

Protocolo nº 18.132.629-8
Despacho nº 1.122/2023-PGE

- I. Aprovo Parecer Referencial, incluso às fls. 52/101a, sobre a padronização de minuta de termo de cessão gratuita de uso de imóvel estadual, com e sem dualidade administrativa, aos municípios paranaenses, para fins de utilização de unidades escolares e respectiva lista de verificação, subscrito pelos Procuradores do Estado, **Igor Pires Gomes da Costa, Felipe Solano Moreira Monteiro da Franca e Ricardo de Mattos do Nascimento**, integrantes da Comissão Especial, designada pela Resolução nº 193/2023-PGE;
- II. Lavre-se resolução de aprovação do Parecer Referencial, acompanhado da Minuta Padronizada a qual se enquadra na categoria de editais e instrumentos “com objeto definido”, previstos no artigo 8º, inciso I e §§ 3º e 4º da Resolução nº 41/2016-PGE, bem como a respectiva Lista de Verificação;
- III. Após a publicação da Resolução em Diário Oficial, encaminhe-se à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ para indexação e disponibilização nos sistemas correspondentes, com criação de link de acesso, com habilitação para download nos termos previstos no art. 11 da Resolução n.º 41/2016-PGE c/c combinado com o artigo 1º da Portaria PGE nº 33/2018;
- IV. Restitua-se o presente protocolo à Coordenadoria do Consultivo, para ciência e prosseguimento.

Curitiba, *datado e assinado digitalmente*.

Luciano Borges dos Santos
Procurador-Geral do Estado

D o c u m e n t o :
112218.132.6298AprovoParecerRef.182023PGECESSAODEUSODEBENSMOVEISUNIDADESESCOLARESSEED.docxDocumentosGoogle.pdf.

Assinatura Avançada realizada por: **Luciano Borges dos Santos (XXX.907.759-XX)** em 10/11/2023 17:52 Local: PGE/GAB/PROC.

Inserido ao protocolo **18.132.629-8** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 09/11/2023 14:55.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
27c6f05ee0209ff84194c9fffc6981ff.

Resolução nº 253/2023-PGE

Aprova Parecer Referencial sobre a padronização de minuta de termo de cessão gratuita de uso de imóvel estadual, com e sem dualidade administrativa, aos municípios paranaenses, para fins de utilização de unidades escolares e respectiva lista de verificação.

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições legais e regulamentares definidas no art. 5º da Lei Complementar nº 26/1985, nos artigos 2º, § 3º, 4º e 14, todos da Lei Estadual nº 21.352/2023, e nos artigos 2º e 8º do Decreto nº 3.203/2015, bem como nos termos dos arts. 4º, 5º e 8º, inciso I e § 1º, da Resolução nº 41/2016-PGE,

RESOLVE

Art. 1º Aprovar Parecer Referencial, acompanhado da lista de verificação de acordo com artigo 8º, inciso I e § 1º, da Resolução nº 41/2016-PGE.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

PUBLIQUE-SE. ANOTE-SE.

Curitiba, *datado e assinado digitalmente*.

Luciano Borges dos Santos
Procurador-Geral do Estado

PARECER REFERENCIAL nº 18/2023-PGE

PADRONIZAÇÃO DE MINUTA DE TERMO DE CESSÃO GRATUITA DE USO DE IMÓVEL ESTADUAL, COM E SEM DUALIDADE ADMINISTRATIVA, AOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, PARA FINS DE UTILIZAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES E RESPECTIVA LISTA DE VERIFICAÇÃO. DECRETO ESTADUAL N.º 3.203/2015. RESOLUÇÃO N.º 41/2016 PGE. FUNDAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, NA LEI ESTADUAL N.º 10.354/1993, NA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E NO DECRETO ESTADUAL N.º 10.086/2022. ENVIO PARA APROVAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO.

1. Relatório

Trata o presente de manifestação da Comissão Especial “**para análise e encaminhamento de Parecer Referencial acompanhado de instrumentos para a celebração de Termo(s) de Cessão de Uso, com e sem dualidade administrativa, entre o Estado do Paraná e os municípios do Estado, com o objetivo de viabilizar a instalação de instituições públicas de ensino**”, designada pela Resolução n.º 193/2023 – PGE (fl. 50, mov. 15).

A situação fática ensejadora da elaboração do Parecer Referencial e a correlata minuta do termo de cessão gratuita de uso de imóvel e lista de verificação decorre da grande quantidade de pleitos relacionados ao objeto central a ser padronizado (solicitação dos Entes Municipais ao Estado para utilização de imóveis estaduais no funcionamento de escolas municipais, com fundamento na Lei estadual n.º 10.354/2013, que assim autoriza).

Corroborando essa perspectiva, destaca-se trecho da Informação n.º 821/2021 DPE/SEAP (fls. 02/10, mov. 02), segundo a qual, a então Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED) apontou que, no ano de 2021, tramitaram cerca de 700 (setecentos) processos de cessão de uso de imóvel destinado ao funcionamento de escola municipal de ensino fundamental, nos termos da Lei n.º 10.354/1993.

Informação n.º 821/2021 DPE/SEAP (fls. 02/10, mov. 02)

(...) Em resposta, por meio do protocolo nº 17.844.771-8 – fls. 30, a SEED pontuou que em 2021 deverão tramitar em torno de 700 (setecentos) processos de cessão de uso de imóvel destinado ao funcionamento de escola municipal de ensino fundamental, nos termos da Lei nº 10.354/1993.

