



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

PARECER n. 825/2015 – PRCON/PGDF
PROCESSO n. 0150.003.159/2014
INTERESSADO: Carlos Martin Jimenez Barreiro
ASSUNTO: Termo de Permissão

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 24/09/2015
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
____/____/20____.

ADMINISTRATIVO – SECRETARIA DE CULTURA –
PERMISSÃO DE USO DA CONCHA ACÚSTICA DE
BRASÍLIA – INADIMPLENTO DO PERMISSIONÁRIO
QUANTO À OBRIGAÇÃO DE DEVOLVER O BEM
PÚBLICO NO ESTADO EM QUE O RECEBEU –
APURAÇÃO DO PREJUÍZO E POSSIBILIDADE DE
APLICAÇÃO DE PENALIDADE.

A permissão de uso para utilização da Concha Acústica de Brasília, por algumas horas apenas, de acordo com a doutrina tradicional e a decisão TCDF n. 131/2003, configura ato administrativo unilateral, discricionário e precário, e não contrato administrativo.

Como consequência do inadimplemento do particular relativamente aos termos da permissão, após regular processo administrativo, pode ser-lhe imputada obrigação de indenizar os prejuízos causados e aplicada penalidade.

A garantia exigida por ocasião da assinatura do termo de permissão de uso deve ser utilizada para custear o pagamento da indenização e de eventual penalidade pecuniária na hipótese de o particular recusar-se ao pagamento voluntário. Não há necessidade de recorrer ao Judiciário para isso (atributo da autoexecutoriedade do ato administrativo).

Somente deve ser acionada a PGDF para adoção das medidas judiciais cabíveis acaso a garantia seja insuficiente para cobrir os débitos do permissionário.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

Folha nº 1/2 - Mat.: 36.937-7
Processo: 150.003.159/2014
Rubrica: [assinatura]



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

1 RELATÓRIO

Segundo consta deste procedimento administrativo, de n. 150.003.159/2014, o Distrito Federal, através da Secretaria de Cultura, e Carlos Martin Jimenez Barreiro, celebraram o Termo de Permissão de Uso n. 20/014, através do qual o primeiro outorgou ao segundo o uso da Concha Acústica de Brasília, a fim de que o permissionário promovesse, por sua conta e risco, e mediante a cobrança de ingressos, o evento "REVEILLON 2015 ONE LOVE".

De acordo com o Termo de Permissão (fls. 39/42), a permissão estendeu-se das 21h do dia 31.12.2014 às 06h do dia 01.01.2014 (item 4.2); cobrou-se preço público pelo uso, no valor de R\$ 11.250,00 (item 5.1, I); exigiu-se a prestação de caução, no valor de R\$ 15.000,00 (item 5.1, II).

Segundo o setor técnico da Pasta consulente, os danos ao imóvel decorrentes do evento foram reparados pelo permissionário; entretanto, esses serviços foram "mal executados", em prejuízo à "leitura do conjunto arquitetônico do espaço", fato que, inclusive, poderia acarretar a perda da garantia da obra de restauração, recentemente realizada no imóvel (Relatório de fls. 54/64, manifestação de fls. 103/105).

O permissionário alega que os reparos já foram feitos e nega-se a realizar qualquer nova intervenção (fls. 83/91).

Diante dessa quadra, a AJL da Secretaria de Cultura formula os seguintes questionamentos, os quais, sugere, sejam dirimidos por este órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal (LODF, art. 110¹):

- 1) É possível que seja refeito o serviço de reparos no local da Concha Acústica, pela empresa permissionária?
- 2) Em caso de resposta negativa ao item acima, é cabível o ajuizamento, pela d. PGDF, de ação reparatória em face da empresa que utilizou o espaço da Concha Acústica, pela não conformidade dos consertos realizados?

¹ Art. 110. A Procuradoria-Geral é o órgão central do sistema jurídico do Poder Executivo, de natureza permanente, na forma do art. 132 da Constituição Federal.



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

- 3) É possível a retenção da garantia prestada, para que seja satisfativo eventual pronunciamento judicial sobre a questão?

