

**PERMISSÃO DE USO E O DEVER DE LICITAR: O USO DE IMÓVEIS
PÚBLICOS PARA MORADIA DE SERVIDORES**

Tese apresentada ao XLIX Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal

PERMISSÃO DE USO E O DEVER DE LICITAR: O USO DE IMÓVEIS PÚBLICOS PARA MORADIA DE SERVIDORES

RESUMO: Na gestão do patrimônio imobiliário, é questão frequente na realidade de diversos entes da federação a destinação de imóveis públicos para a moradia de servidores. Via de regra, tem-se situações fáticas que demandam essa providência por parte dos entes públicos ou mesmo atividades desempenhadas que guardem sinergia com a moradia no local. Por evidente, o uso desses imóveis demanda formalização jurídica, o que, defende-se, há de ocorrer por meio de permissão de uso. Discute-se, então, a natureza desse ajuste e o dever de licitar, concluindo-se por dois caminhos possíveis para que a finalidade pública desses imóveis seja atendida, preservando-se também o bom cumprimento da função pública pelos servidores ocupantes.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O conceito de permissão de uso de bem público e o dever de licitar. 3. Contratação direta por inexigibilidade de licitação. 4. Uma outra abordagem: natureza não contratual do ajuste. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Na realidade do serviço público, são comuns as situações, muitas delas já consolidadas no tempo, de utilização de imóveis públicos para moradia de servidores cujas atividades guardem sinergia com a residência no local. Há também casos em que a Administração tem por objetivo incentivar o trabalho em empreendimentos públicos afastados das áreas de maior densidade populacional, e, para tanto, oferece moradia no local aos que se proponham a lá trabalhar. Ainda, situações de deslocamentos frequentes de servidores, que não poderiam, sem alto custo, se estabelecer e restabelecer em lugares, muitas vezes, distantes. É certo, no entanto, que quando características específicas do trabalho favoreçam a circunstância de moradia no local ou próxima dele, não se estará a pensar em benefício pessoal para o servidor público, mas na oferta de moradia como meio de viabilizar o atendimento à finalidade pública.

Por evidente, a ocupação desses imóveis demanda formalização. No âmbito da União, a legislação federal prevê o instituto da locação de direito público, que, ao ver da Advocacia Geral da União, pode ser utilizada para a destinação de imóveis a servidores no interesse do serviço, por meio dos arts. 86 a 91 do Decreto-Lei nº 9.760/1946.¹ Há ainda a regência específica para o uso de imóveis funcionais no Distrito Federal no Decreto nº 980/93, estes por meio de permissão de uso, em caráter precário e por prazo indeterminado.

Por sua vez, no Estado do Rio de Janeiro, o instituto eleito pela legislação para este fim é a permissão de uso. A Lei Complementar nº 08, de 25 de outubro de 1977, norma que regulamenta o regime jurídico dos bens imóveis do Estado do Rio de Janeiro, estabelece, nos dispositivos elencados na Seção II do Capítulo IV (abaixo transcritos), o regramento para a utilização de bem imóvel estadual por servidor público, determinando que sua utilização será efetuada sob o regime de permissão de uso, previamente concedida pelo Chefe do Poder Executivo, e será objeto de remuneração, cobrada sob a forma de desconto em folha.

Art. 30 - A utilização, obrigatória ou não, de imóvel do Estado, por servidor estadual, será efetuada no que couber, sob o regime de permissão de uso, previamente concedida pelo Governador, e será objeto de remuneração, cobrada sob a forma de desconto em folha, nunca inferior a 10¢ (dez por cento) nem superior a 20% (vinte por cento), do vencimento ou salário.

Parágrafo único - O desconto em folha previsto neste artigo não será computado para efeito de qualquer limite de consignações.

Art. 31 - O servidor, que em caráter obrigatório residir em imóvel do Estado, será responsável pela sua guarda e conservação, ficando vedada utilização diversa daquela prevista no ato de permissão de uso.

