

A Autorização Onerosa de Uso de Imóvel como Ferramenta para Geração de Recursos e Controle Patrimonial

Felipe Carvalho Guilhermette

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: felipeceg@seap.pr.gov.br

Marta Cristina Guizelini

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: marta.guizelini@seap.pr.gov.br

Heloisa Meyer Toledo

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: heloisa.toledo@seap.pr.gov.br

Pietro Natel Estorilio

Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, Brasil

E-mail: pietro.estorilio@seap.pr.gov.br

RESUMO

O monitoramento de integridade e compliance revelou falhas no controle do uso de imóveis estaduais, especialmente unidades escolares, para eventos efêmeros de interesse particular. Observou-se que a gestão desses ativos era comprometida pela ausência de regramento processual, sanções administrativas e controle de despesas. Para solucionar essa questão, o Estado do Paraná implementou ações para controlar os ativos imobiliários, criando procedimentos para a autorização onerosa de uso de imóveis. Este instrumento, caracterizado pelo caráter unilateral e discricionário da administração pública, permite a utilização exclusiva pelo particular interessado. Foi estabelecida metodologia de cálculo para valoração das autorizações, baseada em valores de locação de unidades escolares, além de termo padrão contendo parâmetros de pagamento e condições de uso. Com 160 autorizações realizadas, arrecadando mais de 400 mil reais, conclui-se que a gestão de ativos patrimoniais deve considerar eventos de curta duração como ferramenta para geração de recursos e controle patrimonial.

Palavras-chave: gestão; ativo; imóvel; patrimônio; público; autorização; recurso.

1. INTRODUÇÃO

O Departamento de Patrimônio do Estado do Paraná (DPE), unidade centralizada com competência para a gestão do patrimônio estadual e vinculada à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), desenvolve serviço criado há mais de oito décadas, com a missão de implementar as políticas de governo para a gestão do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná.

Compete ao DPE a coordenação, gerenciamento e aperfeiçoamento dos sistemas de gestão patrimonial do Estado; a prestação de informação e orientação aos órgãos e entidades estaduais sobre as normas de gestão do patrimônio do Estado; e a supervisão e orientação aos Grupos Administrativos Setoriais e demais unidades administrativas de autarquias e fundações no desempenho das atividades de controle e gestão dos bens móveis e imóveis e na atualização

dos cadastros nos sistemas de gestão patrimonial.

Além da proposição de orientações normativas pelo DPE para o aperfeiçoamento da gestão dos bens imóveis do patrimônio estadual, também é de responsabilidade do departamento a análise e pronunciamento em processos de locação, usucapião, vinculação, cessão, aquisição, alienação, doação, permuta, construção, demolição, ampliação, reforma, anuência de confrontação, unificação, subdivisão, cadastro municipal, retificação e ratificação de área, passagens de servidão relacionadas a imóveis de propriedade do Estado. Ainda é realizado assim o gerenciamento do patrimônio imobilizado estadual, com foco na otimização e racionalização da ocupação, a promoção da gestão e condução dos processos de alienação dos bens dominicais, e a proposição de anteprojetos de lei pertinentes aos bens imóveis de propriedade estadual.

A partir do constante monitoramento dos bens estaduais, foi identificado pelo DPE no exercício de 2022 que ocorriam utilizações efêmeras de imóveis estaduais, em especial de unidades escolares com ausência de gestão. A partir de levantamento, percebeu-se que tais utilizações estavam relacionadas, em sua maioria a viabilizações de concursos públicos e eventos de natureza recreativa, esportiva, educacional, cultural e religiosa.

Observou-se que os usos informais, em sua maioria eram devidos à grande proximidade relacional das instituições de ensino com as comunidades locais, sendo comum a busca de solução imediata pelos gestores que atuam diretamente com os públicos interessados. Destaca-se aqui que esta relação intrínseca entre usuários e gestores locais pode ter sido a alavanca para entendimento do ambiente escolar como bem de uso comum, por parte da comunidade.

Outro ponto observado foi a inexistência de mecanismos para o devido controle e gestão do uso dos imóveis estaduais em eventos temporários. Ainda que a doutrina presente no Direito Administrativo traga instrumentos para o uso exposto, restou claro que houve deficiência na instauração de procedimentos para oportunizar essa utilização.

Considerando a necessidade de constantes transformações na Administração Pública, o monitoramento de integridade procedimental e destino dos bens públicos no Paraná, o DPE iniciou a busca de soluções para localização de mecanismo a fim de propiciar usos de bens com predominância de interesse particular.

O presente estudo visa assim apresentar ferramenta e procedimentos encontrados para a gestão de uso de imóveis, em caráter temporário e ainda demonstrar as oportunidades de geração de receita a partir destas disponibilizações. Nesta pesquisa será demonstrado a pesquisa referencial para localização da autorização de uso comum como instrumento adequado à problemática, a metodologia de cálculo para a valoração das utilizações e as discussões advindas dos resultados obtidos neste processo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. GESTÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS

É descrito por Colli (2021) que definir o conceito de gestão patrimonial, ou como ainda por seu termo mais conhecido, *wealth management*, não é tarefa fácil, uma vez que não se trata de matéria exata; todavia, também compreende que a gestão do patrimônio vai além do simples planejamento financeiro e visa proporcionar ao cliente e às suas famílias o alcance de seus objetivos a longo prazo, sendo assim de fundamental importância o conhecimento de clientes e de seus objetivos para a realização de planejamento patrimonial.

Devido à ausência do encontro de definições exatas, inicia-se a segmentação dos termos “*gestão*” e “*bens imóveis*”, para compreensão por partes.

