



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Interessado: Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Número: 16.111

Data: 17/07/2019

Classificação Temática: Domínio público. Bens públicos.

Licitações. Contratos.

Precedentes: Pareceres AGE-NCCJ ns. 15.129/2011 e 15.252/2013. Necessidade de licitação. Parecer AGE NCCJ n. 15.662/2016; Nota Jurídica NAJ/AGE N. 459/2017 (Pregão presencial); Nota Jurídica NAJ/AGE n. 74/2019.

Outros antecedentes: Nota Jurídica n. 4.857/2017; Nota Jurídica NAJ/CLC n. 31/2017.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO ONEROSA DE USO. BEM PÚBLICO DE USO ESPECIAL. PARTE DO COMPLEXO ESPORTIVO DA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. FINALIDADE PRIMACIAL. USO SECUNDÁRIO POR PARTICULAR. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE PÚBLICA PRECÍPUA DO BEM. PROCEDIMENTO. INSTRUMENTO A SER FIRMADO. PARECER JURÍDICO N. 033/2019, DA ASSESSORIA JURÍDICA DO CENTRO DE ADMINISTRAÇÃO DE ENSINO. PARECER N. 046.1/2019 DO GABINETE DO COMANDO GERAL DA PMMG. FORMAS DE USO DE BEM PÚBLICO POR PARTICULAR. ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECRETO ESTADUAL N. 46.467/2014. CERTAME PRÉVIO. REMUNERAÇÃO.

Conclusão, à vista da orientação firme da Advocacia-Geral do Estado para situações similares, pela necessidade de abertura de processo de licitação previamente à concessão onerosa de uso do espaço público para selecionar a proposta mais vantajosa e garantir a isonomia na participação, posto haver potencial viabilidade de competição, cujo instrumento viabilizador, dada a contraprestação pecuniária, tem natureza contratual, respeitado o procedimento estabelecido no Decreto n. 46.467/2014.

I - RELATÓRIO

1. O Subcomandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais solicita ao Advogado-Geral do Estado um posicionamento acerca de estudo desenvolvido pela Academia de Polícia Militar, referente à Proposta de Acordo de Cooperação Técnica entre a Unidade e a Universidade Estácio de Sá. De acordo com o Consulente, a documentação apresenta um projeto de reestruturação do complexo desportivo da Academia e uma minuta de Acordo de Cooperação Técnica, cujo objeto é a cessão de uso de parte do espaço físico do complexo para as aulas práticas da Universidade, e esta, em contrapartida, repassa importe financeiro a ser utilizado para custear a reforma.

2. Nesses termos, informa divergência de entendimento jurídico sobre a necessidade, ou não, de licitação, o que tornou necessária e oportuna a consulta.

3. A Assessoria Jurídica da Academia de Polícia Militar manifestou-se favoravelmente à cessão de uso de parte do complexo desportivo da APM para alunos do curso de Educação Física da Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda, ao fundamento de que se trata de cessão de espaço público a particular, para atender a interesse público, pois está em consonância com os ditames do art. 8º da Resolução n. 4.234/12 e com os arts. 50 e

51 do Decreto Estadual n. 46.467/2014.

4. A Assessoria Jurídica do Comando Geral da PMMG concluiu que o caminho mais seguro para realização de cooperação técnica para cessão de uso é com a realização de "processo licitatório, com chamamento de pessoa e ou entidades que eventualmente possa ter interesse, na obra e cessão do espaço público para suas atividades esportivas, celebrando na sequência o termo de cesso de uso de bem público, no formato de contrato, impondo regras que garanta o ente Estatal e o particular."

5. O expediente está instruído, portanto, com as duas manifestações jurídicas e são esses os contornos da consulta.

II - PARECER

6. A questão jurídica a ser dirimida diz respeito à viabilidade, ou não, de se firmar "acordo de cooperação técnica" para cessão de uso de parte de imóvel público, qual seja, do Complexo Esportivo da Academia de Polícia Militar (APM) de Minas Gerais para realização de aulas práticas de Educação Física de alunos da Universidade Estácio de Sá, instituição particular de ensino, com cronograma de dias e horários previamente estabelecidos.

7. Somos de opinião pela prevalência do entendimento externado na manifestação jurídica da Assessoria Jurídica do Comando Geral da PMMG, ou seja, pela necessidade de prévia abertura à concorrência, pelas razões que passamos a expor.

