotina, geralmente em caráter urgente, serem levados ao exame e decisão do Exmº Sr. Governador..." Esse procedimento, no entanto, vem acarretando inúmeros problemas, com ensejo a ações judiciais envolvendo a cobrança de danos às instalações, falta de recolhimento de direitos autorais pelos empresários, furto de veículos, acidentes pessoais, tudo "por falta de instrumento contratual acautelatório".

1.3 - Ademais, pela Lei Complementar nº 8, de 28.10.77, aplicável à SUDERJ, os bens imóveis da Autarquia só podem ser ocupados mediante prévia autorização do Sr. Governador e subsequente assinatura de Termos de Permissão de Uso ou de Cessão de Uso.

1.4 - Haveria, então, necessidade de se ajustarem os procedimentos da autarquia às prescrições legais, pelo que sugere a edição do referido decreto, cuja minuta está a fls. 6.

1.5 - É o relatório.

2 - Houve um equívoco no encaminhamento deste processo à PG-7, porquanto a matéria em apreço é de competência da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (PG-6). Não me eximo, a esta altura, de emitir o parecer, devendo, no entanto ser ouvida a especializada.

3 - É louvável toda iniciativa de busca do aprimoramento dos serviços administrativos, tal como consta no encaminhamento do expediente a esta Casa.

4. Penso, no entanto, que a proposta oferecida se revelará de difícil operacionalização, na medida em que o dinamismo, diversidade e eventualidade das solicitações de uso das instalações de imóveis da Autarquia desaconselham o ritual e maior formalismo da permissão de uso, em relação à simples autorização.

4.1 - Na verdade, o que a SUDERJ oferece aos interessados é a possibilidade de, em certos dias e horários disponíveis, utilizarem as dependências e instalações dos seus estádios para a realização de provas, espetáculos artísticos, "shows", conferências, reuniões sociais e religiosas, exposições, solenidades de formatura, enfim, ocupações que se caracterizam pela exigüidade de tempo e grande rotatividade dos ocupantes.

4.2 - Essas características me parecem demandar a emissão de ato administrativo de maior singeleza que o da permissão de uso, o que não impede, e até se recomenda, a previsão expressa das obrigações do terceiro que vier a utilizar as instalações dos estádios.

5 - O fato de a autorização de uso não constar na Lei Complementar nº 8/77 não impede sua utilização sempre que o uso específico exija essa espécie de instrumento, em face das características da ocupação.

6 - A rigor, a classificação dos títulos constitutivos do uso privativo dos bens públicos se faz em três categorias: autorização, permissão e concessão.

6.1 - A autorização de uso é a forma com caráter mais precário de utilização, por ser outorgada para atender ao interesse predominantemente particular; já a concessão é mais estável, firmada mediante contrato, em que se estabelecem as condições de uso, que se fará de acordo com a finalidade do bem ou para que sobre ele o concessionário exerça atividade de utilidade pública, como o refere MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*Uso Privativo de Bem Público por Particular*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 27).

6.2 - Entre os extremos - autorização e concessão - está a permissão de uso, assim descrita pela citada publicista:

"A permissão é a modalidade intermediária, admitindo, por sua vez, diferentes graus na precariedade, que vão desde a transitoriedade e instabilidade que a aproximam dos atos de mera tolerância, até a estabilidade que a aproxima da concessão de uso. Com efeito, em muitos casos, embora a Administração outorgue o seu consentimento mediante permissão precária, o uso se reveste de estabilidade relativa, quer pela natureza da atividade a ser desempenhada (serviço de utilidade pública), quer pelo custo elevado das instalações que o uso consentido acarreta para o particular, hipóteses em que normalmente se fixam determinadas condições para que a revogação unilateral possa efetivar-se, reduzindo-se, desse modo, a discricionariedade administrativa e, conseqüentemente, a precariedade do uso." (*ob. cit.* p. 27)

6.3 - Também CRETILLA JR, ao tratar da autorização, delimita-lhe os contornos nos seguintes termos:

"Tutelando interesses, jamais direitos, a autorização que o poder público dá ao solicitante para o exercício de determinadas atividades fundamenta-se apenas na oportunidade ou na conveniência, aquilata das discricionariamente pelo poder outorgante." (*Dicionário de Direito Administrativo*, Rio, Forense, 1978, p. 77).

E refere expressamente a autorização de uso:

"Ainda entre nós autorização é o ato administrativo unilateral e discricionário, mediante o qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa do bem público". (*idem, ibidem*, p. 87).

7 - Considero, assim, que, para uso eventual, transitório, de bem público, o instituto que mais se aconselha é o da autorização.

7.1 - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO refere que a autorização será o título jurídico hábil para consentir o uso de bem público por particular em duas situações distintas:

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 do 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.

7.2 - Segundo a mesma Autora, a competência para autorizar o uso do bem é do órgão a quem cabe geri-lo.