É afirmado por Oliveira (2015) que gestão, ou *management*, refere-se às atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização. O autor conclui esta afirmação a partir da seguinte linha de raciocínio:

Gestão, do latim *gestio*, refere-se ao ato de conduzir, dirigir ou governar. Já administração, do latim *administration*, tem aplicação específica: administrar um bem, um negócio, uma área. Logo, administração seria, a rigor, uma aplicação de gestão. O uso atual do termo management, porém, aproxima-se mais da ideia de gestão empresarial, enquanto *administration* (administração) refere-se em especial à administração pública. Em francês, *gestion* está mais associada à gestão de empresa, enquanto *administration* diz mais respeito à administração pública. No Brasil, gestão pressupõe algo mais abrangente, enquanto administração tem sentido mais específico de atenção a determinado aspecto da produção ou do trabalho. (Oliveira, 2015)

Nascimento (2020), por sua vez, complementa o significado de gestão quando atrelada ao setor público, afirmando que:

Conceitualmente, gestão é a prática que deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins: no caso do setor público, a gestão existe para reduzir a pobreza (por meio da redistribuição tributária), para melhorar a educação, para aumentar a competitividade da economia, para elevar a conservação de recursos naturais, para preservar, estender e expandir a cultura etc. Em geral, essas são algumas das principais demandas de uma sociedade, e todo o aperfeiçoamento da gestão do setor público deve ser orientado estrategicamente para o atendimento desses objetivos, ou seja, do desenvolvimento econômico e social. (Nascimento, 2020).

Devido a inegável correlação entre patrimônio e finanças, destaca-se a definição atual presente no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, Ativo Imobilizado se refere ao “[...] *item tangível que é mantido para o uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um período*” (Ministério da Fazenda, 2021).

O MCASP também define o termo “Bens Imóveis” como “*os bens vinculados ao terreno (solo) que não podem ser retirados sem destruição ou danos. São exemplos deste tipo de bem os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, obras em andamento, hospitais, dentre outros*” (Ministério da Fazenda, 2021).

Destaca-se como essencial a vinculação de objetivos para a gestão pública, sendo inferido, por meio dos conceitos expostos, a possibilidade de definição da Gestão de Bens Imóveis como o planejamento, direção e a governança de bens tangíveis, vinculados ao solo, que não podem ser retirados sem destruição ou danos, com objetivo de desenvolvimento econômico e social.

Ainda que se vislumbre a possibilidade de definição da Gestão de Bens Imóveis Públicos, torna-se essencial a busca pelo entendimento dos bens que podem ser classificados como Bens Públicos. É descrito por Di Pietro (2023) que “*no direito brasileiro, a primeira classificação metódica dos bens públicos, ainda hoje subsistente, foi feita pelo Código Civil Brasileiro de 1916, sendo pobre antes disso a doutrina a respeito do assunto*”. A autora complementa que o Código Civil de 2002 traz a mesma classificação formulada em 1916, porém deixando claro que se incluem entre os bens públicos os pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. Nos termos do artigo 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. (BRASIL, 2022, art. 99)

É compreendido também por Di Pietro (2023), que:

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos [...], razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis. (Di Pietro, 2023)

Devido a redação presente no parágrafo único do artigo 99 do Código Civil de 2002, que define que *“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”*, é concluído ainda por Di Pietro (2023) que, *“nesse caso, a destinação do bem é irrelevante, pois, qualquer que seja ela, o bem se inclui como dominical só pelo fato de pertencer a pessoa jurídica de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, a menos que a lei disponha em sentido contrário”*.

Assim, utiliza-se para esse estudo o entendimento de Gestão de Bens Imóveis Públicos como: O planejamento e a governança de bens vinculados ao solo, que não podem ser retirados sem destruição ou danos, classificados como bens de uso comum e do povo, especial ou dominicais, conforme Código Civil Brasileiro, com objetivo de desenvolvimento econômico e social.

2.2. FORMAS DE OUTORGA DE USO PRIVATIVO DE BEM PÚBLICO

Conforme definido no Código Civil Brasileiro, os bens uso comum e do povo são os bens onde se reconhecemos o direito de uso pela coletividade, sem distinção do usuário em sua fruição. Meireles (1993) caracteriza o uso desses bens como:

[...] o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do mar e das praias naturais. Esse uso comum não exige qualquer qualificação ou consentimento especial, nem admite frequência limitada ou remunerada, pois isto importaria atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir os bens de uso comum do povo sem qualquer limitação individual. Para esse uso só se admitem regulamentações gerais de ordem pública, preservadoras da segurança, da higiene, da saúde, da moral e dos bons costumes, sem particularizações de pessoas ou categorias sociais. Qualquer restrição ao direito subjetivo de livre fruição, como a cobrança de pedágio nas rodovias, acarreta a especialização do uso e, quando se tratar de bem realmente necessário à coletividade, só pode ser feita em caráter excepcional. (Meireles, 1993)

Em contraponto, é definido pelo autor que, os bens de uso especial possuem utilização restrita a determinada pessoa, com exclusividade e em condições convencionadas, sendo também uso especial

[...] **aquele a que a Administração impõe restrições ou para o qual exige pagamento**, bem como o que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos, como é o caso dos edifícios, veículos e equipamentos utilizados por suas repartições, mas aqui só nos interessa a utilização do domínio público por particulares com privatividade (Meireles, 1993, destaque nosso).

Nesta toada, Meireles (1993) afirma também que:

Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não os leve a inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação. [...]

Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente. Assim sendo, o uso especial do bem público será sempre uma utilização individual - *uti singuli* - a ser exercida privativamente pelo adquirente desse direito. (Meireles, 1993, destaque nosso);

Torna-se relevante a classificação conforme a forma de uso. Sendo possível a caracterização como uso normal ou anormal, por critério de conformidade da utilização e ainda pela exclusividade ou não do uso, que pode ser comum ou privativo.

Di Pietro (2023) define as utilizações de uso normal e anormal como:

Uso normal é o que se exerce de conformidade com a destinação principal do bem; e uso anormal é o que atende a finalidades diversas ou acessórias, às vezes em contradição com aquela destinação. Se uma rua está aberta à circulação, tem uso comum normal; supondo-se que essa mesma rua seja utilizada, em período determinado, para realização de festejos, comemorações, desfiles, tem-se uso comum anormal, pois esses não são os fins a que normalmente se destinam tais bens. (Di Pietro, 2023)

E define as utilizações de uso comum e privativo como:

Uso comum é o que se exerce, em igualdade de condições, por todos os membros da coletividade. [...] **Uso privativo**, que alguns denominam de uso especial, é o que a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público. (Di Pietro, 2023)

A partir da definição do uso privativo, é possível elencar os instrumentos jurídicos de direito público para outorga de uso privativo ao particular, sendo possíveis apenas a autorização, a permissão e a concessão de uso.