8. Nos termos do art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 18 – A aquisição de bem imóvel, a título oneroso, depende de avaliação prévia e de autorização legislativa, exigida ainda, para a alienação, a licitação, salvo nos casos de permuta e doação, observada a lei.

§ 1º – A alienação de bem móvel depende de avaliação prévia e de licitação, dispensável esta, na forma da lei, nos casos de:

I – doação;

II – permuta.

§ 2º – O uso especial de bem patrimonial do Estado por terceiro será objeto, na forma da lei, de:

I – concessão, mediante contrato de direito público, remunerada ou gratuita, ou a título de direito real resolúvel;

II – permissão;

III – cessão;

IV – autorização.

§ 3º – Os bens do patrimônio estadual devem ser cadastrados, zelados e tecnicamente identificados, especialmente as edificações de interesse administrativo, as terras públicas e a documentação dos serviços públicos. • (Vide Lei nº 11.020, de 8/1/1993.)

§ 4º – O cadastramento e a identificação técnica dos imóveis do Estado, de que trata o parágrafo anterior, devem ser anualmente atualizados, garantido o acesso às informações neles contidas. • (Vide Lei nº 11.020, de 8/1/1993.) ¶ Sumário • 29

§ 5º – O disposto neste artigo se aplica às autarquias e às fundações públicas. (Destaquei)

9. Ao seu turno, o Decreto Estadual n. 46.467/2014, que dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado,

preleciona, nos arts. 40 a 47:

Art. 40. Somente poderão ser objeto de cessão, permissão, autorização e concessão de uso os imóveis de propriedade do Estado devidamente cadastrados no Módulo de Imóveis do SIAD, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 5º.

Art. 41. Caberá à Administração Autárquica e Fundacional a condução dos procedimentos relativos a todas as modalidades de disponibilização para uso privativo de seus bens imóveis, observados os dispositivos gerais deste Decreto.

Art. 42. Fica delegada aos titulares de órgãos da Administração Pública Direta a competência para formalizar cessão, permissão, autorização e concessão de uso sobre imóveis do Estado a eles vinculados, **devendo haver autorização prévia da SEPLAG.**

Art. 43. Para fins da autorização prevista no art. 42, o órgão ao qual o imóvel encontrar-se vinculado deverá encaminhar consulta à SEPLAG, preferencialmente por meio do Módulo de Imóveis do SIAD.

Art. 44. A cessão, permissão, autorização ou concessão de uso se formalizará mediante **termo ou contrato**, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo de vigência.

§ 1º Salvo disposição em contrário, a vigência de que trata o caput será de **até cinco anos**, a contar da data de publicação de extrato do respectivo termo no Diário Oficial dos Poderes do Estado.

§ 2º Os termos de cessão, permissão e autorização de uso de imóveis de propriedade do Estado, bem como os termos aditivos cuja vigência ultrapassar o limite de cinco anos, serão avaliados previamente pela SEPLAG quanto à necessidade do prazo diferenciado.

Art. 45. Se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada destinação diversa da prevista no termo ou contrato, ou for descumprida qualquer outra obrigação, **haverá a rescisão imediata** do respectivo termo.

Art. 46. O ocupante em uso privativo do imóvel será o responsável pelo pagamento de todas as despesas referentes ao imóvel, tais como taxas, contribuições de custeio e prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, bem como de outras despesas das quais se beneficiar durante a utilização do imóvel.

Art. 47. Será nula a celebração da cessão, permissão, autorização e concessão de uso concretizada sem observância do disposto neste Decreto.

10. Atendidos os requisitos procedimentais estabelecidos nos dispositivos supra transcritos, cumpre observar, ainda, que, entre as hipóteses de cessão de uso, permissão de uso e autorização de uso, referidas nos arts. 48, 49 e 50 do mesmo Decreto n. 46.467/2014,

não se enquadra o caso em estudo, em que haverá onerosidade, senão vejamos.

11. O art. 48 prevê cessão de uso "com outros entes federados, (quando) deverá ser observada a finalidade pública para a utilização do imóvel, não podendo ser desvirtuada a sua destinação". Não é o caso, em que se trata de ceder uso a instituição particular de ensino.

