RESOLUÇÃO Nº 728/2024-PLENO

1. Processo nº:	5628/2024
2. Classe/Assunto:	**3.**CONSULTA **5.**CONSULTA - QUANTO À CESSÃO DE BENS NO ÂMBITO DESTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3. Responsável(eis):	NAO INFORMADO
4. Interessado(s):	NAO INFORMADO
5. Consulente:	CARLOS FELINTO JUNIOR - CPF: 96041412104
6. Origem:	SECRETARIA DA SAÚDE
7. Relator:	Conselheiro JOSÉ WAGNER PRAXEDES
8. Distribuição:	3ª RELATORIA
9. Representante do MPC:	Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONSULTA. CESSÃO DE BEM PÚBLICO MÓVEL A TERCEIRO PARTICULAR. POSSIBILIDADE OBSERVADAS ALGUMAS PECULIARIDADES QUE DEVEM SER AVALIADAS CONFORME O CASO. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.
I. Seguindo o raciocínio dos direitos fundamentais no sentido de que a função social dos bens públicos implica na sua utilização para cumprir com os deveres impostos ao Estado, é possível a transferência da posse e usufruto enquanto direitos reais de bens públicos transitórios (móveis), de forma gratuita ou sob condições especiais (encargos), a um particular interessado revestido da natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, na modalidade de uso extraordinária ou anormal, por meio de instrumento formal denominado termo de cessão ou termo de cessão de uso, que regule, dentre outras condições, o dever de destinação à finalidade de interesse público, manutenção e conservação do bem e as formas de fiscalização/prestação de contas ao cedente, por tempo determinado, de modo que se cumpram com as premissas atinentes aos bens públicos de exploração da potencialidade econômica, vedação à ociosidade, função social, proteção necessária e exploração compatível com as peculiaridades, respeitando-se os princípios basilares da Administração Pública.

10. Decisão: VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 5628/2024 que tratam de consulta formulada pelo senhor ***Carlos Felinto Júnior***, Secretário de Estado da Saúde do Tocantins, por meio da qual pretende obter resposta ao seguinte questionamento:

Isto posto, busca-se orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, quanto ao correto instrumento a ser formalizado e à necessidade de contrapartida pela cessionária acerca da cessão de uso de bens móveis a entidades privadas.

Considerando que foram preenchidas as formalidades e os requisitos previstos no artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001 e nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas para o conhecimento desta Consulta.

Considerando que da análise da presente consulta depreende-se que a indagação formulada pelo Consulente reveste-se de generalidade suficiente para ser

respondidas em abstrato, o que, em consequência, possibilita conhecer e interpretar no sentido de responder, em tese, a dúvida exposta na peça consultiva.

Considerando a manifestação da Unidade Técnica.

Considerando os fundamentos e o inteiro teor do voto do Conselheiro Relator.

RESOLVEM os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no artigo 1º, XIX da Lei nº 1.284/2001, haja vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade definidos nos artigos 150 a 155 do RITCE, adotar as seguintes medidas:

10.1. **Conhecer** da Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Saúde, Carlos Felinto Júnior, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas.

10.2. **Responder** ao quesito formulado pelo consulente em uma única tese que constituo nos seguintes termos:

Seguindo o raciocínio dos direitos fundamentais no sentido de que a função social dos bens públicos implica na sua utilização para cumprir com os deveres impostos ao Estado, é possível a transferência da posse e usufruto – enquanto direitos reais – de bens públicos transitórios (móveis), de forma gratuita ou sob condições especiais (encargos), a um particular interessado revestido da natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, na modalidade de uso extraordinária ou anormal, por meio de instrumento formal denominado “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”, que regule, dentre outras condições, o dever de destinação à finalidade de interesse público, manutenção e conservação do bem e as formas de fiscalização/prestação de contas ao cedente, por tempo determinado, de modo que se cumpram com as premissas atinentes aos bens públicos de exploração da potencialidade econômica, vedação à ociosidade, função social, proteção necessária e exploração compatível com as peculiaridades, respeitando-se os princípios basilares da Administração Pública.