Fabrizio Bolzan de Almeida (2021), em seu Manual de Direito Administrativo, define os três instrumentos de outorga de maneira objetiva: A autorização de uso comum “*consiste em ato unilateral, discricionário e precário, por meio do qual o particular utiliza bem público no seu exclusivo interesse*”. A permissão de uso é “*o ato administrativo também é unilateral, discricionário e precário, mas o consentimento da Administração visa atender o particular no seu interesse próprio e também ao interesse coletivo*” e a concessão de uso de bem público é o “*contrato administrativo precedido, portanto, de licitação, por meio do qual a Administração concede ao particular a utilização privativa de um bem público para que exerça conforme sua destinação específica*”.

2.2. AUTORIZAÇÃO DE USO COMUM

Carvalho Filho (2015), em sua obra também titulada Manual de Direito Administrativo corrobora o entendimento de Almeida, quando define a autorização de uso. Contudo, o autor complementa que:

A autorização de uso só remotamente atende ao interesse público, até porque esse objetivo é inarredável para a Administração. Na verdade, porém, o benefício maior do uso do bem público pertence ao administrado que obteve a utilização privativa. Portanto, é de se considerar que na autorização de uso é prevalente o interesse privado do autorizatário (Carvalho Filho, 2015).

Uma vez que a autorização de uso é entendida como ato discricionário e precário, ficam resguardados os interesses administrativos, assim, Carvalho Filho (2015) afirma que “*o consentimento dado pela autorização de uso não depende de lei nem exige licitação prévia*”. Ou

seja, o autorizado não possui direito subjetivo à utilização do bem público, não comportando formular judicialmente pretensão no sentido de obrigar a Administração a consentir no uso, sendo os critérios de deferimento inerentes e exclusivos à esta, de acordo com a sua oportunidade e conveniência.

Meirelles (1993), por sua vez, adiciona característica transitória à autorização de uso, quando define que:

[...] é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, **pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração.** [...]. Tais autorizações não geram privilégios contra a Administração ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento (Meireles, 1993, destaque nosso).

O caráter transitório também é corroborado por Di Pietro (2023), mas se destaca sua classificação em autorizações simples (sem prazo) e qualificadas (com prazo), devendo essa não ultrapassar o excedente a 35 anos. A autora enfatiza que a fixação de prazo remove da autorização o caráter de precariedade, conferindo ao uso privativo certo grau de estabilidade e vinculando a Administração à obediência do prazo, desta forma é criado, para o particular, o direito público subjetivo ao exercício da utilização até o termo final previamente fixado

Carvalho Filho (2015) sugere que a autorização não seja conferida com prazo certo e informa que o comum é seja conferida até que a Administração decida revoga-la, no entanto em consideração a outros autores entende que *“fixado prazo para o uso, a Administração terá instituído autolimitação e deverá obedecer à fixação, razão por que o desfazimento antes do prazo atribui o dever indenizatório à pessoa revogadora pelos prejuízos causados, os quais, no entanto, devem ser comprovados”*.

Atualmente é previsto no Decreto nº 10.086/2022, que regulamenta da Lei de Licitações no Paraná que:

Art. 630. O uso privativo de bens públicos por terceiros operar-se-á por intermédio dos seguintes institutos de direito público:

[...]

IV - autorização de uso;

[...]

Art. 636. A autorização é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a autoridade máxima do órgão ou entidade consente que particular se utilize de bem público móvel ou imóvel com exclusividade, por prazo determinado e a título oneroso, em prol de atividades econômicas de relevante interesse social. (PARANÁ, 2022, art. 630 e 636)

Assim, uma vez que a competência para a autorização de uso de imóveis recai sobre o órgão a quem incumbe a administração do bem, no presente estudo, destaca-se o regramento existente criado a partir da regulamentação da Lei de Licitações no Estado Paraná.

3. METODOLOGIA

No presente estudo foi adotada pesquisa exploratória, por meio da pesquisa documental e bibliográfica.

Gil (2022) afirma que, *“as pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”*. O autor também define que o estudo de caso consiste *“no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, de maneira que permita seu amplo e detalhado*

conhecimento”.

Gil (2022) também aborda as diferenças entre pesquisa documental e pesquisa bibliográfica quando afirma:

A pesquisa documental é utilizada em praticamente todas as ciências sociais e constitui um dos delineamentos mais importantes no campo da História e da Economia. Como delineamento, apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades se utilizam dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisas, relatórios e boletins e jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas etc. Assim, recomenda-se que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados. (Gil, 2022)

Para a construção da Metodologia da Pesquisa, foram seguidas as seguintes etapas:

Etapla 1: Formulação do problema. Considerando longo tempo de reflexão, foi formulada a seguinte problemática: *“quais os mecanismos efetivos para a disponibilização de bens imóveis ao uso particular e quais ganhos financeiros podem ser gerados ao Estado do Paraná”*.

Etapla 2: Pesquisa documental. Foi realizada a busca de dados existentes no DPE e internas a à SEAP para fundamentação das análises.

Etapla 2: Pesquisa bibliográfica. Foi realizada a busca de dados existentes e de fontes bibliográficas para fundamentação das análises.

Etapla 3: Levantamento de tomadas de decisão. Foi realizado o levantamento de informações existentes no Estado do Paraná para compreensão dos padrões de tomadas de decisão e identificação de mecanismos propostos.

Etapla 4: Elaboração de relatório. Foi elaborado relatório dos dados levantados e analisados e elaborada discussão para apresentação de resultados, definição de melhorias a serem estudadas, com intuito de proposição de considerações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 DEFINIÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA A AUTORIZAÇÃO DE USO

É observado em Referencial Teórico que existe clareza jurídica quanto ao enquadramento do instrumento de outorga de uso de bens imóveis à particular definido como autorização de uso comum para resolução da problemática. Todavia, em pesquisa sobre o tema, observa-se ausência de procedimentos atrelados a aplicação desta outorga.