12. O art. 49 autoriza o Estado a "celebrar permissão de uso com entidades de direito privado declaradas de utilidade pública, (devendo) ser observada a finalidade pública para a utilização do imóvel, não podendo ser desvirtuada sua destinação. O caso sob estudo também não se amolda a essa regra.

13. E o art. 50 faculta a "autorização de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividades de apoio, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue, sendo que as "atividades de que trata o caput destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão e de seus servidores". Essa também não é a hipótese. Ou seja, a situação ora em estudo não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no regulamento.

14. É que a hipótese, ao nosso entender, diz com concessão de uso de bem público - com realização de melhorias no bem a ser utilizado - , não prevista no Decreto por demandar procedimento licitatório, com inciso destacado no § 2º do art. 18 da CEMG e conforme os termos do art. 2º da Lei 8.666/93.

15. Com efeito e tendo em vista o entendimento doutrinário e jurisprudencial a respeito da matéria, a hipótese da consulta se enquadra ou muito se aproxima de concessão de uso de bem público ou concessão administrativa de uso em que o bem será devolvido em condições incrementadas em relação a quando terá sido concedido, como prevê a Cláusula Terceira da minuta de proposta de "acordo de cooperação técnica", em que a instituição privada pagará, anualmente, o importe de R\$500.000,00 por meio de benfeitorias no Complexo Desportivo da APM, sendo parte do repasse para quitação de despesa com contratos de manutenção de estruturas do Complexo Desportivo (piscina, campo) e, ainda, será repassado valor mensal.

16. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto considera contrato de concessão de uso de bem público, uma modalidade de concessão bem peculiar, mas das mais antigas modalidades de concessão e, em se tratando de concessão de uso para exploração de atividade econômica, em que haja viabilidade de competição, (como é o caso em estudo) entende como imperativo que se dê mediante prévia licitação, dada a natureza contratual. (*In Concessões*. 1.ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 264 e seguintes).

17. Para Marçal Justen Filho,

a **concessão de uso de bem público consiste** na atribuição temporária a um particular do direito de uso e fruição exclusivos de certos bens públicos. Essa transferência tanto pode fazer-se para que o particular valha-se do bem para satisfação de seus interesses próprios e egoísticos como também poderá propiciar exploração empresarial, com o desenvolvimento de atividades econômicas lucrativas em face de terceiros. De modo genérico, a concessão de uso de bem público não exige, necessariamente, a instrumentalização do bem objeto da concessão para a realização do interesse público, ainda que tal não possa ser excluído de modo absoluto. Assim, é possível que a concessão de uso recaia sobre bens ociosos para a Administração, os quais não teriam qualquer outra destinação mais apropriada para satisfação de necessidades coletivas. Nesse caso, a Administração poderá obter uma remuneração a ser paga pelo concessionário, o que legitimará a decisão de atribuir o bem à utilização privativa de um certo particular, o qual se valerá do bem para intentos próprios. Mas também não haverá impedimento a que a concessão de uso seja uma via para propiciar a implantação de empreendimentos de interesse social ou coletivo. Assim, pode imaginar-se a concessão de uso de uma área deserta, visando à edificação de prédios

e outras acessões, de modo a incentivar a atividade econômica, a criação de empregos e assim por diante. Nesse caso, o bem público será utilizado para fins de desenvolvimento de atividade econômica por um particular, sem que se configure própria e diretamente satisfação de interesses coletivos ou difusos. Mas também se pode utilizar a concessão de uso para esses outros fins. Assim, pode ceder-se o uso privativo de certas áreas no âmbito de prédios públicos para o estabelecimento de restaurantes, por exemplo. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público** – São Paulo, Editora Dialética, 2003. p. 105). (Destaquei)

18. Não se olvida que a doutrina administrativa reconhece a existência de diversos instrumentos jurídicos destinados à outorga da utilização privativa de bem público a particular, entre os quais a autorização, a permissão e a concessão de uso. Para a concessão de uso, reserva-se a forma contratual. E, embora a doutrina reserve a forma contratual à concessão de uso, associando o ato administrativo à permissão, as leis de licitações e contratos administrativos e de concessão e permissão de prestação de serviços públicos subsumem tanto a concessão quanto a permissão à forma contratual, sem retirar-lhe, contudo, o caráter precário (art. 2º, *caput*, da Lei 8.666/1993, 2º, inciso IV e 40, *caput*, da Lei 8.987/1995).