10.3. Determinar que a Secretaria-Geral das Sessões dê ciência ao Secretário de Estado da Saúde do Tocantins, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

10.4. Determinar a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para que surtam os efeitos legais necessários;

10.5. Após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

Especificação do quórum:

Conselheiros presentes: André Luiz de Matos Gonçalves (Presidente), José Wagner Praxedes (Relator), Doris de Miranda Coutinho, Manoel Pires dos Santos e Alberto Sevilha.

Auditor/Conselheiro-Substituto convocado: Marcio Aluizio Moreira Gomes, em substituição ao Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar.

Representando o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal: Procurador-Geral de Contas Oziel Pereira dos Santos.

Resultado proclamado: Unanimidade.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 26 do mês de junho de 2024.

1. Processo nº:	5628/2024
2. Classe/Assunto:	**3.**CONSULTA **5.**CONSULTA - QUANTO À CESSÃO DE BENS NO ÂMBITO DESTA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3. Responsável(eis):	NAO INFORMADO
4. Interessado(s):	NAO INFORMADO
5. Consulente:	CARLOS FELINTO JUNIOR - CPF: 96041412104
6. Origem:	SECRETARIA DA SAÚDE
7. Distribuição:	3ª RELATORIA
8. Representante do MPC:	Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 106/2024-RELT3

9.1. Trata-se de Expediente de consulta formulada pelo senhor ***Carlos Felinto Júnior***, Secretário de Estado da Saúde do Tocantins, por meio da qual pretende obter resposta ao seguinte questionamento:

Isto posto, busca-se orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, quanto ao correto instrumento a ser formalizado e à necessidade de contrapartida pela cessionária acerca da cessão de uso de bens móveis a entidades privadas.

9.2. Antes de efetuar o juízo de admissibilidade da presente consulta e, como forma de valorizar o princípio da duração razoável do processo, determinei, à luz do disposto no artigo 199, II "a" do Regimento Interno, o seu envio à Assessoria de Normas e Jurisprudência - ASNOJ para efetuar pesquisa no banco de dados do Tribunal de Contas, objetivando certificar se a Corte, em outras oportunidades já respondeu consulta de mesma natureza.

9.3. Nos termos da Informação nº 9/2024, a ASNOJ noticiou que o teor da Consulta nº 5709/2021 - Resolução nº 85/2022, pode servir como importante vetor interpretativo para responder o questionamento.

9.4. O Despacho nº 553/2024 da Terceira Relatoria, evento 6, recebeu a consulta e remeteu o feito à Área Técnica e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações.

9.5. A Terceira Diretoria de Controle Externo elaborou o Parecer Técnico nº 9/2024-CAENG (evento 8), manifestando-se sobre os questionamentos formulados da seguinte forma:

Diante do exposto, conclui-se pela impossibilidade, por ausência de amparo na legislação e doutrina, da cessão de uso de bens móveis pertencentes ao patrimônio público a entidades privadas.

9.6. Por sua vez, o Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento da presente consulta, recomendando que os questionamentos sejam respondidos conforme o entendimento manifestado pelo *parquet* de Contas, nos termos do Parecer nº 1824/2024 (evento 9), que cito:

1. Diante disto, prezando pela boa prática administrativa, quanto à cessão de uso de bens móveis a entidades privadas, busca-se orientação do Insigne Tribunal de Contas do Estado TCE/TO, quanto ao correto instrumento a ser formalizado e quanto à necessidade de contrapartida pela cessionária.

Resposta: *Em caráter excepcional e temporário, devidamente motivado, é possível que o instituto da cessão de uso de bens móveis também seja aplicável em favor das entidades privadas, desde que estas sejam sem fins lucrativos, e seja demonstrado o interesse público ou social de sua atuação.* Quanto ao instrumento a ser utilizado, pode ser realizado ajuste por meio de termo simplificado, e considerando a natureza filantrópica, a necessidade de contrapartida deve ser avaliada em cada caso.