Art. 32 - O servidor, que der ao imóvel por ele utilizado destino diverso daquele previsto no ato de entrega, responderá por falta disciplinar grave, na via administrativa, independentemente das sanções civis e penas.

Cabe, assim, compreender a noção de permissão de uso de bem público e as consequências jurídicas da conceituação no uso de imóveis públicos para moradia de servidores.

¹ PARECER n. 00307/2022/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU.

2. O conceito de permissão de uso de bem público e o dever de licitar

A permissão de uso é usualmente conceituada como um ato administrativo, discricionário e precário, por meio do qual a Administração Pública consente com a utilização privativa de determinado bem público por particular.

Nessa perspectiva, através da permissão de uso, o particular permissionário teria a prerrogativa de usar o espaço físico de um determinado bem público, em caráter privativo, com ou sem remuneração. Sobre o tema, colhem-se as lições de Hely Lopes Meirelles²:

Permissão de uso: permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dados sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.”

Diante de tal conceito, sustentou-se tradicionalmente a compreensão de que a permissão de uso teria a natureza jurídica de ato administrativo. Desta forma, a permissão poderia, diferentemente dos contratos administrativos, ser revogada a qualquer tempo, sem direito à indenização pelo particular, em virtude do seu caráter unilateral e precário. Nesse sentido, confirmam-se as lições do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

"O regime permissional, menos rígido, tem sido caracterizado na doutrina tradicional como vínculo produzido por simples manifestação de vontade unilateral da Administração, através de um ato administrativo, discricionário e precário, que seria, por isso revogável a qualquer tempo."³

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Ed. Editora Malheiros, p. 644.

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo – Rio de Janeiro: Editora Forense. 12ª ed. 2001. p. 264.

A permissão, portanto, para essa vertente, teria natureza jurídica distinta da concessão de uso⁴, esta sim dotada de caráter contratual e de maior estabilidade, não sendo passível de revogação unilateral pela Administração Pública, sob pena de ser devida indenização ao particular concessionário.

Contudo, sem a pretensão de esgotar a análise desses institutos jurídicos, cumpre ressaltar que não há uniformidade doutrinária ou legislativa quanto aos instrumentos de outorga de uso privativo de bens públicos. Dessa forma, a caracterização do instrumento adequado e de seus contornos jurídicos específicos deverá ser feita face à legislação de cada Ente Federativo, e, ainda mais importante: de acordo com a vocação do bem público em questão e as possibilidades para sua melhor exploração.

Nessa perspectiva, Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁵ destaca que “(..) cada ente federativo possui competência legislativa para estabelecer as formas de gestão dos seus respectivos bens, não havendo uniformidade nas expressões utilizadas. No caso de lacuna normativa, os próprios instrumentos jurídicos devem conter as condições para utilização privativa dos bens públicos”.

Quanto ao ponto, cumpre destacar que os instrumentos jurídicos para outorga do uso privativo de bens públicos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, são disciplinados pela Lei Complementar 08/1977, a qual “dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado”. Especificamente em relação ao instituto da permissão de uso, objeto deste trabalho, ressalte-se que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro editou o Enunciado nº 13, com a seguinte redação:

Enunciado n.º 13 - PGE: Permissão de uso de bem público

A permissão de uso de bem público é, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, equiparada aos contratos administrativos e, portanto, deve ser precedida, em regra, de prévio procedimento licitatório, preferencialmente pregão eletrônico, a fim de que sejam atendidos os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da economicidade. (grifos nossos)

Destarte, com base na legislação estadual e na compreensão da PGE-RJ, a permissão de uso veio a ser contratualizada no Estado do Rio de Janeiro, de forma a ser dotada de maior estabilidade e segurança jurídica.