O titular da Pasta encampou a sugestão e remeteu os autos a esta Casa Jurídica (despacho de fl. 110).

Em síntese, o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, convém pontuar que esta Procuradoria não se imiscuirá na questão acerca da suficiência ou não dos reparos efetuados pelo permissionário no imóvel. Primeiro, porque isso não foi objeto de indagação; segundo, e principalmente, porque se trata de questão eminentemente técnica, alheia ao campo de verificação deste órgão jurídico e, portanto, de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente.

O setor técnico da Secretaria de Cultura já se pronunciou sobre o tema, reputando insuficientes os reparos realizados pelo permissionário. Parte-se, então, neste opinativo, desse pressuposto fático.

Devidamente esclarecida essa questão preliminar, inicia-se o deslinde do mérito da consulta afirmando-se que, na percepção deste Procurador, no caso que se tem em mãos, o instrumento firmado entre o Poder Público e o particular caracteriza, na verdade, um ato administrativo, e não um contrato, embora o termo de permissão de uso celebrado, em mais de uma passagem, reporte-se a si mesmo como um "contrato"².

² Assim, por exemplo, a cláusula 9 (DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL), 10 (DA RESCISÃO) e 11 (DO VALOR DO CONTRATO).



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Com efeito, a doutrina administrativa clássica do país³ tem a permissão de uso como ato administrativo unilateral, discricionário e precário. No mesmo sentido se posicionou o douto TCDF, por ocasião da prolação da Decisão n. 131/2003:

Folha nº: 115
Mat: 36.997.7
Processo: 152.003 159/2014
Rubrica:

O Tribunal decidiu:

[...]

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. 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;** 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

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 691; GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 912; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 919.



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

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 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.

Conforme se observa da decisão, para a Corte de Contas local, o critério distintivo para que uma permissão assuma contornos contratuais é a fixação de prazo, porque isso retiraria a "precariedade e transitoriedade do ato". Nesse raciocínio, a estipulação de prazo conferiria estabilidade à relação jurídica, transformando-a num contrato.

Folha nº: 116 - Mat.: 36.997-7
Processo: 150.003.159/2014
Publicada: 0



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Na hipótese em apreço, a outorga de uso da Concha Acústica de Brasília, por algumas horas apenas (das 21h do dia 31.12.2014 às 06h do dia 01.01.2014), salvo melhor juízo, tem uma feição, quanto à ocupação do espaço público, mais próxima da transitoriedade que da estabilidade, transitoriedade essa, aliás, que parece ser inerente à outorga de uso de espaço público para realização de eventos específicos, solitários e de curtíssima duração, como uma festa de Reveillon.

Reforça a ideia de que a permissão de uso, aqui, na realidade, configura ato administrativo unilateral, discricionário e precário, e não contrato, a disposição contida no item 10 do termo assinado, a qual, embora inadequadamente denominada "DA RESCISÃO", dispôs que "em caso de força maior, sinistro ou por motivo de greve dos servidores da SECRETARIA, o presente ajuste estará rescindido de pleno de direito, a qualquer tempo, não cabendo indenização ou multa de quaisquer espécies às partes contraentes".

Como se sabe, a permissão de uso tradicional, precisamente em razão das notas da discricionariedade e da precariedade de que se reveste, permite a **revogação** do ato pelo Poder Público, em nome do interesse público⁴, a qualquer tempo, sem que, por isso, inicialmente, assista qualquer direito indenizatório ao particular⁵. Veja-se que, se se tratasse efetivamente de contrato administrativo, as hipóteses descritas no item 10 do termo de permissão ensejariam não a extinção do ato sem cabimento de "indenização ou multa", mas antes o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, nos termos do art. 65, II, "b", da Lei n. 8.666/93⁶.

⁴ DI PIETRO, op.cit. p. 690.

⁵ GASPARINI, Diógenes. op. cit. p. 912.