11. CONCLUSÃO

11.1. **ANTE O EXPOSTO**, o Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, desempenhando sua função essencial de *custos iuris*, manifesta-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas possa **conhecer** da **CONSULTA** em apreço, por preencher os requisitos de admissibilidade, definidos no art. 150 e seguintes do RITCE/TO, e no mérito, recomenda-se que os questionamentos sejam respondidos conforme o entendimento expresso no presente Parecer.

É o parecer.

9.7. É o Relatório.

Documento assinado eletronicamente por:
JOSE WAGNER PRAXEDES, CONSELHEIRO (A), em 19/06/2024 às 16:39:53, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/201

10. VOTO Nº 109/2024-RELT3

DA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

10.1. As consultas dirigidas a este Tribunal de Contas são regulamentadas pelo art. 1º, XIX e § 5º da Lei Estadual nº 1.284/2001 combinado com os arts. 150 a 155 do Regimento Interno.

10.2. No caso em apreço, verifica-se que a consulta foi subscrita por autoridade competente – Secretário de Estado da Saúde, refere-se a matéria de competência deste Tribunal, contém indicação de dúvida específica formulada através de quesitos objetivos e instruída com o parecer jurídico do órgão consulente.

10.3. Dessa forma, entendo que o Tribunal Pleno deve conhecer da presente consulta, porquanto preenche integralmente os requisitos de admissibilidade, oferecendo, contudo, uma resposta em tese ao consulente.

MÉRITO

10.4. *Ab initio*, o Consulente formulou o seguinte questionamento a ser enfrentado por esta Corte de Contas:

> Isto posto, busca-se orientação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, quanto ao correto instrumento a ser formalizado e à necessidade de contrapartida pela cessionária acerca da cessão de uso de bens móveis a entidades privadas.

10.5. O parecer jurídico que acompanha se manifestou de forma intrínseca pela viabilidade da cessão de bens móveis por parte do ente público a pessoa jurídica de direito privado e indicou que o instrumento jurídico a ser utilizado seria o termo de cessão de uso.

10.6. Pois bem. Primeiramente, conforme conceitualiza o doutrinador do direito administrativo, Marçal Justen Filho, público é o bem pertencente a uma pessoa jurídica estatal, na qualidade de titular – seja esta integrante da Administração Pública Direta ou Indireta – ou aquele definido pelo regime jurídico a que se submete a utilização do bem, ou seja, submetido a um regime jurídico de direito público, que importa restrições ao uso, fruição e disponibilidade.

10.7. Por sua vez, o Código Civil classificou os bens públicos em três modalidades, distinguindo-se conforme a sua destinação, podendo, assim, ser de uso comum, de uso especial ou dominical, conforme disposto no art. 99, que prevê:

> Art. 99. São bens públicos:
>
> I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
>
> II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
>
> III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.
>
> Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

10.8. Explicando sumariamente a conceituação atribuída pelo regramento cível, bens públicos de uso comum são aqueles que podem ser utilizados por todos os

membros da coletividade em igualdade de condições sem necessidade de prévia autorização, tais como parques, ruas, praças, etc.

10.9. Os de uso especial são todos os bens, móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, utilizados pela Administração na consecução de uma finalidade que convergem para o cumprimento das funções públicas. Esta modalidade caracteriza-se em decorrência da finalidade pública a que o bem está atrelada, não a sua natureza em si. São eles: imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, veículos oficiais, materiais de consumo, teatros públicos, cemitérios públicos e outros.

10.10. Esses bens não são de uso geral, aberto a todos. A Administração dispõe de critérios para possibilitar o uso, seguindo-se normas e regulamentos pré-estabelecidos. A sua utilização por particulares depende de consentimento da Administração caso compatível com a sua finalidade precípua, como, por exemplo, utilização de materiais públicos por restaurante instalado dentro de órgão público.