Destaca-se que, mesmo admitida possibilidade de uso gratuito em autorizações de uso, constatou-se na problemática que os eventos com uso solicitado no Paraná deveriam ser tratados de maneira onerosa por possuírem irrelevante interesse público ou ainda necessidade inegável de cobrança de valores, oriunda de repasses de recursos públicos. Esses casos podem ser exemplificados por contratações de entes federativos para realização de concursos públicos com pagamentos que contemplam a disponibilização de local de execução por parte do Contratado.

A fim de desenvolver método que atenda aos princípios existentes no Direito Administrativo, definiu-se três elementos primordiais para o estabelecimento de procedimentos: (a) definição de método de cálculo de valores por uso de imóvel; (b) definição de condições de utilização de bens; (c) definição de documento para firmamento das condições de uso entre as partes.

Para a definição do cálculo de valores por uso de imóvel, foi realizada ampla pesquisa na legislação do Estado do Paraná para verificação de meios que pudessem ser adotados por semelhança da matéria. Constatou-se assim a possibilidade de adequação de procedimento adotado em locação de imóveis, onde o Estado figura como locatário.

Atualmente é definido no Estado do Paraná, por meio do Manual de Procedimentos para Locação de Imóvel, aprovado por meio do Decreto Estadual nº 3.540/2019 que devem ser coletadas amostras de mercado, compatíveis com o imóvel que se pretende locar para estabelecimento de média aritmética de valores da locação. Assim, foi vislumbrada a possibilidade de levantamento de amostras de valores de locação de imóveis, de maneira assemelhada aos procedimentos de locação, para definição de valores de autorização de uso.

Com intuito de garantir a integridade física dos imóveis, estabeleceu-se que o autorizado deve responsabilizar-se por todas as atividades desenvolvidas no interior dos bens, que a utilização deve ocorrer em forma compatível com a solicitação, que deve ser mantido o perfeito estado de conservação das edificações durante todo o período de utilização e ainda que deve ser mantida a limpeza e organização dos locais.

Devido ao caráter efêmero, foi optado pela elaboração de termos de autorização de uso de imóveis, contendo a descrição das partes envolvidas, dos eventos propostos, dos locais de utilização, da descrição da cobrança realizada e dos meios de pagamento, das obrigações do autorizado e do autorizador e ainda dos entes fiscalizadores da utilização.

Atualmente os procedimentos para a autorização onerosa de uso de imóvel podem ser exemplificados, sucintamente em:

1. Solicitação de imóvel por parte do requerente à unidade ocupante, contendo respectivos documentos de identificação do requerente e descrição dos dados do evento pretendido;
2. Análise da unidade ocupante quanto a disponibilidade do bem no período elencado;
3. Análise dos setores internos de patrimônio da unidade quanto a conformidade dos documentos entregues e dados do evento;
4. Realização de vistoria prévia do imóvel, em caso de possibilidade de disponibilização, por parte da unidade ocupante;
5. Análise do DPE quanto a regularidade da solicitação, elaboração de termo de autorização de uso e coleta de assinaturas;
6. Disponibilização do imóvel e acompanhamento por parte da unidade ocupante;
7. Acompanhamento de danos e de pagamento devidos pelo DPE.

4.2 DEFINIÇÃO DE METODO DE CÁLCULO PARA VALORAÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DE USO

Considerando a existência de inúmeros contratos de locação realizados pelo Estado do Paraná para funcionamento de unidades escolares, utilizou-se as amostras destes contratos de locação para o estabelecimento de valores. Assim, foi adotado o seguinte roteiro:

- Etapa 1: Geração do relatório¹ de imóveis locados para uso de unidades escolares em todo o território paranaense;
- Etapa 2: Determinação do Valor Total de Locação Mensal (VTL), a partir da soma dos valores gerados do relatório presente no passo 1;
- Etapa 3: Cálculo da Média Aritmética Mensal dos Valores de Locação (MVL), por meio da divisão do VTL pelo Número de Unidades Locadas (NUL);

¹ Relatório gerado por meio do Sistema de Business Intelligence – BI atrelado ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis - GPI e ao Sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), ambos do Estado do Paraná.

Formula 1: Cálculo da Média Aritmética Mensal dos Valores de Locação

$$MVL = \frac{VTL}{NUL}$$

- Etapa 4: Cálculo do Valor Unitário de Locação Diário (VLD), por meio da divisão do MVL por trinta dias;

Formula 2: Cálculo do Valor Unitário de Locação Diário

$$VLD = \frac{MVL}{30}$$

- Etapa 5: Cálculo do Valor Unitário de Locação por Hora (VLH), por meio da divisão do VLD por 24 horas.

Formula 3: Cálculo do Valor Unitário de Locação por Hora

$$VLH = \frac{VLD}{24}$$

A partir do estabelecimento de valores de utilização de unidades por dia e por horas de utilização, tornou-se possível o cálculo dos Valores de Autorização de Uso, por meio da multiplicação destes valores pelos respectivos Períodos de Utilização em Dias (PUD) ou em Horas (PDH) pela Quantidade de Unidades Solicitadas (QUS).

Formula 4: Cálculo do Valor de Autorização de Uso

$$VAU = VLD \text{ ou } VLH \times PUD \text{ ou } PUH \times QUS$$

Tendo em vista que os Contratos de Locação são reajustados anualmente no Paraná, conforme definições presentes no citado Manual de Procedimentos para Locação de Imóvel e ainda que constantes mudanças ocorrem nos objetos de locação, é estabelecida periodicidade de atualização dos Valores de Autorização de Uso por meio da geração de novos relatórios, para compatibilização com as amostras de mercado.

Observou-se que, ainda que representasse avanço a definição de método de cálculo de valor de autorização de uso por dia e hora compatível com a utilização, tornava-se relevante o estabelecimento de metodologia para valoração parcial de imóveis, uma vez que se identificou a existência de eventos com utilização parcial de imóveis.

Para viabilização desta valoração parcial, correlacionou-se o VLD e VLH à Média de Áreas Edificadas Locadas, conforme etapas a seguir:

- Etapa 1: Geração do relatório² de imóveis locados para uso de unidades escolares em todo o território paranaense;
- Etapa 2: Determinação do Valor Total da Área Edificada Locada (VTA), a partir da soma dos valores gerados do relatório presente no passo 1;
- Etapa 3: Cálculo da Média Aritmética da Áreas Edificadas Locadas (MAE), por meio da divisão do VTA pelo Número de Unidades Locadas (NUL).

² Relatório gerado por meio do Sistema de Business Intelligence – BI atrelado ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis - GPI e ao Sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), ambos do Estado do Paraná.

Formula 5: Cálculo da Média Aritmética de Áreas Edificadas Locadas

$$MAE = \frac{VTA}{NUL}$$

Assim, aprimorou-se a equação inicial para possibilidade de correlação da área solicitada ao uso com o valor da autorização, por meio da inclusão da multiplicação do quociente entre Área Solicitada ao Uso (ASU) e Média das Áreas Edificadas Locadas (MAE), conforme Fórmula 6, a seguir:

Formula 6: Cálculo do Valor de Autorização de Uso

$$VAU = VLD \text{ ou } VLH \times PUD \text{ ou } PUH \times QUS \times \frac{ASU}{MAE}$$

Atualmente, são realizadas cobranças conforme valores constantes na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Valores de Atuais de Autorização de Uso

DESCRIÇÃO	SIGLA	VALOR / QUANTIDADE
Número de Unidades Locadas	NUL	60 Unidades
Valor Total da Área Edificada Locada	VTA	132.992,03m²
Média Aritmética da Áreas Edificadas Locadas	MAE	2.216,53m²
Valor Total de Locação Mensal	VTL	R\$ 1.729.530,00
Média Aritmética Mensal dos Valores de Locação	MVL	R\$ 28.825,50
Valor Unitário de Locação Diário	VLD	R\$ 960,85
Valor Unitário de Locação por Hora	VLH	R\$ 40,04

Dada a definição metodológica, existe possibilidade de adoção do mesmo roteiro para utilização de outros bens, ainda que não destinados ao funcionamento de unidades escolares. Ressalta-se que em casos isolados foi adotada a mesma metodologia com base em outras amostras de locação de bens, compatíveis com as solicitações pretendidas.

Sugere-se, a partir da definição de método que os autorizadores analisem a forma ideal e cobrança de valores de acordo com o tipo de uso pretendido, uma vez que podem haver situações onde a efetiva busca de valores de mercado ou de outras fontes tabeladas sejam mais adequadas.

Por fim, ressalta-se nessa pesquisa que existe necessidade de desenvolvimento de metodologias para mensuração de custos indiretos correlacionados à disponibilização do imóvel, como despesas de água, luz, dentre outras, visto que estas podem superar os valores de cobrança com base no imóvel, sendo recomendado o desenvolvimento de taxas a serem

acrescidas de acordo com as finalidades pretendidas.

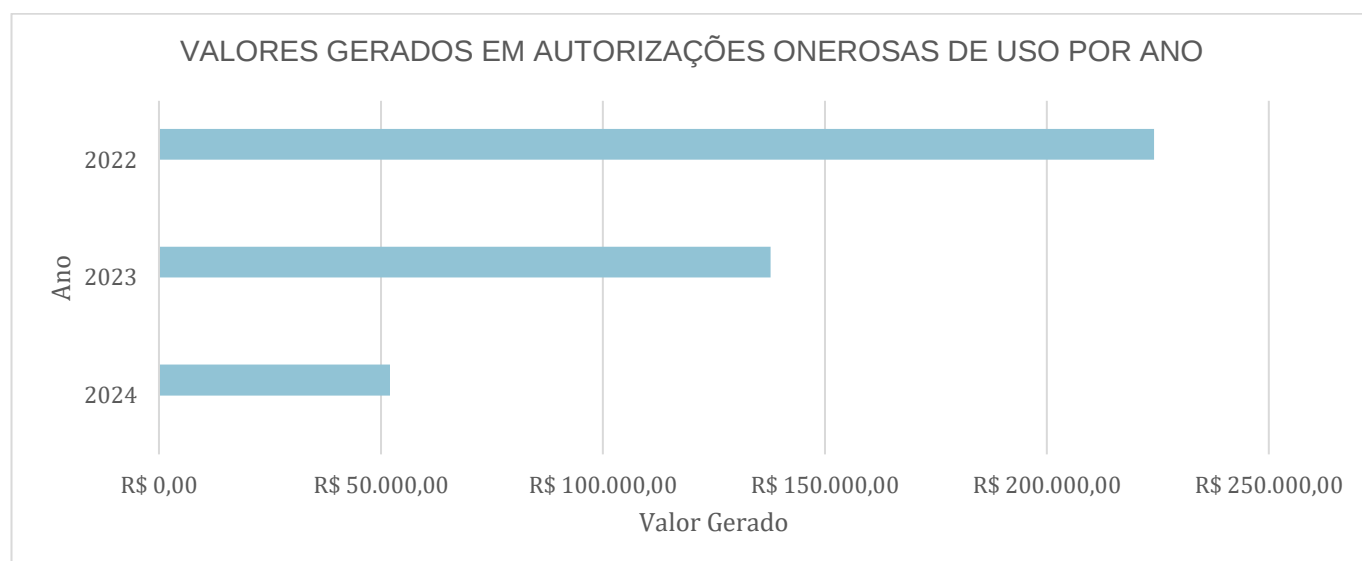
4.3 RECURSOS GERADOS COM A AUTORIZAÇÃO ONEROSA DE USO DE IMÓVEL

Considerando os métodos de cálculo para a autorização onerosa de uso de imóvel foram gerados os recursos ao Estado do Paraná descritos na Tabela 2, e representados em Gráfico 1, a seguir:

Tabela 2: Valores gerados em autorizações onerosas de uso por ano

ANO	QUANTIDADE DE AUTORIZAÇÕES	VALOR GERADO
2024	35	R\$ 52.053,51
2023	84	R\$ 137.801,81
2022	41	R\$ 224.178,78
TOTAL GERAL	160	R\$ 414.034,10

Gráfico 1: Comparativo de valores gerados em autorizações onerosas de uso por ano



Ainda que tenha sido verificada queda nos valores de utilização por ano, observa-se que existe caráter eventual na utilização dos bens e que determinadas utilizações podem ocasionar maior arrecadação de valores. Exemplifica-se constatação de evento no exercício de 2022 que, unitariamente arrecadou R\$ 155.000,00 (cento e cinquenta e cinco mil) em concurso público devido à grande utilização de unidades. Também é destacado que, ocorreram eleições no exercício de 2022, impossibilitando a realização de disponibilizações gratuitas de imóveis, conforme definições presentes no artigo 73 § 10 da Lei Federal nº 9504/1997³ o que pode ter acarretado na maior viabilização de eventos onerosos.

