



ESTADO DE MATO GROSSO  
PODER JUDICIÁRIO  
VARA ESPECIALIZADA EM AÇÃO CÍVEL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR DA COMARCA DE  
CUIABÁ

**AUTOS Nº 1003460-42.2018.8.11.0041**

**REQUERENTES: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, ESTADO DE MATO GROSSO**

**REQUERIDO: IGREJA DE DEUS NO BRASIL**

**Vistos etc.**

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso** ingressou com a presente **Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo** com pedido liminar, em face de **Igreja de Deus no Brasil** e o **Estado de Mato Grosso**, visando a declaração da nulidade do Termo de Permissão de Uso de bem imóvel nº 011/GPI/SPS/SAD/2010, por se tratar de ato ilegal.

Alega que o Estado de Mato Grosso, por meio do Termo de Permissão acima mencionado, permitiu a Igreja de Deus no Brasil, o uso privado do imóvel público localizado na Avenida Rubens de Mendonça, Quadra nº. 10, Lote nº. 01, Setor E, Centro Político Administrativo, Cuiabá/MT, com o fim específico de construir a sua sede.

Aduz que a referida área encontra-se situada no Micro Distrito Industrial do CPA, criado pela Lei nº. 6.723/1995, com o objetivo de agregar as micro indústrias da região. No local, anteriormente, funcionava o “Shopping das Fábricas”, onde existiam vinte e sete boxes ocupados por comerciantes desta cidade. Todavia, depois de algum tempo, os lojistas foram deixando o lugar, e o Sindicato das Indústrias de Vestuário do Estado, de forma irregular, alugou o espaço à Igreja, pelo prazo de seis (06) meses, findo o qual a requerida procurou o Estado e obteve a permissão para usar o imóvel.

Assevera que os atos administrativos não foram precedidos de autorização legislativa ou procedimento licitatório, bem como não atenderam aos interesses da coletividade, requisito necessário para a concessão da permissão de uso do bem imóvel público. Além disso, o prazo concedido é excessivamente longo e não há interesse público que justifique o referido ato.

Pleiteia pela concessão de medida liminar, para que seja determinada a desocupação imediata do imóvel, objeto do Termo de Concessão de Uso nº 011/GPI/SPS/SAD/2010.

A inicial foi instruída com os documentos constantes no id. 11779570 a 11779937.



Pelo despacho constante no id. 11900847, foi determinada a notificação do Estado de Mato Grosso, nos termos do art. 2º, da Lei nº. 8.437/1992. O Estado apresentou manifestação, requerendo a sua habilitação como litisconsorte ativo e a concessão da liminar pleiteada (id. 12048033).

A liminar foi concedida, conforme decisão proferida no id. 12148363.

A requerida foi citada, conforme certidão juntada no id. 12224951, e deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, conforme certificado no id. 14682621.

O Estado de Mato Grosso, por seu Procurador, informou que foi determinada, de forma administrativa, a desocupação do imóvel objeto do processo (id. 12845016 e 12845021).

A requerida interpôs Agravo de Instrumento contra a decisão que concedeu a liminar, sendo deferido o efeito ativo tão somente para sobrestar sua saída imediata do imóvel. (id. 13133984).

O representante ministerial não se opôs a inclusão do Estado de Mato Grosso como litisconsorte ativo (id. 13158546).

O Estado de Mato Grosso foi admitido para compor a lide como litisconsorte ativo (id. 13914883).

A requerida postulou pela habilitação de advogado, sem apresentar o instrumento procuratório e juntou documentos (id. 16231748 a 16327884).

O Estado de Mato Grosso pugnou pelo julgamento antecipado da lide (id. 16334652).

O representante ministerial manifestou-se requerendo que fosse declarada a revelia da requerida e pelo julgamento antecipado do feito (id. 16528758).

Os autos vieram conclusos.

## **É o relatório.**

### **Decido.**

Trata-se de **Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo** com pedido de liminar, ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, em face da **Igreja de Deus no Brasil** e do **Estado de Mato Grosso**, visando a declaração da nulidade do Termo de Permissão de Uso de bem imóvel nº 011/GPI/SPS/SAD/2010, por se tratar de ato ilegal.

