



**PROTOCOLADO N.º 17.427.023-6**

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA.

**ASSUNTO:** CONSULTA JURÍDICA SOBRE DISPENSA DE LICITAÇÃO – CESSÃO DE USO PARA MUNICÍPIO.

### **PARECER N.º 009/2021-PGE**

DIREITO ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO. CESSÃO DE USO GRATUITO DE IMÓVEL PÚBLICO ESTADUAL A OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO, ÓRGÃO OU FUNDAÇÃO DA SUA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM FINS LUCRATIVOS, DECLARADA DE UTILIDADE PÚBLICA, OU PARA FINS DE ASSENTAMENTOS DE CARÁTER SOCIAL. POSSIBILIDADE. ART. 10, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA. TERMO DE CESSÃO DE USO. NATUREZA DE ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO, PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO. LICITAÇÃO DISPENSADA. PROCEDIMENTO FORMAL, ART. 35, LEI N.º 15.608/2007. OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA. MOTIVAÇÃO. VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO.

#### **1 – DO RELATÓRIO**

Trata-se de Protocolo encaminhado à Procuradoria Consultiva de Matéria Residual – PCR, da Procuradoria-geral do Estado (PGE), com o fito de que seja prestada manifestação jurídica quanto à análise dos casos de utilização (gratuita) de imóvel de propriedade do Estado por parte da Administração Pública, conforme preveem a Constituição Estadual, as Leis Estaduais n.º 15.608/2007, n.º 10.354/1993, Lei n.º 10.429/1993 e o Decreto n.º 6.971/2013, de modo que o encaminhamento do caderno administrativo à Procuradoria-geral do Estado se presta à emissão de orientações nas seguintes questões:

I – A SEED e a SESA deverão encaminhar os protocolos pertinentes a cessão de uso de imóvel à PGE para análise jurídica quanto ao ato que se pretende decidir pela dispensa de licitação nos termos do inciso III, § 1º do art. 40 do Decreto nº 2.709/2019?



II – O ato de dispensa de licitação, nos termos das Leis Lei 10354/1993 e Lei 10429/1993, compete aos Secretários de Estado da SEED e da SESA?

Assim, o protocolado se inicia com o Memorando n.º 04/2021 DPE/SEAP (fls. 02/05, mov. 02), o qual articula toda a problemática aduzida, estando, no mais, composto com os seguintes documentos:

- Ofício n.º 244/2021 GAB/SEAP, fl.06, mov. 03;
- Despacho GAB/PGE, de encaminhamento, fl. 07, mov. 04;
- Despacho CCON/PGE, de encaminhamento à PCR, fl. 08, mov. 05.

É, em síntese, o relatório.

## 2 – DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 2.1 – DOS FUNDAMENTOS DA VIABILIDADE CONSTITUCIONAL E LEGAL DA UTILIZAÇÃO GRATUITA DE IMÓVEL ESTADUAL

Destarte, faz-se necessário abrir o presente tópico para traçar comentários basilares sobre o tema em análise.

Pois bem, o ponto de partida sobre a questão da possibilidade dos bens imóveis do Estado serem objetos de utilização gratuita é a Constituição Estadual, mais precisamente o seu art. 10, que trata do tema, assim dispondo:

#### Constituição do Estado do Paraná

**Art. 10.** Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou **de utilização gratuita, salvo, e mediante lei, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social.**  
**Parágrafo único.** A alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado dependerá de autorização prévia da Assembléia Legislativa e será precedida de



concorrência pública, a qual será dispensada quando o adquirente for uma das pessoas jurídicas de direito público interno, referidas neste artigo, ou para fins de assentamentos de caráter social.  
(Destaque nosso)

Desse modo, constata-se que poderá haver a utilização gratuita de imóvel estadual, desde que, entre outros legitimados, o beneficiário seja pessoa jurídica de direito público interno, a exemplo dos Municípios, nos moldes da classificação estabelecida no art. 41, do Código Civil, e que seja processada mediante lei.

Portanto, em decorrência da previsão constitucional (art. 10, C.E.), tem-se a necessidade da edição de Lei específica tratando dos pormenores a respeito da forma e do modo como ocorrerá a utilização gratuita do bem imóvel estatal, a exemplo do estampado nas Leis n.º 10.354/1993 e n.º 10.429/1993, e no Decreto n.º 6.971/2013.