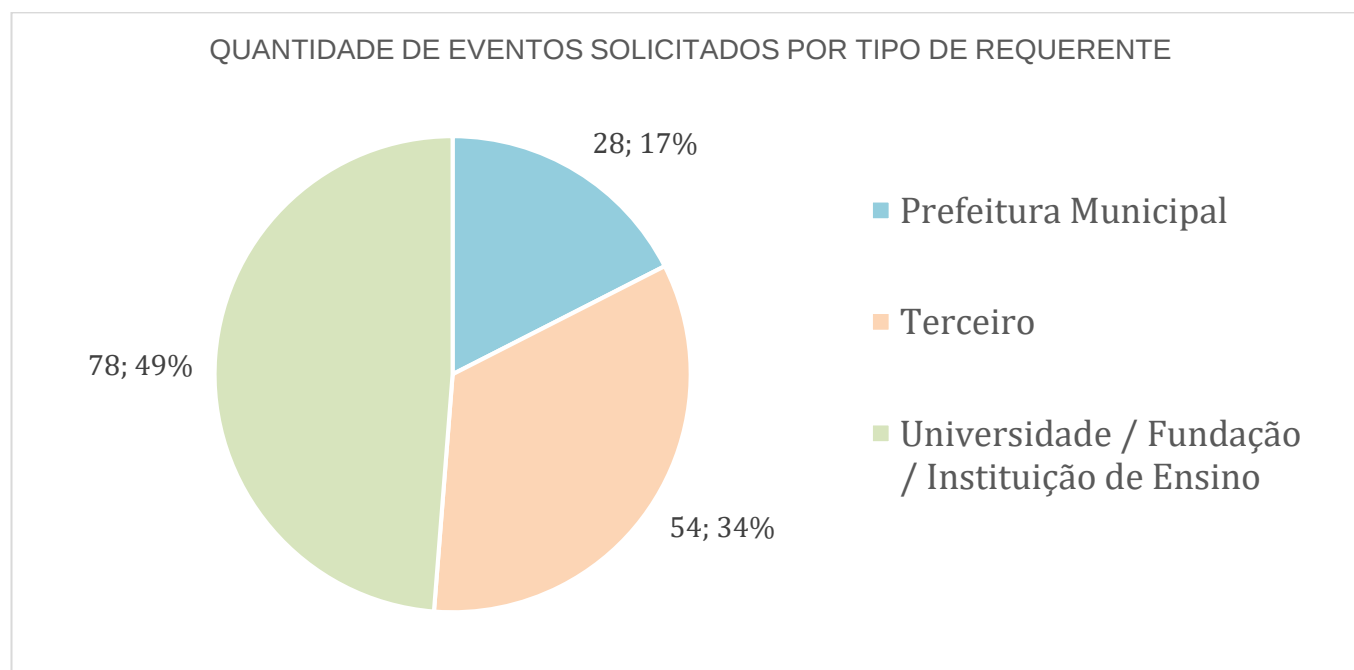
³ § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Para entendimento dos perfis de requerentes de imóveis, organizou-se a Tabela 3 e o Gráfico 2, a seguir, contendo a quantidade de eventos solicitados por tipo de requerente.

Tabela 3: Quantidade de eventos solicitados por tipo de requerente

TIPO DE REQUERENTE	QUANTIDADE	VALOR GERADO
Prefeitura Municipal	28	R\$ 31.809,13
Terceiro	54	R\$ 71.899,27
Universidade / Fundação / Instituição de Ensino	78	R\$ 310.325,70
TOTAL GERAL	160	R\$ 414.034,10

Gráfico 2: Porcentagem de eventos solicitados por tipo de requerente



Ao analisar o Gráfico 2 é possível concluir que houve maior demanda de uso de bens por Universidades, Fundações e Instituições de Ensino, representando 49% do montante total de solicitações viabilizadas (160). Verificou-se que estas utilizações possuíam maior relação com eventos para a realização de concursos públicos e de vestibulares.

Dentre as utilizações para Prefeituras Municipais (17%), destacam-se eventos de natureza esportiva e de concursos públicos. Já entre os requerentes enquadrados como Terceiros (34%) houve verificação da maior recorrência de eventos comunitários relacionados a naturezas culturais, religiosas e recreativas.

4.4 REGRAMENTO DA UTILIZAÇÃO DE BENS

Deve-se estipular que a utilização de bens ocorra de forma compatível com a solicitação, mantendo o perfeito estado de conservação das edificações durante todo o período de uso, além

de garantir a limpeza e organização dos locais. Para assegurar a eficácia desse controle, recomenda-se a inclusão de cláusulas específicas no termo de autorização de uso que detalhem essas responsabilidades e estabeleçam sanções em caso de descumprimento.

O termo de autorização de uso deve contemplar condições jurídicas mínimas que assegurem tanto a integridade física dos bens quanto a segurança jurídica para ambas as partes. É necessário que o documento contenha a descrição detalhada das partes envolvidas, dos eventos propostos, dos locais de utilização, da descrição da cobrança realizada e dos meios de pagamento. Além disso, deve-se incluir as obrigações do autorizado e do autorizador e os entes responsáveis pela fiscalização da utilização. Dentre as condições jurídicas mínimas, destacam-se a responsabilidade civil, onde o autorizado deve assumir a responsabilidade por quaisquer danos causados ao imóvel durante o período de uso, comprometendo-se a repará-los ou indenizar o Estado pelos prejuízos. A contratação de seguro contra danos materiais pode ser uma exigência para a autorização de uso, garantindo cobertura financeira em caso de acidentes ou danos significativos ao imóvel.

Devem ser previstas cláusulas que permitam a rescisão da autorização em caso de descumprimento das condições acordadas, sem prejuízo de indenização ao Estado por eventuais danos. Além disso, o termo deve prever a observância de todas as normas de segurança e regulamentações aplicáveis ao tipo de evento a ser realizado, incluindo normas sanitárias, de acessibilidade e de segurança contra incêndios. Para a efetiva aplicação dessas condições, é necessário estabelecer procedimentos de fiscalização contínua. A criação de equipes dedicadas ao acompanhamento das autorizações de uso, bem como a capacitação de fiscais, é imprescindível para garantir que os imóveis sejam utilizados conforme o previsto e que qualquer irregularidade seja prontamente identificada e corrigida.

A implementação de um sistema de monitoramento contínuo, que permita a avaliação periódica das autorizações concedidas, é crucial para identificar oportunidades de melhoria e ajustar os procedimentos conforme necessário. A realização de estudos específicos para avaliar a eficácia das cláusulas contratuais e a adequação dos procedimentos de fiscalização contribui para a melhoria contínua do processo e para a amplificação dos resultados positivos.

4.5 APLICAÇÃO E INVESTIMENTOS DE RECURSOS PROVENIENTES DE BENS PÚBLICOS

Conforme previsto no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/2000 é vedada a aplicação da receita de capital derivada da **alienação de bens** e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Destaca-se que a autorização de uso de imóveis não se confunde com a sua alienação, uma vez que não é ocorrida transferência de propriedade do bem. Di Pietro (2023), apresenta os institutos de direito privado e público para alienação, quando afirma que:

Os bens dominicais, não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados **por meio de institutos do direito privado (compra e venda, doação, permuta) ou do direito público (investidura, legitimação de posse e retrocessão**, esta última objeto de análise no capítulo concernente à desapropriação). (Di Pietro, 2023, destaque nosso).

Independentemente da possibilidade de aplicação dos recursos assim provenientes em despesas correntes, em consideração ao grande volume de autorizações onerosas são requeridas em unidades escolares, vislumbra-se a aplicação dos recursos assim oriundos em investimentos em escolas paranaenses, com intuito de desenvolver ferramenta para fomentar a utilização destes bens e existir retorno efetivo à unidade com uso autorizado.

É verificado que não houve destinação integral dos recursos provenientes das autorizações de uso até então firmadas no Estado do Paraná. Desta forma, sugere-se neste estudo que seja desenvolvido programa específico para aplicação dos recursos nas unidades geradoras e/ou em atividades educacionais, a partir do levantamento de necessidades e do monitoramento contínuo de entradas e saídas.

As destinações de recursos à investimentos públicos se tornam ainda mais relevantes quando se correlaciona o processo de geração de receita ao atingimento de resultados à Administração Pública. Conforme relatado por Slomski (2005), para a sociedade não basta ser eficiente ou consumir menos recursos, é preciso que os serviços públicos atendam aquilo que é esperado pela sociedade sob todos os aspectos, sejam eles ligados à tempestividade, à oportunidade ou à qualidade.

4.6 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DA AÇÃO

Durante a realização da implementação da autorização de uso como ferramenta para geração de recurso e controle patrimonial constatou-se diversos desafios a serem superados. Conforme descrito na problemática, houve formação de cultura negativa entre gestores locais e comunidades que garantia imediatismo na disponibilização de bens sem qualquer existência de ônus aos requerentes. Deste modo o primeiro desafio enfrentado possuiu relação com a formação de nova cultura e de regramento interno para a mudança de procedimentos.

Foram realizados treinamentos com os setores responsáveis pela viabilização dos eventos nos órgãos, bem como emitidos pareceres e informações técnicas contendo as definições de metodologias e fluxos processuais.

Destaca-se aqui que, devido aos procedimentos administrativos estabelecidos, passou-se a realizar análises técnicas quanto a efetiva disponibilidade do bem, quanto a propriedade efetiva do imóvel e também quanto ao tipo de evento pretendido. Assim, além de ocorrer menor velocidade na tramitação das ações, eventos passaram a ser indeferidos pelo não atendimento dos requisitos mínimos estabelecidos. A gestão da celeridade nos fluxos processuais é entendida como parte dos maiores desafios na implementação da ação, uma vez que ainda inexistente regramento transparente que demonstre aos requerentes os meios adequados de solicitação e critérios de utilização.

Conclui-se que uma medida a ser adotada para maior eficiência do mecanismo seja a instauração de regramento por meio de Decreto ou instrumento assemelhado no qual exista definição de procedimento e clareza nos requisitos para requerimento, como a necessidade de prazo antecipado entre o requerimento e o evento e planejamento de ações a serem realizadas.

Após superar os principais desafios para viabilizar a autorização, surgem novos desafios relacionados à realização e fiscalização do evento, como vistorias, liberação e recebimento dos bens, gestão de danos e acompanhamento de pagamentos.

Para garantir a integridade dos bens, diversos relatórios de vistoria e das condições dos bens passaram a ser produzidos antes e depois da utilização, para confirmar que o imóvel foi recebido nas mesmas condições em que foi disponibilizado. Isso representou um obstáculo inicial para os gestores locais na programação de ações.

Ainda devido às naturezas das solicitações e à exclusividade da utilização dos bens em determinado período de tempo, torna-se necessária a disponibilização de profissionais estaduais para acompanhamento da liberação e recebimento dos imóveis, sendo essas atividades demandantes de tempo dos profissionais envolvidos, mas essenciais para o acompanhamento da execução nas condições definidas em termo de autorização de uso.

