

# *Utilização de Bem Público Pelo Particular.*

*Permissão de Uso.  
Adequação e Exigência de Processo Licitatório*

**VERA HELENA CALDAS FRANCISCO**  
PROCURADORA DO MUNICÍPIO

---

## **OBJETO DO ESTUDO**

Trata-se de consulta que envolve o instituto jurídico denominado permissão de uso de bem público, notadamente no que se refere a obrigatoriedade ou não de abertura de processo licitatório para sua concessão ao particular.

---

## **CONCEITO**

Como se sabe, os bens públicos – de uso comum (destinados à utilização coletiva, por natureza ou determinação legal), de uso especial (afetados à realização de serviços públicos) e dominical (constitui patrimônio de Ente Público, como objeto de direito pessoal ou real) – são passíveis de utilização pela própria pessoa jurídica que detém a sua titularidade, por outros entes públicos (cessão) ou por particulares.

O uso de bem público pelo particular, hipótese vertente, pode ser deferido pela Administração Pública, podendo ser normal ou anormal, de acordo ou não com o destino principal a que o bem esteja afetado.

As utilizações anormais dependem, via de regra, de manifestação da administração, mediante título jurídico individual, para que o particular a exerça, com privatividade ou exclusividade.

Este título jurídico pode ser público ou privado. O primeiro pode-se desdobrar em autorização, permissão e concessão, sendo tais modalidades obrigatórias para o uso privativo de bens de uso comum e de uso especial. O segundo, possível para os bens dominicais, abrangem institutos de Direito Civil como a locação, o arrendamento, o comodato, a enfiteuse e a concessão de direito real de uso, que, segundo alguns doutrinadores, dentre eles Hely Lopes Meirelles, são obsoletos e de adoção imprópria.

A clássica conceituação configura a **permissão de uso** como ato unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração faculta a utilização privativa de bem público, **para fins de interesse público**, ao contrário da autorização que é conferida no interesse privado do beneficiário.

Assim, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello:

*"Permissão - é o ato unilateral pelo qual a Administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público."*<sup>1</sup>

Nesse sentido, a permissão de uso, ante o caráter predominantemente público, obriga o uso do bem por parte do beneficiário, sob pena de caducidade.

A permissão, apesar de precária, pode ser estabelecida com ou sem condições, por tempo certo ou indeterminado, mas, em qualquer hipótese, revogável unilateralmente pela Administração, de acordo com as exigências decorrentes do interesse público.

Alguns doutrinadores entendem que a fixação de prazo na permissão de uso leva a uma autolimitação ao poder de revogação, que ficará condicionado à utilização incompatível com a afetação do bem

<sup>1</sup> Curso de Direito Administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, p. 235.

ou se revelar contrária ao interesse público. Mesmo nestas hipóteses, se a revogação se proceder antes do termo estabelecido, havendo expressa previsão, a Administração poderá estar sujeita ao pagamento de compensação pecuniária ao beneficiário, impondo-se, neste particular, a verificação caso a caso.

## LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, na Seção que trata dos próprios municipais, estatui em seu art. 240, inciso II, que:

*"É facultada ao Poder executivo:*

*"II - a permissão de uso de imóvel municipal, a título precário, revogável a qualquer tempo, vedada a prorrogação por mais de uma vez, gratuitamente ou mediante remuneração ou imposição de encargos, para o fim de exploração lucrativa de serviços de utilidade pública em área de dependência predeterminada e sob condições prefixadas." (grifos nossos)*

Assim, é possível constatar que, atendendo comando legal, as permissões de uso de bem público, no Município do Rio de Janeiro, somente podem ser concedidas para exploração lucrativa de serviços de utilidade pública, que, segundo conceito clássico, são aqueles reconhecidos pela Administração como convenientes aos membros da coletividade, afastada a essencialidade e necessidade.