Analisando os autos, verifico que a requerida **Igreja de Deus no Brasil** (id. 12224951) foi devidamente citada, porém, não apresentou contestação (id. 13039137 e 14682621).

O artigo 344, do CPC dispõe que:

“ Se o réu não contestar a ação será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiros as alegações de fato formuladas pelo autor”

Desta forma, com fulcro no art. 344, do CPC, **decreto** a revelia da requerida Igreja de Deus no Brasil.



Nos termos do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil, convenço-me que é possível o julgamento antecipado a lide, sendo desnecessária a produção de outras provas, pois suficiente a prova documental acostada aos autos.

Importante consignar que, o Juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele aferir sobre a necessidade ou não de sua produção, a teor do que estabelece o art. 130, do Código de Processo Civil. Assim, o Magistrado que preside a causa tem o dever de evitar a coleta de prova que se mostre inútil a solução do litígio. Esse é o entendimento:

“RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - JULGAMENTO ANTECIPADO - PROVA PERICIAL BALANÇO DA EMPRESA ANTERIOR À DATA DA AQUISIÇÃO - DESNECESSIDADE - INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. O indeferimento ainda que tácito do pedido de produção de prova não representa CERCEAMENTO de DEFESA, quando o julgador conclui pela desnecessidade da prova para o JULGAMENTO da questão jurídica e quando a parte. Não configura CERCEAMENTO de DEFESA o JULGAMENTO ANTECIPADO da lide, quando o juiz sentenciante entender substancialmente instruído o feito, reconhecendo a prescindibilidade de perícia contábil, por se tratar de matéria eminentemente de direito.”

(TJMT - N.U 0005459-14.2007.8.11.0015, Rel. Des. SEBASTIAO BARBOSA FARIAS, Primeira Câmara de Direito Privado, Julgado em 23/04/2019, Publicado no DJE 26/04/2019).

Não existem nulidades ou matéria de ordem a serem enfrentadas, estando o processo regular, assim passo a decidir o mérito.

Pois bem. Verifica-se pelo Termo de Permissão de Uso nº 011/GPI/SPS/SAD/2010, juntado no id. 11779600, que o Estado de Mato Grosso, por meio do Secretário de Estado de Administração, consente ao permissionário a posse e o uso do imóvel público, com a finalidade de abrigar a sede da Igreja de Deus no Brasil, instituição privada, pelo prazo de vinte anos, podendo ser renovado, livre de quaisquer ônus ou encargos, sem, contudo, justificar de que forma tal concessão seria útil e atenderia aos interesses da coletividade.

A permissão de uso do bem público, pela sua natureza, é ato discricionário da Administração Pública e 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.

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.).

Também ressalta o doutrinador 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).

Não há dúvida que a utilização do imóvel pela requerida com prazo excessivamente longo, no caso, vinte (20) anos, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, não atende aos interesses da coletividade, mas apenas da requerida.

Sobre o interesse público, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2005, 19ª edição, pag. 59) .

Ainda de acordo com o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra Curso de Direito Administrativo, 22ª edição, (São Paulo: Malheiros, 2006 p. 94), o interesse público propriamente dito ou primário: *é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social.* Por outro lado, interesse secundário: *é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa.*

No caso, também não há sequer menção acerca da existência de interesse secundário, de forma a demonstrar que o ato poderia ser útil ao aparelho estatal.

Inexiste, portanto, a expressa motivação do ato, essencial à sua validade, conforme preceitua a “teoria dos motivos determinantes”. Sobre a motivação do ato administrativo, vejamos a brilhante lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, *verbis*:

“... A motivação integra a 'formalização' do ato, sendo um requisito formalístico dele (cf. ns.53 e ss.). É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como "causa" do ato administrativo... ”.

(BANDEIRA DE MELO, Celso. A. Curso de Direito administrativo , 27ª edição, p. 400).



Diante da ausência de motivação do ato administrativo, não foi possível vislumbrar, ainda que minimamente, a existência de interesse público na concretização do ato, o que acabou por tornar obscura a finalidade da administração.