10.11. Já os bens dominicais, são aqueles não afetados por uma destinação pública específica, utilizados, majoritariamente, para fins econômicos (lucrativos), como fonte de renda em prol do Estado. São os casos de imóveis desocupados, terras devolutas, terrenos de marinha, prédios públicos desativados, móveis inservíveis e títulos de crédito – todos próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados ao uso comum, tampouco ao uso especial. A própria Administração é a beneficiária e a sua distinção é residual dentre as três modalidades.

10.12. Quando nos referimos aos bens públicos, algumas concepções gerais devem ser levadas em consideração. Primeiro que, via de regra, não podem ser submetidos ao domínio privado para a satisfação de interesses individuais de cunho egoístico, ressalvadas hipóteses em que haja compatibilidade com os valores fundamentais e respeitadas as formalidades pertinentes.

10.12. Segundo, conforme o regime jurídico das utilidades públicas a que se submetem, os bens públicos devem ser utilizados, diretamente, para assegurar as necessidades essenciais à dignidade humana, suprindo-se as carências sociais e, indiretamente, na satisfação dos direitos fundamentais, tais como educação, saúde, trabalho, lazer e segurança, dentre outros, tal como previsto na Constituição.

10.13. O terceiro ponto segue no raciocínio dos direitos fundamentais, de modo que os bens públicos devem, também, confluir com certas premissas: exploração da potencialidade econômica, vedação à ociosidade, função social, proteção necessária e exploração compatível com as peculiaridades.

10.14. A exploração da potencialidade econômica consiste no aproveitamento de todos os potenciais econômicos dos bens públicos, com a finalidade de obtenção de lucro, visando o custeio das operações estatais.

10.15. A vedação ao ócio cinge na proibição de inutilização do bem, no sentido de que o Estado deva empregar todos os bens móveis e imóveis em prol do desenvolvimento social e garantir os meios de implantação e execução do conjunto de atividades necessária ao bem-estar coletivo.

10.16. A função social dos bens públicos implica na sua utilização para cumprir com os deveres impostos ao Estado.

10.17. A proteção necessária dita que, não sendo o bem de fruição vedada, ou seja, sujeito a proteção ambiental ou outra forma de preservação, deve ele ser explorado da forma mais abundante possível. No entanto, deve-se ter cautela e aplicar as penalidades cabíveis em casos de utilização de patrimônio estatal sujeito à conservação.

10.18. Por fim, a exploração compatível com as peculiaridades do bem quer dizer que a sua exploração econômica deve obedecer a finalidade para a qual foi destinada dentro do contexto do interesse público, não podendo a sua utilização ser desviada dessa finalidade.

10.19. Dito isso, passo a enfrentar o uso do bem público pelo particular. Em princípio, o uso e fruição dos bens públicos são direitos reservados à Administração Pública e seus agentes, podendo, no entanto, se dar de forma diversa, nos casos em que tais bens sejam considerados instrumento por via do qual se concretize um interesse público.

10.20. O uso ordinário dos bens públicos ocorre na forma prevista no art. 99 do Código Civil, conforme já descrito alhures.

10.21. Existe, contudo, a fruição extraordinária ou anormal do bem público por um ou mais particulares. A extraordinariedade pode se configurar por características quantitativas ou qualitativas. Assim sendo, a configuração do uso extraordinário pode ocorrer quando há ampliação da intensidade do uso, utilização permanente para satisfação de direito fundamental ou utilização permanente para atividade empresarial – esta última hipótese comporta uma pluralidade de situações jurídicas ainda não exaustivamente previstas.

10.22. O uso anormal, por sua vez, apesar de o nome indicar anomalia, não há nada de reprovável. Marçal Justen Filho, em sua obra "Curso de Direito Administrativo", conceituou o uso anormal da seguinte forma:

> **Em muitos casos, o uso anormal é necessário para o particular, que não dispõe de outra alternativa senão essa para satisfazer uma necessidade legítima ou direito fundamental. Em outros casos, esse uso anormal é benéfico para a comunidade, representando a satisfação indireta de necessidades da própria Administração Pública ou da coletividade.**
>
> **Ou seja, até se pode reconhecer a eventual existência de direito de o particular promover o uso anormal ou extraordinário, cabendo à Administração Pública apenas regular os requisitos e as condições para tanto.**
>
> **Em suma, o uso extraordinário ou anormal pelo particular deve ser norteado pelo princípio da proporcionalidade.** (JUSTEN FILHO, 2024, p. 689)

10.23. Dessa forma, configurando-se alguma das hipóteses do uso extraordinário ou anormal, existe a possibilidade de utilização do bem público pelo particular que, como resultado, gere um retorno benéfico para a sociedade e a satisfação direta ou indireta de necessidades da própria Administração ou da coletividade, desde que devidamente regulados em instrumento próprio os termos e condições de uso dentro do princípio da proporcionalidade, preponderando os princípios norteadores do Direito Público.

10.24. Até mesmo porque, em muitos casos, deve-se reconhecer a vantagem da fruição do bem público por um particular detentor de expertise na área a que se destina o bem, para melhor atender as demandas da sociedade com maior segurança e qualidade, em primazia do resultado que o ato oferecerá à coletividade.

10.25. Aliado a isso, cito os artigos 196 e 197 da Carta Magna que consagram a saúde como direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, cabendo ao Poder Público a sua regulamentação, fiscalização e controle, de modo que a sua execução pode se dar de forma direta ou indireta, através de terceiros – pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Senão, vejamos:

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
>
> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

10.26. Portanto, sendo os serviços de saúde – na qualidade de obrigação a ser garantida pelo Estado – passíveis de execução indireta por meio de pessoas jurídicas de direito privado, reafirmo a possibilidade de utilização de bem público por parte do particular para que este o utilize no desenvolvimento e aprimoramento do sistema de saúde da região, gerando melhores resultados na saúde pública, dadas as devidas proporcionalidades.

10.27. De forma contrária, em pretexto do dispositivo constitucional, desproporcional e desarrazoado seria a prestação de serviços de saúde pelo particular ao cidadão que utiliza a saúde pública, sem que o prestador de serviço possa utilizar de bens públicos na sua execução.

10.28. No caso de bens imóveis, estes podem ter a sua utilização transferida ao particular por meio dos institutos de autorização de cessão, permissão de uso ou concessão de uso, além de outras hipóteses menos usuais.

10.29. Dos institutos acima citados, a autorização e a permissão são atos discricionários e unilaterais que independem de contraprestação, ao passo que a concessão prescinde de procedimento licitatório prévio.

10.30. Em se tratando de bens móveis, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, pratica-se a cessão de uso de bem móvel, cujo instrumento reveste-se de ato de colaboração entre os órgãos ou entidades públicas.

10.31. No âmbito federal, essa forma de cessão foi instituída no art. 4º do Decreto nº 9.373/2018, que a definiu como modalidade de movimentação de bens de caráter precário e por prazo determinado com transferência da posse. No entanto, a previsão abrange tão somente os órgãos da Administração Pública. Vejamos:

> Art. 4º A cessão, modalidade de movimentação de bens de caráter precário e por prazo determinado, com transferência de posse, poderá ser realizada nas seguintes hipóteses:
>
> I - entre órgãos da União;
>
> II - entre a União e as autarquias e fundações públicas federais; ou
>
> III - entre a União e as autarquias e fundações públicas federais e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações públicas.
>
> Parágrafo único. A cessão dos bens não considerados inservíveis será admitida, excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente.

10.32. Conceitualmente, a cessão de uso de bem público pode ser entendida como a transferência de posse e usufruto de bem patrimonial, com troca de responsabilidade pela sua guarda, por prazo determinado, cujo objetivo principal esteja afetado a algum interesse público relevante.