⁴ Nesse sentido: “Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 883-887)

⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 638

Ressalte-se que as permissões de uso de caráter contratual não são novidade na doutrina administrativista, a qual já apontava, em algumas situações, a possibilidade de que a permissão de uso viesse a ser qualificada ou condicionada, passando a ostentar natureza contratual, e não mais de ato administrativo. Confira-se, a título exemplificativo, as lições de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶:

A permissão de uso também pode ser considerada condicionada ou qualificada quando a Administração Pública estabelecer prazos e/ou condições para o uso privativo do bem público.

(...)

Em relação à permissão condicionada ou qualificada, cujo conteúdo foi contratualizado, a edição da permissão depende de licitação prévia (art. 2.º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993), salvo as exceções legais, e a revogabilidade prematura impõe o dever de indenizar o permissionário, com fundamento nos princípios da boa-fé e da confiança legítima.

Dessa forma, a natureza jurídica que se dê à permissão de uso possui repercussão direta na conclusão quanto à necessidade ou não de prévio procedimento licitatório. Isso porque, a se entender pela natureza de ato administrativo unilateral e precário, a permissão de uso sabidamente não precisaria ser previamente licitada, uma vez que tanto a redação do artigo 37, XXI,⁷ da CRFB quanto o artigo 2º da Lei nº 8.666/93⁸ fazem referência apenas a “contratações”.

Todavia, independentemente do caráter contratual ou não que se dê ao instituto, a promoção de procedimento licitatório nos casos de permissão de uso para moradia de servidores, nos moldes previstos pela legislação geral, levaria à possibilidade de frustração da vocação do imóvel para a promoção da boa prestação do serviço público. Faz-se necessária, assim, construção jurídica que viabilize a gestão do patrimônio imobiliário de maneira a promover a finalidade pública em situações tais, com a destinação dos imóveis a servidores sem que se viole a regra constitucional da licitação.

⁶ Ibid., p. 641.

⁷ CRFB, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão **contratados** mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

⁸ Lei nº 8.666/93, 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. (grifo nosso)

Serão apresentadas duas construções a possibilitar a ocupação de imóveis públicos por servidores nesse contexto. A primeira delas, pela inexigibilidade de licitação, a partir das Leis 8.666/93 e 14.133/21. A segunda delas, no sentido de que a permissão, nesses casos, não terá caráter contratual, e, portanto, também por essa via, não dependerá de prévio procedimento licitatório, em virtude da própria inaplicabilidade da Lei Geral de Licitações a tais situações, o que também será enfrentado a partir da compreensão acerca da nova redação do artigo 2º, IV da Lei nº 14.133/21.⁹

Como visto, a adoção da noção de permissão como ajuste de natureza contratual é entendimento institucional da PGE-RJ quanto à legislação fluminense, além da posição de parte relevante da doutrina,¹⁰ estando ambas as teses adequadas a tal compreensão. A segunda tese pode ser vista como uma exceção que confirma a regra, e, além disso, também pode socorrer o aplicador do direito em entes nos quais o entendimento pela natureza contratual da permissão de uso não encontre eco na legislação local e na praxe administrativa.

3. Contratação direta por inexigibilidade de licitação

Em um primeiro enfoque, toma-se como premissa a natureza contratual da permissão de uso. Em sendo contrato administrativo, a regra será a licitação, por imperativo constitucional. Ainda assim, tratando-se de imóvel ocupado por servidor, a possibilidade de que seja firmada permissão de uso sem licitação é contemplada pelo já mencionado Enunciado nº 13 da PGE/RJ, assim como o é pela legislação de regência. Tal compreensão, no que se refere às permissões, já foi abordada em diversos pareceres no âmbito da PGE/RJ.¹¹ Como é basilar, as hipóteses de contratação direta estão previstas nas leis 14.133/21 e 8.666/93 sob as formas de dispensas e inexigibilidades. Aplicá-las é confirmar a natureza contratual da permissão de uso. Nesse sentido, o art. 2º, IV, da Nova Lei de Licitações prevê que a referida lei se aplica à “concessão e permissão de uso de bens públicos”.