7.3 - E acrescenta as características da autorização de uso privativo:

"a) a autorização reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão de uso; b) é outorgada, em geral, em caráter transitório; c) confere menores poderes e garantias ao usuário; d) dispensa licitação e autorização legislativa; e) não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade" (*ob. cit.* p. 67).

7.4 - Observe-se que a respeitada Autora registra uma distinção fundamental entre a autorização de uso extraordinário e a de uso privativo: a primeira só pode ser dada se houver previsão na lei, expressa, como forma de remover uma proibição legal; a segunda não depende necessariamente de previsão legal, porque se insere no poder de gestão que a Administração exerce sobre os bens públicos.

7.5 - Ainda MARIA SYLVIA Z. DI PIETRO refere que certas legislações, inclusive, determinam que a autorização se faça, no caso de uso privativo, por curto período de tempo (em São Paulo seria de até 60 dias), como se pode ler a fls. 65 da obra mencionada.

7.6 - Analisando a Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo em vigor à época (Dec.-Lei Complementar nº 9, de 31.12.69) conclui:

"Em consonância com essa lei, é o tempo de duração da outorga, aliado ao interesse maior ou menor da utilização, que distingue a autorização da permissão, levando a autoridade administrativa a optar por uma ou outra dessas modalidades. Tratando-se de uso transitório de interesse particular, o caráter de precariedade se apresenta mais intenso, sendo a autorização a modalidade preferível, por dispensar maiores formalidades quer para sua outorga, quer para sua revogação" (*idem, ibidem*).

8 - A meu ver, 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.

9 - Não me surpreende, desse modo, a invocação da Lei Complementar nº 8, de 25.10.77, com sua tríplice modalidade de utilização dos imóveis do patrimônio público.

9.1 - Essa Lei Complementar, ao dispor sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado - extensivo aos imóveis das autarquias, cabendo a estas a respectiva administração (art. 64) - estabeleceu a possibilidade de utilização por terceiros, quando não forem necessários aos serviços públicos, não interessarem a qualquer plano urbanístico ou não se revelarem de vantajosa exploração econômica pelo próprio Estado (art. 34). Nesta hipótese, serão outorgados os usos sob as formas de permissão, cessão ou concessão de uso, mediante prévia autorização do Governador (art. 5º, parágrafo único, acrescentado pela Lei Complementar nº 26, de 06.12.81).

9.2 - 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, como é o caso dos estádios sob a administração da SUDERJ.

9.2.1 - Com efeito, resultante de transformação da Administração dos Estádios da Guanabara (ADEC), a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro -

SUDERJ, teve sua criação autorizada, mantida a natureza jurídica de autarquia, pelo Decreto-Lei nº 56, de 03.04.75.

9.2.2 - Já o Decreto nº 41, de 03.04.75, aprovou-lhe a estrutura básica, elencando, no art. 2º, as finalidades da autarquia, destacando-se:

I - incrementar os desportos no Estado, visando ao aperfeiçoamento físico e mental do homem pela prática livre dos exercícios e através de competições;

II - desenvolver o desporto amador, prioritariamente as modalidades desportivas olímpicas;

VIII - maximizar a utilização das instalações existentes e as que venham a ser construídas através de sua programação estadual integrada;

9.2.3 - Mais recentemente, o Decreto nº 4.288, de 14.07.81, dispôs sobre o regime jurídico dos bens imóveis das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo Estado.

O art. 2º determina:

"Os bens imóveis das Autarquias, quando não forem necessários aos seus serviços, poderão ser, total ou parcialmente, utilizados por terceiros, sob a forma de permissão, cessão ou concessão de uso, mediante autorização do Governador."

9.2.4 - O art. 4º atribui à Secretaria de Estado de Justiça, através do Departamento do Patrimônio Imobiliário, a lavratura, o controle e o registro dos contratos cujos objetos sejam as formas de utilização previstas nos arts. 2º (imóveis das autarquias) e 3º (imóveis das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

Esse art. 4º recebeu um parágrafo único, através do Decreto nº 6.439, de 09.12.82, para excluir dessa obrigação, além, do pagamento através de guia extraída pelo JPI, os contratos ou termos que visem exclusivamente à utilização total ou parcial de estádios, ginásios e centros desportivos estaduais bem como das respectivas dependências e instalações.

9.3 - Penso que só em relação aos imóveis da autarquia que não forem necessários aos seus serviços é que a utilização por terceiros se fará numa das formas enumeradas no Decreto nº 4.288/81.

Para a efetivação das finalidades da SUDERJ, evidentemente que os estádios e respectivas instalações são essenciais.

10 - Em síntese, na hipótese de utilização de bem público para atividades transitórias, de grande mutabilidade não só quanto ao objeto, como também quanto ao responsável-requerente, revela-se mais adequada a simples *autorização de uso*, que não é incompatível com as cautelas necessárias à preservação do patrimônio público.

Submeto, no entanto, este parecer à consideração de V. Exa., reiterando a audiência da PG-6, a cuja competência está afeto o tema.

Atenciosamente

**Maria Fernanda Valverde**  
Procuradora do Estado

## MINUTA

Decreto nº

de de

de 1993.