⁶ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Folha nº: 117 - Mat.: 36.997-7

Processo: 150.003 159/0014

Rubrica: [assinatura]



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

Pois bem. Balizado, em nome do rigor técnico, que o instrumento celebrado entre as partes configurou não um contrato administrativo, mas um ato administrativo em sentido estrito – o que atrai a incidência de um regime jurídico próprio – e analisando-se o texto da permissão de uso assinada pelo particular, tem-se que foi requerida a prestação de “garantia patrimonial” no valor de R\$ 15.000,00, a qual seria devolvida ao permissionário “após vistoria das instalações do espaço, retida ou revertida aos cofres do Governo do Distrito Federal, conforme o caso” (item 5.1,II).

Como é intuitivo, exigiu-se garantia tanto para que o particular se visse compelido a cumprir as obrigações assumidas quanto para que o Poder Público se resguardasse de eventuais prejuízos causados pelo permissionário. Essas funcionalidades da garantia, a propósito, longe estão de ser uma peculiaridade do regime jurídico administrativo, sendo a prestação de caução com iguais propósitos medida amplamente conhecida no direito privado, bastando pensar nas figuras do penhor, da hipoteca e da anticrese do Código Civil⁷ e nas garantias locatícias da Lei do Inquilinato⁸.

Oportuno citar que, dentre as obrigações assumidas expressamente pelo permissionário, estava a de restituir o imóvel no estado em que o recebeu, responsabilizando-se, ademais, por qualquer dano ao bem público cujo uso fora-lhe outorgado. É o que se extrai dos incisos IV, IX e XI do item 7.1 do Termo de Permissão:

7.1 Obriga-se a(o) PERMISSIONÁRIO a:

IV – Responsabilizar-se por quaisquer danos causados ao patrimônio da SECRETARIA, por si, seus prepostos ou pelo público presente ao espetáculo, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal, no que couber

⁷ Art. 1.419. Nas dívidas garantidas por penhor, anticrese ou hipoteca, o bem dado em garantia fica sujeito, por vínculo real, ao cumprimento da obrigação.

⁸ Art. 37. No contrato de locação, pode o locador exigir do locatário as seguintes modalidades de garantia:

I - caução;

II - fiança;

III - seguro de fiança locatícia.

IV - cessão fiduciária de quotas de fundo de investimento. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)



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

IX – Devolver os espaços adjutórios (camarins, halls de entrada e circulação, banheiros, pinturas, espelhos, armários e estantes) na forma que os receber.

XI – Fica o preponente responsável pela preparação, pintura, montagem e desmontagem, contratação de profissionais para os serviços necessários e devolução dos espaços solicitados, conforme as características e condições em que foi entregue para utilização.

Por conseguinte, se, conforme constatado pelo setor técnico da Secretaria de Cultura, a obrigação assumida de restituir o imóvel no estado em que recebido não foi cumprida, e tampouco o foi a obrigação de restaurar, a contento, os danos causados, diante da recusa do particular em superar o inadimplemento, pode o Poder Público valer-se da garantia prestada para ressarcir-se dos prejuízos sofridos, **sem necessidade de provocação ao Judiciário.**

É precisamente neste ponto que se revela a presença do regime jurídico administrativo aplicável aos atos administrativos.

Em virtude da relação jurídica de **direito público** a que se sujeita o particular por força da permissão de uso, a apuração do cumprimento ou não das obrigações livremente assumidas, bem como dos prejuízos causados ao imóvel, é realizada pela própria Administração Pública. E, se o particular não ressarcir o dano que vier a ser apurado, a garantia fornecida pode – e deve – ser utilizada para reparar o prejuízo. Tudo com dispensa de intervenção do Poder Judiciário porque o termo de permissão de uso reveste-se da nota da autoexecutoriedade, um dos atributos típicos do ato administrativo que explicitam o regime jurídico de direito público pelo qual é regido.

Sobre o tema do inadimplemento do termo de permissão e dos prejuízos daí decorrentes, porém, são necessárias ainda três observações.

