

Processo nº 309.000.118/2011  
Rubrica Val  
Matricula nº 26.563-1



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA  
PRCON



Parecer n. 639/2015-PRCON/PGDF  
Processo nº 309.000.118/2011  
Interessado: OBJETIVA ATACADISTA DA CONSTRUÇÃO LTDA  
Assunto: Ocupação de Área Pública

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 09/09/2015  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em 1/20

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO. SIA. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO. ILEGALIDADE. ANULAÇÃO.

1. Nos termos da Decisão n. 131/2003-TCDF, não se exige licitação para a outorga de autorização de uso, desde que com natureza precária. Além disso, esse instrumento só se destina à ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante, o que não é a hipótese dos autos.
2. A irregularidade na outorga de autorização de uso, com prazo certo, fora de suas hipóteses de cabimento, e sem licitação, não pode ser convalidado com a simples supressão do prazo de vigência, o que acabaria por agravar o estado de ilegalidade.

## 1. RELATÓRIO

Consulta-nos a **SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO** nos seguintes termos:

- a) Há amparo legal quanto à autorização ou permissão de uso às empresas OBJETIVA ATACADISTA DA CONSTRUÇÃO LTDA. E SAFRA TRATORES LTDA ocuparem espaços públicos de 8.000m<sup>2</sup> e 4.000m<sup>2</sup>, respectivamente ?
- b) Em caso positivo, sob quais requisitos ?
- c) Há a possibilidade jurídica de revogação das Ordens de Serviço nº 65 e66, ambas de 23 de outubro de 2013, e, concomitantemente, formalizar termos aditivos alterando o prazo de vigência para indeterminado e ratificando as demais cláusulas ?
- d) Em caso negativo do item "a", há a possibilidade de firmar instrumento contratual permitindo a permanência das empresas no local atualmente instalado até a finalização da mudança de endereço ? Sob qual prazo ?
- e) Ainda em caso negativo, a Administração Pública deve indenizar o particular das benfeitorias ali construídas ?

O DISTRITO FEDERAL, sem prévia licitação pública, por intermédio da Administração Regional do SIA (fls. 25/28) outorgou, em 26 de maio de 2011, o "Termo de Autorização de Uso n. 001/2011" à **OBJETIVA ATACADISTA DE CONSTRUÇÕES LTDA** para ocupação da área pública situada no SIA/SUL, Trecho 06, AE "A" e "B", com total de 8.000m<sup>2</sup>.

Apesar de se tratar de "autorização de uso", o termo indicou o **prazo de vigência de 60 meses** e o **pagamento mensal da importância de R\$ 5.216,40** pela área construída e R\$ 674,00 pela área de estacionamento (vide CLÁUSULA QUINTA).

Idêntica providência teria sido adotada em relação ao "Termo de Autorização de Uso n. 03/2011", firmado com a **SAFRA TRATORES LTDA**, em 03/05/2011.

Diante de denúncia de irregularidade formulada por MTA – EDIFICAÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA e VALE DA BÊNÇÃO, AGROPECUÁRIA, CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA (fls. 67/82), os autos receberam o Despacho n. 11/2013-GAB/AJUR da Coordenadoria das Cidades (fls. 98/100), que concluiu pela irregularidade jurídica da ocupação e sugeriu a notificação da interessada para se manifestar, em respeito ao contraditório.

As defesas vieram às fls. 112/126 e 239/247.

À MTA – EDIFICAÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA foi aberta, ainda, oportunidade para falar em réplica (fls. 320/336).

Por intermédio das Ordens de Serviço n. 65 e 66, de 23 e 24 de outubro de 2013, o então Administrador Regional do SIA **revogou** os Termos de Autorização de Uso n. 001/2011 e 003/2011 (fls. 400) e **notificou** as interessadas para desocupar a área no prazo de 10 dias (fls. 401/403).

Inconformadas, ambas as empresas ajuizaram ações judiciais (2013.01.1.169659-4 – fls. 423/427 e 2013.01.1.184304-9 – fls. 884/912), mas apenas a OBJETIVA ATACADISTA obteve decisão provisória suspendendo a eficácia das referidas Ordens de Serviço.