A existência de riscos a integridade dos imóveis é inegável em qualquer utilização e o uso de terceiros não usuários frequentes devem ser encarados como potencializador a esse risco. A gestão dos possíveis danos causados ao bem também é encarada como desafio, mesmo

que mitigadas por cláusulas presentes nos respectivos termos de autorização de uso, dado que as unidades disponibilizadas ficarão algum período temporal em situação danosa e irregular. Sugere-se por este estudo a realização de treinamento de fiscais e de elaboração de cartilhas orientativas que possam minimizar os principais danos identificados em conjunto com melhorias constantes nos contratos de disponibilização, para maior segurança das autorizações.

Elenca-se a demanda burocrática de rotina criada para validação dos pagamentos recebidos. Identifica-se necessidade de melhoria nos meios para recebimentos de valores, atualmente realizados por depósitos bancários. Recomenda-se a criação de guias de recolhimento para tais ações se demonstra como ferramenta ideal para rápida aplicação de juros compensatórios e controle de débitos em aberto e maior efetividade na gestão de valores a receber.

Por fim, sugere-se que seja realizado estudo específico para a melhoria da governança desta ação com intuito de amplificação dos resultados. Maximiano e Nohara (2017) afirmam que há vários métodos formais para melhorar a eficiência dos processos e estruturas organizacionais. Segundo os autores, o termo "*metodologia*" refere-se a procedimentos ou sequências de intervenções que utilizam técnicas, ferramentas e conceitos. Geralmente, os procedimentos de aprimoramento envolvem mapear e analisar criticamente um processo para identificar inconsistências, desenhar um novo processo e implementar o processo redesenhado através de modificações físicas no local de trabalho e capacitação dos operadores. Técnicas como estatística, observação in loco, cronometragem, fluxogramas e descrições de atividades são comumente usadas nesses procedimentos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação da autorização onerosa de uso de imóveis públicos pelo Estado do Paraná revelou-se uma ferramenta eficaz tanto para a geração de receitas quanto para o aprimoramento do controle patrimonial. A análise dos dados demonstrou que, através da cobrança pelo uso temporário de imóveis estaduais, foi possível arrecadar recursos significativos que podem ser reinvestidos na manutenção e melhoria dos próprios ativos públicos. Esta abordagem não apenas proporciona uma fonte adicional de financiamento, mas também promove uma utilização mais consciente e regulamentada dos bens públicos, evitando o uso informal e descontrolado que predominava anteriormente.

Os procedimentos estabelecidos, baseados em uma metodologia de cálculo detalhada para a valoração das autorizações, garantem transparência e justiça no processo de disponibilização de uso dos imóveis. A padronização dos termos de autorização e a inclusão de cláusulas que asseguram a integridade dos imóveis durante e após o período de uso são medidas que contribuem para a preservação do patrimônio público. Esses procedimentos também oferecem segurança jurídica tanto para o Estado quanto para os autorizatários, promovendo um ambiente de confiança e clareza nas relações entre o setor público e os usuários dos imóveis.

A análise dos resultados financeiros destaca a viabilidade econômica da autorização onerosa de uso. Com mais de 150 autorizações concedidas e uma arrecadação superior a 400 mil reais, é evidente o potencial dessa prática como uma fonte de receita estatal. A maior parte das solicitações veio de universidades e instituições de ensino, evidenciando a importância dessas parcerias para a realização de eventos educacionais e concursos públicos. No entanto, a diversidade de requerentes, incluindo prefeituras e terceiros, demonstra a ampla aplicabilidade e relevância da autorização onerosa de uso em diferentes contextos e necessidades.

Apesar dos resultados positivos, o estudo identificou desafios significativos na implementação e gestão da autorização onerosa de uso. A resistência inicial dos gestores locais e comunidades à mudança de cultura e a necessidade de novos procedimentos burocráticos

foram obstáculos importantes. Além disso, a gestão da celeridade nos fluxos processuais e a garantia da integridade dos imóveis durante o uso temporário exigiram a criação de mecanismos de fiscalização e acompanhamento que demandaram tempo e recursos adicionais. A superação desses desafios requer um compromisso contínuo com a melhoria dos processos e a capacitação dos envolvidos.

Em suma, a autorização onerosa de uso de imóveis públicos no Paraná constitui um avanço significativo na gestão patrimonial e financeira do Estado. A prática não apenas gera recursos adicionais, mas também promove uma utilização mais eficiente e responsável dos bens públicos. Para maximizar os benefícios dessa abordagem, é essencial continuar aprimorando os procedimentos, garantindo a transparência e eficácia na aplicação dos recursos gerados. A experiência do Paraná pode servir de modelo para outras unidades federativas que buscam soluções inovadoras para a gestão de seus patrimônios imobiliários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, F.B. D. (2022). *Manual de direito administrativo* (5th ed.). SRV Editora LTDA. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553620421>

Brasil. (2002). *Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm

Brasil. (2021). *Lei de Licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

Brasil. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

Carvalho Filho, J. dos S. (2015). *Manual de direito administrativo* (28ª ed.). São Paulo: Editora Atlas S.A.

Colli, N. A. (2021). *Gestão Patrimonial: aspectos tributários*. Grupo Almedina. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786556274348>

Gil, A. C. (2022). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (7th ed.). Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559771653>

Maximiano, A.C. A., & Nohara, I. P. (2017). *Gestão Pública*. Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597013825>

Meirelles, H. L. (1993). *Direito Administrativo Brasileiro* (18th. ed.). São Paulo: Malheiros.

Nascimento, E. R. (2020). *Gestão pública* (4th ed.). SRV Editora LTDA. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788571441354>

Oliveira, S.B. D. (2015). *Instrumentos de gestão pública*. SRV Editora LTDA. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788502635975>

Paraná. (2022). *Decreto Estadual do Paraná nº 10.086/2022*. Recuperado de <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=exibir&codAto=249784&indice=1&totalRegistros=2>

Pietro, M.S.Z. D. (2023). *Direito Administrativo* (36th ed.). Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559646784>

Secretaria do Tesouro Nacional. (2022). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP* (10^a ed.). Brasília: Ministério da Economia. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp-10a-edicao/2022/288>

Slomski, V. (2005). *Controladoria e governança na gestão pública*. Grupo GEN. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522466641>