*Delega competência à autoridade que menciona e dá outras providências.*

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto no Artigo 142, inciso VI e parágrafo único, da Constituição Estadual,

DECRETA:

Art. 1º - Ficam delegados ao Secretário de Estado de Esporte e Lazer os poderes previstos no Artigo 35, da Lei Complementar nº 8, de 25 de outubro de 1977, com a finalidade única e especial de autorizar a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro - SUDERJ a firmar com terceiros Termos de Permissão de Uso para utilização total ou parcial de estádios, ginásios, centros desportivos da Autarquia, com as respectivas dependências e instalações, para realização de atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas ou espetáculos artísticos de qualquer natureza, pelo prazo máximo de 20 (vinte) dias, podendo revogá-los a qualquer tempo.

Parágrafo Único - A presente delegação não abrange os poderes constantes da Lei nº 2.016, de 15.07.92, que dispõe sobre a utilização do Estádio Jornalista Mário Filho para espetáculos não esportivos.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, de de 1993.

SENHOR PRESIDENTE,

Visando ao aperfeiçoamento dos serviços administrativos da SUDERJ e de acordo com sugestão do Dr. Edson Brasil, Subsecretário da Chefia do Gabinete Civil da Governadoria do Estado, a quem expusemos pessoalmente a questão, tomamos a liberdade de submeter à apreciação de V.Sa. a proposta que passamos a expor.

Pelo Decreto-Lei nº 56, de 03.04.75, a administração dos Estádios da Guanabara (ADEG) foi transformada na Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ), e pelo Decreto nº 41, da mesma data, aprovada a estrutura básica da Autarquia, a qual compete desenvolver e incrementar o desporto em todo o Estado e, ainda:-

"Art. 2º

IX - *explorar, diretamente, ou mediante contrato, todas as dependências e instalações dos estádios para fins comerciais, desportivos, sociais e artísticos*".

Dentro dessas atribuições os onze Estádios, situados no Complexo Maracanã, Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas e no Complexo Caio Martins, em Niterói, são cedidos a Confederações, Federações, Sindicatos, agremiações diversas, públicas e privadas, a fim de realizarem treinos de seus atletas, cursos particulares especializados e competições de várias modalidades. E, ainda, nas horas e dias livres de atividades desportivas, a SUDERJ autoriza terceiros a utilizarem esses imóveis para levarem a efeito espetáculos artísticos, circenses, "shows" diversos, conferências, reuniões sociais e religiosas, exposições, solenidade de formatura, provas de vestibular para ingressos em estabelecimentos de ensino

públicos e privados, inclusive para as Forças Armadas, eventos esses que proporcionam expressiva fonte de receita.

O regime jurídico dos bens imóveis do Estado foi estabelecido pela Lei Complementar nº 8, de 28.10.77, alterada pelas de nºs 26, de 06.12.81, e 45, de 24.07.85, que se aplica expressamente aos próprios das Autarquias Estaduais (Art. 64).

Posteriormente, essa lei foi regulamentada, em parte pelo Decreto nº 4.288, de 14.07.81, por sua vez também modificado pelo Decreto nº 6.439, de 09.12.82. E, por fim, a Lei nº 2.016, de 15.07.92, estabeleceu as condições especiais de uso do Estádio Jornalista Mário Filho.

Face à legislação acima mencionada, os bens imóveis da SUDERJ só podem ser ocupados mediante prévia e expressa autorização do Exmo. Sr. Governador e subsequente assinatura de Termos de Permissão ou de Cessão de Uso.

Na prática, porém, a ocupação por terceiros desses Parques Desportivos vem sendo feita através de simples autorização do Presidente da SUDERJ, não sendo firmado qualquer Termo, posto que não há tempo suficiente para esses pedidos de rotina, geralmente em caráter urgente, serem levados ao exame e decisão do Exmo. Sr. Governador, através do DD. Secretário de Estado de Esporte e Lazer.

Essas ocupações geralmente são feitas por prazo de apenas três dias (montagem, evento e desmontagem), chegando raríssimas vezes a vinte dias, em espetáculos especiais, como por exemplo o HOLLIDAY ON ICE, ROCK IN RIO, CIRCOS estrangeiros e outros.

Não obstante, esse procedimento vem acarretando uma série de problemas de difícil solução, dando ensejo a ações judiciais, envolvendo a cobrança de danos às instalações, falta de recolhimento de direitos autorais pelos empresários, furto de veículos, acidentes pessoais entre muitos, por falta de instrumento contratual acautelatório.

A par disso, torna-se difícil comprovação, por falta de especificações de obrigações a parte referente ao pagamento da taxa de ocupação, detalhamento de encargos adicionais, número de componentes do Quadro Móvel e outras responsabilidades.

