

## **PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO**

### **Autoria:**

Sidnei Di Bacco

Advogado

O consulente questiona se a outorga de permissão de uso de imóvel público a particular deverá ser precedida de procedimento licitatório e, em caso positivo, pergunta qual a modalidade a ser adotada. Junta cópia da Lei Municipal 2066/2003, que autoriza o poder executivo a ceder salas e prédios públicos para empresas que trabalham com serviços de raios x, radiodiagnóstico e radioterapia.

Cumpra, inicialmente, transcrever os dispositivos da Lei Orgânica Municipal que regem o assunto:

Art. 91. O Uso de Bens Municipais, por terceiros, só poderá ser feito mediante concessão, ou permissão a título precário e por tempo determinado, conforme o interesse público o exigir.

§ 3º. A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público será feita, a título precário, por ato unilateral do Prefeito, através de Decreto.

A redação da constituição municipal é um tanto confusa e, tecnicamente, não está correta quando utiliza a expressão "permissão a título precário e por tempo determinado" (art. 91, "caput"), porquanto a precariedade desse tipo de outorga é logicamente incompatível com qualquer fixação de prazo para a sua duração. Fica claro, entretanto, que o constituinte autorizou a chamada "permissão condicionada ou qualificada", combatida por alguns doutrinadores administrativistas, pois a estipulação de prazo certo para a outorga, que impede a sua revogação unilateral e a qualquer tempo pela administração, torna imprópria a utilização da permissão de uso e equipara-a ao instituto da concessão. [1]

Seja como for, o constituinte permitiu a adoção dessa espécie inadequada de permissão e a impropriedade fica ainda mais clara na redação da Lei Municipal 2066/2003, pois o seu art. 3º declara que "esta cessão de uso será de caráter precário e terá prazo de contrato".

Quanto à necessidade de licitação para a outorga da permissão de uso, a lei orgânica municipal parece dispensá-la, pois afirma que a outorga será feita "por ato unilateral do prefeito, através

de decreto" (§ 3º do art. 91), o mesmo ocorrendo com a Lei Municipal 2066/2003, ao exigir unicamente que as empresas interessadas na obtenção do benefício "deverão ser cadastradas na Secretaria Municipal de Saúde" (art. 2º). Todavia, de modo diverso, a doutrina especializada ensina que a permissão de uso de bem público "sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição)". [2]

Entendo que não é o caso de procedimento licitatório. A administração não pretende alienar o imóvel, o que, aí sim, exigiria licitação na modalidade concorrência (art. 87, inciso I, LOM; art. 17, inciso I, Lei 8666/1993). Tampouco deseja outorgar concessão de uso, que também atrairia a necessidade de concorrência (art. 91, § 1º, LOM). Igualmente, não busca contratar a prestação de serviços de empresas de raios x, radiodiagnóstico e radioterapia, o que, mais uma vez, demandaria licitação, cuja modalidade seria definida em função do preço máximo fixado para o objeto.

Entretanto, comungo parcialmente da lição doutrinária acima transcrita, no sentido de que, para evitar eventuais acusações de favoritismo, a administração deve oportunizar a participação de quaisquer empresas interessadas em obter a permissão de uso de imóveis públicos e dar-lhes o destino preceituado na Lei Municipal 2066/2003. Nesse sentido, a administração deve publicar edital (ou aviso) na imprensa oficial e tornar público o seu interesse em outorgar a permissão de uso de salas e prédios públicos a empresas que explorem atividades de raios x, radiodiagnóstico e radioterapia (art. 1º da Lei Municipal 2066/2003). O edital também deverá conter:

- a) exigência de que as empresas adotem a tabela da AMB para a cobrança dos serviços prestados (art. 3º da Lei Municipal 2066/2003);
- b) identificação dos imóveis a serem outorgados;
- c) critério para a distribuição dos imóveis (sorteio, maior preço, etc.);
- d) prazo da outorga (art. 3º da Lei Municipal 2066/2003);
- e) prazo de instalação;



f) relação de documentos a serem apresentados pelas empresas (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e previdenciária, etc., nos termos do art. 27 e ss. da Lei 8666/1993);

g) outras condições (preço mínimo, equipamentos a serem instalados, serviços a serem prestados, reformas, adequação de prédios, etc.).

As empresas que atenderem ao aviso deverão ser cadastradas pela secretaria municipal de saúde (art. 2º da Lei Municipal 2066/2003), que, então, aferirá a habilitação e a qualificação das mesmas e, posteriormente, promoverá a distribuição dos imóveis disponíveis, consoante o critério fixado no edital de chamamento.

Algumas recomendações devem ser ditas em relação aos critérios para a seleção das prestadoras de serviços e a distribuição dos imóveis. Não se recomenda a utilização da "outorga na conformidade de ordem de inscrição", conforme sugere o administrativista antes citado, porque, a par do transtorno incomum causado (eventual formação de fila de inscrição na porta da prefeitura), tal opção não permite a comparação, julgamento e apreciação das melhores propostas. A utilização do sorteio é viável, porque cada interessado será contemplado na medida da sua sorte, sem interferências subjetivas, entretanto, incide no mesmo problema anterior, qual seja, não faculta análises de ordem objetiva e escolha da melhor alternativa para a administração. O critério mais adequado, parece, é a utilização de expediente similar ao procedimento licitatório na modalidade pregão (Lei 10520/2002), qual seja, a administração estabelece o preço mínimo para cada imóvel e as empresas fazem lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor com base no maior preço oferecido. Encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação da empresa que apresentou a melhor proposta. Na hipótese de haver apenas uma empresa participante, desde que habilitada, tal processo é obviamente desnecessário, até porque a licitação é inexigível se não existe possibilidade de competição (art. 25, "caput", da Lei 8666/1993).

Uma última palavra: ainda que a permissão de uso, ora sob comento, confunda-se com a "concessão de uso", face à previsão de prazo certo para a outorga, tal circunstância não atrai a necessidade de licitação na modalidade concorrência (art. 91, § 1º,



LOM), porquanto o constituinte municipal a dispensou “quando houver relevante interesse público, devidamente justificado” (art. 88, § 1º, “in fine”), onde parece incluir-se o caso ora analisado. Ademais, embora inexistente a licitação, a administração não escolherá de forma livre e discricionária os beneficiários, face à publicidade que será dada ao processo, facultando a participação de quaisquer interessados, e em razão da instauração de procedimento de seleção similar ao previsto para o leilão, com fases de habilitação e de apresentação de propostas, o que resultará na triagem das empresas mais capacitadas a oferecer os serviços aspirados pelo município.

Destarte, opina-se pela desnecessidade da realização de licitação para a outorga de permissão de uso de salas e prédios públicos para empresas que operam com serviços de raios x, radiodiagnóstico e radioterapia, todavia, sugere-se que a administração publique edital (ou aviso) na imprensa oficial e convoque os eventuais interessados, instalando, a seguir, procedimento similar ao pregão para a escolha das melhores propostas e a repartição dos imóveis, com base no maior preço oferecido.

#### **NOTAS:**

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 680/692.

[2] Idem, p. 784.