Primeira: o inadimplemento das obrigações assumidas conduz, também, afora a questão da reparação do dano causado, a uma possível aplicação de penalidade, lembrando-se que as sanções aplicáveis foram textualmente previstas no item 12 do Termo de Permissão de Uso n. 20/2014 (“DAS PENALIDADES”).

Folha nº: 119 - Mat: 38.997-7
Processo: 150003159/2014
Rubrica: [assinatura]



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Segunda: tanto a aplicação de penalidade quanto a definição do prejuízo devem ser precedidos do devido processo legal, no qual se assegurem o contraditório e a ampla defesa ao permissionário. À falta de legislação específica que discipline o processo administrativo em casos que tais, deve ser utilizado o regramento da Lei Federal n. 9.784/99⁹, recepcionada no âmbito distrital pela Lei n. 2.834/2001¹⁰.

Terceira: na hipótese de a garantia não ser suficiente para cobrir a indenização devida e eventual penalidade pecuniária que vier a ser aplicada (uma e outra não se confundem e, por isso, podem cumular-se), e havendo recusa do permissionário em pagar o que exceder o valor da garantia, deverá esta Procuradoria ser comunicada do *quantum* em aberto para a adoção das providências judiciais a seu cargo.

A esta altura, em face das conclusões alcançadas ao longo deste opinativo, acredita-se que já seja possível responder às indagações formuladas pela Secretaria de Cultura em sua consulta.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, **e sem prejuízo da obrigatória leitura do inteiro teor do opinativo**, são estas as respostas sugeridas relativamente às indagações formuladas pela consulente:

- 1) É possível que seja refeito o serviço de reparos no local da Concha Acústica, pela empresa permissionária?

Sim. Na verdade, é dever do permissionário reparar. Não o fazendo, e observando-se o devido processo legal, deverá ser apurado o prejuízo causado e, eventualmente, aplicada sanção. A indenização e eventual multa deverão ser descontadas da garantia na hipótese de o particular recusar-se ao pagamento voluntário.

⁹ Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

¹⁰ Art. 1º Aplicam-se aos atos e processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



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

- 2) Em caso de resposta negativa ao item acima, é cabível o ajuizamento, pela d. PGDF, de ação reparatória em face da empresa que utilizou o espaço da Concha Acústica, pela não conformidade dos concertos realizados?

Somente deverá ser acionada a PGDF acaso a garantia não seja suficiente para cobrir os valores da indenização e de eventual multa.

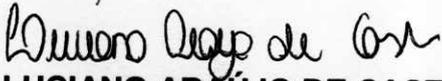
- 3) É possível a retenção da garantia prestada, para que seja satisfativo eventual pronunciamento judicial sobre a questão?

Prejudicada.

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Brasília, DF, 09 de março de 2015.


LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO
Procurador do Distrito Federal
Matrícula n. 174.849-1

Folha nº: 121 - Mat: 38.897-7

Processo: 150.003.159/2014

Rubrica: 



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



PROCESSO Nº: 150.003.159/2014
INTERESSADO: Carlos Martin Jimenez Barreiro
ASSUNTO: Termo Permissão

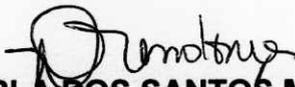
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº: 122
Processo nº: 150.003.159/2014
Rubrica: *Ilma* Matrícula: 431826

APROVO O PARECER Nº 0825/2015 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro.

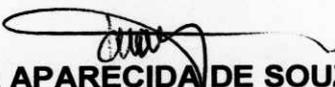
Em acréscimo às considerações lançadas no opinativo, mesmo considerando que a questão não se encontra contida no objeto da consulta, recomenda-se à Secretaria de Estado de Cultura, avaliar a viabilidade de imprimir um procedimento formal que assegure isonomia e impessoalidade no acesso às permissões de uso, sobretudo em datas festivas (como, por exemplo, *réveillon* e carnaval) nas quais possivelmente haverá pluralidade de interessados na ocupação do espaço público, e, portanto, potencial viabilidade de incremento na arrecadação do correspondente preço público.

Em 23 / 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 Cultura do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 24 / 09 / 2015.


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