Para solução dos problemas de utilização de Parques Desportivos e suas dependências por terceiros, seria necessário, a nosso juízo, adaptar-se a legislação vigente à realidade das atividades próprias da Autarquia e à peculiaridade de uma organização dinâmica, destinada a incrementar o esporte, proporcionando ao mesmo tempo receita própria, através de rápida contratação, que seria assim melhor fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Nesse sentido, tomamos a liberdade de propor - ouvida previamente a D. Procuradoria Geral do Estado - seja sugerido ao Exmo. Sr. Governador a expedição de Decreto pelo qual S.Exa., com base no Artigo 142, inciso VI e parágrafo único da Constituição Estadual, delegaria ao Exmo. Sr. Secretário de Esporte e Lazer os poderes constantes do Art. 35, da Lei Complementar nº 8, de 25.10.77, com a redação dada pela de nº 26, de 06.12.81, com a finalidade única e exclusiva de autorizar a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro - SUDERJ firmar com terceiros Termos de Permissão de Uso visando à utilização total ou parcial de estádios, ginásios, centros desportivos em geral da Autarquia, com as respectivas dependências e instalações, pelo prazo máximo de 20 dias, para realização de atividades desportivas, culturais, sociais, religiosas ou espetáculos artísticos de qualquer natureza, podendo revogá-los a qualquer tempo.

Essa delegação, no entanto, não afetaria a competência exclusiva do Exmo. Sr. Governador de autorizar a realização de eventos não desportivos no Estádio Jornalista Mário Filho, como dispõem o Decreto nº 3.959, de 11.03.81, e a Lei nº 2.016, de 15.07.92.

Caso seja viável a solução ora proposta, juntamos ao presente, para a devida apreciação superior, minuta de Decreto de Delegação de Poderes para o fim a que se destina.

À superior apreciação de V.Exa.  
Em 1º de abril de 1993.

Fernando Weiss de Magalhães  
Chefe de Gabinete

Sr. Procurador-Chefe

1. Desnecessário seria se aditar novos argumentos e considerações ao excelente e, por todos os motivos, inatacável parecer da Procuradora MARIA FERNANDA VALVERDE, se não me ocorressem alguns aspectos de ordem prática, em face dos termos do ofício inaugural deste processo.

Sem dúvida, conclui a ilustre parecerista pela adequação da simples *autorização* para fins de utilização, para atividades transitórias, dos bens imóveis sob a guarda da SUDERJ.

Mesmo porque a utilização apontada no Ofício de fls. 2, não se identifica com aquela prevista no artigo 34 da Lei Complementar nº 8/77 para a qual a lei previra a forma da "permissão de uso".

Os Estádios esportivos não são utilizados por terceiros porque desnecessários aos serviços públicos, mas em razão da sua própria destinação, ou seja, o desenvolvimento e o incremento do desporto em todo o Estado.

Descabido seria se pretender que tais Estádios se destinariam, precipuamente, a abrigar eventos oficiais do Estado e, somente quando desnecessários ao serviço público, pudessem eles ser utilizados pelas agremiações privadas patrocinadoras das práticas desportivas.

2. Em face pois das jurídicas conclusões do parecer de fls. 9/18, inviável seria a emissão do decreto proposto, evidenciando-se inaplicável, à espécie, a "permissão de uso".

Entendo que as "autorizações" rotineiras devam ser, como se alega às fls. 3 estão sendo feitas até agora, pela Administração da SUDERJ, como previa o nº IX do artigo 2º do Decreto nº 41/75, citado no Ofício de fls. 2 e, na forma, segundo me parece, da Portaria nº 026 de 12.07.79 da própria SUDERJ.

Ressalve-se, no entanto, a condição especial de uso do Estádio Mário Filho, em razão da legislação especial quanto à utilização do Estádio para partidas de futebol (Lei nº 2.016, de 15.07.92), submetida a realização de outros eventos à autorização do Governador.

3. Por outro lado, a alegação do Ofício de fls. 2, de que a falta de um instrumento específico contendo detalhamento das obrigações da ocupação autorizada - o que se diz somente factível através de um termo de permissão de uso - me parece inaceitável.

Não vejo porque tal autorização seja somente concedida mediante um simples despacho do Presidente do órgão, e não através de um instrumento que, mesmo conciso, possa conter as principais obrigações relativas à utilização do Estádio, tais como prazo, preço, caução ou outras taxas julgadas indispensáveis.

Ditas condições essenciais, comuns a todas as utilizações do Estádio, poderiam ser arroladas - se já não o foram - em Portaria do órgão, a que se reportaria o instrumento de autorização, a este anexada por cópia, e dele passando a fazer parte integrante.

Dessa maneira, a meu ver, se encontraria a solução para os problemas que o Ofício de fls. 2 entende "de difícil solução", porquanto inviável se apresenta a pretendida delegação de poderes devido a inadequação das hipóteses formuladas às situações indicadas no artigo 34 da Lei Complementar nº 8/77.

Reafirmando, pois, a minha inteira concordância com as considerações expostas no douto parecer da Procuradora MARIA FERNANDA VALVERDE, é o que me cumpre informar.

