

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 facilita 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 inherente 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

2005_2830_Jovair Arantes_085