Em âmbito infraconstitucional, por sua vez, observa-se o trato da matéria pela Lei Estadual de Licitações (Lei n.º 15.608/2007).

A esse respeito, o art. 8º, inciso I, alínea “g”, da mencionada Lei, apregoa que será dispensada a licitação de bens imóveis nos casos de “direito real de uso quando destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública”, definindo como Administração Pública (art. 4º, inciso II, da Lei n.º 15.608/2007), a “administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive, as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder Público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.”

Detecta-se, pois, que nesses casos o Administrador não possui discricionariedade para escolher se promove ou não a licitação, eis que a própria lei define

1 **Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; ([Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005](#))

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.



previamente que o procedimento licitatório estará dispensado.

Sobre a licitação dispensada, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>2</sup> assim discorre, tendo como parâmetro a Lei Federal n.º 8.666/1993:

Segundo a doutrina tradicional, a licitação dispensada apresenta três características básicas: a) rol taxativo; b) o objeto do contrato é restrito: alienação de bens; e c) ausência de discricionariedade do administrador, pois o próprio legislador dispensou previamente a licitação. (...) É oportuno salientar que a licitação dispensada apenas afasta a exigência de licitação, mas não as demais exigências legais para alienação de bens das entidades da Administração. Assim a alienação de bens, nos casos de licitação dispensada, deve ser motivada (“interesse público justificado”) e precedida de avaliação (“avaliação prévia”). (OLIVEIRA, 2020, p. 61-62, Licitações e contratos administrativos: teoria e prática, 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense)

Percebe-se, pois, a imprescindibilidade da motivação quanto ao ato administrativo da dispensa, exigindo, pois, a apresentação, por parte do Administrador Público, das justificativas que suportam a efetivação daquele ato.

Assim sendo, é plausível antever que o legislador tenha delineado um procedimento em que se formalizem os tópicos que demonstrem a caracterização fática dessa hipótese.

Trata-se, então, de um processo comum, que deve ser observado por todos os órgãos/entidades que se enquadrem em tal situação, estando previsto na seção III, da Lei de Licitações Estadual, a discorrer sobre as disposições gerais acerca da dispensa e da inexigibilidade das licitações (arts. 35 e 36).

Nessa toada, tem-se que o art. 35, da Lei n.º 15.608/2007 traz a forma pela qual se devem processar as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Como dito, é um procedimento padrão que deverá ser observado por

2 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 61-62.



todos os órgãos públicos componentes da Administração Pública Estadual Direta, seja a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), ou a Secretaria de Estado da Saúde (SESA).

Lei n.º 15.608/2007

**Art. 35. A dispensa ou a inexigibilidade de licitação requer sempre ato formal fundamentado da autoridade competente, publicado na imprensa oficial**, com exceção das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 34 desta lei.

**§ 1º. São competentes para autorizar a dispensa de licitação os chefes dos Poderes Executivo**, Legislativo e Judiciário, os Presidentes dos Tribunais de Contas, o Procurador-Geral de Justiça e os titulares das entidades públicas da Administração Indireta, **admitida a delegação**.

**§ 2º. As dispensas previstas nas alíneas "f" e "g" do inciso I do art. 8º** e nos incisos III a XXI do art. 34, as situações de inexigibilidade do art. 33, **necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no parágrafo único do art. 13, **deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos**.

**§ 3º.** Devem ser observadas as demais hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação estabelecidas por normas gerais de competência da União.

**§ 4º. O processo de dispensa e de inexigibilidade será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

**I - numeração seqüencial da dispensa ou inexigibilidade;**

**II - caracterização da circunstância de fato que autorizou a providência;**

**III - autorização do ordenador de despesa;**

**IV - indicação do dispositivo legal aplicável;**

**V - indicação dos recursos orçamentários próprios para a despesa;**

**VI - razões da escolha do contratado;**

**VII - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná;**

**VIII - justificativa do preço, inclusive com apresentação de orçamentos ou da consulta aos preços de mercado;**

**IX - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados;**

**X - pareceres jurídicos e, conforme o caso, técnicos, emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade;**

**XI - no caso de dispensa com fundamento nos incisos I e II do art. 34 desta lei, expressa indicação do valor estimado para a contratação, podendo ser dispensada nestas hipóteses a audiência do órgão jurídico da entidade;**

**XII - prova de regularidade para com as fazendas Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede da empresa, bem como de regularidade para com a Fazenda do Estado do Paraná;**



