

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.691, DE 2004

Acrescenta inciso ao art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispensando de licitação as autorizações e permissões de uso de pequenas áreas públicas, para os fins que especifica.

Autor: Deputado ILDEU ARAUJO

Relator: Deputado JOVAIR ARANTES

I - RELATÓRIO

Propõe o ilustre Autor do projeto de lei sob exame seja alterada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para acrescentar novo inciso a seu art. 24, de forma a facultar a dispensa de licitação para autorizações e permissões de uso de pequenas áreas públicas, quando destinadas às atividades comerciais e de prestação de serviços que menciona. Prevê, ademais, a regulamentação de cada autorização ou permissão da espécie por lei estadual, distrital ou municipal.

Nenhuma emenda foi apresentada no decurso do prazo regimental.

Cabe a esta Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público manifestar-se, na presente oportunidade, sobre o mérito da proposição.

II - VOTO DO RELATOR

A obrigação legal de licitar, no âmbito da administração pública, decorre do disposto no art. 37, XXI, da Constituição, ao determinar que *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”*. Constatase, de pronto, ser a licitação definida como condição prévia para a celebração de contratos pela administração pública. Tal determinação não afeta, contudo, a prática, pela administração, de atos unilaterais, vinculados ou discricionários, observadas suas competências legais.

De forma similar a própria Lei nº 8.666, de 1993, contém, na enunciação de seus princípios, clara assertiva quanto à vinculação de contratos à prévia realização de certame licitatório, inscrita em seu art. 2º nos seguintes termos:

“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.”

Observa-se não haver qualquer referência a autorização. Verifica-se adicionalmente, que as permissões estão sujeitas à exigência de licitação apenas “quando contratadas com terceiros”, entendido o contrato na acepção ampla que lhe dá o parágrafo único do dispositivo.

Postas essas preliminares, passa-se ao exame do mérito da proposição. Tem ela por foco as autorizações e permissões para uso de áreas públicas com vistas à instalação e ao funcionamento de atividades comerciais e de prestação de serviços de pequena monta. São contempladas no projeto as seguintes atividades: bancas de jornais e revistas, chaveiros, sapateiros, relojoeiros, floriculturas, costureiras, paneleiros, hortigranjeiros, quiosques e feiras diversas. Pretende o Autor incluir dispositivo na Lei nº 8.666, de 1993, para dispensar de licitação as autorizações e permissões de uso de bem público para aquelas atividades.

Ocorre, porém, que já não é necessário realizar licitação para que possa ser deferida autorização de uso privativo de parcela de bem público. Tal obrigação não figura na legislação federal vigente, face à ausência de natureza contratual que a faria exigível. Não há, assim, fundamento para editar norma legal com vista a dispensar licitação para que se autorize o uso de bem público para as finalidades destacadas no projeto sob parecer.

Não há divergência doutrinária quanto à natureza da autorização de uso: trata-se de ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade. A propósito da matéria, assim se manifesta a respeitada autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da Administração; precário, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser gratuita ou onerosa.”

A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente. Aliás, essa é uma das características que distingue a autorização da permissão e da concessão.

Do fato de tratar-se de utilização exercida no interesse particular do beneficiário decorrem importantes efeitos:

- 1. a autorização reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão;*
- 2. é outorgada, em geral, em caráter transitório;*
- 3. confere menores poderes e garantias ao usuário;*
- 4. dispensa licitação e autorização legislativa;*
- 5. não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade.”*

(Direito Administrativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ed. Atlas, São Paulo. 13ª edição, 2001, pp. 551-552.)

Também a permissão de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, sujeita porém à existência de interesse público. Nessas condições, tampouco há fundamento para que a permissão de uso de bem público esteja vinculada à prévia realização de certame licitatório.

É importante destacar que a permissão de uso de bem público, de natureza unilateral, não se confunde com a permissão para a exploração de serviço público, de natureza contratual, esta sim submetida à exigência de licitação, por força do art. 175 da Constituição.

Embora não seja objeto da proposição sob exame, a licitação não é dispensável para a concessão de uso de bem público. Ao contrário da natureza unilateral dos atos de autorização e de permissão de uso de bem público, a concessão caracteriza-se pela sua natureza contratual, o que a torna sujeita à exigência de licitação. Entretanto, a concessão é a via a ser adotada apenas quando a utilização a ser dada ao bem público exigir do concessionário elevados investimentos, que não seriam exequíveis sob a precariedade inerente à autorização e à permissão.

A distinção doutrinária entre a concessão, a permissão e a autorização para o uso privativo de bem público reflete-se nas leis locais. A Lei

Orgânica do Município de São Paulo, por exemplo, ao regular a matéria em seu art. 114, exige lei autorizativa e concorrência para a concessão de bens públicos, não impondo, com razão, tais requisitos para a permissão nem para a autorização.

Ante o exposto, não há motivo para a pretendida alteração da lei de licitações. Poderá apenas haver, se for o caso, necessidade de revisão de norma legal de nível estadual ou municipal que imponha exigência de licitação para a autorização ou permissão de uso de áreas públicas para as finalidades contempladas na proposição sob exame. Manifesto-me por conseguinte, pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.691, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOVAIR ARANTES
Relator