No processo judicial movido por **SAFRA TRATORES**, além de ter sido negada a medida liminar na primeira instância, a empresa foi igualmente derrotada no julgamento do Agravo de Instrumento, na sentença e no julgamento da apelação:

Folha nº	1094
Processo nº	309.000.118/2013
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1



Já a decisão liminar inicialmente favorável à OBJETIVA ATACADISTA foi expressamente revogada na sentença que lhe denegou segurança, estando pendente julgamento do recurso de apelação.

Paralelamente, a SAFRA TRATORES interpôs recurso administrativo (fls. 642/662) e a OBJETIVA requereu a reconsideração da revogação das Ordens de Serviço (fls. 955/958).

O pedido de reconsideração foi indeferido às fls. 963/965 e novo pedido de reconsideração foi formulado às fls. 968/970.

Às fls. 985, a NOVACAP confirma que a ocupação dos imóveis interfere na rede pública de águas pluviais.

Às fls. 1052/1065 sobrevém parecer da Assessoria Técnica da Administração Regional do SIA, considerando que ao *"se cogitar a retirada de grandes empresas do Distrito Federal, sem analisar a Função Social que cada uma exerce, consoante o que dispõe a Constituição Federal, é disponibilizar às mesmas a indiscriminada evasão de divisas, fato este recorrente no DF, tendo em vista as oportunidades "mais vantajosas", no ponto de vista empresarial, que os Estados limieiros têm ofertado, sem contar com a grande perda na arrecadação tributária, em um aspecto mais amplo"*.

Em conclusão, o parecer afirma que se não houver interesse da Administração Pública em prorrogar o uso das áreas, deverá notificar as empresas para oportunizar duplo grau de jurisdição. Por outro lado, se houver interesse em manter a ocupação, afigurar-se-ia possível revogar as Ordens de Serviço n. 65 e 66/2013, para revigorar as autorizações de uso, alterando as cláusulas de vigência para nelas constar "prazo indeterminado".

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. DOS BENS PÚBLICOS – NATUREZA E DESTINAÇÃO

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, adotando posição mais ampla, entende o domínio público como o *"conjunto de bens móveis e imóveis destinados ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regime jurídico de direito público"*<sup>1</sup>.

Folha nº	1075
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	Pal
Metrícula nº	26.863-1

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 14ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 871.

Em interpretação autêntica, o art. 98 do Código Civil de 2002, com redação melhorada do Código Bevilacqua<sup>2</sup>, assim o conceitua:

“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Parece que diante da previsão do Código Civil, não há espaço para se ampliar o rol de bens públicos, sendo forçoso reconhecer que os pertencentes aos particulares e às entidades administrativas de direito privado são **bens particulares**, nada obstante sobre eles, **casuisticamente**, possa se fazer incidir regras especiais de direito público.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 220.906 (*Informativo n. 213*), reconheceu a impenhorabilidade dos bens da ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, **sem que**, para tanto, os tivesse reputado como públicos. **Pelo contrário**, o STF afirmou que, malgrado particulares, esses bens estavam blindados da penhora porque vinculados à prestação de serviços essenciais.

No caso, mais importante que a conceituação de bem público, é investigar seu **uso e destinação**, já que não há dúvidas de que o bem cujo uso foi outorgado ao interessado pertence ao Distrito Federal. O Código Civil assim os classifica:

“Art. 99. São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.”

Os artigos 100 e 101 do Código enaltecem, ainda, a marcante diferença entre eles, dispondo que os *“bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”*, já os *“bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”*.

Folha nº	1076
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	Val
Matricula nº	26 583 1

<sup>2</sup> O Código Civil de 1916 definia bens públicos como aqueles pertencentes à União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios.

4

Esses dispositivos encerram, na essência, a questão da **afetação e desafetação**, tratada com maestria pelo Prof. *Lucas Rocha Furtado*:

" Quando se fala em afetação ou em desafetação, examina-se a possibilidade de mudança da destinação do bem. Ao se transformar bem dominical em bem de uso especial ou em bem de uso comum (exemplo: se terra devoluta é utilizada para a construção de uma repartição pública ou de uma praça pública) diz-se eu houve afetação. Ao contrário, quando bem de determinada entidade pública que estava afetado à prestação de serviços públicos ou quando se destinava ao uso direito da população perde essa finalidade e fica sem utilização específica (tornando-se abandonado o edifício onde funcionava repartição pública ou, no caso de bens móveis, tornando-se inservíveis, por exemplo) terá havido desafetação.