XIII - prova de regularidade relativa à Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos/CND e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação/CRS.  
**(destaque nosso)**

## 2.2 – DO INSTRUMENTO JURÍDICO ADEQUADO: CESSÃO DE USO

Quanto ao instrumento estabelecido para concretizar essa utilização gratuita de bem imóvel estadual pelos legitimados do art. 10, da Constituição Estadual, verifica-se, pelas lições doutrinárias, que a ferramenta jurídica apta para esse fim é a **cessão de uso**, assim definida por José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>:

Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente **o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade**. (...) A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado **"termo de cessão" ou "termo de cessão de uso"**. O prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. (...) **O fundamento básico da cessão de uso é a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesses coletivos. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem público.**

Nessa mesma linha, Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> também desenvolve sobre o tema:

Como bem ponderou Caio Tácito, **esta cessão se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do cedente e não se confunde com nenhuma das formas de alienação**. Trata-se, apenas, de transferência da posse do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração-proprietária com o domínio do bem cedido, **para retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo da cessão**. Assemelha-se

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 1274-1275, grifo do autor e grifo nosso.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29. ed. at. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 502, grifo nosso.



ao comodato do Direito Privado, mas é instituto próprio do Direito Administrativo, já previsto na legislação federal concernente aos bens imóveis da União (Dec.-lei 9.760/46, arts. 64, §3, 125 e 216, e Lei 9.636/98, arts. 18 a 21). **Também não se confunde com qualquer das modalidades pelas quais se outorga ao particular o uso especial do bem público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso)**, nem tampouco, se identifica com a velha concessão de domínio dos tempos coloniais, espécie obsoleta de alienação. **Realmente, a cessão de uso é uma categoria específica e própria para o traspasse da posse de um bem público para outra entidade, ou órgão da mesma entidade, que dele tenha necessidade e se proponha a empregá-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente.** Entretanto, vem sendo desvirtuada para a transferência de bens públicas a entes não administrativos e até para particulares.

Retira-se, pois, do trecho acima colacionado, um ponto crucial para a progressão do raciocínio pretendido, alusiva à passagem em que o renomado Autor diz que a cessão de uso não se confunde com nenhuma das modalidades **“pelas quais se outorga ao particular o uso especial do bem público (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso)”**.

Disto depreende-se que não é cabível apontar essas ferramentas jurídicas (autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso) para empreender efeitos na materialização do exposto no art. 10 da CE.

Nesse sentido, transcreve-se passagem da obra de Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>5</sup>:

**Com relação aos instrumentos jurídicos de outorga do uso privativo ao particular**, mais uma vez se torna relevante a distinção entre, de um lado, os bens de uso comum do povo e uso especial e, de outro, os bens dominicais, já que apenas estes últimos são coisas que estão no comércio jurídico de direito privado, sujeitos, portanto, a regime jurídico um pouco diverso quanto às formas de sua utilização.

Os bens das duas primeiras modalidades estão fora do comércio jurídico de direito privado, de modo que só podem ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público; **assim, para fins de uso privativo, os instrumentos possíveis são apenas a autorização, a permissão e a concessão de uso.** (...)

Diversa é a situação dos bens dominicais, já que estes são coisas que estão no comércio jurídico de direito privado. Embora possam ser cedidos aos particulares

5 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo, 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 883-887, grifo nosso.



por meio dos mesmos institutos de direito público já mencionados, também podem ser objeto de contratos regidos pelo Código Civil, como a locação, o arrendamento, o comodato, a concessão de direito real de uso, a enfiteuse. (...)

**Autorização de uso** é o ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade. (...)

**Permissão de uso** é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público. (...)

**Concessão de uso** é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação.

Assim, verifica-se, de fato, que a **cessão de uso** é o instrumento idôneo para caracterizar a utilização gratuita de imóvel estadual, sendo o beneficiário “pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social.” (art. 10, CE).

Um ponto que corrobora esse entendimento é o teor das Leis n.º 10.354/1993 e n.º 10.429/1993, e do Decreto n.º 6.971/2013, uma vez que da sua leitura, depreende-se o **interesse coletivo** que caracteriza o instituto e permeia a transferência gratuita do imóvel estadual, a exemplo do art. 1º, da Lei n.º 10.354/1993, segundo o qual “fica o Poder Executivo Estadual autorizado a ceder em caráter de utilização gratuita, aos Municípios do Estado do Paraná, prédios ou parte de prédios estaduais para o fim de utilização como unidades escolares.” e do art. 1º, da Lei n.º 10.429/1993, conforme o qual “fica o Poder Executivo autorizado a ceder para uso dos órgãos e instituições públicas, da Administração pública direta e indireta e fundações públicas mantidas pelo poder público municipal ou federal, bem como a consórcios municipais formados por municípios paranaenses, entidades de assistência social sem fins lucrativos, conselhos comunitários, entidades filantrópicas e outras associações civis afins, declaradas de utilidade pública em qualquer âmbito, seja municipal, estadual ou federal, que participem do Sistema Único de Saúde - SUS, os bens imóveis, móveis e semoventes pertencentes ao Estado do Paraná e ao Instituto de Saúde do Paraná, para a consecução das ações e serviços de saúde regulados



**pela Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.”.**

Para arrematar a caracterização da cessão de uso como ferramenta adequada para o intento do art. 10, da CE, cite-se passagem do livro de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>6</sup>:

A cessão de uso **é outra espécie unilateral de transferência de utilização de bem público, outorgada em caráter extraordinário e exclusivo, que uma entidade de direito público, titular do domínio, faz a outra pessoa administrativa, sujeita a condições fixadas pela cedente e vinculada a um explícito interesse público.** (...) **Cabe, todavia, a outorga de cessão de uso, em favor de pessoas de direito privado,** desde que estas mantenham concomitantemente um vínculo de delegação de algum tipo de atividade pública, tais como poderão apresentar, por exemplo, as entidades da administração indireta, as paraestatais, incluídas as fundações públicas com personalidade de direito privado, e as entidades da administração associada, como as concessionárias, as permissionárias, as autorizadas e as entidades de colaboração.

Por todo o exposto, fica evidente a viabilidade da cessão de uso como ferramenta adequada para os fins a que se destina o art. 10, CE.

De outro norte, verifica-se, ainda, que o último trecho supra transcrito – atinentes à outorga da cessão de uso em favor de pessoa de direito privado –, justifica a passagem no art. 10 da CE que também legitima o uso da ferramenta jurídica pelas **entidades de assistência social sem fins lucrativos**, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social.

Corroborando o entendimento, o magistério de José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup>:

A cessão de uso, entretanto, pode efetivar-se também entre órgãos de entidades públicas diversas. Exemplo: o Estado cede grupo de salas situado em prédio de uma de suas Secretarias para a União instalar um órgão do Ministério da Fazenda. Alguns autores limitam a cessão de uso às entidades públicas<sup>8</sup>. Outros a admitem

6 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 388, grifo nosso.

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 1274, grifo nosso.

8 HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., p. 436; LUCIA VALLE FIGUEIREDO, ob. cit., p. 378.



para entidades da Administração Indireta<sup>9</sup>. **Em nosso entender, porém, o uso pode ser cedido também, em certos casos especiais, a pessoas privadas, desde que desempenhem atividade não lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade.** Citamos, como exemplo, a cessão de uso de sala, situado em prédio público, que o Estado faz a uma associação de servidores. **Ou a entidade beneficente de assistência social.** Aliás, tais casos não são raros na Administração. **O que nos parece importante é que casos sejam restritos a esse tipo de cessionários, impedindo-se que o benefício do uso seja carreado a pessoas com intuito lucrativo.**

No mesmo sentir, leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>10</sup>:

A cessão é a **transferência de uso de bens públicos, de forma gratuita ou com condições especiais, entre entidades da Administração Pública Direta e Indireta ou entre a Administração e as pessoas de direito privado sem finalidade lucrativa**<sup>11</sup>. Ex.: **cessão de uso de bem público estadual para determinado Município**; cessão de bem público municipal para associação civil.

Revela-se, assim, que muito embora haja semelhança de entendimento a respeito da **cessão de uso** entre os doutrinadores, inexistente unanimidade acerca de todas as nuances que circundam o instituto.