É importante esclarecer, considerando a relevância da questão, que o Regulamento geral do Código de Administração financeira e contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro - RGCAF, ratificado pela Lei Complementar nº 1/90, regulando o instituto, estatui, em seu art. 311, que:

*"Os imóveis pertencentes ao Município, enquanto não se lhes der a destinação prevista, poderão ser utilizados a título precário e nas condições estabelecidas para cada caso:*

*I - Por servidores municipais;*

*II - Por antigos proprietários ou locatários, com relação a imóveis desapropriados por eles então ocupados;*

*III - Por proprietários ou locatários de imóveis, com relação às áreas de recuso deles desmembrados e incorporados ao patrimônio municipal, a juízo da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos;*

*IV - Por qualquer das pessoas jurídicas a que se refere o art. 306, nas condições nele estabelecidas;*

*V - Para estacionamento de veículos, realização de espetáculos, instalação de feiras, exposições, parques de diversão, barracas ou outros casos análogos;*

*VI - Em casos especiais, a critério exclusivo do Prefeito e sob as condições por ele impostas. " (grifos nossos)*

Como se verifica, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro restringe o leque de hipóteses da permissão de uso de bem público, enquanto que o RGCAF as expande, para inclusive, propiciar a concessão de utilização, em casos especiais, segundo critérios de discricionariedade do Chefe do Executivo. Considerando a hierarquia das leis, é certo que deve prevalecer o comando contido na Lei Orgânica, como fundamento e leme da aplicação do ordenamento jurídico municipal.

## DO PROCEDIMENTO A SER ADOTADO

Diante deste quadro conceitual, é possível adentrar, de forma direta, na indagação principal. **A concessão ao particular de permissão de uso de bem público pressupõe a realização prévia de licitação?**

De início, é relevante notar que a Administração Pública, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, está obrigada à satisfação, dentre outros, dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a teor do

estatuído no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sendo certo que os dispositivos de leis infraconstitucionais específicos indicam as formas e caminhos a serem trilhados neste sentido.

Significa dizer que tal padrão constitui o fundamento da validade da atuação administrativa, sendo certo que o afastamento deste caminho leva a desvirtuação da atividade pública.

Desse modo, considerando a obrigatoriedade de satisfação dos princípios constitucionais citados, por si só, a Administração Pública está compelida a propiciar a participação de todos os interessados no processo de deferimento da permissão de uso de próprio municipal, mediante ampla divulgação de seu intuito, com vistas a alcançar a melhor proposta.

Paralelamente, pode-se afirmar que a licitação foi consagrada em vários dispositivos constitucionais como o meio eficaz de correta aplicação do dinheiro público, bem como de tentativa de reconstrução do relacionamento entre a Administração, seus prestadores de serviços e fornecedores e o cidadão.

O procedimento licitatório, sem dúvida alguma, constitui instrumento de moralidade administrativa e de garantia do princípio da isonomia, sendo um dos caminhos mais abalizados no alcance da transparência na atividade pública.

Com o advento da Lei nº 8.666/93 e suas posteriores alterações, diploma legal que encerra o novo Estatuto das Licitações, que, em boa hora, trouxe a devida regulamentação a matéria, ante a Carta Política de 1988, alguns conceitos, anteriormente tidos como consolidados, sofreram algumas modificações.

Assim é que os art. 1º e 2º do mencionado Estatuto dispõem:

*"Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes de União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Parágrafo Único - Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

*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.*

*Parágrafo Único - Para os fins desta Lei, considera-se contrato 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.” (grifos nossos)*

Assim, em princípio, ante a generalidade do comando emanado da legislação específica, é de se concluir que as permissões, dentre elas a de uso de bem público, devem ser precedidas de procedimento licitatório, comando este que se coaduna perfeitamente com princípios constitucionais. Induvidosamente, o certame licitatório deve ser compreendido como inafastável princípio geral.

Este é o posicionamento adotado por Jessé Torres Pereira Júnior:

*“Reforça o argumento o fato de que, como se verá adiante, o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/93 estende sua incidência a “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”; por conseguinte, as permissões de serviços públicos, como ato administrativo negocial que são, seguirão as normas gerais da lei federal no que respeita à licitação pu-*

*ra escolha da permissionária. Este segundo argumento alcança as permissões de uso de bem público, que passam também a sujeitar-se à licitação.”<sup>2</sup>*

*Existindo a possibilidade de competição, a Administração Pública tem o dever, imposto por lei, de lançar o certame, com iguais possibilidades a todos os interessados, com vistas a obtenção da proposta mais vantajosa, impondo-se ressaltar as hipóteses insculpidas nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, que aludem à dispensa e inexigibilidade de licitação, cujo exame há de ser feito caso a caso.*

*Merece destaque, a guisa de enriquecimento do estudo, a defesa de alguns doutrinadores no sentido de que o art. 2º da Lei nº 8.666/93 não se adequa à permissão de uso, já que esta tem como características básicas a unilateralidade e precariedade. Ademais, o citado artigo acrescenta a expressão “... quando contratadas com terceiros”, isto é, quando celebrado um contrato que, de acordo com o § 2º é “... 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.”*

Cabe, então, a indagação quanto a natureza da permissão de uso.