É de se observar que, em princípio, todos os bens de uso especial podem sofrer desafetação. Em relação aos de uso comum, todavia, há alguns em que a finalidade de interesse geral que encerram decorre de sua própria natureza, sendo irrelevante a vontade do administrador ou a ocorrência de fatos administrativos. Isso se verifica com as praias, em que, ressalvadas situações excepcionais (de nelas ser edificada uma construção militar, por exemplo, hipótese em que se transformariam em bem de uso especial), sua destinação como bem de uso comum é definida em razão da sua própria natureza.

(...)

A afetação ou desafetação podem decorrer de atos formais, praticados pelo poder público, ou de fatos administrativos. Há situações em que, por exemplo, por meio de lei ou de ato administrativo é definido o fim a que se destinam certos bens. Na grande maioria dos casos, todavia, a afetação ou a desafetação do bem decorre de situações de fato, como a realização de obras públicas (construção de edifícios ou de logradouros públicos). Nessas hipóteses, não se pôde afirmar que a afetação do bem decorre de uma manifestação de vontade da Administração Pública, mas da circunstância de fato ocorrida, ou seja, da execução da obra e do conseqüente uso a que ela se destina."<sup>3</sup>

Independentemente da destinação inicial, tanto os **bens de uso comum**, quanto os de **uso especial e os dominicais** podem ser, excepcionalmente, destinados ao **uso privativo** pelo particular, o que significa a possibilidade de um indivíduo fruir do bem público, por **determinado tempo e nas condições impostas pela Administração, sem a intêrferência desta ou de terceiros**.

## 2.2. DOS BENS PÚBLICOS – UTILIZAÇÃO PRIVATIVA

A Administração Pública, desde que observados os requisitos legais (vide artigos 17 a 19 da Lei n. 8.666/93), pode alienar o bem de sua propriedade, transferindo a titularidade ao particular ou a outra entidade pública.

<sup>3</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo-Horizonte: Fórum, 2007, p. 820/821.

Folha nº	1099
Processo nº	309.000.118/2014
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.887.1

Pode, no entanto, como destacado, permitir que o particular utilize o bem, com **exclusividade**, durante **certo tempo** e para determinada finalidade, sempre que o interesse público, em conjugação com a vontade do beneficiário, assim autorizar.

MARÇAL JUSTEN FILHO, com propriedade, trata da figura excepcional do uso privativo do bem público pelo particular, esclarecendo que:

" A fruição de bens públicos por particulares faz-se, então, de acordo com o princípio da proporcionalidade, observando-se os padrões da adequação, necessidade e respeito aos valores fundamentais. Costuma-se qualificar esse tipo de uso como normal ou ordinário.

Mas daí não se segue a vedação absoluta ao uso anormal ou extraordinário de bens públicos por particulares. Assim se configurará quando o particular fruir do bem público de modo a excluir idêntico benefício para outrem, em situação de absoluta igualdade. Uma manifestação mais intensa de anormalidade e extraordinariedade se verifica quando o sujeito privado se vale de um bem público para a obtenção de vantagens econômicas.

Impõe-se, nesse caso, um regime jurídico peculiar, em que a Administração Pública exercita suas competências de poder de polícia para admitir ou proibir o uso anormal pretendido, tal como para impor limites e condições a isso. Nesses casos, a Administração Pública deve ser previamente consultada quanto à pretensão de uso anormal, sob pena de caracterizar-se ilicitude. E o exercício das competências estatais se traduzirá em institutos jurídicos dotados de perfil próprio.

Por outro lado, a utilização extraordinária autoriza a imposição de uma contraprestação a cargo do beneficiário privado. A contraprestação consiste, em princípio, numa remuneração financeira, mas não existe obstáculo em fixação de obrigações de outra natureza. Essa contraprestação pode destinar-se à pura e simples remuneração dos custos gerados pela utilização anômala gerada pelo particular"<sup>4</sup>.