Corroboram esse raciocínio, as palavras do sobre dito Autor<sup>12</sup>:

**Não há, contudo, uniformidade doutrinária ou legislativa quanto ao uso do termo “cessão de uso”, sendo possível apontar três acepções distintas:**

- a) **sentido amplo**: cessão é o termo genérico que engloba todos os instrumentos jurídicos que viabilizam o transpasse de bens públicos;
- b) **sentido intermediário**: cessão é a transferência do uso do bem público para órgãos ou entidades administrativas ou pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa;
- c) **sentido restrito**: cessão de bens públicos refere-se exclusivamente à transferência do uso de bens públicos entre órgãos públicos do mesmo ente da Federação.<sup>13</sup>

**Por essa razão, é imprescindível a análise da legislação do respectivo ente**

<sup>9</sup> DIOGÉNES GASPARINI, ob. cit., p. 519.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 646, grifo nosso

<sup>11</sup> Em sentido semelhante: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1.089

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 646, grifo nosso

<sup>13</sup> O sentido restrito é adotado por: GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 860-861.



**federado para definição do objeto da cessão de uso de bem público.**

Ainda, os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>14</sup>, que também valem para a cessão de uso:

**A matéria concernente à autorização, concessão e permissão de uso não está sistematizada no direito positivo.** Salvo algumas hipóteses específicas em que a lei faz referência a um ou outro desses institutos, em regra não se encontra na lei essa determinação. **Assim sendo, é com base na doutrina que se deve procurar saber qual deles se amolda melhor à hipótese pretendida.**

**Denota-se, pois, que a caracterização do instrumento jurídico deverá ser feita face à legislação do Ente Federativo que pretenda tratar do uso gratuito de bem imóvel estadual.**

Portanto, a partir das premissas constitucionais e legais do Ente Político é que se poderá conferir um norte ao tratamento da figura de cessão de uso, sempre balizada pela posição doutrinária a respeito (No caso do Estado do Paraná, pelo contido no caput, do art. 10, da CE, a acepção adotada para a expressão “cessão de uso” foi a intermediária).

Nessa esteira, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>15</sup> ainda pontua que **“cada ente federativo possui competência legislativa para estabelecer as formas de gestão dos seus respectivos bens, não havendo uniformidade nas expressões utilizadas.** No caso de *lacuna normativa, os próprios instrumentos jurídicos devem conter as condições para utilização privativa dos bens públicos.*”

Sendo assim, por tudo o que fora exposto, depreende-se os seguintes pontos indispensáveis para a efetivação da cessão gratuita de imóvel estadual:

- Atendimento aos legitimados descritos no art. 10, da Constituição

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella e outros – In “Temas polêmicos sobre Licitações e Contratos”, 2ª edição, Malheiros Editores, 1995, p. 36.

15 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 638, grifo nosso.



Estadual;

- Edição de lei que discorra sobre as nuances da utilização gratuita, explicitando a pessoa do beneficiário e os demais pormenores que digam respeito ao instituto da cessão de uso (art. 10, C.E.);
- Compatibilidade com o interesse público (caso contrário, haveria uma liberalidade à custa do patrimônio público);
- Consentimento da Administração;
- Cumprimento das condições fixadas pelo ordenamento e pela Administração.

Proposições postas acerca do instituto da cessão de uso, resta nítido que as normas mencionadas no protocolo 17. 427.023-6 (Lei n.º 10.354/1993, Lei n.º 10.429/1993 e Decreto n.º 6.971/2013), vão ao encontro de tais premissas, estando, portanto, aptas ao que se pretende com a utilização do referido instrumento.

### **2.3 - DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA QUANTO AOS QUESITOS LEVANTADOS**

Registradas as premissas acima arrazoadas, passa-se a responder às indagações levantadas, **as quais, ante a relevância da matéria, terão seus efeitos estendidos para toda a Administração Pública Estadual que venha a tratar sobre cessão de uso de imóvel estadual nos termos analisados:**

**2.3.A – A SEED e a SESA deverão encaminhar os protocolos pertinentes à cessão de uso de imóvel à PGE para análise jurídica quanto ao ato que se pretende decidir pela dispensa de licitação nos termos do inciso III, § 1º do art. 40 do Decreto nº 2.709/2019?**



Sim, todos os atos que disponham pela dispensa de licitação deverão ser encaminhados à PGE, tendo como fundamento para a remessa, a previsão do inciso X, do § 4º, do art. 35, da Lei n.º 15.608/2007, segundo o qual o processo de dispensa e de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com pareceres jurídicos emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade.

Logo, considerando o teor da Orientação Normativa n.º 35-PGE, além do disposto no art. 132 da Constituição da República e do Decreto Estadual n.º 2.709/2019, resta límpida a competência da PGE para a prolação do requerido parecer jurídico.

**2.3.B – O ato de dispensa de licitação, nos termos das Leis 10354/1993 e Lei 10429/1993, compete aos Secretários de Estado da SEED e da SESA?**

Não, uma vez que não se constata nas leis mencionadas (**Lei n.º 10354/1993 e Lei n.º 10429/1993**) qualquer alusão à necessidade de licitação ou da sua dispensa, de modo que os Secretários de Estado não podem, com arrimo em tais Normas, proceder à dispensa de licitação.

O que a Lei n.º 10.354/93 preconiza é a possibilidade do Secretário de Estado da Educação e do Esporte **autorizar a cessão gratuita de imóveis estaduais aos Municípios paranaenses** para o fim de utilização como unidades escolares, **não tratando, portanto, acerca de eventual competência do Secretário para autorizar a dispensa de licitação.**

Do seu turno, a Lei n.º 10.429/93 e o Decreto n.º 6.971/2013 viabilizam a cessão de bens imóveis, móveis e semoventes da SESA ou do Fundo Estadual de Saúde para uso dos órgãos e instituições públicas, da Administração pública direta e indireta e fundações públicas mantidas pelo poder público municipal ou federal, bem como a consórcios municipais formados por municípios paranaenses, entidades de assistência social sem fins lucrativos, conselhos comunitários, entidades filantrópicas e outras associações civis afins, declaradas de utilidade pública em qualquer âmbito, seja municipal, estadual ou federal, que participem do Sistema Único de Saúde – SUS, para a consecução



das ações e serviços de saúde dispostos na Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012 e na Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, **também não tratando de eventual competência do Secretário para autorizar a dispensa de licitação.**

Disto tudo, conclui-se que tais leis específicas servem para fornecer, entre outros porventura cabíveis, elementos ao Administrador quanto ao ato formal fundamentado da autoridade competente, requisitado nos casos de dispensa de licitação (art. 35, caput), bem como para que se justifique a dispensa prevista na alínea “g”, inciso I, do art. 8º, da Lei n.º 15.608/07, como pleiteia o §2º, do art. 35, da mesma Norma.

No mais, esses Diplomas Estaduais atendem a necessidade de edição de lei estadual que discipline o uso gratuito do imóvel estadual, como preconiza o art. 10, da Constituição Estadual.

**Portanto, ao que tudo indica, há uma confusão entre os conceitos, uma vez que a questão atinente à competência para efetuar o ato de dispensa de licitação está designada na Lei n.º 15.608/2007, mais precisamente no §1º, do art. 35, que relata ser competente para autorizar a dispensa de licitação o Chefe do Poder Executivo, admitida a delegação.**

**Nesse contexto, verifica-se que entre as competências dos Secretários de Estado arroladas no art. 4º, da Lei n.º 19.848/2019, está a que autoriza “a instalação e a homologação de processos de licitação, ou a sua dispensa, nos termos da legislação aplicável à matéria” (inciso XV), de forma que os Secretários estão aptos a proceder a dispensa de licitação, devendo, para tanto, atentar-se para os dizeres da lei aplicável, no caso, a Lei n.º 15.608/2007.<sup>16</sup>**

#### 2.4 – DO DECRETO ESTADUAL N.º 1.162/2015

16 Na análise pontual do protocolo 17.427.023-6, identifica-se, pelo teor do exposto à fl. 04, mov. 02, do Memorando n.º 04/2021 DPE/SEAP, que não houve o ato de reconhecimento de dispensa de licitação nos protocolos da SEED e SESA, o que vai de encontro ao conteúdo do art. 35, da Lei Estadual de Licitações, **merecendo, portanto, complementação para atendimento do disposto em tal norma, sob pena de eventual invalidação do ato administrativo, por desobediência ao elemento da forma.**



Por derradeiro, importante registrar e mencionar o teor do Decreto n.º 1.162/2015, que determina a suspensão, por prazo indeterminado, de novas permissões, cessões de uso e doações de imóveis pertencentes ao Estado do Paraná, haja vista sua correlação direta com o tema objeto da consulta.

Com isso, caberá a cada órgão/entidade da Administração Pública Estadual, envoltos nos processos administrativos atinentes a esse objeto, buscar uma excepcionalização, por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, da aplicação do teor daquele Decreto para os seus respectivos procedimentos, caso contrário, a cessão de uso não poderá se materializar face ao obstáculo estabelecido no Decreto n.º 1.162/2015.