A Lei Complementar Estadual nº 08/1977, em seus arts. 30 a 32, prevê diferenciação do regime jurídico da permissão de uso celebrada com servidor daquela celebrada com terceiros. O

⁹ Lei nº 14.133/21, Art. 2º Esta Lei aplica-se a: (...) IV - concessão e permissão de uso de bens públicos.

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 291.

¹¹ Pareceres PGE/PG-06/FSM nº 02/2022, PGE/PG-06/FSM nº 01/2018, AJUPLAG/SEFAZ/CFTF nº 10/2017, entre outros.

regramento para a utilização de bem imóvel estadual por servidor público traz especificidades: sua utilização será efetuada sob o regime de permissão de uso, previamente concedida pelo Chefe do Poder Executivo, e será objeto de remuneração, cobrada sob a forma de desconto em folha.

Tratando-se de hipóteses nas quais a vocação do imóvel se correlaciona com a sua utilização por servidor, somente a sua ocupação por agente público levaria à melhor destinação do bem e o melhor desempenho da função pública. Exemplo mais corriqueiro é o de uso de espaços dentro de escolas por zelador, que lá reside, não raro, com sua família.

Mais do que um direito, a efetiva moradia em imóveis tais, quando permitida a servidor, torna-se dever funcional seu, não se podendo dar destinação outra ao bem, como dispõe o art. 32 da Lei Complementar nº 08/1977, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 32 - O servidor, que der ao imóvel por ele utilizado destino diverso daquele previsto no ato de entrega, responderá por falta disciplinar grave, na via administrativa, independentemente das sanções civis e penas.

Portanto, parece evidente que não seria possível a realização de certame nos moldes dos procedimentos licitatórios previstos pelas leis gerais. Afinal, se somente servidores em uma peculiar circunstância poderão realizar a finalidade pública do bem, é inviável a competição. Atrai-se a disciplina da contratação direta por inexigibilidade, prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93 e no art. 74 da Lei nº 14.133/21.

Ainda que a legislação do ente preveja a não realização de licitação, esta deve ser interpretada como hipótese de inexigibilidade, nos termos ora sustentados. A União prevê, em seu Decreto-Lei nº 9.760/46, art. 92, parágrafo único, a escolha de locatário entre servidores sem concorrência, o que é entendido pela AGU como dispensa de licitação.¹² Todavia, dispensa e inexigibilidade são ontologicamente diferentes.¹³ Aqui não há viabilidade de competição, como apontado, e é exatamente essa a característica distintiva de uma hipótese de inexigibilidade.

Ademais, como é sabido, a jurisprudência majoritária é contrária à possibilidade de os entes da federação, na formulação de suas leis de licitações, preverem novas hipóteses

¹² PARECER n. 00307/2022/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU.

¹³ GARCIA, Flávio Amaral. *Op. cit.* p. 326.

de dispensa.¹⁴ Apesar de discutível, o STF entende que essas seriam ínsitas às normas gerais do art. 22, XXVII, da CRFB, de competência privativa da União. Reforce-se, o afastamento da licitação por eventual lei local consistirá em concretização do conceito de inexigibilidade pelo legislador, não conduzindo a inconstitucionalidade qualquer, sobretudo pela constatação de que o rol de situações de inexigibilidade previstos na lei geral é meramente exemplificativo¹⁵.

Não há por que se presumir, todavia, que não haveria a possibilidade de concorrência entre os próprios servidores, que eventualmente podem se interessar pela residência nos imóveis em maior número do que estes possam comportar. Far-se-á necessária, então, a adoção de procedimento público e impessoal para a oferta do espaço aos possíveis interessados que reúnam as qualidades necessárias à moradia no local – *e. g.*, o exercício de função pública afeta ao serviço de vigilância de um prédio público. Não faria sentido que servidor outro, ainda que hierarquicamente superior, viesse a ser o morador. Mas é plenamente possível que mais de um seja funcionalmente elegível e que se possa, dentre os candidatos, escolher o mais apto.