À d. PG-02, manifestando minha concordância com o pronunciamento de fls. 20 a 22, do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, sugerindo seja elaborado pela SUDERJ, para posterior manifestação desta Procuradoria Geral, minuta de Portaria aprovando Termo padrão de autorização, que previria inclusive caução ou outra modalidade de garantia, atendendo-se, assim, às louváveis preocupações que originaram o presente administrativo.

Em 21 de junho de 1993.

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

#### VISTO

Aprovo o Parecer nº 18/93-MFV, subscrito pela ilustre Procuradora MARIA FERNANDA VALVERDE, (fls. 9/18), visado pela Chefia da d. Procuradoria Administrativa (fls. 8), bem como as manifestações da d. Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente, subscritas pelos ilustres Procuradores LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO (fls. 20/22) e PAULO SILVEIRA MARTINS LEÃO JÚNIOR (fls. 23).

Ao Exmo. Senhor Secretário de Estado de Esporte e Lazer, com vistas à SUDERJ, sugerindo seja, por este órgão autárquico, elaborada minuta do "Termo de Autorização", contendo as principais obrigações relativas à utilização dos Estádios, submetendo-se, posteriormente a dita minuta à apreciação desta Procuradoria Geral.

Em 29 de junho de 1993.

**Marcus de Moraes**  
Subprocurador-Geral do Estado  
em Exercício

Senhor Assessor-Chefe:

A Agência de Administração Escolar nº 41 - Nova Friburgo encaminha solicitação da Direção do Instituto de Educação de Nova Friburgo - IENF, no sentido de ser concedida autorização para a cessão do Ginásio Esportivo Celso Peçanha, do Instituto, para realização da Exposição de Bordados e Artesanatos Nacionais, sob a coordenação de Meta, Promoção de Eventos e Publicidade Ltda., no período de 09 a 16 de maio, período de comemoração do aniversário da cidade de Nova Friburgo, não nos passando despercebido que o próprio IENF também comemora o ato de sua criação em 15 de maio (cfr. epígrafe fls. 03 e fls. 04).

Considerando que a empresa promotora da exposição se compromete a não cobrar ingresso para o acesso ao evento e cumprir encargo pela utilização do imóvel, tal como doação à Associação de Assistência ao Educando-AAE, do IENF, de material esportivo ou outra espécie de equipamento ou serviço, aquele Colegiado, reunido em 03/03/93, votou pela permissão de uso pretendida (cfr. fls. 03, *in fine*).

A Lei Complementar nº 8, de 25.10.77, com suas alterações, determina:

"Art. 8º - A guarda dos imóveis do Estado competirá:

I - ...

II - quando de uso especial à repartição que o ocupa;

III - ...

§ 1º - O órgão sob cuja guarda se encontrar o imóvel exercerá sobre ele o poder de polícia administrativa e seu dirigente responderá civil, penal e administrativamente pelas irregularidades que forem cometidas.

§ 2º - Todo aquele que, sem estar autorizado pela autoridade competente, ocupar imóvel do Estado deverá ressarcir-lo pelo uso indevido, sem prejuízo das sanções em que haja incorrido."

E mais:

"Art. 28 - Nas repartições que utilizarem imóveis do Estado, o respectivo chefe será responsável pelos deveres de guarda e conservação do imóvel".

Por sua vez, o § 1º do artigo 35 da Lei Complementar nº 8/77, com a redação dada pela Lei Complementar nº 45/85, dispõe:

"Art. 35 ...

§ 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 a exploração lucrativa, em dependências pré-determinadas, de serviços que considere úteis à repartição, tais como lanchonetes, bar, papelaria e reprodução gráfica*" (grifos nossos).

Sendo a permissão de uso um ato negocial, unilateral, discricionário e precário, pode a Administração facultar ao particular a utilização de um bem público, mediante remuneração ou imposição de encargos e por prazo determinado.

Sobre o assunto, leciona Hely Lopes Meirelles:

"Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com bancas de jornais (...). Se não houver interesse para a comunidade, mas tão-somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado, em caráter precaríssimo" (*in Direito Administrativo Brasileiro*, Malheiros Editores, 17ª ed., pp. 435/6, autor cit.).

Ora, comprovadas estão, *in casu*, as vantagens do evento para a comunidade local, não só pela exposição de produtos artesanais de todo o país, como também aliada às comemorações de datas marcantes para a coletividade em questão.

Observe-se, ainda, que o enunciado do § 1º do art. 35, da Lei Complementar nº 8/77, com a redação dada pela Lei Complementar nº 45/85, anteriormente transcrito, é exemplificativo, não exaurindo a finalidade da permissão de uso para a exploração lucrativa, admitindo, assim, que outras formas de utilização sejam permitidas, tal como, *in casu*, a exposição cogitada.

O procedimento adotado pela Administração face à competência atribuída ao Departamento do Patrimônio Imobiliário - JDPI, da Secretaria de Estado de Justiça, de órgão gestor dos bens imóveis do patrimônio estadual, tem sido a formalização do termo de permissão de uso, mediante minuta-padrão aprovada pela Procuradoria Geral do Estado, precedida da autorização de que fala o § 1º, do art. 35, da Lei Complementar nº 8/77 (já cit.).