Embora conste o modelo de Termo de Cessão de Uso de Imóvel aprovado por meio do Decreto nº 4120/2016, os termos formalizados

pela SEED foram adaptados visando atender a realidade das Instituições de Ensino, com ou sem dualidade administrativa. Portanto, diante de todo o exposto e considerando o **volume de processos de cessão** de uso de imóvel; que os mencionados **termos de cessão são padronizados** e emitidos pelo Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis do Estado do Paraná - GPI e; que a **cessão de uso de bem imóvel para unidade escolar municipal e serviço público de saúde é fundamentada pelas Leis nº 10.354/1993 e 10.429/1993 respectivamente**, propomos o encaminhamento a PGE visando a instituição de minutas padronizadas nos termos do Decreto nº 3.203/2015 e na Resolução nº 41/2016-PGE, conforme sugestão de minutas e listas de verificação elencadas a seguir (...)
(grifei)

Ato contínuo, cabe destacar o teor da Informação n.º 849/2023 - DGA/DPE/SEAP (fls. 45/46, mov. 11), que, rememorando os fatos enfrentados no ano de 2021, reforçou a necessidade de se instituir minutas padronizadas para a situação supra retratada, consoante a seguir registrado:

Informação n.º 849/2023 DGA/DPE/SEAP (fls. 45/46, mov. 11)

(...) Sendo assim, diante do exposto, considerando que a cessão de uso de bem imóvel para unidade escolar municipal é fundamentada pela Lei nº 10.354/1993, propomos o encaminhamento a PGE visando a instituição de minutas padronizadas, nos termos do Decreto nº 3.203/2015, conforme sugestão de minutas de Termos de Cessão de Uso adaptados visando atender a realidade das Instituições de Ensino, com ou sem dualidade administrativa, a seguir:

1. Termo de Cessão de Uso de Imóvel COM Dualidade Administrativa.
2. Termo de Cessão de Uso de Imóvel SEM Dualidade Administrativa
3. Lista de Verificação - Cessão de Uso de Bem Imóvel para Unidade Escolar Municipal

Assim, a partir desse cenário, a DGA/DPE/SEAP (fls. 45/46, mov. 11) aventou a possibilidade de se instituir minutas padronizadas acerca daquela matéria, com fulcro no Decreto n.º 3.203/2015¹ e na Resolução n.º 41/2016 PGE².

Nesse sentido, em consonância com o disposto no art. 4º da Resolução n.º

¹ Decreto n.º 3.203/2015

Art. 1.º Institui o sistema de minutas padronizadas de editais de licitação, de contratos, de convênios e seus congêneres, de termos aditivos, de termos de referência, de concursos públicos e processos seletivos simplificados que, após publicação no Diário Oficial do Estado, serão de observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Paraná. ([Redação dada pelo Decreto 5808 de 28/09/2020](#))

² Resolução n.º 41/2016 PGE

Art. 1º O sistema de minutas padronizadas de editais de licitação, de contratos, de convênios e seus congêneres, de termos aditivos e de termos de referência, de concursos públicos e processos seletivos simplificados, instituído pelo Decreto Estadual nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, será implantado e operacionalizado segundo as normas contidas na presente resolução. ([Redação dada pela Resolução 29 de 18/02/2021](#))

§ 1º Serão objeto de padronização as minutas dos instrumentos de que trata o capuz que, por sua reiteração ou abrangência, necessitem tratamento uniforme pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Paraná abrangidas pela presente resolução.

41/2016 – PGE³, a SEAP, por intermédio de suas unidades técnicas, acostou, às fls. 28/35, mov. 08, a minuta de termo de cessão de uso com dualidade administrativa; às fls. 36/42, mov. 09, a minuta de termo de cessão de uso sem dualidade administrativa; e, às fls. 43/44, mov. 10, a lista de verificação.

Por conseguinte, tendo em vista as disposições do §1º do art. 4º da Resolução n.º 41/2016 PGE, cabe à Comissão Especial designada pela Resolução n.º 193/2023 – PGE (fl. 50, mov. 15) proceder à análise sobre a situação exposta e elaborar manifestação sob a forma de parecer, encaminhando-o para deliberação do Procurador-Geral do Estado, o que se passa a promover nos tópicos seguintes.

É, em síntese, o relatório.

2. Fundamentação

2.A Delimitação do escopo da padronização

2.A.I – Dispõe o protocolado sobre proposta de padronização de minuta de termo de cessão gratuita de uso de imóvel estadual, com e sem dualidade administrativa, aos Municípios paranaenses, para fins de utilização como unidade escolares, consoante autorização da Lei estadual n.º 10.354/93, visando torná-las padrão e de utilização obrigatória pela Secretaria de Estado da Educação.

A fundamentação para o pleito de padronização e, por conseguinte, para a presente análise e emissão do Parecer Referencial, está no Decreto n.º 3.203/2015 e na sua regulamentação pela Resolução n.º 41/2016 PGE, bem como no Decreto n.º 10.086/2022⁴, à medida em que, conforme exposto no Relatório, **a cessão de uso de imóvel para fins de atendimento à Lei estadual n.º 10.354/93 trata de matéria que possui uma vasta repetição, o que atende a um dos requisitos para se justificar a confecção da minuta padronizada**⁵.