10.33. José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra "Manual de Direito Administrativo", delimitou os contornos em que se concretizam as cessões de bem público móvel dentre os órgãos da Administração, conforme cito:

> 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 diferença entre a cessão de uso e as formas até agora vistas consiste em que o consentimento para a utilização do bem fundamenta no benefício coletivo decorrente da atividade desempenhada pelo cessionário. (...). A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de "termo de cessão" ou "termo de cessão de uso". O prazo pode ser determinado, e o cedente pode

> a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed., ver., amp. e atual. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris 2004, p. 947)

10.34. Trata-se, portanto, de uma modalidade já muito praticada dentre os entes e entidades da Administração Pública direta e indireta, assim como ocorre entre os particulares de forma geral, nos moldes dos artigos 1.225 e diante do Código Civil.

10.35. Há algum tempo, no entanto, vem se admitindo a cessão de uso de bem público móvel a terceiro particular, desde que o ato importe em benefícios sociais, uma vez configurado o interesse público, contando que o cessionário realize a manutenção e guarda apropriadas do bem, atuando como uma espécie de fiel depositário.

10.36. Nada obstante a doutrina mais tradicional inadmita a cessão de uso de bens públicos para entidades particulares, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, cuja conceituação do instituto destaca a restrição da sua aplicabilidade à "*transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro*", enquanto ato de colaboração intra-administrativo, a posição adotada pela literatura atual aceita que pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa assumam a condição de cessionárias de bens móveis da Administração, a exemplo do que leciona Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (In: Curso de direito administrativo, Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 1216):

> A cessão é a transferência do 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. Ex.: cessão de uso de bem público estadual para determinado Município; cessão de bem público municipal para associação civil.

10.37. Tal também o escólio de José dos Santos Carvalho Filho (In: Manual de Direito Administrativo, 24 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011, p. 1.089), para quem a despeito das posições dissonantes, revela-se, "*em certos casos especiais*", possível que o uso possa ser cedido a pessoas privadas, "*desde que desempenhem atividade não lucrativa que vise a beneficiar, geral ou parcialmente, a coletividade*", impedindo-se que o benefício do uso seja carreado a pessoas com intuito lucrativo.

10.38. Com efeito, este sentido mais abrangente conferido ao instituto em análise é consentâneo com o marco normativo que regula as parcerias da Administração Pública com as entidades filantrópicas e, à falta de uma legislação estadual específica que verse sobre o assunto, convém aludir à Lei nº 9.636/1998, a qual, disciplinando a cessão de uso de bens no âmbito federal, prevê, em seu art. 18, a possibilidade de cessão, gratuita ou em condições especiais, dos bens públicos federais aos Estados, Municípios e entidades, sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural, de assistência social ou de saúde, bem como às pessoas físicas ou jurídicas, tratando-se de interesse público ou social relevante.

10.39. Ainda, a teor do disposto no §5º do referido art. 18, na hipótese de destinação [dos bens cedidos] à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão terá o caráter oneroso.

10.40. Assim, tomando a legislação federal como linha normativa básica a orientar o deslinde da controvérsia posta sob exame, cabe assentar a viabilidade da cessão de uso bens públicos estaduais a órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, bem assim a entidades privadas sem finalidade lucrativa e, dado que o fundamento básico da cessão é a colaboração entre entidades públicas e privadas, o transpasse do bem dar-se-á de forma gratuita ou sob condições especiais (encargos), permitindo a onerosidade do pacto quando associado a empreendimento de fins lucrativos.

10.41. Neste sentido, a gratuidade do ajuste, embora implique na ausência de contraprestação financeira pelo uso do bem cedido, não exclui a possibilidade de impor ao cessionário a observância de **condições especiais** relacionadas à natureza pública dos bens – e, assim, dos ônus pertinentes ao regime jurídico administrativo – e à prestação de serviços públicos para os quais se destina o seu uso, a exemplo da assunção de despesas referentes à manutenção, conservação, insumos e eventual apólice de seguro dos bens, ou dos encargos de empregá-los exclusivamente às finalidades de interesse público previstas no termo de cessão e de prestar contas ao cedente acerca da aderência da utilização para a consecução dessas finalidades.

10.42. Quanto à formalização da transferência mediante cessão, primeiro, é relevante afirmar a necessidade da instrumentalização mediante processo administrativo que contenha a descrição dos bens a serem cedidos, sua localização no órgão ou entidade cedente, a identificação do código de registro patrimonial, documento que ateste a finalidade pública da cessão, além do laudo de avaliação dos bens, nele computadas as despesas de depreciação, para efeito de definição do valor atualizado. Tais providências dão transparência ao ajuste e conferem segurança ao Estado quanto à utilização dos bens.

10.43. No que diz respeito à autorização legislativa, em que pese a previsão inscrita no inciso XIX do art. 19 da Constituição do Estado, nos termos do qual compete privativamente à Assembleia Legislativa aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas "ou qualquer outra forma de disposição de bens públicos", entendo que esse tipo de uso só excepcionalmente depende da aprovação da Casa Legislativa, máxime quando se tratar de bens imóveis, porquanto o consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos.

10.44. Assim, exceto no caso de bens imóveis, cuja alienação se submete, na forma do art. 76 da Lei nº 14.133/2021, a lei autorizativa, de sorte que também a cessão se sujeitará a essa formalidade, o transpasse gratuito de bens móveis, nas condições acima explicitadas, dispensa a aprovação legislativa.

10.45. Nesse sentido, seguindo o raciocínio dos direitos fundamentais no sentido de que a função social dos bens públicos implica na sua utilização para cumprir com os deveres impostos ao Estado, entendo pela possibilidade da transferência da posse e usufruto – enquanto direitos reais – de bens públicos transitórios (móveis), de forma gratuita ou sob condições especiais (encargos), a um particular interessado revestido da natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, na modalidade de uso extraordinária ou anormal, por meio de instrumento formal denominado "termo de cessão" ou "termo de cessão de uso", que regule, dentre outras condições, o dever de destinação à finalidade de interesse público, manutenção e conservação do bem e as formas de fiscalização/prestação de contas ao cedente, por tempo determinado, de modo que se cumpram com as premissas atinentes aos bens públicos de exploração da potencialidade

econômica, vedação à ociosidade, função social, proteção necessária e exploração compatível com as peculiaridades, respeitando-se os princípios basilares da Administração Pública.

10.46. Por todo exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

10.47. **Conhecer** da Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Saúde, Carlos Felinto Júnior, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas.

10.48. **Responder** ao quesito formulado pelo consulente em uma única tese que constituo nos seguintes termos:

Seguindo o raciocínio dos direitos fundamentais no sentido de que a função social dos bens públicos implica na sua utilização para cumprir com os deveres impostos ao Estado, é possível a transferência da posse e usufruto – enquanto direitos reais – de bens públicos transitórios (móveis), de forma gratuita ou sob condições especiais (encargos), a um particular interessado revestido da natureza jurídica de entidade sem fins lucrativos, na modalidade de uso extraordinária ou anormal, por meio de instrumento formal denominado “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”, que regule, dentre outras condições, o dever de destinação à finalidade de interesse público, manutenção e conservação do bem e as formas de fiscalização/prestação de contas ao cedente, por tempo determinado, de modo que se cumpram com as premissas atinentes aos bens públicos de exploração da potencialidade econômica, vedação à ociosidade, função social, proteção necessária e exploração compatível com as peculiaridades, respeitando-se os princípios basilares da Administração Pública.

10.49. Determinar que a Secretaria-Geral das Sessões dê ciência ao Secretário de Estado da Saúde do Tocantins, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

10.50. Determinar a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para que surtam os efeitos legais necessários;

10.51. Após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

e-contas assinatura eletrônica

Documento assinado eletronicamente por:
JOSE WAGNER PRAXEDES, CONSELHEIRO (A), em 27/06/2024 às 10:47:18,
conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.