¹⁴ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento. (STF - ADI 4658, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

¹⁵ Diferentemente das hipóteses de dispensa de licitação, cujo rol previsto em lei é de natureza taxativa, as situações elencadas pela lei geral como possíveis para a caracterização de uma inexigibilidade são meramente exemplificativas. Isso porque, como se sabe, a inexigibilidade de licitação pode se verificar a partir de uma miríade de situações concretas, para as quais o legislador se mostra incapaz de antever de forma exaustiva. Reforça tal compreensão, por exemplo, o entendimento de que o credenciamento, mesmo antes de sua positivação na Lei 14.133/21, já poderia ser interpretado como uma hipótese de inexigibilidade de licitação, decorrente do próprio **caput** do artigo 25 da Lei nº 8.666/93. Assim, mostra-se desinfluyente a previsão legal expressa da hipótese de licitação inexigível, de modo que eventual lei local que assim o faça não viola a competência privativa da União para a edição de normas gerais de licitação e contratação, mas apenas reforça e elucida uma situação fática que já consubstanciaria uma inexigibilidade, seja pela falta de interessados (inexigibilidade absoluta), seja pela impossibilidade de se estabelecerem critérios objetivos de competição no caso concreto (inexigibilidade relativa).

Ao final desse procedimento, adotadas as devidas formalidades para contratação direta, se poderá celebrar a permissão de uso, considerando-se devidamente preservados os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CRFB) e a regra da licitação (art. 37, XXI, da CRFB).

Não é demais apontar, traga ou não a legislação de regência disposições semelhantes à fluminense, se a conclusão pela inviabilidade de competição traz como premissa o uso do imóvel no interesse do serviço, o contrato de permissão deve trazer também disposições que preservem esse intuito. Nessa linha, a Lei Complementar Estadual nº 08/1977 prevê (i) dever de preservação do imóvel; (ii) possibilidade de desapossamento administrativo ao final do contrato; (iii) hipóteses de cessação do vínculo contratual associadas ao fim da necessidade do serviço¹⁶; (iv) prazo de 90 dias para desocupação por parte da família do servidor, caso este venha a falecer.

4. Uma outra abordagem: natureza não contratual do ajuste

Conforme já apontado em tópico anterior, a Lei nº 14.133/21 traz em seu artigo 2º uma redação genérica, dispondo que “Art. 2º Esta Lei aplica-se a: IV - concessão e permissão de uso de bens públicos”. Ainda que considerado tal dispositivo, bem como a natureza contratual, via de regra, da permissão de uso, é possível propor uma abordagem que excepcione essa natureza nos casos de imóveis permitidos a servidores no interesse do serviço. Referida perspectiva, igualmente válida, se revela especialmente útil em entes nos quais prevaleça, em sede legal ou por entendimento administrativo, a natureza de ato administrativo da permissão de uso.

Em qualquer caso, a referência à natureza contratual e à aplicabilidade da Lei 14.133/21 não pode ser interpretada em termos absolutos, sobretudo se considerarmos a instrumentalidade do processo licitatório e a competência de cada ente federativo para legislar sobre questões específicas em licitações e contratos, bem como sobre o regime jurídico dos bens públicos de sua titularidade, já prestigiada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na ADI 927.

¹⁶ Nessas hipóteses, mesmo em ajustes de natureza contratual, entende-se possível a previsão de ausência de direito à indenização, diante da peculiaridade da natureza da vinculação ao imóvel.

Nessa linha, de acordo com Marçal Justen Filho “a referência à permissão de uso de bem público deve ser interpretada em termos. A permissão de uso configura um ato unilateral, destituído de cunho contratual e que comporta revogação a qualquer tempo, em virtude de sua natureza precária.”¹⁷

Destarte, ainda que se entenda que a permissão de uso possa ser contratualizada – seja na hipótese da permissão qualificada ou se o ente federativo assim estabelecer, como ocorre no Rio de Janeiro –, não se pode perder de vista que esta não é a regra em todos os entes da federação e, se verificada a ausência de elemento econômico ou de caráter contratual na utilização de bem público em concreto, não será necessário o procedimento licitatório formal.

Isso porque, repise-se, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, associa a regra licitatória a um elemento contratual, ao prever que “as obras, serviços, compras e alienações serão *contratados* mediante processo de licitação pública”.

Diante dessa perspectiva, compreende-se que, nas permissões de uso destinadas à moradia de servidores públicos, o interesse que pauta a utilização do bem público não possui um viés econômico ou contratual. Em verdade, a permissão em caráter precário, por ato administrativo, parece se coadunar com esse tipo de uso do imóvel. Trata-se de utilização em caráter eminentemente funcional, tendo como fundamento central o desempenho da função pública atrelada à utilização do imóvel. Quando contratualizada, a permissão precisará prever a possibilidade de denúncia por parte do ente público se cessadas as razões do serviço para o uso do imóvel. Quando ato precário, bastará a verificação do implemento dessa mudança fática para que o administrador público retome o imóvel.

Nesse sentido, ressalte-se que, no âmbito federal, o Decreto nº 980/1993 listou um rol de situações¹⁸ que ensejam a cessação da permissão de uso de imóvel residencial pelo seu ocupante

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

¹⁸ Decreto nº 980/1993, Art. 16. Cessa de pleno direito a permissão de uso de imóvel residencial, quando o seu ocupante:

- I - for exonerado ou dispensado do cargo em comissão ou da função de confiança que o habilitou ao uso do imóvel, observado o disposto no § 1º;
- II - for exonerado ou demitido do serviço público;
- III - entrar em licença para tratar de interesses particulares;
- IV - for movimentado ou transferido para outra Unidade da Federação;
- V - aposentar-se;
- VI - falecer;
- VII - tornar-se proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal, como também seu cônjuge, companheira ou companheiro amparados por lei;
- VIII - não ocupar o imóvel no prazo de trinta dias, contados da concessão da permissão de uso;
- IX - transferir total ou parcialmente os direitos de uso do imóvel a terceiros, a título oneroso ou gratuito;
- X - atrasar por prazo superior a três meses o pagamento dos encargos relativos ao uso do imóvel.

servidor, dentre as quais destaca-se a aposentadoria, a exoneração e a demissão do servidor. Assim, atrela-se a ocupação do imóvel à situação funcional do servidor, o que denota a ausência de elemento econômico na referida permissão de uso, e, portanto, de caráter contratual.

De mais a mais, ainda que uma interpretação açodada do artigo 2º da Lei nº 14.133/21 levasse a crer que toda e qualquer permissão de uso deveria ser previamente licitada, impõe-se considerar que tal interpretação iria de encontro aos limites da competência normativa conferida à União para legislar sobre licitações e contratos.

Quanto ao ponto, ressalte-se que, conforme se depreende da leitura do inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, a competência da União circunscreve-se à edição de "*normas gerais* de licitação e contratação", de modo que é evidente que tal disciplina não pode se imiscuir em questões específicas dos Estados e Municípios, sobretudo em relação à gestão e disciplina de bens de sua titularidade. Sobre o tema, confira-se:

"Naquilo que o legislador federal ultrapassou o limite constitucional de norma geral ao editar a Lei nº 14.133/2021, invadindo a competência dos demais entes federativos e se intrometendo em questões de organização e funcionamento administrativo, a competência para a edição de atos normativos (primários e secundários; leis e regulamentos) dos demais entes da federação estará preservada, podendo editar seus próprios diplomas normativos."¹⁹

Especificamente em relação ao tema da gestão de bens públicos, convém lembrar que, na ADI 927 MC/RS, o STF concedeu interpretação conforme à Constituição ao art. 17, I, "b" e "c", II, "b", bem como ao seu § 1º, todos da Lei nº 8.666/93, para esclarecer que as referidas previsões teriam aplicação apenas no âmbito da União, por não consistirem em normas gerais de licitação e contratação, sendo incabível a sua obrigatoriedade de disciplina aos Estados e Municípios. Confira-se a ementa do julgado:

"Constitucional. Licitação. Contratação administrativa. Lei 8.666, de 21.06.1993. I — Interpretação conforme dada ao art. 17, I, 'b' (doação de bem imóvel) e art. 17, II, 'b' (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da

¹⁹ PEDRA, Anderson. IN Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Coord. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana). Belo Horizonte: Fórum, 2022. P.49. No mesmo sentido: GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 295.

União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, 'c' e § 1.º do art. 17. Vencido o relator, nesta parte. II — Cautelar deferida, em parte" (STF, Tribunal Pleno, ADI 927 MC/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11.11.1994, p. 30635)

Por todo o exposto, diante da compreensão quanto à natureza não contratual e econômica do ajuste, bem como a partir da correta interpretação do artigo 2º da Lei nº 14.133/21, seria possível concluir, igualmente, pela inaplicabilidade da Lei Geral de Licitações à hipótese de residência de servidores em imóveis públicos, o que também levaria à conclusão pela não obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório.

5. Conclusão

A caracterização das permissões de uso como atos ou contratos tem muito que ver com a legislação aplicada em cada caso. Há conceitos no direito administrativo que, embora a doutrina tradicional tenha se esforçado para desenhar, estarão sempre submetidos às caracterizações legais e de outras fontes do direito, como até mesmo os costumes e a jurisprudência administrativa. Qual fonte doutrinária poderá desdizer a praxe de um ente da federação que, por anos, tratou permissão como contrato ou como ato, se respeitadas as disciplinas jurídicas de cada natureza?

Não à toa, Carlos Ari Sundfeld sustenta que entender o direito administrativo “é entender o modo de pensar e agir dos profissionais que a ele se dedicam. (...) Por isso, é para eles – para suas ideias, sua linguagem, suas estratégias, seus argumentos – que devemos olhar, muito mais do que para sistemas conceituais abstratos construídos pelos cientistas do Direito”.²⁰ Assim, no presente estudo, buscou-se oferecer ao aplicador do Direito dois caminhos igualmente lícitos a partir das compreensões vigentes a respeito da natureza da permissão de uso de bem imóvel para residência de servidor, que, em qualquer caso, não se coadunaria com a realização de licitação.

A primeira das saídas é, dentro de uma caracterização da permissão como contrato, a inexigibilidade de licitação e a formatação do contrato administrativo de modo a abarcar as peculiaridades dessa relação. A segunda alternativa é aplicável aos contextos em que se considere a permissão, em geral, ato ou contrato, pois é possível considerar que a ausência de conteúdo econômico e a utilização do imóvel para fins exclusivamente funcionais levaria a se retirar o caráter

²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 44.

contratual desse tipo específico de permissão de uso. Sem contrato administrativo, não há dever de licitar e há uma maior margem para criação de um regime adequado às necessidades do serviço, inclusive com a possibilidade de alterações razoáveis no curso da relação que não se submetem a maiores amarras.

Por uma ou por outra via, a conclusão será a mesma: a desnecessidade de procedimento licitatório. E, nos dois caminhos, é certo, havendo uma pluralidade de interessados, será o caso de promover procedimento público e impessoal para a seleção do morador. Também em qualquer caso, a regulamentação prévia a respeito dessa modalidade de uso do bem público – tão comum e longa – se afigura recomendável, mais uma vez no afã de preservar a adoção de critérios isonômicos tanto para a seleção dos residentes quanto para a gestão eficiente desses bens. Caberá ao intérprete eleger a solução mais consentânea com a legislação local e o contexto em que inserido.

6. Referências bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: Casos e Polêmicas. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo – Rio de Janeiro: Editora Forense. 12ª ed. 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8 ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020.

PEDRA, Anderson. IN Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Coord. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. São Paulo: Malheiros, 2017.