³ Resolução n.º 41/2016 PGE

Art. 4º As propostas de minutas padronizadas poderão ser apresentadas à comissão permanente por quaisquer órgãos ou entidades da Administração Estadual abrangidas por esta resolução, devendo estar devidamente fundamentada e instruída com o modelo que se pretende padronizar.

§ 1º A comissão permanente, ao receber a proposta de que trata o caput, procederá a análise, elaborará manifestação sob a forma de parecer e a encaminhará ao Procurador-Geral do Estado para deliberação.

⁴ Decreto n.º 10.086/2022

Art. 162. Os modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e **de outros documentos deverão ser realizados de acordo com o Decreto nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015**, ou outro que o substituir.

§ 1º Após a publicação no Diário Oficial do Estado, as minutas de que trata o caput deste artigo serão de observância obrigatória pela Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná.

§ 2º Os modelos e minutas a que se referem o caput deste artigo serão disponibilizadas no catálogo eletrônico conforme o disposto nos arts. 49 e 50 deste Regulamento.
(destaquei)

⁵ Resolução n.º 41/2016 PGE

Art. 1º O sistema de minutas padronizadas de editais de licitação, de contratos, de convênios e seus congêneres, de termos aditivos e de termos de referência, de concursos públicos e processos seletivos simplificados, instituído pelo Decreto Estadual nº 3.203, de 22 de

Nessa seara, visando racionalizar esse tipo de situação, de modo a possibilitar o seu processamento de forma célere e eficiente, restou consignado, no §1º do art. 1º da Resolução PGE n.º 41/2016, que serão objeto de padronização, as minutas dos instrumentos elencados no caput do dispositivo⁶ que “(...) **por sua reiteração ou abrangência, necessitem tratamento uniforme pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Paraná (...)**”, o que se subsume, como visto, ao caso concreto.

2.A.II – Comungando da mesma ideia de promoção de agilidade, eficiência e racionalidade nas tarefas a serem desincumbidas pelos órgãos da Administração Pública estadual, a que impulsionam o Decreto n.º 3.203/2015 e a Resolução n.º 41/2016 PGE, o Decreto n.º 10.086/2022⁷ também se posicionou em tal sentido, ao referenciar no seu art. 162⁸, que os modelos de minutas dos documentos deverão ser realizados de acordo com o Decreto n.º 3.203/2015 ou outro que o substituir. Ainda, em sentido similar, há a disposição do §2º do art. 24⁹ do Decreto nº10.086/2022.

dezembro de 2015, será implantado e operacionalizado segundo as normas contidas na presente resolução. ([Redação dada pela Resolução 29 de 18/02/2021](#))

§ 1º Serão objeto de padronização as minutas dos instrumentos de que trata o caput que, por sua reiteração ou abrangência, necessitem tratamento uniforme pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Paraná abrangidas pela presente resolução.

(destaquei)

⁶ Resolução n.º 41/2016 PGE

Art. 1º O sistema de minutas padronizadas de editais de licitação, de contratos, de convênios e seus congêneres, de termos aditivos e de termos de referência, de concursos públicos e processos seletivos simplificados, instituído pelo Decreto Estadual nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, será implantado e operacionalizado segundo as normas contidas na presente resolução. ([Redação dada pela Resolução 29 de 18/02/2021](#))

§ 1º Serão objeto de padronização as minutas dos instrumentos de que trata o caput que, por sua reiteração ou abrangência, necessitem tratamento uniforme pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Paraná abrangidas pela presente resolução.

⁷ Decreto n.º 10.086/2022

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133, de 2021 que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

Parágrafo único. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública poderão aderir à regulamentação de que trata este Decreto.

⁸ Decreto n.º 10.086/2022

Art. 162. Os modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos deverão ser realizados de acordo com o Decreto nº 3.203, de 22 de dezembro de 2015, ou outro que o substituir.

§ 1º Após a publicação no Diário Oficial do Estado, as minutas de que trata o caput deste artigo serão de observância obrigatória pela Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná.

§ 2º Os modelos e minutas a que se referem o caput deste artigo serão disponibilizadas no catálogo eletrônico conforme o disposto nos arts. 49 e 50 deste Regulamento.

⁹ Decreto n.º 10.086/2022

Art. 24. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 21 a 23 deste Regulamento, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 2º Quando se tratar de minuta padrão com objeto definido elaborada pela Procuradoria Geral do Estado o procedimento seguirá o disposto em regulamento próprio.

Portanto, a padronização em exame também levará em consideração o novo Regime de Licitações e Contratos Administrativos, de que trata a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLCC), e o Decreto Estadual nº 10.086/2022, além de, por óbvio, o multicitado Decreto n.º 3.203/2015 e a Resolução n.º 41/2016 PGE, **que coabitam o tema da padronização de minutas no âmbito estadual.**

2.A.III – Prosseguindo, oportuno e conveniente registrar que, no âmbito da NLCC, a questão da padronização é uma constante nas suas previsões, visando conferir, a um só tempo, segurança jurídica e eficiência na implementação das necessidades públicas por meio do estabelecimento de modelos previamente analisados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Trata-se de um viés desburocratizante que prestigia a celeridade na atuação da Administração Pública, sem descuidar da observância das normas legais. A esse respeito, confira-se o art. 53, § 5º da referida lei:

Lei federal n.º 14.133/2021

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
[...]