Segundo a doutrina tradicional, as formas de que se vale a Administração para conferir ao particular o uso especial de bens públicos imóveis são:

- a) autorização de uso;
- b) permissão de uso;
- c) concessão de uso;
- d) concessão de direito real de uso;
- e) concessão especial de uso;
- f) enfiteuse.

Folha nº	1098
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1.ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

Tanto a autorização de uso, quanto a permissão de uso se caracterizam como atos administrativos unilaterais, discricionários e precários, a franquear ao Poder Público, sem indenização, retomar a qualquer tempo o bem cujo uso foi autorizado ou permitido.

A doutrina costuma diferenciar esses institutos em razão de que a **autorização** visaria atender a um objetivo de interesse marcadamente privado, enquanto na **permissão** se estaria a conjugar o interesse público com o do particular.

Diferentemente da autorização e da permissão, as “concessões” são **contratos** celebrados entre o particular e a Administração Pública, o que lhes confere maior **estabilidade**.

A **concessão de direito real de uso**, como o próprio nome sugere, dissocia-se da **concessão de uso** por outorgar ao particular um **direito real resolúvel** sobre o bem, oponível *erga omnes* e cercado das proteções que os direitos reais outorgam a seu beneficiário, inclusive a possibilidade de ser transferido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Para se aperfeiçoar a concessão de direito real de uso é imprescindível a **autorização legal e a licitação pública**, dispensada esta última nas hipóteses do art. 17, § 2º, da Lei n. 8.666/93 ou inexigível se presente a situação descrita no *caput* do art. 25 da mesma Lei.

A Lei Orgânica do Distrito Federal traça a disciplina-matriz sobre os bens públicos no DF, elucidando sua destinação prioritária e as hipóteses de uso privativo pelo particular, *in verbis*:

“Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que lei especificar.

§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.


[...]

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

[...]

Art. 51. Os bens do Distrito Federal destinar-se-ão prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, e garantido o interesse social.

Folha nº	1099
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	tal
Matricula nº	26.863-1

 7

§ 1º Os bens públicos tornar-se-ão indisponíveis ou disponíveis por meio de afetação ou desafetação, respectivamente, nos termos da lei.

§ 2º A desafetação, por lei específica, só será admitida em caso de comprovado interesse público, após ampla audiência à população interessada.

§ 3º O Distrito Federal utilizará seus bens dominiais como instrumento para a realização de políticas de ocupação ordenada o território.

Da leitura desses dispositivos são extraídas as diretrizes da Lei Orgânica no sentido de reafirmar que a regra é o **uso público** dos bens do Distrito Federal, **excepcionada** pela possibilidade de se franquear ao particular a **fruição exclusiva**.

O Eg. Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, em face das controvérsias sobre os institutos jurídicos comumente utilizados nessa seara, resumiu suas conclusões sobre a matéria na **Decisão n. 131/2003**, cuja transcrição parcial permite verificar o entendimento da Corte a respeito dos limites e procedimentos cabíveis em cada modalidade:

"O Tribunal decidiu:

a) pelo voto de desempate do Senhor Presidente, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, proferido nos termos do art. 84, VI, e 73 do RITCDF, que acompanhou o posicionamento do Revisor, Conselheiro ÁVILA E SILVA, não acolher os subitens 2.5, 4 e 4.1 do item II e o item IV da instrução de fs. 422-436;

b) por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, dar provimento parcial ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público que funciona junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, no sentido de que seja revisto o teor da Decisão nº 8126/2001, de 04.12.2001, deliberando nos seguintes termos:


I) tomar conhecimento dos resultados do estudo, bem como dos documentos acostados aos autos às fls. 147/267;

II) adotar o entendimento a seguir exposto quando do exame de atos e contratos de outorga de uso de bens públicos do Distrito Federal e de sua Administração Indireta:

1) em relação a concessão, permissão e autorização de uso:

