

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS DA COMARCA DE CUIABÁ-MT

PROCESSO: 0060060-76.2013.8.11.0041

SENTENÇA

Vistos.

1. Relatório.

Tem-se em estima *Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo* com Pedido Liminar aforado pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** em desfavor da **Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus no Estado de Mato Grosso** e do **Estado de Mato Grosso**.

De acordo com a exordial, apurou-se no Inquérito Civil Público SIMP 001094-023/2012 que, desde o ano de 2007 até o momento da proposição da demanda, a Secretaria de Estado de Administração de Mato Grosso concedeu à Convenção os Ministros das Assembleias de Deus no Estado de Mato Grosso, por meio do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel n. 001/GPI/COM/SPS/SAD/2012, de 10/12/2012, o Imóvel público situado na Avenida Mario Andreaza, s/s, Várzea Grande/MT, com área total de 52.000,00 m², matriculado sob o n. 50.883, ficha n. 01, livro n. 02, Cartório do 1º Ofício da Comarca de Várzea Grande, para o fim de nele edificar sua sede, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, facultada a opção pela permanência na posse do bem ao fim deste longo período.

Consta, ainda, que a celebração do mencionado termo de permissão ocorreu sem o prévio procedimento licitatório ou autorização legislativa, bem como sem parecer da Procuradoria-Geral do Estado.

Aduz, portanto, a flagrante nulidade do ato administrativo em pauta, por inexistir hipótese legal que autorize o Estado a “*permitir, ceder ou conceder o uso de bem imóvel público a instituições privadas para prazos tão alongados se não estiver presente no negócio jurídico, manifesto e claro interesse da coletividade, o que, evidentemente, não é o caso.*”

Pugna, assim, concessão de medida cautelar para determinar o impedimento da Prefeitura de expedir licença de construção à entidade permissionária, ou para que a suspenda, se já expedida, determinando-se ao requerido a abstenção de qualquer edificação no imóvel.

Percutindo no mérito, almeja o julgamento antecipado da lide, por ser a questão de mérito unicamente de direito (art. 330, CPC), declarando a nulidade absoluta, com efeito *ex tunc*, do Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel n. 001/GPI/COM/SPS/SAD/2012, de 10/12/2012.

Por fim, pugna pela condenação dos demandados nas custas e despesas processuais.

Com a inicial, foram juntados documentos.

Intimado acerca do pleito cautelar, o Estado de Mato Grosso se manifestou pela extinção da ação civil pública sem resolução do mérito, em razão da incompetência absoluta de juízo, ou, em viés subsidiário, pelo indeferimento da cautelar vindicada (55698519).

Foi deferida a liminar para “*proibir que a Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus efetue qualquer edificação, benfeitoria ou qualquer outra utilização da área objeto do Termo de Permissão de Uso n. 001/GPI/COM/SPS/SAD/2012, promovendo-se sua imediata retirada, caso já esteja no imóvel*”, bem como para determinar “*a expedição de ofício à Prefeitura de Várzea Grande/MT, para que o órgão se abstenha de conceder autorização de qualquer natureza para a utilização do imóvel público ou, caso haja alguma autorização, que a mesma seja imediatamente suspensa até o deslinde desta ação*” (id. 55698519, fl. 97).

Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus no Estado de Mato Grosso – CODEMAT, apresentou contestação, aduzindo, em preliminar, a incompetência absoluta do juízo.

No mérito, defende a estrita legalidade da permissão de uso guerreada, que atenderia o interesse público, vez que a entidade beneficiada desenvolve trabalhos sociais, sendo reconhecida como de utilidade pública (id. 55698519)

Em sua contestação, o Estado de Mato Grosso pugna pela extinção do feito em razão da incompetência absoluta. No mérito, defende a ausência de ilegalidade no contrato de concessão de uso, exorando, pois, a improcedência da exordial (id. 55698519 - Pág. 45)

O Ministério Público apresentou impugnação às contestações (id. 55698519 - Pág. 48)

A ilustre magistrada substituta legal declarou-se suspeita para atuar nos autos de embargos de terceiro n. 22905-05.2014.811.0041, bem como no presente feito (id. 55698519 - Pág. 57).

O Estado de Mato Grosso juntou documentos provenientes da Secretaria de Estado de Administração relacionados ao caso (id. 55698519 - Pág. 60).

O magistrado que me antecedeu na presidência do processo reviu decisão anterior e declinou da competência para julgar o feito, determinando sua redistribuição à comarca de Várzea Grande (id. Num. 55698535 - Pág. 11), decisão contra a qual se insurgiu o Ministério Público por meio da interposição de agravo de instrumento (id. 55698535 - Pág. 12), obtendo o efeito suspensivo colimado (id. 55698535 - Pág. 36).

No mérito, o recurso foi provido, determinando-se a tramitação do processo no foro competente da sede da pessoa jurídica de direito público lesada (id. 55698535 - Pág. 45).

Diante da possibilidade de julgamento antecipado da lide, o Magistrado determinou a intimação das partes para que se manifestassem sobre os documentos encartados bem como sobre eventual interesse em produção de outras provas (id. 55698535 - Pág. 55).

O Ministério Público (id. 55698535 - Pág. 67) e o Estado de Mato Grosso (id. 55698535 - Pág. 68) manifestaram desinteresse na produção probatória, ao passo que a Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus no Estado de Mato Grosso perdeu prazo para manifestação, bem como teve denegado o rogo por restituição do prazo (id. 55698535 - Pág. 71)

Ao depois, sobreveio aos autos Acordo de Auto de Composição entre as partes, envolvendo a permuta do imóvel do Estado de Mato Grosso por um imóvel de propriedade da Convenção, mediante condicionantes.

Posteriormente, foi determinada a intimação da primeira requerida para, no prazo de 10 dias juntar aos autos certidão de inteiro teor e certidão da cadeia dominial da matrícula n. 104.392, indicada no termo de acordo (55698535 - Pág. 83) e, posteriormente, para comprovar a propriedade da área de 39.000,00 m², a ser desmembrada da matrícula nº 77 .224, mediante apresentação da respectiva matrícula atualizada (id. 55698535 - Pág. 89).

Os embargos de terceiro foram julgados improcedentes.

Foi determinada a intimação das partes para se manifestarem quanto ao interesse na homologação do acordo (id. Num. 70555356).

Após nova manifestação do Ministério Público e do Estado de Mato Grosso, foi determinada a intimação pessoal da requerida Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus do Estado de Mato Grosso, por meio do seu representante legal, para que comprovasse nos autos a propriedade da área a ser desmembrada da matrícula nº 77.224, mediante apresentação da respectiva matrícula atualizada.

Certificado o decurso do prazo assinalado (id. 81070796), o Ministério Público pugnou pelo prosseguimento da demanda, com o julgamento antecipado da lide, (87989203), vindo os autos conclusos.

É o relatório.

Decido.

2. Fundamentação: Mérito.

De proêmio, havendo a concordância das partes acerca da desnecessidade de produção probatória, bem como tendo precluído o direito da entidade religiosa para se manifestar sobre a matéria, bem como por se tratar de matéria exclusivamente de direito, e constando dos autos documentação suficiente par a sua análise, reputo dispensável a elaboração de outras provas, dou por encerrada a instrução processual e, nos moldes do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, passo ao julgamento antecipado do mérito.

Pois bem.

Inicialmente, tendo em vista a ausência de homologação do acordo extrajudicial em decorrência da não comprovação da propriedade da área a ser permutada por parte da requerida, dou prosseguimento ao julgamento do mérito da causa.

No caso em tela, verifica-se pelo Termo de Permissão de Uso n 2 001/GPI/COM/SPS/SAD/2012, juntado às fls. 27/31, que o Estado de Mato Grosso, por meio do Secretário de Estado de Administração, consente ao permissionário a utilização do imóvel público para a finalidade que atenda a instituição (Cláusula Primeira), inclusive para a realização de benfeitorias ou acréscimos (Clausula Segunda, inciso VIII), sem, contudo, justificar de que forma tal concessão seria útil e atenderia aos interesses da coletividade.

É certo que a utilização do imóvel pela Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus não atenderia aos interesses da coletividade, como um

todo, mas sim de um grupo específico de pessoas ligadas àquela religião.

Nem se diga, como pretende a defesa da entidade privada, que o ato de permissão de uso estaria revestido de estrita legalidade, atendendo ao interesse público, vez que a entidade beneficiada desenvolveria trabalhos sociais, sendo reconhecida como de utilidade pública.

Ora, é ressabido que a colaboração entre a Administração Pública e entidades paraestatais, inclusive mediante permissão de uso de bens públicos, se dá por outros meios, a exemplo dos convênios públicos celebrados com organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e fundações de direito privado, entidades que, por força dessa vinculação expressa e da Lei, adotam regime jurídico marcado por certo hibridismo entre o público e o privado, e se cercam de outros cuidados absolutamente inexistentes no presente caso.

Assim, esses argumentos também não merecem melhor sorte, pois ausente o *interesse público*, já que o ato visou apenas abrigar a sede da ré, pessoa jurídica de direito privado, no seu exclusivo interesse, sem nenhuma finalidade pública. Além disso, o fato de ser entidade de *utilidade pública* e/ou de prestar serviços de natureza social e assistencial à coletividade não altera a natureza de seu interesse privado para, assim, se subtrair à exigência legal, ainda que suas atividades possam interessar a um número considerável de pessoas, no interesse de toda a coletividade.

Realmente, o que se tem na espécie é, pura e simplesmente, a permissão de um bem público, por longo período, a uma entidade particular, sem qualquer atenção ao regramento legal atinente à matéria.

Salta aos olhos a informalidade do ajuste!

Hely Lopes Meirelles conceitua a permissão de uso de bem público como: ato negocial, unilateral, discricionário e precário, através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 500.)

Ocorre que embora a permissão de uso do bem público constitua ato discricionário da Administração Pública, a utilização do bem pelo particular deve atender ao interesse da coletividade, sob pena de violação ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, não havendo que se falar em vontade subjetiva, pois o administrador público só está autorizado a fazer aquilo que a lei permite e que satisfaça o interesse da coletividade.

Nessa linha, Hely Lopes Meirelles ressalta que:

"Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praia e outras instalações particulares convenientes em logradouro público" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004, p.501.)

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

"As autoridades incumbidas de aplicar a lei não têm liberdade de escolher, segundo seus próprios critérios, a solução que lhes pareça mais conveniente; elas têm que observar os limites legais e obedecer ao fim especificado de interesse público expresso na lei, seguindo as regras da mais racional administração. Finaliza ressaltando que o titular do poder discricionário tem competência para decidir, no caso concreto, o que é melhor para o interesse público." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariade Administrativa na Constituição de 1988. - 2. Ed. - São Paulo: Atlas, 2001. p.102-103.)

Sobre a permissão de uso, assim dispõe o artigo 11 e 12, do Decreto Estadual n 2 5.358, de 25 de outubro de 2002:

*"Art. 11. A permissão de uso destina-se a disponibilizar, gratuita ou onerosamente, a utilização de bens imóveis para a realização de **eventos de curta duração**, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional."*

Da leitura do artigo acima, verifica-se que a permissão de uso destina-se a utilização do bem imóvel para **eventos de curta duração**, contudo, consoante o disposto na Cláusula Quarta do Termo de Permissão de Uso, o seu prazo de validade estende-se até o ano de 2062, ou seja, tem duração de cinquenta (50) anos, podendo ainda ser renovado por iguais e sucessivos períodos, assemelhando-se o ato a uma verdadeira doação de bem público sem qualquer demonstração do interesse coletivo envolvido.

Realmente, verifica-se que a permissão, na verdade, mais se assemelha a uma doação, pois não se trata de um evento de curta duração, ao contrário, a permissionária poderá utilizar e até promover benfeitorias no local, o que importa afirmar que o uso do bem público poderá se perpetuar indefinidamente, desatendendo o comando expresso no artigo acima referido.

Lado outro, ainda que estivéssemos diante do instituto de concessão de direito real de uso – o que não ocorre no caso, frise-se – far-se-ia imprescindível a adoção de diversas medidas, a exemplo da precedente autorização legislativa e do procedimento licitatório.

A respeito, Maria Sylvia Zanillo Di Pietro alerta: *"...existem verdadeiras concessões de uso que são disfarçadas sob a denominação de permissão de uso, tendo a natureza contratual; isto ocorre especialmente quando ela é concedida com prazo estabelecido, gerando para o particular direito a indenização em caso de revogação da permissão antes do prazo estabelecido. Neste caso, a permissão de uso está sujeita a licitação."*(*Permissão de Serviço Público e Permissão de Uso. Quando cabe a Licitação. In "Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos"*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 40-41).

Assim, mesmo que se quisesse entender inaplicável a licitação à permissão pura de uso de bem público, no caso concreto, a estipulação do prazo de utilização do imóvel público por 50 (cinquenta) anos torna incontroverso que a permissão assumiu feição contratual, com características semelhantes à concessão de uso, *hipótese em que a doutrina e a jurisprudência entendem obrigatória a licitação*.

Nesse sentido é o ensinamento de *Di Pietro*:

*“(...) Além disso, a permissão de uso, embora seja ato unilateral, portanto excluído da abrangência do artigo 2º, às vezes assume a forma contratual, com características iguais ou semelhantes à concessão de uso; **é o que ocorre na permissão qualificada, com prazo estabelecido. Neste caso, a licitação torna-se obrigatória.** A Lei nº 8.666/93 parece ter em vista precisamente essa situação quando, no artigo 2º, parágrafo único, define o contrato como ‘todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada’. Quer dizer: **ainda que se fale em permissão, a licitação será obrigatória se a ela for dada a forma contratual, sendo dispensada a licitação na hipótese do art. 17, I, f, da Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883, de 8-6-94**”. (Di Pietro, Maria Sylvia Zaella, *Direito Administrativo*, 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004: p. 591) (negrito/grifo nosso)*

Ressalta-se, por oportuno, que o caso em tela não se amolda a nenhuma hipótese de dispensa de licitação ou inexigibilidade, previstas expressamente na lei nº 8.666/93, de modo que a realização do certame não podia ser afastada como foi.

No mais, sem pretender longas digressões acerca da laicidade do Estado Brasileiro, tem-se que, malgrado não seja vedada a colaboração entre entidades religiosas e a administração pública, tem-se que esta demanda, como visto, o preenchimento dos requisitos legais, sobretudo para que a colaboração não possa tomar a aparência de atendimento ao interesse público para ocultar odioso privilégio, quiçá com finalidades eleitoreiras ou outros favores.

Nessa tessitura, quando um ato administrativo mostra-se acentuadamente eivado de ilegalidade, como este que se tem em análise, o remédio jurídico posto à tutela da Administração Pública é a anulação desse ato, para que deixe de produzir seus deletérios efeitos.

No caso, são perspicuos os vícios do ato administrativo dizentes com a competência, a forma, motivo e finalidade, tratando-se de ato que demanda pronta invalidação pelo Poder Judiciário, por padecer de plangente ilegalidade, conforme previsão do texto Constitucional, no artigo 129, III, CF, bom como conforme previsão do artigo 2º da Lei 4.717 de junho de 1965.

3. Dispositivo:

Pelo exposto, com fulcro no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados na presente ação civil pública**, pelo que **declaro a nulidade absoluta, com efeito *ex tunc***, do **Termo de Permissão de Uso de Bem Imóvel n. 001/GPI/COM/SPS/SAD/2012**, de 10/12/2012, referente ao Imóvel público situado na Avenida Mario Andreaza, s/s, Várzea Grande/MT, com área total de 52.000,00 m², matriculado sob o n. 50.883, ficha n. 01, livro n. 02, Cartório do 1º Ofício da Comarca de Várzea Grande, face à violação do art. 2º da Lei nº 8.666/93, art. 11 do Decreto-lei Estadual nº 5.358/2002 e artigo 2º da Lei 4.717 de junho de 1965.

Condeno, ainda, a requerida Convenção dos Ministros das Assembleias de Deus no Estado de Mato Grosso ao pagamento das custas e despesas processuais.

Sem honorários advocatícios, por serem incabíveis ao autor.

Registrada nesta data no sistema informatizado.

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

Transitada em julgado, certifique-se e, após as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

Cuiabá, 01 de Dezembro de 2023.

BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

Gabinete do Juízo Titular I da Vara de Ações Coletivas - 2001 - Contato Assessoria: (65) 3648-6413, via telefone ou Whats'App Business

Assinado eletronicamente por: **BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES**

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAYSPSJYDG>



PJEDAYSPSJYDG