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem **ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.**
(destaquei)

De modo similar, identifica-se previsão estadual no Decreto n.º 10.086/2022:

Decreto n.º 10.086/2022

Art. 328. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para a Procuradoria Geral do Estado, a qual realizará controle prévio de legalidade da contratação.

(...)

§ 9º Poderá ser dispensada a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato do Procurador-Geral do Estado **ou ainda, se utilizadas minutas padronizadas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes, nos termos deste regulamento e do regulamento específico que trata de minutas padronizadas.**

(destaquei)

Com isso, uniformiza-se a manifestação do consultivo em matérias repetitivas (idênticas e recorrentes), de modo a promover maior segurança jurídica na prática dos atos administrativos, assim como se imprime maior dinamismo e celeridade na tramitação dos processos, sendo certo, ainda, que situações distintas ou dúvidas não abarcadas pela mesma devem ser remetidas para pronunciamento jurídico pontual acerca do tema.

2.A.IV – Ultrapassada, portanto, a fase de demonstração das normas que embasam a solicitação da padronização de minutas, cabe, então, de fato, delimitar o seu escopo.

Para tanto, rememora-se o teor da Informação n.º 849/2023 DGA/DPE/SEAP (fls. 45/46, mov. 11), já transcrito na parte relatorial, na qual se consignou que, em razão do grande volume de processos de cessão de uso gratuito de imóvel realizados pela SEED com fundamento na Lei n.º 10.354/93, mostra-se justificável a delimitação da proposta das minutas padronizadas aos casos de cessão de uso gratuito de imóvel estadual, com e sem dualidade administrativa, para fins de operacionalização de escolas municipais.

Nesse enredo, então, aportou-se, respectivamente, às fls. 28/44, mov. 08/10, a minuta de termo de cessão de uso com dualidade administrativa; a minuta de termo de cessão de uso sem dualidade administrativa; e a lista de verificação, as quais passarão pelo exame jurídico desta Comissão.

2.A.V – Levando em consideração, portanto, os aspectos fáticos até então delineados, e a conformidade jurídica de sua subsunção ao regramento estadual acerca da padronização de minutas (art. 1º, §1º da resolução n.º 41/2016 PGE c/c o art. 162 do Decreto n.º 10.086/2022), opina-se pela possibilidade da confecção das minutas padronizadas submetidas à apreciação, bem como da lista de verificação.

2.B Aspectos normativos e doutrinários a respeito da utilização da cessão de uso gratuito no contexto analisado

2.B.I – A Constituição Estadual, no seu art. 10, inciso II, alínea “b”, preconiza que os imóveis do Estado poderão ter o seu uso gratuitamente possibilitado aos Municípios, senão vejamos:

Constituição do Estado

Art. 10. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de uso gratuito, exceto nos casos de: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

I - doação: [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

a) mediante autorização legislativa, se o beneficiário for a União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou integrar-lhes a Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explore atividade econômica, nos termos do Art. 147 desta Constituição; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

b) mediante autorização legislativa, para fins de assentamentos de caráter social e regularização fundiária; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

c) entre entes da Administração Pública direta e indireta estadual, com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado que não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição, ou serviço social autônomo, criado pela Administração Pública Estadual; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

d) mediante autorização legislativa, para entidades de assistência social, organização da sociedade civil sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, desde que vinculado ao interesse público e social. [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

II - uso gratuito: [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

a) por entes da Administração Pública direta ou indireta do Estado do Paraná, desde que, neste último, não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

b) pela União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou entes integrantes da Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explorem atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

c) por entidades de assistência social, organização da sociedade civil sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, desde que vinculado ao interesse público e social; [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

d) por serviço social autônomo, criado pela Administração Pública Estadual. [\(Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022\)](#)

III - áreas de domínio do Estado para a realização de eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, com uso de até 120 (cento e vinte) dias, conforme disciplinado por ato do

Chefe do Poder Executivo, em caráter precário; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

IV - o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente as empresas e as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

Parágrafo único. A alienação onerosa de bens imóveis do Estado dependerá de avaliação prévia, autorização legislativa e será precedida de licitação pública, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação definidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)
(destaquei)

Existindo o permissivo constitucional, foi confeccionada a Lei estadual n.º 10.354/93¹⁰, autorizando a cessão gratuita aos Municípios paranaenses de prédios ou parte de prédios estaduais para fins de utilização como unidades escolares.

O art. 4º da Lei assevera que o preenchimento de um “Termo de Cessão de Uso” consubstanciará a efetivação das cessões a serem concebidas no contexto apresentado.

Logo, constata-se que a **cessão de uso** foi o instrumento de direito público escolhido pelo legislador como forma de materializar o uso gratuito dos imóveis estaduais pelos Municípios.

Nesse panorama, é relevante apontar o acerto na utilização da cessão de uso para a disponibilização dos imóveis estaduais.

Veja, pelas lições doutrinárias, como a seguir apontadas, é cristalina a compatibilidade entre a razão de ser da cessão de uso e o seu manuseio como meio idôneo para se atender a finalidade pública almejada pela Lei n.º 10.354/93.

José dos Santos Carvalho Filho¹¹ assim define a cessão de uso:

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 grande

¹⁰ Na época da elaboração da Lei n.º 10.354/93 a então redação do art. 10 da CE/PR exigia a confecção de lei para que se permitisse a utilização gratuita de imóvel estadual para pessoa jurídica de direito público interno, o que justificou a confecção daquela lei. Por outro lado, atualmente, face a nova redação do art. 10 da CE/PR, não se mostra mais necessária a elaboração de lei autorizativa para o uso gratuito de imóvel estadual nas hipóteses preconizadas no texto constitucional.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 1274-1275, grifo do autor e grifo nosso.

diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem se fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário. (...) 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 Economia. (...) 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.** (destaquei)

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles¹² 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 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.** (destaquei)

¹² 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.

Assim, verifica-se, de fato, que a **cessão de uso** é o instrumento idôneo para, nas situações descritas na Lei n.º 10.354/93, caracterizar a utilização gratuita de imóvel estadual.

Quanto ao interesse público que se mostra imprescindível para a conformação da cessão de uso, parece inexistir dúvidas quanto a sua presença no contexto da Lei n.º 10.354/93, à medida em que nos imóveis cedidos serão instaladas unidades escolares¹³, garantindo-se, por intermédio de uma atuação cooperativa entre os Entes Federativos, o direito à educação aos munícipes da entidade política cessionária.

Por fim, para arrematar a caracterização da cessão de uso como ferramenta adequada para o intento do art. 10, inciso II, alínea “b” da CE e da Lei n.º 10.354/93, cite-se passagem do livro de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁴:

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. (destaquei)

Aponta-se, também, trecho do livro de Rafael Carvalho Rezende Oliveira¹⁵:

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 lucrativa¹⁶. Ex.: cessão de uso de bem público estadual para determinado Município; cessão de bem público municipal para associação civil. (destaquei)

Por todo o exposto, fica evidente a viabilidade da cessão de uso como ferramenta adequada para os fins a que se destinam o art. 10, inciso II, alínea “b” da CE e a Lei n.º 10.354/93.

2.B.II – Passando o enfoque para a normatização estadual sobre a cessão de uso, o que se conclui é que, **ainda que se abstraia a homogeneidade constatada entre as lições doutrinárias do tema e a sua adequação ao contexto da Lei n.º 10.354/93**, o Manual de Gestão de Bens Imóveis – MGBI (anexo a que se refere o Decreto n.º 4.120/2016) aborda o tema no seu item 4 (da cessão de uso gratuito do bem), de modo que os requisitos então estabelecidos para legitimar a utilização desse instrumento estão concretizados nos casos de aplicação da Lei n.º 10.354/93.

¹³ O art. 1º da Lei n.º 10.354/93 reza que “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”.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo, 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 388, grifo nosso.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 646, grifo nosso

¹⁶ Em sentido semelhante: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1.089

Deve-se ressaltar, todavia, que o trato da matéria no MGBI desenvolveu-se levando em consideração a antiga redação do art. 10 da CE¹⁷.

De todo modo, pela atual redação daquele dispositivo¹⁸, infere-se, s.m.j., que a essência do instituto permanece inalterada, razão pela qual continua gerando efeitos para as cessões amparadas na Lei n.º 10.354/93.

Dessa forma, releva-se o fato de que, com a redação vigente do art. 10 da CE/PR, não se mostra mais necessária a edição de lei autorizativa para os casos

¹⁷ Constituição do Estado do Paraná (transcrição do art. 10 com a redação vigente antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 53, de 14/12/2022, que conferiu novas linhas ao dispositivo constitucional)

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.

¹⁸ Constituição do Estado do Paraná

Art. 10. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de uso gratuito, exceto nos casos de: (Redação dada pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

I - doação: (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

a) mediante autorização legislativa, se o beneficiário for a União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou integrar-lhes a Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explore atividade econômica, nos termos do Art. 147 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

b) mediante autorização legislativa, para fins de assentamentos de caráter social e regularização fundiária; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

c) entre entes da Administração Pública direta e indireta estadual, com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado que não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição, ou serviço social autônomo, criado pela Administração Pública Estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

d) mediante autorização legislativa, para entidades de assistência social, organização da sociedade civil sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, desde que vinculado ao interesse público e social. (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

II - uso gratuito: (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

a) por entes da Administração Pública direta ou indireta do Estado do Paraná, desde que, neste último, não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

b) pela União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou entes integrantes da Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explorem atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

c) por entidades de assistência social, organização da sociedade civil sem fins lucrativos que não distribuam entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva, desde que vinculado ao interesse público e social; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

d) por serviço social autônomo, criado pela Administração Pública Estadual. (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

III - áreas de domínio do Estado para a realização de eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, com uso de até 120 (cento e vinte) dias, conforme disciplinado por ato do Chefe do Poder Executivo, em caráter precário; (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

IV - o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente as empresas e as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

Parágrafo único. A alienação onerosa de bens imóveis do Estado dependerá de avaliação prévia, autorização legislativa e será precedida de licitação pública, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação definidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional 53 de 14/12/2022)

de uso gratuito do imóvel estadual abarcados nas alíneas do inciso II, o que engloba a situação descrita na Lei n.º 10.354/93¹⁹.

Por outro lado, em relação às situações de doação dos imóveis estaduais, continua sendo obrigatória a edição de lei autorizativa para tanto, segundo se percebe pela disposição das alíneas do inciso I²⁰.

2.B.III – Prosseguindo, tem-se que a partir da leitura do ponto 4 do MGBI constata-se que os requisitos para configuração de cessão de uso estão abarcados na Lei n.º 10.354/93, sendo eles:

- **Evidente interesse público** (nos moldes do art. 1º da Lei n.º 10.354/93 “[p]or força do art. 10 da Constituição Estadual, 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”);

- **Vigência de 05 anos** (O art. 4º da Lei n.º 10.354/93 apregoa que deverá constar no “Termo de Cessão de Uso”, entre outros elementos, o prazo da cessão, não o definindo. Por sua vez, o MGBI aponta a vigência da cessão em 05 anos, como regra. Acerca de eventual prorrogação, o MGBI revela que ela poderá ocorrer “se não houver despesas com locação de imóvel para funcionamento de unidade da administração direta, que possa fazer uso do bem cedido”. Acerca de um prazo maior do que os 5 anos, o MGBI entende que deve haver uma avaliação pela SEAP/CPE acerca das justificativas apresentadas, a fim de ponderar essa ampliação na cessão face às necessidades da Administração Estadual);

- **Manutenção do domínio do bem com o Estado** (O art. 4º da Lei n.º 10.354/93 apregoa que deverá constar no “Termo de Cessão de Uso”, entre outros elementos, “o nº da transcrição ou matrícula referente ao domínio do Estado sobre o imóvel fornecido pela Secretaria de Estado da Administração”);

- **Cessão à pessoa jurídica constitucionalmente fixada:** Município (art. 10, inciso II, alínea “b” da CE/PR c/c art. 1º da Lei n.º 10.354/93);

2.B.IV – Em relação ao trato da cessão de uso no Decreto n.º 10.086/2022, convém transcrever, de início, o previsto no art. 643 do Decreto, segundo o qual **“[o]s termos de cessão e permissão, bem como os contratos de concessão de uso de bem público, observarão o disposto nos artigos 89 a 95 da Lei n. 14.133, de 2021, no que couber”**, o que foi atendido na confecção das minutas padronizadas em anexo.

Prosseguindo, observa-se que a cessão de uso é definida pelo art. 632 do Decreto estadual como o **“ato pelo qual a posse de bem público é cedida a terceiros”**, sendo, segundo os dizeres do art. 630, inciso II, um dos institutos de direito público que se concede o **uso privativo de bens públicos a terceiros**.

¹⁹ Na época, todavia, da elaboração da Lei n.º 10.354/93, ressalta-se que a redação do art. 10 da CE/PR exigia a confecção de lei para que se permitisse a utilização gratuita de imóvel estadual para pessoa jurídica de direito público interno, o que justificou a confecção daquela lei. No caso, a cessão de uso com fundamento na Lei n.º 10.354/93 continua sendo válida.

²⁰ Ressalva-se apenas a situação do art. 10, inciso I, alínea “c”, que não prevê autorização legislativa.

Por conseguinte, em linha com o disposto no §3º do art. 623 do Decreto n.º 10.086/2022²¹, tem-se que as minutas padronizadas de termo de cessão gratuita de imóvel, com e sem dualidade administrativa, representam o título jurídico individual pelo qual a Administração outorga o uso do imóvel a determinada pessoa e estabelece as condições em que será exercido.

A mais, o art. 629 dispõe que **“[o] uso privativo de bem público será precedido de avaliação prévia, autorização legislativa e procedimento licitatório, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação”**.

Quanto à questão da autorização legislativa, observa-se que, muito embora atualmente não seja necessária a sua confecção para a cessão de uso nos termos do art. 10, inciso II, alíneas “a” a “d” da CE/PR, consoante explicitado no tópico **2.B.II**, houve a confecção da Lei n.º 10.354/93, atendendo a disposição do art. 629 do Decreto n.º 10.086/2022, um vez que naquele tempo (1993) exigia-se lei para cessão de uso gratuito de imóvel estadual.

Em relação ao procedimento licitatório, o tema será enfrentado no tópico **2.C**.

Por último, no que atine à avaliação prévia do imóvel, revela-se campo específico sobre esse ponto na minuta padronizada. A avaliação, registre-se, deverá ser realizada de acordo com a Norma Brasileira de Regulamentação NBR 14.653 ou a que vier a substituí-la.

2.B.V – No que atine às previsões da Lei n.º 10.354/93, em especial aos elementos indispensáveis que devem constar no Termo de Cessão de Uso (art. 4º), depreende-se que todos eles foram contemplados quando da confecção das minutas padronizadas em anexo.

2.B.VI – Portanto, com amparo no ordenamento jurídico, observa-se a existência de complementariedade entre as normas constitucionais estaduais (art. 10, inciso II, alínea “b”), legais (Lei n.º 10.354/93) e infralegais (Decreto n.º 4.120/2016), que viabilizam juridicamente a cessão dos imóveis estaduais aos Municípios no contexto em apreço.

2.C Exame quanto à (des)necessidade de procedimento licitatório para a perfectibilização da cessão gratuita de uso face os dizeres da Lei n.º 10.354/93

²¹ **Decreto n.º 10.086/2022**

Art. 623. O uso dos bens públicos pode ser gratuito ou oneroso, nos termos deste Regulamento.

§ 1º O uso de bens públicos compreende:

I - o uso comum;

II - o uso privativo.

§ 2º O uso comum, ordinariamente facultado a todos os cidadãos, baseia-se nos princípios da generalidade, da liberdade, da igualdade e da gratuidade.

§ 3º **O uso privativo de bens públicos é aquele que o Chefe do Poder Executivo ou a autoridade máxima da entidade confere justificadamente, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, temporariamente e com exclusividade, em prol de atividades públicas ou de relevante interesse público ou social**

(destaquei)

2.C.I – Destarte, convém apontar que, nos moldes do MGBI, a questão alusiva à dispensa ou inexigibilidade de licitação, **no contexto da cessão de uso gratuito do bem**, deve ocorrer de forma precedente ao encaminhamento do projeto de lei autorizativa, **requisito esse não mais necessário, consoante a nova redação do art. 10 da CE/PR (vide item 2.B.II).**

Assim escreve o MGBI:

MGBI (anexo a que se refere o Decreto n.º 4.120/2016)

4. DA CESSÃO DE USO GRATUITO DO BEM

Necessita ainda, da realização de prévio processo público e impessoal de seleção do cessionário, que garanta a isonomia entre todos os interessados, a ser disciplinado por ato da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, **nos casos em que a cessão gratuita do imóvel público se der em favor de particular não integrante da Administração Pública, exceto se estiver caracterizada hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Dispensa ou inexigibilidade esta que deverá ser formalizada previamente ao encaminhamento de projeto de lei autorizativa, mediante o devido processo de dispensa ou inexigibilidade**, em observância ao disposto nos artigos 26 e 89 da Lei n.º 8.666/1993 e no **artigo 35 da Lei Estadual n.º 15.608/2007.**
(destaquei)

Portanto, por esse trecho do MGBI, era explícita a necessidade de procedimento licitatório ou a efetivação de processo de dispensa ou inexigibilidade, nos termos do então art. 35 da Lei Estadual de Licitações (Lei n.º 15.608/2007), previamente à confecção da lei autorizativa.

Ocorre, todavia, que pela leitura do MGBI, a obrigatoriedade de um procedimento público, prévio e impessoal para escolha da pessoa que poderá utilizar gratuitamente o imóvel, **ocorrerá nos casos em que o bem público estadual for utilizado em proveito de particular não integrante da Administração Pública, não sendo essa a situação da Lei n.º 10.354/93.**

Assim, s.m.j., não se vislumbra para o contexto em apreço (cessão de uso gratuito de imóvel estadual para ente federativo municipal) a necessidade de prévia licitação.

O que ocorre, de fato, é o exercício de uma disposição constitucional, abarcada por critérios de conveniência e oportunidade na sua execução, que assegura, no campo da gestão patrimonial imobiliária estadual, a cessão de uso gratuito nos moldes do disposto no art. 10, inciso II, alínea “b” da CE/PR.

2.C.II – Lado outro, à época da incidência da Lei n.º 15.608/2007, restou detectado que em relação à fundamentação para a não ocorrência de procedimento licitatório nas cessões de uso gratuito de imóvel estadual para Municípios, o dispositivo legal

que amparava essa dispensa era o art. 8º, inciso I, alínea 'g'²², segundo o qual era dispensada a licitação de bens imóveis para direito real de uso quando destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

Corroborando o exposto, tem-se o descrito na Informação n.º 821/2021 DPE/SEAP (fl. 02, mov. 02).

Pois bem, o relevante é que essa mesma previsão (**dispensa de licitação de bens imóveis para direito real de uso para outro órgão ou entidade da Administração Pública**) foi mantida no Decreto n.º 10.086/2022, diploma atualmente em uso para o contexto enfrentado, que acrescentou ainda a concessão de título de propriedade como mais uma hipótese de dispensa de licitação quando a utilização ocorrer para outro órgão ou entidade da Administração pública.

O parágrafo 3º do art. 610 do Decreto n.º 10.086/2022, repetido no art. 641, comprova esse apontamento:

Decreto n.º 10.086/2022

Art. 610. A alienação de bens da Administração Pública do Estado do Paraná, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação, realizada de acordo com a Norma Brasileira de Regulamentação - NBR 14.653 ou norma que vier substituí-la, e obedecerá às seguintes normas:

(...)

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel.

(destaquei)

Art. 641. A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso se destinar a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel.

(destaquei)

Portanto, mantendo o fundamento que a Administração estadual se valia à época da incidência da Lei n.º 15.608/2007 para dispensar a licitação, infere-se que as situações de cessão gratuita de uso de imóvel estadual fincadas na Lei n.º 10.354/93

²² **Lei n.º 15.608/2007**

Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

g) direito real de uso quando destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública;

poderão dispensar a licitação com arrimo nos dispositivos supratranscritos (art. 610, §3º e art. 641 do Decreto n.º 10.086/2022).

Isso porque, se nos casos de **concessão de título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel**, que tenham como beneficiário órgão ou entidade da Administração Pública, a norma admite dispensa de licitação, com muito mais razão ela deve ser aplicada às situações de cessão de uso gratuito de imóvel que tenha como destinatário entidade municipal, por se tratar de uma situação menos complexa do que aquelas.