Entretanto, tratando-se de utilização por prazo tão exíguo, em comemoração de datas marcantes de natureza comunitária, não vislumbramos razões, *data venia*, para promover a movimentação de toda a máquina burocrática da administração do Patrimônio Público para o atendimento da pretensão.

Ora, se o Estatuto que rege o regime jurídico dos bens imóveis do Estado determina que o responsável pelo imóvel ocupado por repartição pública é o chefe ou dirigente respectivo (cfr. art. 8º, §§ 1º e 2º e art. 28, cit.) e que o Secretário de Estado a que está vinculado pode autorizar que o mesmo conceda a terceiros permissão de uso desse imóvel para exploração lucrativa (§1º, art. 35, cit.), entendemos como prescindível todo o procedimento até então observado para permissões por longos prazos e finalidades de caráter permanente.

Dessa forma, o pedido formulado poderá ser atendido, *s.m.j.*, mediante despacho autorizativo do Exmo. Sr. Secretário da SEE à Diretora do IENF e à Agente de Administração Escolar a que está subordinada.

Assim autorizadas, tais responsáveis celebrarão, segundo o disposto no artigo 35 e seguintes da Lei Complementar nº 8/77 e suas alterações, com o permissionário, um termo singelo de permissão de uso para o funcionamento da exposição cogitada.

Em face do exposto, oferecemos como subsídio minuta de despacho pelo qual poderá o Titular da Pasta, se assim lhe parecer conveniente face à discricionariedade que reveste tal ato, autorizar que a Direção do IENF juntamente com a Agente de Administração Escolar local concedam a permissão de uso pretendida.

Juntamos, igualmente, minuta do termo que poderá ser firmado entre as partes, que, de modo singelo, fixa prazos, condições, encargos e demais obrigações, segundo os dispositivos legais que regem o ato em questão (art. 35 e segs. da Lei Complementar nº 8/77).

Tal instrumento deverá ser formalizado em 4 (quatro) vias, ficando duas nos arquivos do Instituto e da Agência; a terceira será fornecida ao Permissionário e a quarta permanecerá no processo.

Aconselhamos que, de tudo que for decidido e contido no presente expediente, que deverá ser protocolizado, seja dada ciência ao Departamento do Patrimônio Imobiliário da SEJ e levado ao conhecimento da douta PGE.

À elevada consideração de V. Sª.  
ASJU/SEE, 26 de abril de 1993

**Neide M. da S. Nascimento**  
Assistente Jurídico

#### MINUTA

*Permissão de uso do Ginásio Esportivo Celso Peçanha do Instituto de Educação de Nova Friburgo para instalação e funcionamento de Exposição de Bordados e Artesanatos Nacionais promovida por Meta, Promoções de Eventos e Publicidade Ltda.*

Aos ... dias do mês de ... de 1993, no Gabinete da Diretora Geral do Instituto de Educação de Nova Friburgo - IENF, situado na Praça Demerval Barbosa Moreira, nº 15, no Município e na cidade de Nova Friburgo, a Professora EDYLAMAR SILVA AMORIM,

matrícula nº 241.843-2, na qualidade de Diretora Geral do IENF e a Professora JEAN BEATRIZ SILVA FERSURO, matrícula nº 028.702-9, na qualidade de Agente de Administração Escolar, da Agência de Administração Escolar nº 41, local, tendo em vista a autorização do Exmo. Sr. Secretário de Estado de Educação Sr. NOEL DE CARVALHO, em ... de ... de 1993, fls. ... do Processo nº 03/.../93, publicada no D.O. de .../.../93, outorgam a presente permissão de uso à META, Promoções de Eventos e Publicidade Ltda., com sede na Av. Engenheiro Ivanil Francischini, nº 2261, Ibitinga, São Paulo, CGC nº ....., representada neste ato pelo Sr. ...., na qualidade de ....., Carteira de Identidade nº ....., expedida por ..., CPF nº ....., daqui por diante simplesmente denominado PERMISSIONÁRIO, segundo o decidido no Processo nº 03/.../93 e as seguintes condições:

1 - A presente permissão de uso rege-se pelo disposto nos artigos 35 e seguintes da Lei Complementar nº 8, de 25/10/77 e suas alterações, bem como pelas demais normas em vigor ou que venham a ser editadas sobre o assunto, de conhecimento do PERMISSIONÁRIO.

2 - A permissão de uso em questão é concedida em caráter eminentemente precário, não induzindo posse, pelo período de 09 a 16 de maio de 1993, no seguinte horário:

3 - Constitui objeto da presente permissão de uso o Ginásio Esportivo Celso Peçanha, localizado no IENF, destinado exclusivamente à realização em caráter temporário da Exposição de Bordados e Artesanatos Nacionais promovida pelo PERMISSIONÁRIO, no período acima fixado.

4 - Pela ocupação da dependência objeto deste termo, o PERMISSIONÁRIO se compromete a cumprir os seguintes encargos:

- a - ...
- b - ...
- c - ...