Há que se considerar, ainda, que o ato administrativo desprovido de interesse público, de onde ressaí a existência de interesse privado, é nulo por desvio de finalidade.

Outrossim, nos termos do artigo 11 e 12, do Decreto Estadual nº 5.358, de 25 de outubro de 2002, além de satisfazer o interesse público, a permissão de uso de bem público, necessariamente, deve estar atrelada a eventos de curta duração. Vejamos:

“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.”

Entretanto, consoante se observa do disposto na Cláusula Quarta, do Termo de Permissão de Uso nº 011/GPI/SPS/SAD/2010 (id 11779600), o prazo estabelecido é de vinte anos, podendo ainda ser renovado por iguais e sucessivos períodos. Além disso, consta que a permissão tem com a finalidade de abrigar a sede da requerida, ato que por si só já demonstra que a situação se tornará definitiva.

Assim, a permissão de uso questionada mais se assemelha a uma doação, pois não se trata de um evento de curta duração, o que importa afirmar que o uso do bem público certamente se perpetuará, desatendendo o comando expresso no artigo acima referido.

Sob outro enfoque, pode-se considerar também, que a permissão ora em comento, na verdade, é uma concessão de uso, na medida em que estabelece prazo de duração, o que não se harmoniza tampouco pode coexistir com a natureza precária da permissão. Essa estipulação de prazo traz outras consequências de extrema relevância, pois o ato da administração deixa de ser unilateral e “discricionário” e passa a ser bilateral, ou seja, um contrato, que gera direito de indenização ao permissionário caso seja revogado antes do término previsto e, ainda, exige que seja precedido de licitação, nos termos da Lei n.º 8.666/93, art. 2º:

“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, PERMISSÕES e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in *"Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos"*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, p. 40-41:

"No entanto, 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."



Conclui-se, portanto, que as estipulações que constam no termo de permissão de uso questionado nessa ação, desnaturaram completamente o referido instituto, de forma que o ato administrativo denominado “permissão” não pode ser considerado unilateral, tampouco discricionário.

Denota-se, infelizmente, com certa frequência, que os gestores públicos utilizam a prerrogativa da discricionariedade de forma equivocada e distante dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com o intuito de sustentar a prática de atos administrativos totalmente desprovidos de interesse social, e sim motivados por interesses particulares, de grupos econômicos ou políticos, ferindo, portanto, a própria lei, tanto quanto direitos coletivos como individuais.

Acerca do poder discricionário do gestor público, no exercício da sua função, interessante a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello em sua obra *Discricionariedade e controle jurisdicional*, São Paulo: Malheiros, 2001.p.14:

“Na ciência do Direito Administrativo, quer-se articular de forma errônea e até contraditória os institutos do direito administrativo, em torno da ideia de poder quando deveriam articulá-los em torno da ideia de dever de comportamentos a ser cumpridos. Não é o poder discricionário e sim o dever que impulsiona toda a lógica do direito administrativo. Assim o que a lei traz em seu bojo é um dever que indica a finalidade a ser cumprida pelos agentes públicos. Tendo conhecimento desses fatos, ou seja, da obrigatória submissão da Administração pública as leis, e, portanto observando por este ângulo, chega-se a conclusão que o dito poder discricionário nada mais é, do que, o dever da Administração de atingir as finalidades impostas pela lei. Somente desta forma que se poderá entender o real contorno e dimensão, entendendo o que há na verdade é um dever discricionário e não um poder, haja vista que os poderes são ferramentas coercitivas para obrigar alguém a cumprir seu dever o que evidentemente não se cogita na Administração. O que se pretende é demonstrar que a noção de discricionariedade enfatizada com a noção de poder está equivocada, precisando urgentemente reciclar a ideia de discricionariedade, para adequá-la ao próprio direito positivo de um Estado democrático”.

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. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2001. p.102-103.).

O Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso assim decidiu:

“REMESSA NECESSÁRIA DE SENTENÇA E RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE



AGIR – REJEIÇÃO – TERMO DE PERMISSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL – CONCESSÃO A INSTITUIÇÃO PRIVADA (IGREJA) – DESNATURAÇÃO DESTE INSTITUTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO CONFIGURADA – AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO E FIXAÇÃO DE PRAZO CERTO E DE LONGA DURAÇÃO – VIOLAÇÃO AO ART. 11, DO DECRETO ESTADUAL N. 5.358/2002 – NECESSIDADE DE LICITAÇÃO – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE OCORRIDA – NULIDADE RECONHECIDA COM EFEITOS EX TUNC – CONDENAÇÃO EM CUSTAS PROCESSUAIS – CABIMENTO – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA RATIFICADA.

1 – Ante a necessidade e utilidade de uma decisão judicial para declarar nulo o ato de concessão da PERMISSÃO de USO, não há que se falar em extinção do feito sem julgamento do mérito, por falta de interesse processual em decorrência da perda do objeto.

2 – É inofismavelmente nulo, e assim deve ser decretado, inclusive com efeitos ex tunc, o termo de PERMISSÃO de USO conferido a instituição privada que, além de possuir longo prazo de 10 (dez) anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos, não atende ao interesse da coletividade como um todo, desnaturando-se completamente da essência deste instituto de direito administrativo e violando o art. 11, do Decreto estadual n. 5.358/2002.

3 - Somente quando a PERMISSÃO de USO de BEM PÚBLICO é estabelecida de forma precária e sem prazo de duração, fica excluída da Lei nº 8.666/93 ou de qualquer outro processo de seleção. Diferentemente, se a este instituto for conferido prazo de validade, sobretudo longo e com possibilidade de prorrogações sucessivas, deve ser precedido de procedimento licitatório, pois passa a ter foros de concessão de USO ou doação anômala.

4 – A mera circunstância de estar o réu revel representado por curador especial, sem qualquer comprovação da situação de carência, não permite a presunção da condição de necessitado, nem impõe a concessão do benefício da gratuidade de justiça.”

(N.U 0060038-18.2013.8.11.0041, 145695/2015, DESA.HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 01/10/2018, Publicado no DJE 11/10/2018).

Ainda, importante consignar que nem mesmo os atos ditos discricionários estão à margem do controle judicial e substancial, não havendo que se falar em invasão do mérito administrativo, tampouco violação ao princípio da separação dos poderes.

Sobre o tema, vejamos a jurisprudência já consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça:

“ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO AOS MOTIVOS DETERMINANTES. INCONGRUÊNCIA. “ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. DANO MORAL. SÚMULA 7/STJ.

1. Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle pelo Judiciário quanto à legalidade formal e substancial, cabendo observar que os motivos embasadores dos atos administrativos vinculam a Administração, conferindo-lhes legitimidade e validade.

2. "Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as



razões explicitadas no ato e o resultado nele contido" (MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011).

(...)

4. A ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos administrativos podem e devem ser apreciados pelo Poder Judiciário, de modo a evitar que a discricionariedade transfigure-se em arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade.

5. "Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária." (Celso Antônio Bandeira de Mello, in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 15ª Edição).

6. O acolhimento da tese da recorrente, de ausência de ato ilícito, de dano e de nexos causal, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável em sede de recurso especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ." Agravo regimental improvido.

(STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp 1280729/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, j. 10/04/2012, p. DJe 19/04/2012).

Diante do exposto, **julgo procedente** o pedido, para **declarar** a nulidade absoluta do Termo de Permissão de Uso de bem imóvel nº 011/GPI/SPS/SAD/2010, com efeito *ex tunc*. Por consequência, **julgo extinto** o processo, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Oficie-se ao Relator do Agravo de Instrumento nº. 1004744-14.2018.8.11.0000, informando-o sobre a prolação da sentença.

Sentença sujeita a reexame necessário, consoante o disposto no artigo 475, inciso I, do Código de Processo Civil.

Publique-se.

Intime-se.

Cumpra-se.

Cuiabá/MT, 01 de julho de 2019.

**Celia Regina Vidotti**

**Juíza de Direito**