1.1) em razão da não aplicabilidade das disposições do art. 175 da Constituição Federal e da Lei nº 8987/95 à outorga do uso de bens públicos, ainda vigora o instituto da permissão de uso, segundo o conceito doutrinário tradicional, consistente em ato administrativo, não abrangido pela Lei n.º 8.666/93, desde que não seja fixado prazo no instrumento, de forma a caracterizar a precariedade e transitoriedade do ato (permissão de uso não qualificada), dado que a fixação de prazo confere caráter contratual à permissão de uso (permissão de uso qualificada), sujeitando-a à prévia licitação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8666/93;

Folha nº	1080
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	Val
Matrícula nº	26 863-1

 8



1.2) a concessão de uso e a permissão qualificada de uso de bem público sujeitam-se à prévia licitação (art. 2º da Lei nº 8666/93);

1.3) a autorização de uso, que tem caráter precário, não exige prévia licitação, a menos que lei distrital disponha em contrário;

1.4) a outorga do uso de bens distritais mediante os instrumentos de concessão de uso, permissão e autorização de uso exige autorização legislativa, que pode ser genérica (art. 47, § 1º, e 48 da LODF);

1.5) a definição sobre a modalidade de licitação a ser utilizada na outorga do uso de bens públicos a terceiros mediante concessão administrativa de uso e permissão de uso cabe ao legislador local e, na falta de lei disciplinadora, ao administrador público;

1.6) o instrumento da permissão de uso não qualificada mostra-se compatível, no Distrito Federal, com a ocupação de espaços públicos por feiras livres, bancas de jornais e revistas, e a exploração de atividade econômica em trailers, quiosques e similares, desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público o exigir, sem a necessidade de indenização; o instituto é também adequado à outorga de uso de imóveis da União cedidos ao Distrito Federal, desde que a este a União tenha repassado tal competência e o imóvel se destine à realização de eventos de curta duração, conforme disposto no art. 22, § 2º, da Lei nº 9636/98;

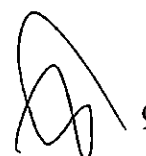
1.7) embora do ponto de vista doutrinário seja possível estabelecer critérios tais como o volume de investimentos envolvidos e a destinação do bem, para diferenciar a concessão de uso e a permissão de uso qualificada, de forma a permitir uma definição quanto à utilização de um ou outro instituto em cada caso, o caráter contratual de ambos os instrumentos e a exigência de prévia licitação os aproximam de tal forma a não justificar a necessidade de um enquadramento rígido segundo os moldes doutrinários, de tal forma que os dois institutos podem ser utilizados indistintamente para a outorga do uso de bens públicos;

1.8) o instrumento da autorização de uso, cuja abrangência é bastante distinta da autorização de serviço público, destina-se a facultar ao particular a ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante, não se mostrando adequado, por outro lado, à ocupação de espaços públicos em feiras, sejam livres ou permanentes, bancas de jornais e revistas, trailers, quiosques e similares, cantinas, restaurantes e lanchonetes em repartições públicas, entre outros.

## 2) Concessão de direito real de uso:

2.1) a licitação na modalidade concorrência se impõe para a concessão de direito real de uso, sendo dispensada para o trespasse de bem para outro órgão ou entidade da Administração Pública (arts. 17, § 2º, e 23, § 3º, da Lei nº 8666/93);

Folha nº	1081
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica	Val
Matricula nº	26 863-1

 9

2.2) diferentemente das concessões, permissões e autorizações de uso em que a lei autorizadora pode ser genérica, no caso da concessão de direito real de uso a autorização legislativa deve ser específica (caso a caso), indicando o bem cuja posse será transferida e os limites a serem observados na outorga do uso;

2.3) a manifestação prévia do Poder Legislativo para alienação e concessão de direito real de uso não se estende aos bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista, cujo órgão soberano é a assembléia-geral;

2.4) em casos específicos como o da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), detentora do domínio dos imóveis a serem alienados ou gravados com ônus real, aplica-se a regra destinada às empresas públicas no sentido de não ser necessária a autorização legislativa, impondo-se a necessidade de lei autorizadora, no entanto, quando a Terracap estiver atuando apenas como intermediária na operação de alienação ou concessão de direito real de uso ;

2.5) nos termos do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67, a concessão de direito real de uso só se aplica a imóveis urbanos, e seu instrumento deve ser inscrito no Registro Imobiliário competente;" (g.n.)