5 - Não será permitida exposição e vendas de bebidas alcoólicas, cigarros, medicamentos e drogas mesmo de fabricação artesanal, bem como, os gêneros alimentícios artesanais negociáveis deverão estar rigorosamente no prazo de validade de consumo e com certificado de fabricação de acordo com as normas de higiene e sanitárias em uso.

6 - Obriga-se o PERMISSIONÁRIO a bem conservar o imóvel objeto desta, mantendo-o permanentemente limpo, sendo-lhe vedado fazer quaisquer modificações ou benfeitorias, restituindo-o ao final do prazo permitido em perfeitas condições de uso para o qual é destinado. Qualquer dano ocorrido no imóvel em decorrência do uso para o qual é permitido será indenizado ou sanado pelo PERMISSIONÁRIO.

7 - O PERMISSIONÁRIO é o único responsável por compromissos ou obrigações assumidas com terceiros, e por danos e indenizações a eles causados, ainda que vinculados ou decorrentes do uso da dependência objeto desta permissão e, ainda, pelo comportamento de seus empregados, subordinados, prepostos ou contratados.

8 - O PERMISSIONÁRIO fica obrigado a pagar quaisquer despesas, tributos, tarifas, emolumentos ou contribuições federais, estaduais ou municipais, que decorram deste Termo ou da utilização do imóvel, bem como da atividade para a qual a presente permissão lhe é outorgada, inclusive encargos previdenciários e securitários cabendo-lhe providenciar, especialmente, os alvarás e seguros obrigatórios legalmente exigíveis.

9 - Não terá o PERMISSIONÁRIO direito a qualquer indenização no caso de denegação de licenciamento total ou parcial pelo Poder Público competente para a atividade que se propõe exercer no imóvel.

10 - Finda a permissão a termo, o PERMISSIONÁRIO deverá promover a remoção de quaisquer bens utilizados na Exposição, no prazo de ... hs. Caso algum bem seja abandonado pelo PERMISSIONÁRIO no local, o IENF não será responsável por sua guarda ou por danos que lhe sejam causados, podendo removê-lo para qualquer local ou, se for de seu interesse, considerá-lo como incorporado ao patrimônio do imóvel.

11 - Sem prejuízo da natureza precária da presente Permissão, o descumprimento pelo PERMISSIONÁRIO de qualquer das obrigações assumidas dará aos signatários deste termo o direito de suspender as atividades e considerar finda a Exposição, mesmo antes do prazo previsto.

12 - Os casos omissos serão resolvidos em comum acordo pelas partes, ficando eleito o foro da cidade do Rio de Janeiro para dirimir as questões oriundas do presente termo ou de sua execução, exceto quanto à propositura de ações possessórias, caso em que prevalecerá o foro da situação do imóvel.

Lido e achado conforme, é o presente termo rubricado e assinado pelas partes interessadas e por duas testemunhas, em 04 (quatro) vias de igual teor e validade.

NOVA FRIBURGO, ... de ..... de 1993

\_\_\_\_\_  
Diretora do IENF

\_\_\_\_\_  
Agente de Administração Escolar de NF

Ao ilustrado Gabinete, com o pronunciamento de fls. 06/09, por mim aprovado, bem como minutas de Termo de Permissão de Uso do Ginásio Esportivo Celso Peçanha, do Instituto de Educação de Nova Friburgo, e de Autorização, pelo Titular da Pasta, para que a Sra. Agente de Administração Escolar do citado Município e a Sra. Diretora-Geral do mencionado educandário firmem o aludido termo.

Algumas observações me parecem relevantes.

A primeira é que, entre os encargos do PERMISSIONÁRIO, a serem especificados no item 4 do termo, estará, necessariamente, a doação de material esportivo à AAE do Instituto, no valor, em cruzeiros, correspondente à proposta de fls. 03.

A segunda é que o termo em questão, bem como a respectiva autorização do Sr. Secretário, aplicam-se exclusivamente ao evento em cogitação, ou seja, ao que se pretende realizar no período de 09 a 16 de maio de 1993, não podendo, pois, serem utilizados com vistas a qualquer outra promoção.

A terceira é que, tão logo sejam tomadas as providências ora alvitadas, deverá o p.p. retornar a esta Assessoria Jurídica, que imediatamente o encaminhará à PGE, assim se oferecendo excelente oportunidade para que o douto órgão se manifeste quanto a uma matéria que constitui constante preocupação desta Pasta, a saber, a permissão de uso de unidades escolares, ou parte delas, para a realização de eventos de curtíssimo prazo, como - e para citar apenas um exemplo - retiros espirituais de entidades religiosas, católicas e protestantes.