19. Nessa linha de raciocínio, independentemente da definição do instituto a ser utilizado para transferir a utilização do bem público especial, conforme regras previamente estabelecidas e ajustadas entre as partes, e desde que preservado o uso primordial, precípuo, do espaço a ser cedido, ou concedido, para as atividades da PMMG, é imprescindível que se assegure a legitimidade do comportamento administrativo, no sentido de que, em havendo viabilidade de competição - e parece não haver dúvida sobre a viabilidade concorrencial, não obstante possa ser a mais interessada a Universidade Estácio de Sá, em razão da proximidade da Academia - , seja conferida publicidade a esse intento e garantida a participação de todos a quem possa interessar, cabendo, no caso, o processo de licitação com celebração do competente contrato administrativo.

20. Oportuno ressaltar que, no âmbito da União, mesmo para a cessão de uso de imóvel para **prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados**, - hipótese restrita a esse interesse e distinta da cessão de uso no interesse do particular - o entendimento é de exigência de licitação. Vejamos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22 de junho de 2016

“Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é obrigatória a modalidade licitatória pregão, preferencialmente eletrônico, tendo em vista que estes são o verdadeiro objeto contratual. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas.” Referências: Art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, da Lei nº 10.520/02; art. 4º do Decreto nº 5.450/05; art. 4º, inciso X, da Lei nº 10.520/02; art. 2º, do Decreto nº 5.450/05; Decreto nº 5.940/2006; Lei nº 8.245/91; Parecer nº 117/2010/DECOR/CGU/AGU; Acórdão nº 478/2016TCUPlenário; Acórdão 187/2008TCUPlenário; Acórdão nº 2.844/2010TCUPlenário; Acórdão nº 2.050/2014TCUPlenário; Acórdão nº 289/2015Plenário.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CESSÃO DE USO DE IMÓVEIS ADMINISTRADOS PELA UNIÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE APOIO. MODALIDADE LICITATÓRIA ADEQUADA. PREGÃO. FORMA ELETRÔNICA PREFERENCIAL.

1. A controvérsia, cuja solução contou com a manifestação de vinte e uma unidades consultivas, cingese à definição da modalidade licitatória a ser utilizada para fins de cessão de uso de imóveis administrados pela União, cujo desiderato é a prestação de serviços de apoio que sejam

enquadráveis como comuns.

2. A prestação de serviços de apoio, de natureza comum, constitui o verdadeiro objeto contratual, ao passo que a cessão é apenas elemento, acessório e necessário, por intermédio do qual será alcançada a consecução do objetivo principal, que é a prestação de serviços que supram as necessidades dos servidores e administrados.

3. As cessões de uso de imóveis para prestação dos referidos serviços não se confundem com os corriqueiros contratos de prestação serviços voltados para a própria Administração normalmente com mão de obra terceirizada, nos quais constam, eventualmente, a disponibilização de espaço para trabalhos e atividades da contratada. É que a cessão de uso, para o fim específico de prestação de serviços de apoio, detém traços peculiares e sui generis, conforme se extraem deste opinativo.

(...)

8. Consequentemente, as receitas atinentes à cessão de uso de imóvel deverão ser prefixadas nos editais. Além disso, o Poder Público não poderá arcar com despesas (v.g. água, luz, telefone, internet, entre outras) em benefício do prestador de serviços, sendo imperiosa a prévia desvinculação, a fim de possibilitar a aferição autônoma dos gastos. No entanto, por ato administrativo fundamentado e em situações de justificada inviabilidade imediata da individualização, há que se observar o disposto no Acórdão 187/2008TCU Plenário, a respeito do reembolso das despesas, sob pena de 'subsídio indevido' aos ocupantes dos espaços, o que impõe prévio estudo técnico específico a respeito de gastos dessa natureza, que decorrem da utilização do bem.

21. Nesse contexto, considerando (1) que se trata de ceder o uso de espaço físico contido em bem público imóvel de uso especial da PMMG, com destinação primordial ao atendimento do interesse imediato da Polícia Militar do Estado; (2) diante das inúmeras posições quanto à definição dos institutos que podem ser utilizados como instrumento para tal cessão, não havendo clara definição em lei estadual, estabelecendo distinção; (3) mas, diante das regras do Decreto Estadual n. 46.467/2014, acima citadas, e tendo em vista a predominância, na espécie, de elementos caracterizadores de concessão de uso, para utilização do bem público para fim de realização de atividades físicas por alunos de instituição particular de ensino, respeitados períodos de tempo e dias necessários às atividades próprias da Academia de Polícia Militar de Minas, ao que se alia o potencial interesse de concorrência, **opinamos** pela necessidade de abertura de processo de licitação, à vista, pois, da viabilidade de competição, do envolvimento de contraprestação pecuniária por parte do interessado, como proposto no Parecer n. 046.1/2019, da Assessoria Jurídica do Comando-Geral da PMMG, adotando-se, como instrumento, a forma contratual, com as cautelas e requisitos da lei, especialmente no que concerne ao estabelecimento de cláusulas que preservem o uso primacial do espaço pela PMMG.

22. Essas conclusões se alinham ao entendimento da Advocacia-Geral do Estado, contido nos Pareceres AGE/NCCJ ns. 15.129/2011 e 15.252/2013, cuja conclusões, para questões similares, são no sentido de necessária realização de licitação prévia, em estando ausentes hipóteses de inexigibilidade, dispensa ou licitação dispensada, presente possível interesse de outras pessoas na fruição do bem público. Segue esse entendimento a Nota Jurídica NAJ/AGE n. 74/2019, cuja conclusão é de teor seguinte:

CONSULTA – CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – ART. 25, CAPUT, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 – CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO – POSSIBILIDADE.

- É lícito ao Poder Público obter aproveitamento econômico do bem público, cobrando de quem receba o direito de usá-lo em caráter privativo,

determinada quantia razoável, sendo possível a utilização do instituto da concessão de uso de bem público.

- A doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que a concessão de uso de bem público depende, dentre outros requisitos, de licitação prévia.

- É possível, em tese, a concessão onerosa de uso de bem público por meio de inexigibilidade de licitação, desde que haja comprovação de situação fática que excepcione a regra geral de licitar, a qual deve estar robustamente demonstrada.

III - CONCLUSÃO

23. Diante do exposto,

24. (a) sem desconsiderar o interesse imediato que surgiu de estabelecimento da parceria pretendida, tendo em vista, de um lado, a proximidade da Universidade Estácio de Sá com a Academia de Polícia Militar, o que seria uma opção interessante para realização das aulas pelos alunos do Curso de Educação Física daquela instituição particular de ensino e, de outro, a alternativa de obtenção de recursos para manutenção do Complexo Desportivo da Academia de Polícia, o que evidencia a presença de interesse público;

25. (b) mas tendo em vista que se trata de ceder o uso de espaço físico contido em bem público imóvel de uso especial da PMMG, com destinação primordial ao atendimento do interesse imediato da Polícia Militar do Estado, por prazo de cinco anos, mediante contraprestação anual, com reajustes anuais, a fazer emergir a natureza contratual do ajuste;

26. (c) e, sem embargo das posições doutrinárias e jurisprudencial quanto à definição dos institutos que podem ser utilizados como instrumentos para a cessão de bens públicos, não havendo clara definição em lei estadual ou estabelecimento de distinções, mas diante das orientações precedentes da Advocacia-Geral do Estado, que autoriza contratações como a aqui examinada, condicionadas à observância das regras do Decreto Estadual n. 46.467/2014, citadas no corpo desse parecer;

27. **opinamos** pela prevalência da orientação jurídica estabelecida na manifestação da Assessoria Jurídica do Comando-Geral da PMMG, à vista do disposto no art. 18 da Constituição do Estado de Minas, aliado às regras do Decreto Estadual n. 46.467/2014, bem como à orientação prevalecente no âmbito da Advocacia-Geral do Estado, conforme precedentes citados no preâmbulo desse parecer, cuja fundamentação jurídica deve ser aqui observada, no que couber, **concluindo** pela necessidade de abertura de processo de licitação previamente à concessão onerosa de uso do espaço público, para selecionar a proposta mais vantajosa e garantir a isonomia na participação, com a finalidade de conceder o uso do espaço concomitantemente com a Academia de Polícia Militar, preservando-se sua finalidade primordial, à vista da potencial viabilidade de competição e do envolvimento de contraprestação pecuniária por parte do interessado.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Aprovado em:

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 17/07/2019, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 18/07/2019, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6186709** e o código CRC **02FF74FB**.

Referência: Processo nº 1250.01.0001213/2019-85

SEI nº 6186709