



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

## Entendimento Firmado – Licitações e Contratos

*Clique na norma para seguir o link.*

### [DECISÃO Nº 121/2003](#)

PERMISSÃO DE USO. PERMISSÃO DE  
USO NÃO QUALIFICADA. CONCESSÃO  
DE USO. AUTORIZAÇÃO DE USO.<sup>1</sup>

(...) 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](#) de uso, segundo o conceito doutrinário tradicional, consistente em ato administrativo, não abrangido pela [Lei nº 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 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 este 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

---

<sup>1</sup> A ementa não consta da decisão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### Entendimento Firmado – Licitações e Contratos

*Clique na norma para seguir o link.*

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;

#### 2) Concessão de direito real de uso:

2.1) a licitação na modalidade concorrência se impõe para a concessão de direito real de uso, sendo dispensada para o trespasse de bem para outro órgão ou entidade da Administração Pública (arts. 17, § 2º, e 23, § 3º, da Lei nº 8666/93);

2.2) diferentemente das concessões, permissões e autorizações de uso em que a lei autorizadora pode ser genérica, no caso da concessão de direito real de uso a autorização legislativa deve ser específica (caso a caso), indicando o bem cuja posse será transferida e os limites a serem observados na outorga do uso;

2.3) a manifestação prévia do Poder Legislativo para alienação e concessão de direito real de uso não se estende aos bens das empresas públicas e das sociedades de economia mista, cujo órgão soberano é a assembléia-geral;

2.4) em casos específicos como o da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), detentora do domínio dos imóveis a serem alienados ou gravados com ônus real, aplica-se a regra destinada às empresas públicas no sentido de não ser necessária a autorização legislativa, impondo-se a necessidade de lei autorizadora, no entanto, quando a Terracap estiver atuando apenas como intermediária na operação de alienação ou concessão de direito real de uso;

2.5) nos termos do [Decreto-Lei nº 271](#), de 28.02.67, a concessão de direito real de uso só se aplica a imóveis urbanos, e seu instrumento deve ser inscrito no Registro Imobiliário competente;

#### 3) Cessão de uso:

3.1) diante da competência privativa do Distrito Federal para dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos (art. 15, inciso V, da LODF), não se aplicam a esta Unidade da Federação os termos do [Decreto-Lei nº 9760/46](#)8057 e alterações posteriores (que dispõem sobre os imóveis da União), particularmente no que diz respeito às cessões de uso;

3.2) enquanto o legislador local não regulamentar a utilização do instituto da cessão de uso no âmbito do Distrito Federal, permanece viável o entendimento manifestado pelo Tribunal em várias decisões, tendo por base a doutrina de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a cessão de uso é a forma mais adequada para se processar o trespasse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, não se aplicando à transferência de bens para particulares ([Decisão nº 8057/96](#), proferida na Sessão Ordinária nº 3193, de 05.09.96, Processo nº 5672/95);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

### Entendimento Firmado – Licitações e Contratos

*Clique na norma para seguir o link.*

- 3.3) a necessidade de licitação na cessão de uso entre repartições públicas é afastada;
- 3.4) é necessária autorização legislativa, que pode ser genérica, para a transferência do uso de bens do Distrito Federal para órgãos e entidades de outras esferas da Administração Pública, sendo afastada tal necessidade quando a cessão de uso se der entre órgãos de uma mesma esfera;
- 4) Dispensa de licitação por lei local:
- 4.1) a dispensa de licitação por lei do Distrito Federal para, entre outras finalidades, possibilitar a outorga de uso de bens distritais a terceiros é inconstitucional, pois não cabe à lei estadual ampliar os casos de dispensa de licitação, nos termos dos arts. 37, XXI, e 22, XXVII, da Constituição Federal;
- 5) Transferência, prorrogação, renovação e limitação dos instrumentos de outorga de uso de bens públicos:
- 5.1) os instrumentos de concessão administrativa, permissão e autorização de uso não admitem transferência a terceiros, pois são celebrados "intuitu personae", ou seja, têm em vista a pessoa com quem são celebrados (caráter pessoal);
- 5.2) é possível a prorrogação dos contratos de concessão e permissão qualificada de uso, desde que prevista no edital e no ajuste original;
- 5.3) por representar a celebração de um novo contrato, sujeito à prévia licitação, a renovação dos contratos de outorga de uso de bens públicos não é admissível;
- 5.4) aos instrumentos de outorga de uso de bens públicos não se aplicam as limitações de prazo a que se refere o art. 57 da Lei nº 8666/93, por não envolverem créditos orçamentários e nem acarretarem, de regra, dever de a Administração desembolsar recursos;
- 6) Assentamento de famílias de baixa renda:
- 6.1) excetuam-se das orientações anteriores a outorga do uso de bens públicos por particulares para fins de assentamento de famílias de baixa renda, nos termos dos artigos 4º, § 2º, e 48, da [Lei nº 10.257/01](#) (Estatuto da Cidade); (...).