ASJU/SEE, em 26 de abril de 1993

**Luiz Carlos da Silva Lessa**  
Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica

## MINUTA

Autorizo, segundo o disposto no §1º, do artigo 35, da Lei Complementar nº 8, de 25.10.77, com a redação dada pela Lei Complementar nº 45, de 24.07.85, que a Agente de Administração Escolar de Nova Friburgo, Professora JEAN BEATRIZ SILVA FERSURO, matrícula nº 028.702-9, e a Diretora-Geral do Instituto de Educação de Nova Friburgo, Professora EDYLAMAR SILVA AMORIM, matrícula nº 241.843-2, outorguem permissão de uso, segundo o artigo 35 e seguintes da Lei Complementar nº 8/77, à META, Promoções de Eventos e Publicidade Ltda., para utilização do Ginásio Esportivo Celso Peçanha, daquele Instituto, e realização da Exposição de Bordados e Artesanatos Nacionais, no período de 09 a 16 de maio de 1993, durante os festejos de comemoração do aniversário da cidade de Nova Friburgo e da criação do IENF, conforme decidido no Processo nº 03/8488/93.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 1993.

**Noel de Carvalho**  
Secretário de Estado de Educação

Senhor Assessor-Chefe:

O presente processo trata de permissão de uso outorgada nos termos da Lei Complementar 8/77 e suas alterações e segundo o pronunciamento desta ASJU de fls. 06 usque 14.

Considerando o pronunciamento de V. Sa. a fls. 13, *in fine*, sugerimos o encaminhamento do feito à d. Procuradoria Geral do Estado aduzindo à promoção de fls. 06/09 os esclarecimentos que se seguem.

Em reforço do entendimento de que permissões de uso, a título precário e discricionário, por prazos certos e diminutos, de ginásios esportivos e similares, dispensam o procedimento até então seguido de competência do JDPI, trazemos à colação o disposto no Decreto nº 4.288/81, que determina:

"Art. 1º - Nos casos previstos no § 1º do art. 35 da Lei Complementar nº 8, de 25/10/77, a permissão de uso deverá ser aprovada pelo Governador e será lavrada em livros do Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado, devendo a remuneração devida ser recolhida mediante guia extraída pelo órgão gestor.

.....  
Art. 4º - Compete à Secretaria de Estado de Justiça, através do Departamento do Patrimônio Imobiliário do Estado, a lavratura, o controle e o registro, dos contratos que tenham por objeto as formas de utilização previstas nos arts. 2º e 3º deste decreto.

Parágrafo único - *Excetua-se do disposto neste artigo e na parte final do art. 1º deste decreto os contratos ou termos que visem exclusivamente à utilização total ou parcial de estádios, ginásios e centros desportivos estaduais bem como das respectivas dependências e instalações.* ( § introduzido pelo Dec. nº 6.439/82, grifamos).

Considerando que, na forma da legislação mencionada estariam os termos da natureza daquele objeto dos autos (fls. 10/12) dispensados da lavratura no JDPI, oportuno seria, *data venia*, que fossem lavrados no Departamento de Patrimônio, do Departamento Geral de Administração da SEE.

Assim instruído, o processado está em condições de ser encaminhado à Procuradoria Geral do Estado, conforme sugestão de V. S<sup>a</sup>.  
ASJU/SEE, em 27 de julho de 1993.

**Neide M. da S. Nascimento**  
Assistente Jurídico

Ao ilustrado Gabinete, requerendo encaminhamento à Procuradoria Geral do Estado, nos termos do art. 7º, §1º, do Decreto nº 10443/87, com solicitação ao douto Órgão de que, como já realçara no meu despacho de fls. 13, *in fine*, "se manifeste quanto a uma matéria que constitui constante preocupação desta Pasta, a saber, permissão de uso de unidades escolares, ou parte delas, para a realização de eventos de curtíssimo prazo, como - e para citar apenas um exemplo - retiros espirituais de entidades religiosas, católicas e protestantes".

Ocorre-me, todavia, agora aduzir que conveniente será também que a PGE confirme o nosso entendimento de que, *in casu*, desnecessária será a lavratura de termo no Departamento de Patrimônio Imobiliário da Secretaria de Estado de Justiça - JDIP.

ASJU/SEE, em 29 de julho de 1993.

**Luiz Carlos da Silva Lessa**  
Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica

#### VISTO

Aprovo o Parecer nº 01/93-JVM, subscrito pela ilustre Procuradora JOSENETE VELOSO MONTEIRO (fls. 29/34), com o adinículo exarado pelo douto Procurador-Chefe da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente, Procurador PAULO SILVEIRA MARTINS LEÃO JUNIOR (fls. 55/56).

Entendo que o "Termo de Autorização", visando à ocupação esporádica e transitória de imóvel posto sob a guarda de órgão setorial, poderá ser outorgado mediante ato do Secretário responsável pela área onde tal órgão se insere, em face do poder de polícia administrativa previsto no artigo 8º, § 1º da Lei Complementar nº 8/77.

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado Chefe do Gabinete Civil, sugerindo a posterior remessa do processo à Secretaria de Estado de Educação.

Em 05 de janeiro de 1994

**Luiz Carlos Guimarães Castro**  
Subprocurador-Geral do Estado  
(em exercício)

Proc. nº E-03/8.488/93