Colhe-se, ainda, do voto do Conselheiro Relator na **Decisão 4.110/2007**, do TCDF, o seguinte resumo sobre as deliberações daquela Casa no tocante ao uso de bens públicos pelos particulares:

"1. está pacificado, nesta Casa, o entendimento de que a cessão de próprios para o exercício de atividade comercial, de regra, há de ser por meio de contrato de concessão de uso, precedido de licitação, Decisão nº 8.057/96 (§18);

2. as cessões de áreas públicas para bancas de jornais e de revistas, comercialização de livros técnicos, serão, necessariamente, por processo de seleção pública e imparcial, ainda que simplificado - Decisão nº 4.820/04 (§34);


3. as cessões de áreas públicas para exploração unidades móveis (trailers e similares) deverão ser, necessariamente, precedidas de processo de seleção pública e imparcial, com posterior formalização do respectivo termo de Permissão de Uso não qualificada - Decisão nº 4.820/04 (§34);

4. a regularização da ocupação de dependências de próprios cedidos a terceiros para exploração comercial de bares, lanchonetes, restaurantes e assemelhados, deverá ser por meio de formalização de termo de Concessão de Uso, precedido de licitação - Decisões n.os 4.820/04 (§34) e 4.281/02 (§25);

5. devem ser estabelecidos parâmetros objetivos de precificação para a cessão de espaços públicos, incluindo nos preços, por exemplo, despesas de energia elétrica, água e telefone Decisão nº 4.820/04 (§34);

6. observados os posicionamentos da Corte, constitui irregularidade a falta de instrumentos contratuais para ocupação dos imóveis cedidos às diversas Associações de Servidores Decisão nº 6.017/01 (§19);

Folha nº	1082
Processo nº	309.000 118/2011
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

 10

7. as Associações que ocupam espaços físicos das jurisdicionadas estão proibidas de receberem quaisquer benefícios, pecuniários ou não, advindos das respectivas ocupações e de sublocarem os imóveis públicos que ocupam - Decisão nº 6.017/01 (§19);

8. ainda vigora o instituto da permissão de uso, segundo o conceito doutrinário tradicional, consistente em ato administrativo, não abrangido pela Lei n.º 8.666/93, desde que não seja fixado prazo no instrumento de forma a caracterizar a precariedade e a transitoriedade do ato (permissão de uso não qualificada), dado que a fixação de prazo confere caráter contratual à permissão de uso (permissão de uso qualificada), sujeitando-a à prévia licitação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.666/93 Decisão nº 131/02 (§§ 22 e 27);"

### 2.3. UTILIZAÇÃO PRIVATIVA – CASO CONCRETO

Feitos esses esclarecimentos, tem-se que a Administração Pública celebrou Termo de Autorização de Uso de área pública com particular, pelo prazo de 5 anos, sem licitação.

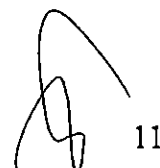
Nos termos da Decisão n. 131/2003-TCDF, não há exigência expressa de licitação para a outorga de autorização, **desde que nela não se estipule prazo**, já que nesta última hipótese se está diante da figura da "permissão de uso qualificada", instrumento equiparado à "concessão de uso" e, portanto, **sujeito à licitação pública**.

Além disso, conforme a mesma decisão, a autorização de uso só é compatível com a "**ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público**, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante", o que não é o caso dos autos.

Assim, a ocupação da área pública tratada nos autos, por prazo certo e em benefício exclusivo do particular, amoldar-se-ia à **concessão de uso**, que deve ser **precedida de licitação pública, em que será o vencedor aquele que oferecer o maior preço, sendo descabida a outorga direta aos então beneficiados que foram unguídos pelo administrador público, sem se preocupar com o possível interesse de terceiros pela área e, assim, desapegado dos princípios constitucionais da isonomia (art. 2º, CF), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, CF)**.

Embora fosse possível a **anulação** dos atos por vícios de legalidade (art. 53 da Lei n. 9784/99), não há irregularidade no fato de se ter optado pela sua **revogação**, já que também esta providência resultou no desfazimento do ato ilegal, sem maiores consequências.