### 3 – CONCLUSÃO

Em conclusão, por todo o raciocínio elaborado, tem-se que:

- 1) Todos os protocolos que tratem sobre cessão de uso de imóvel deverão ser encaminhados à PGE para análise e manifestação jurídica quanto ao ato que decidir pela dispensa de licitação, face ao disposto no inciso X, do § 4º, do art. 35, da Lei n.º 15.608/2007, segundo o qual o processo de dispensa e de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com pareceres jurídicos emitidos sobre a dispensa ou inexigibilidade;
- 2) O ato de dispensa de licitação compete aos Secretários De Estado, tendo por fundamento o inciso XV, do art. 4º, da Lei n.º 19.848/2019 c/c o art. 35, da Lei n.º 15.608/2007, e, não, as Leis n.º 10.354/1993 e n.º 10.429/1993, que nada disciplinam acerca da dispensa de licitação.

É o parecer.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR



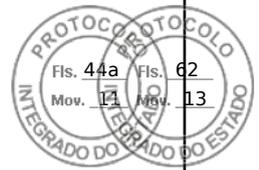
Encaminhe-se, na forma do §2º, do art. 23, do Manual de Procedimentos da PGE, aprovado pela Resolução n.º 385/2018-PGE, à Exma. Procuradora-chefe da Procuradoria Consultiva em Matéria Residual, para deliberação e, se for o caso, ao Exmo. Coordenador do Consultivo para análise e manifestação, nos termos do art. 21, inciso IX, do Regulamento da PGE, aprovado pelo Decreto n.º 2.709/2019.

Curitiba, datado e assinado digitalmente.

**Felipe Solano M. M. da Franca**  
Procurador do Estado do Paraná  
Procuradoria Consultiva em Matéria Residual – PCR



ePROTOCOLO



Documento: **Parecern.xx2021protocolo17.427.0236cessaodeusodeimovelparaoutroentedaAdministracaoPublica3.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Felipe Solano Moreira Monteiro da Franca** em 14/05/2021 10:06.

Inserido ao protocolo **17.427.023-6** por: **Felipe Solano Moreira Monteiro da Franca** em: 14/05/2021 10:06.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:  
**<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura>** com o código:  
**c9d01e8c80b7fde229ac5418123b1c15**.

Inserido ao protocolo **17.427.023-6** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 21/05/2021 16:24.



Protocolo nº 17.427.023-6  
Despacho nº 445/2021 – PGE

- I. Aprovo o **Parecer de fls. 10/25a**, da lavra do Procurador do Estado **Felipe Solano Moreira Monteiro da Franca**, ratificado por **Aline Fernanda Faglioni**, Procuradora-Chefe, da Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR, às fls. 26/26a, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria Consultiva – CCON, através do Despacho n.º 32/2021-CCON/PGE, às fls. 27/27a, Parecer este assim ementado:

**“DIREITO ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO. CESSÃO DE USO GRATUITO DE IMÓVEL PÚBLICO ESTADUAL A OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO, ÓRGÃO OU FUNDAÇÃO DA SUA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM FINS LUCRATIVOS, DECLARADA DE UTILIDADE PÚBLICA, OU PARA FINS DE ASSENTAMENTOS DE CARÁTER SOCIAL. POSSIBILIDADE. ART. 10, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA. TERMO DE CESSÃO DE USO. NATUREZA DE ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO, PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO. LICITAÇÃO DISPENSADA. PROCEDIMENTO FORMAL, ART. 35, LEI N.º 15.608/2007. OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA. MOTIVAÇÃO. VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO”** (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

- II. Publique-se o presente Despacho;
- IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial – CJUD e à Procuradoria Consultiva de Matéria Residual - PCR;
- V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP/GS.

Curitiba, *datado e assinado digitalmente.*

**Leticia Ferreira da Silva**  
Procuradora-Geral do Estado

Documento: **044517.427.0236AprovoPARECER0.2021PGECONSULTAJURIDICASOBREDISPENSADELICITACAOCESSAODEUSOPARAMUNICIPIO.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 21/05/2021 16:00.

Inserido ao protocolo **17.427.023-6** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 18/05/2021 09:58.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:  
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:  
**7f362b8dc5118692788fe26a740398ab**.