É da natureza do instituto a discricionariedade do Ente Público em consentir e retirar o uso do bem público a qualquer tempo, em regra sem indenização.

*“... a revogação se faz, em geral, sem indenização, salvo se em contrário dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração.”<sup>3</sup>*

2 Comentários à Nova Lei das Licitações Públicas. Rio de Janeiro: Renovar, 1993 p. 17

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 19. ed. 1994. p. 437.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece a questão no seguinte ponto:

*"A permissão de uso, quando dada precariamente (como é de sua natureza), ou seja, sem prazo estabelecido, não cria obrigações para a Administração Pública, que concede a permissão e a retira discricionariamente, independentemente do consentimento do permissionário, segundo razões exclusivamente de interesse público. Nesses casos, a permissão não tem natureza contratual e, portanto, não está sujeita a licitação (a não ser em hipótese em que outras leis específicas a exijam expressamente).*

*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. Nesse caso, a permissão de uso está sujeita à licitação. Note-se que o legislador, na parte final do parágrafo único, com a expressão "seja qual for a denominação utilizada" alcançou os atos bilaterais celebrados com a denominação própria de atos unilaterais, como ocorre, às vezes, com a permissão de uso."<sup>4</sup>*

Por fim, conclui que:

*b) a permissão de uso de bem público deve ser tratada diferentemente, conforme tenha natureza contratual, assemelhando-se à concessão de uso, ou a natureza de ato unilateral e precário, semelhante à autorização de uso; no primeiro caso, está sujeita às normas da Lei nº 8.666, aplicando-se-lhe a hipótese de dispensa prevista na letra "f", introduzida no Inc. I do art. 17 pela Lei 8.883; no segundo caso, não está abrangida pela Lei nº 8.666, o que não im-*

4 Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 19-20

*pede a Administração de fazer licitação ou instituir outro processo de seleção, sempre recomendável quando se trata de assegurar igualmente de oportunidades a todos os eventuais interessados."<sup>5</sup>*

Diógenes Gasparini, ao analisar a matéria, leciona que:

*"Tudo o que as pessoas públicas (...), governamentais (...) e suas subsidiárias, obrigadas a licitar, puderem obter de mais de um ofertante, ou que, se por elas oferecido, interessar a mais de um dos administrados, há de ser, pelo menos em tese, por proposta escolhida em processo licitatório com a mais vantajosa."<sup>6</sup>*

Na verdade, o que, hoje, se verifica é que o particular procura a Administração para a utilização do bem, faz sua proposta e obtém a permissão, sem que seja discutida e aberta a competição, sendo certo que, na maioria das vezes, o instituto é distorcido, com vistas a evitar, exatamente, a obrigatoriedade legal da licitação.

Ademais, não se pode olvidar que, além desta distorção, a permissão de uso de bem público vem sendo concedida no interesse predominante do particular, o que contraria a legislação municipal, que, como já salientado, a limita às hipóteses de exploração de serviço de utilidade pública, não obstante a presença do interesse privado.

Qualquer bem público, após desafetação, pode ser objeto de permissão, desde que sua utilização seja de interesse da coletividade que usufruirá vantagem desse uso.

No dizer de Hely Lopes Meirelles, serviço de utilidade pública:

*"Objetiva facilitar a vida do indivíduo na coletividade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem estar."<sup>7</sup>*

5 *Ob. cit p. 21*

6 *Direito Administrativo. 4. ed. 1995. p. 296*

7 *Direito Administrativo Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 291*

O que afasta, inteiramente, a possibilidade, por exemplo, de permissão de uso de bem público por particular, com objetivo exclusivo de exploração econômica, sem a presença do interesse público.

Neste caso, o uso especial deve ser autorizado, como ensina Celso Ribeiro Bastos:

*“Diferentemente da permissão e da concessão, deferidas para fins de interesse público, a autorização é conferida no interesse privado do beneficiário.”<sup>8</sup>*

Desse modo, é inaceitável a posição de que a permissão de uso de bem público por ser ato unilateral da Administração, de natureza precária, não exige prévia seleção dos interessados.

À guisa de enriquecimento do estudo, deve-se trazer à baila outro argumento contrário a necessidade, nesta hipótese, de abertura de certame licitatório: lei federal não pode impor aos demais entes públicos a gestão de seus bens. Inegavelmente, em matéria de competência, a União está autorizada privativamente a legislar sobre normas gerais de licitação (inciso XXVII, art. 22, CF) e que cada Ente Público tem a gestão de seu patrimônio. No entanto, dentro do atual contexto, está afastada a tese de que o art. 2º da Lei n. 8.666/93, ao criar a obrigação de prévio procedimento licitatório para as permissões esteja “invadindo” ou “exorbitando” os limites das competências dos Estados e Municípios.

É que, em verdade, a imposição de prévia licitação não significa envolvimento da União em questões vinculadas à autonomia municipal, uma vez que não se discute a disciplina do destino dos bens, mas, tão somente, a forma pela qual a utilização será deferida.

Assim, é certo que, tão somente, a imposição contida no caput do art. 37 da Constituição Federal, de satisfação aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade e publicidade, muito além da recomendação, exige que as possibilidades de utilização de bem público pelo particular, sejam abertas ao público, com abertura de inscrição de todos

os candidatos interessados. Afinal de contas, é de interesse da Administração Pública e a lei assim dita a busca da melhor proposta, que tanto pode ser o pagamento do melhor preço, como mais adequada utilização do bem público. Tal comando, em última análise deve prevalecer para as permissões de uso de natureza contratual ou não, isto é, com natureza de ato unilateral ou bilateral.

Assim, a permissão para instalação de banca de jornal em logradouro público; de barracas em feiras livres, utilização de boxes destinados a comercialização de gêneros alimentícios; instalação e exploração de cantina em unidades hospitalares e educacionais; utilização de espaços publicitários em bens públicos, são alguns dos muitos exemplos que podem ser destacados onde se impõe a instauração de processo de seleção dentre os interessados.

Ressalta-se, no entanto, que, por previsão legal, há dispensa de licitação na hipótese de alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis ou construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito dos programas habitacionais de interesse social, por órgãos da Administração Pública especificamente criados para esse fim (art. 17, inciso I, “f”, da Lei n.º 8.883/94).

De todo modo, é importante frisar que a análise detida de cada caso, poderá levar, em situações excepcionais, à dispensa ou inexigibilidade do certame.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, as conclusões são as seguintes:

- a concessão de permissão de uso de bem público está condicionada a exploração econômica de serviços de utilidade pública;
- como regra geral, está sujeita a prévio procedimento licitatório, especialmente, se verificar a natureza contratual (especialmente, quando concedida por prazo estabelecido);

<sup>8</sup> Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1994. p.311

- inexistindo a bilateralidade, mas em atendimento, primordialmente, aos princípios da moralidade e isonomia, deve ser instaurado processo de seleção, com vistas a assegurar oportunidade a todos os interessados;
- tal exigência decorre, não apenas, da legislação específica, como também, da satisfação dos princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

À consideração superior!

Rio de Janeiro, 23 de maio de 1997

VERA HELENA R. CALDAS FRANCISCO  
Procuradora do Município

## *Permissão de Uso Orientação Técnica 18/98*

Aprovo a brilhante manifestação da Procuradora Vera Helena Caldas Francisco, em estudo cuja ementa é "Utilização de Bem Público pelo Particular. Permissão de Uso. Adequação e exigência de processo licitatório". Tal estudo resume reiteradas manifestações desta Procuradoria, entre as quais o Opinaldo PG/PPD/13/94-AMSB, da Procuradora Ana Maria da Silva Brito, com visto favorável do Procurador Chefe da PG/PPD; o Opinaldo PG/PSE/94-PLCF, do Procurador Paulo Lamego Carpenter Ferreira; o Opinaldo PG/PPD/3/93-LRM, do Procurador Luis Roberto da Mata, com visto do ilustre Procurador Chefe da PG/PPD; o Opinaldo PG/PPD/06/94-VF, da Procuradora Vivianne Fichtner; o Estudo Técnico GP/SAE/17/96-RMAG, com visto favorável do então Subsecretário de Assuntos Especiais; e, no tocante à noção de permissão de uso condicionada, o Parecer PG/PSE/29/92-VRLV, da Procuradora Vanice Regina Lírio do Vale, este aprovado pelo Exmo. Procurador Geral. Aprovo, igualmente, a Promoção PG/PSE/4/97-MSM, do Procurador Marcelo Salles Melges, e o Parecer PG/PSE/01/97-KPGS, da Procuradora Katia Patrícia Gonçalves Silva, estes últimos com visto favorável do ilustre Procurador Chefe da PG/PSE.