Ora, na cessão de uso gratuito há apenas a transferência da posse do imóvel, permanecendo a propriedade com o Estado. Além disso, o imóvel pode ser requisitado pelo Estado proprietário a qualquer tempo (ato precário). A mais, para a sua perfectibilização, não se impõe a necessidade de qualquer averbação na matrícula do imóvel objeto da cessão de uso, diversamente do que ocorre naqueles casos.

Assim, o fundamento para a não realização do procedimento licitatório está no §3º do art. 610 do Decreto n.º 10.086/2022, repetido no art. 641, **o que atrai, por conseguinte, a instrução dos cadernos administrativos que veiculem essa forma de cessão de acordo com as disposições dos arts. 148 e seguintes do referido Decreto**²³, no que couber.

No mais, caso haja concordância com o raciocínio acima exposto acerca da desnecessidade de licitação para as circunstâncias da Lei n.º 10.354/93, a responsabilidade pela autorização em tais termos recai sobre a autoridade competente da Pasta, **conforme se infere pela leitura dos arts. 148 e 149 do Decreto n.º 10.086/2022**²⁴ c/c o art. 72 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

²³ **Decreto n.º 10.086/2022**

Art.148 O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

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

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal n.º 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná;

V - lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

Art. 149. São competentes para autorizar a inexigibilidade e a dispensa de licitação as autoridades máximas dos órgãos e entidades públicas, admitida a delegação

(...)

²⁴ **Decreto n.º 10.086/2022**

Art.148 O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, **deverá ser instruído com os seguintes elementos:**

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

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

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal n.º 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná;

V - lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

2.D – Apontamentos acerca da lista de verificação e da minuta padronizada

2.D.I – Pois bem, para assegurar a adequada instrução do protocolado, esta Comissão Especial propõe a lista de verificação relativa aos documentos que devem instruir os protocolos acerca dos termos de cessão gratuita de uso para fins da Lei n.º 10.354/93.

Tal lista atende ao disposto no Decreto Estadual nº 3.203/2015 e Resolução PGE n.º 41/2016, cabendo à SEED cumprir os quesitos nela expostos.

2.D.II – Destaca-se, por fim, que a minuta a ser padronizada integra o grupo dos “editais e instrumentos com objeto definido”, uma vez que tem por escopo a cessão gratuita de uso de imóvel estadual a Municípios paranaenses para o funcionamento exclusivo de unidades escolares, como preconiza a Lei n.º 10.354/93, dando cumprimento ao previsto no art. 8º, I e § 1º da Resolução nº 41/2016-PGE.

Assim, considerando a diretriz de padronização adotada na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Estadual nº 10.086/2022, bem como o disposto no Decreto Estadual nº 3.203/2015 e Resolução PGE nº 41/2016, cumpre a esta Comissão Especial, após análise e manifestação, submeter a sugestão desta minuta padronizada e sua respectiva lista de verificação à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 53, § 5º da Lei nº 14.133/2021, art. 162 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, art. 2º do Decreto Estadual nº 3.203/2015 e art. 8º, I e III, §§ 1º e 3º, da Resolução PGE nº 41/2016.

Art. 149. São competentes para autorizar a inexistência e a dispensa de licitação as autoridades máximas dos órgãos e entidades públicas, admitida a delegação

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 71 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, no que couber, aos processos de contratação direta.

(destaquei)

Lei federal n.º 14.133/2021

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexistência e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - **autorização da autoridade competente.**

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

3. Conclusão

Diante de todo o exposto, esta Comissão Especial encaminha para aprovação as minutas do termo de cessão gratuita de uso de imóvel estadual, com e sem dualidade administrativa, com base na Lei n.º 10.354/93, acompanhadas da respectiva lista de verificação, a serem firmadas entre o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, e os Municípios paranaenses.

Caso as propostas sejam aprovadas pelo Sr. Procurador-Geral do Estado, as minutas e respectiva lista de verificação deverão ser publicadas no Diário Oficial do Estado do Paraná e disponibilizadas no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado para utilização.

Quando for adotada a minuta padronizada de termo de cessão gratuita de uso com objeto definido, estará dispensada a análise jurídica, como dispõe o art. 53, § 6º da Lei nº 14.133/2021 e art. 8º, § 4º da Resolução PGE nº 41/2016, ressalvadas as situações distintas ou dúvidas não abarcadas pela mesma, que devem ser remetidas para pronunciamento jurídico pontual acerca do tema.

Por fim, ressalta-se que a disponibilização da lista de verificação, da minuta de termo de cessão gratuita de uso de imóvel estadual (minuta padronizada com objeto definido) no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado e da criação de *link* de acesso, com habilitação para *download*, compete à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ/PGE, nos termos do artigo 11 da Resolução nº 41/2016-PGE, c/c art. 1º da Portaria PGE nº 33/2018.

É o parecer.

Encaminhe-se inicialmente à CCON, para ciência e, após, ao Gabinete do Sr. Procurador-Geral do Estado.

Curitiba, datado e assinado digitalmente.

Felipe Solano M. Monteiro da Franca
Procurador do Estado do Paraná
Presidente da Comissão

Igor Pires Gomes da Costa
Procurador do Estado do Paraná
Membro da Comissão

Ricardo de Mattos do Nascimento
Procurador do Estado do Paraná
Membro da Comissão