Folha nº	1083
Processo nº	309.000/18/2014
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1



11

Portanto, **não posso concordar** com as conclusões expostas às fls. 1064/1065 porque:

- a) a função social da propriedade, inclusive a pública, deve conviver no Estado Democrático de Direito com o princípio da **legalidade** e, principalmente, não deve servir para outorga de favores a determinados particulares, em detrimento de outros que podem, em processo seletivo que respeite a isonomia, satisfazer a necessidade pública;
- b) como a natureza da ocupação não permitiria a própria outorga de "autorização de uso", descabe cogitar em desfazer a revogação e simplesmente excluir a cláusula de vigência, permitindo a ocupação eterna dos imóveis, ou seja, agravando a situação de ilegalidade;
- c) a administração já proferiu decisão revogando os termos de autorização há quase 2 anos e **indeferiu os pedidos de reconsideração** (que não tinham efeito suspensivo), além de as empresas já terem se socorrido do Poder Judiciário, sem sucesso, descabendo falar em "duplo grau de jurisdição".

A propósito, vale acrescentar que **não há decisão judicial favorável e vigente** que impeça a retomada dos imóveis por parte da Administração Pública, tampouco amparo legal para permitir que se continue a ocupação.

Exatamente por se tratar de ocupação precária, **não são devidas quaisquer indenizações por benfeitorias**, como aliás restou expresso no Termo de Autorização (vide CLÁUSULA DÉCIMA – fls. 27).


### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, respondo às indagações formuladas nos seguintes termos:

"a) Há amparo legal quanto à autorização ou permissão de uso às empresas OBJETIVA ATACADISTA DA CONSTRUÇÃO LTDA. E SAFRA TRATORES LTDA ocuparem espaços públicos de 8.000m<sup>2</sup> e 4.000m<sup>2</sup>, respectivamente ?

Não.

Folha nº	1084
Processo nº	309.000.118/2011
Rubrica:	W. A. L.
Matrícula nº	26.863-1

 12

Folha nº	1085
Processo nº	309.000.118/2011
Rúbrica	Val
Matrícula nº	26.563-1

b) Em caso positivo, sob quais requisitos?

**Prejudicado.**

c) Há a possibilidade jurídica de revogação das Ordens de Serviço nº 65 e 66, ambas de 23 de outubro de 2013, e, concomitantemente, formalizar termos aditivos alterando o prazo de vigência para indeterminado e ratificando as demais cláusulas?

**Não.**

d) Em caso negativo do item "a", há a possibilidade de firmar instrumento contratual permitindo a permanência das empresas no local atualmente instalado até a finalização da mudança de endereço? Sob qual prazo?

**Não.**

e) Ainda em caso negativo, a Administração Pública deve indenizar o particular das benfeitorias ali construídas?


**Não.**

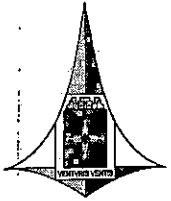
Sugiro, por consequência, que se adotem as seguintes providências:

- a) a notificação dos ocupantes para deixarem a área no prazo razoável de 15 dias;
- b) caso não haja a desocupação voluntária, a deflagração das medidas necessárias à retomada do bem;
- c) o levantamento de situações similares em toda a região, a fim de que se adote idêntica providência;
- d) caso a Administração tenha interesse **em permitir o uso de lotes dessa natureza por particulares**, realize licitação pública para outorga de **concessão de uso** aos que se sagrarem vencedores do certame.

À superior consideração.

Brasília, 22 de julho de 2015.

  
WESLEY RICARDO BENTO  
Procurador do Distrito Federal  
OAB/DF n. 18.566  
(em substituição temporária)



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

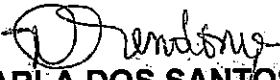


**PROCESSO Nº:** 309.000.118/2011  
**INTERESSADO:** Objetiva Atacadista da Construção  
**ASSUNTO:** Ocupação de área pública  
**MATÉRIA:** Administrativa

Folha:	1086
Processo:	309.000.118/2011
Rubrica:	R
Mat.:	39.851-9

**APROVO O PARECER Nº 0639/2015 – PRCON/PGDF, exarado pelo**  
ilustre Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento.

Em 09 / 09 / 2015.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 09 / 09 / 2015.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo