



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER Nº 1791 – 5.12/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU

PROCESSO Nº 04905.005426/2013-40

INTERESSADA: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

ASSUNTO: Consulta. Permissão de uso. Art. 22 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

I – Processo remetido pela SPU para a análise e manifestação jurídica acerca de diversos questionamentos relacionados à outorga da permissão de uso prevista no art. 22 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

II – Considerações prévias sobre o instituto. Tentativa de definição dos lindes do conceito de “evento”.

III – Resposta aos questionamentos a partir das premissas firmadas. Peculiaridades.

IV – Pela devolução dos autos à SPU para conhecimento e providências. Pelo envio deste parecer à CJU/TO para ciência e medidas que entender pertinentes.

1. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio do Memorando nº 2084/DECAP/SPU/MP (fls. 1/8), apresenta diversos questionamentos sobre a outorga da permissão de uso prevista no art. 22 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

2. Afirma haver dúvida quanto à possibilidade de outorga de permissão de uso para fins comerciais e a necessidade de licitação. Pondera ser viável a utilização da permissão de uso nessas situações, desde que sejam observadas as finalidades previstas em lei. Questiona, ainda, o tratamento a ser dado aos casos em que haja exploração econômica indireta, como receitas de publicidade. Traz considerações quanto ao tratamento a ser dado aos ambulantes e, por fim, consulta-nos sobre a forma de pagamento nas permissões onerosas.

3. É a relatório. Passamos a opinar.

4. A SPU formula os seguintes questionamentos (fl. 8):

“a) Seria possível o instrumento da Permissão de uso com finalidade prevista no art. 22 da Lei nº 9636/98 seguida de exploração comercial/econômica das praias?
a.1) Em caso negativo, haveria tal possibilidade de permissão de uso (precário e temporário), ao menos para os serviços notadamente de utilidade pública?
a.2) Em caso negativo, restaria a possibilidade de se firmar uma gestão integrada com entes públicos ou mesmo uma cessão aos municípios para que estas pudessem permitir o uso a equipamentos de exploração comercial/econômica?
a.3) Caso seja feito um chamamento público ou mesmo licitação, seria possível a permissão de uso para exploração comercial/econômica?
b) Seria possível a SPU permitir o uso dos bens de uso comum do povo quando a exploração comercial/econômica se limitar aos bens intangíveis?
b.1) Em caso negativo qual seria o procedimento de multa e remoção?
c) Qual seria o tratamento legal para as ocupantes que explorem comercialmente/economicamente as praias, caracterizados como ambulantes?
c.1) Os ambulantes e condomínios poderão fazer reserva de mesas/espços, mesmo que tal reserva configure mera posse da área?
d) A cobrança pela permissão de uso onerosa se dará de forma proporcional aos dias efetivamente permitidos, conforme leitura do parágrafo 1º do artigo 2º da Portaria nº 06/2001?”

5. Inicialmente, porém, cabe tecer algumas considerações gerais sobre a permissão de uso e o âmbito de aplicação desse instrumento, previsto no art. 22 da Lei nº 9.636/98:

“Art. 22 A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União.
§1º A competência para autorizar a permissão de uso de que trata este artigo poderá ser delegada aos titulares das Delegacias do Patrimônio da União nos Estados.
§2º Em áreas específicas, devidamente identificadas, a competência para autorizar a permissão de uso poderá ser repassada aos Estados e Municípios, devendo, para tal fim, as áreas envolvidas lhes serem cedidas sob o regime de cessão de uso, na forma do art. 18.”

6. A matéria foi regulamentada pelo art. 14 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001:

“Art. 14 A utilização, a título precário, de áreas de domínio da União será autorizada mediante outorga de permissão de uso pelo Secretário do Patrimônio da União, publicada resumidamente no Diário Oficial.
§1º Do ato de outorga constarão as condições da permissão, dentre as quais:
I - a finalidade da sua realização;
II - os direitos e obrigações do permissionário;
III - o prazo de vigência, que será de até três meses, podendo ser prorrogado por igual período;
IV - o valor da garantia de cumprimento das obrigações, quando necessária, e a forma de seu recolhimento;
V - as penalidades aplicáveis, nos casos de inadimplemento; e
VI - o valor e a forma de pagamento, que deverá ser efetuado no ato de formalização da permissão.
§2º Os equipamentos e as instalações a serem utilizados na realização do evento não poderão impedir o livre e franco acesso às praias e às águas públicas correntes e dormentes.

§3º Constituirá requisito para que se solicite a outorga de permissão de uso a comprovação da prévia autorização pelos órgãos federais, estaduais e municipais competentes para autorizar a realização do evento.

§4º Durante a vigência da permissão de uso, o permissionário ficará responsável pela segurança, limpeza, manutenção, conservação e fiscalização da área, comprometendo-se, salvo autorização expressa em contrário, a entregá-la, dentro do prazo, nas mesmas condições em que inicialmente se encontrava.

§5º O simples início da utilização da área, ou a prestação da garantia, quando exigida, após a publicação do ato de outorga, independentemente de qualquer outro ato especial, representará a concordância do permissionário com todas as condições da permissão de uso estabelecidas pela autoridade competente.

§6º Nas permissões de uso, mesmo quando gratuitas, serão cobrados, a título de ressarcimento, os custos administrativos da União, relacionados direta ou indiretamente com o evento.

§7º A Secretaria do Patrimônio da União estabelecerá os parâmetros para a fixação do valor e da forma de pagamento na permissão de uso de áreas da União.

§8º A publicação resumida identificará o local de situação da área da União, o permissionário e o período de vigência da permissão.”

7. Já a metodologia de cobrança nas permissões de uso onerosas é regulada pela Portaria SPU nº 6, de 31 de janeiro de 2001:

“Art. 2º A fixação do valor devido em decorrência da outorga de permissão de uso de imóveis da União obedecerá a alíquota de 1% (um por cento) do valor estabelecido em avaliação expedita ou informação técnica de valor, observadas as demais condições estabelecidas na ON- GEADE-001.

§ 1º A retribuição estabelecida será devida a cada interregno de trinta dias, ou fração inferior.

§ 2º As importâncias devidas deverão ser recolhidas previamente em DARF, código de receita nº 2102 - outras receitas imobiliárias, observando-se na fixação do valor o prazo estabelecido para a utilização a título precário do imóvel de domínio da União.

Art. 3º Incumbirá à Gerência Regional de Patrimônio da União adotar as providências necessárias à publicação resumida da outorga de permissão de uso.

Art. 4º As Gerências Regionais de Patrimônio da União estabelecerão as condições da permissão de uso, referidas no art. 14 do Decreto nº 3.725, de 2001, até a edição da Orientação Normativa aplicável.

Art. 5º As permissões de uso requeridas pela Administração Pública estadual ou municipal serão submetidas ao regime gratuito, observadas as condições previstas no art. 14, § 6º, do Decreto nº 3.725, de 2001.”

8. Como visto, a permissão de uso se destina a “eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional”. O conceito de curta duração, para o que nos interessa neste opinativo, não traz maiores dificuldades, podendo ser extraído do art. 14, parágrafo 1º, inciso III, do Decreto nº 3.725/2001. Trata-se do prazo de até três meses, prorrogável por igual período.

9. O mesmo não se dá com o conceito de “evento”, que não é trazido pela lei ou seu regulamento. Dessarte, faz-se necessário trabalhar numa tentativa de definição dos seus lindes, de modo a delimitar o âmbito de aplicação da permissão de uso.

10. Afinal, a destinação de imóveis da União para que sejam utilizados por terceiros se dá, principalmente, por meio da cessão de uso, de natureza contratual, sendo em alguns casos precedida de licitação. A permissão de uso, por sua vez, é um instrumento unilateral e precário, voltado, como visto, a eventos de curta duração de naturezas específicas, previstas em lei.

11. A palavra “evento” dá a ideia de um acontecimento específico, não usual ou que costume ser permanente. Ou seja, para se caracterizar como evento, a atividade a ser realizada em área da União deve possuir contornos que permitam diferenciá-la de empreendimentos permanentes, ou que tendam a sê-lo, os quais, a nosso ver, dependem de uma cessão de uso.

12. Mesmo que o período solicitado seja de até seis meses, enquadrando-se, portanto, no conceito de curta duração previsto no Decreto nº 3.725/2001, a utilização da permissão de uso só será possível se a atividade a ser desempenhada no imóvel da União se revista de certa excepcionalidade. Em se tratando de empreendimento de natureza permanente, ainda que desenvolvido por um curto período de tempo, o instrumento adequado seria a cessão de uso.

13. Por outro lado, o simples fato de o empreendimento ter finalidade econômica não afasta, por si só, a permissão de uso, desde que se possa caracterizá-lo como evento de curta duração, enquadrando-se, ainda, nas finalidades previstas em lei. Por esse motivo, a legislação pertinente admite que a permissão de uso seja onerosa, de modo que a União seja remunerada pela utilização de imóvel de sua propriedade para fins econômicos, ainda que por um curto período de tempo.

14. No Memorando nº 2084/DECAP/SPU/MP, a SPU menciona requerimento de permissão de uso formulado por particular que pretendia instalar uma pousada e um restaurante em área da União. A Consultoria Jurídica da União no Estado do Tocantins (CJU/TO), por intermédio do PARECER Nº 116/2012/CJU-TO/CGU/AGU (cuja cópia solicitamos seja juntada aos autos), manifestou-se contrariamente ao pleito, por entender que a permissão de uso não poderia ser utilizada para atividades econômicas.

15. Como dito, entendemos que a permissão de uso pode ser utilizada para atividades econômicas que preencham os requisitos do art. 22 da Lei nº 9.636/98. Porém, no caso analisado pelo órgão de assessoramento jurídico local, parece-nos que o empreendimento pretendido pelo particular de fato não se insere no âmbito de aplicação da permissão de uso, uma vez que os serviços de pousada e restaurante, *por si só*, não se revestem da excepcionalidade necessária para se caracterizarem como “eventos”, ainda que sejam prestados por um curto período de tempo.

16. Feitas essas considerações, passemos aos questionamentos apresentados pela SPU. O primeiro (alínea “a”) diz respeito à possibilidade de outorga da permissão de uso para evento de curta duração que tenha finalidade econômica.

17. Conforme já expusemos acima, a resposta nos parece ser afirmativa. O art. 22 da Lei nº 9.636/98 traça apenas os contornos gerais do instrumento, delegando ao decreto a tarefa de discipliná-lo mais detalhadamente. O dispositivo legal não limita a permissão de uso a eventos sem finalidade econômica, *mas sim àqueles de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional*. Logo, desde que enquadrado em uma dessas hipóteses, não haveria vedação legal à permissão de uso para realização de evento com fins econômicos.

18. O art. 14 do Decreto nº 3.725/2001, por sua vez, estabelece que as permissões de uso podem ser gratuitas ou onerosas. Já a Portaria SPU nº 6/2001 prevê a gratuidade para as permissões de uso requeridas pelos Estados e Municípios.

19. Se, por um lado, as normas pertinentes não preveem de forma expressa a permissão de uso para eventos com finalidade lucrativa, tampouco o proíbem. Ademais, a possibilidade de outorga de permissão de uso onerosa nos leva à necessidade de definir os critérios para tanto. Sob esse aspecto, parece-nos que a onerosidade decorreria da natureza lucrativa do evento, do mesmo modo como ocorre nas cessões por força do art. 18, parágrafo 5º, da Lei nº 9.636/98:

“§5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.”

20. Não se pode esquecer que a cessão é um instrumento menos precário que a permissão de uso. Se a cessão pode ser outorgada para empreendimentos com finalidade lucrativa, não vemos razão para vedar essa possibilidade para a permissão de uso. Portanto, tendo em vista uma interpretação sistemática da legislação patrimonial, entendemos ser possível a outorga da permissão de uso para atividade econômica, **desde que restem preenchidos os requisitos do art. 22 da Lei nº 9.636/98.**

21. Assim, ficam prejudicados os questionamentos constantes das alíneas “a.1” e “a.2”. Quanto à alínea “a.3”, que trata da realização de chamamento público ou licitação para a outorga de permissão de uso, temos algumas considerações a tecer.

22. A permissão de uso do art. 22 da Lei nº 9.636/98, por se tratar de instrumento unilateral e precário, voltado à utilização de uma área de propriedade da União por um curto período de tempo, prescinde de licitação para sua outorga. Temos dificuldade de enxergar hipóteses em que mais de um interessado tenha a intenção concomitante de realizar um evento de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional na mesma área de domínio da União. Entretanto, em se tratando de evento com fins lucrativos, se ficar caracterizado o interesse de ao menos dois particulares na sua realização, sem que seja possível contemplar a ambos, parece-nos que a SPU deverá elaborar critérios objetivos para o

atendimento de um ou outro pleito (um critério típico a ser sopesado é a precedência do pedido).

23. Portanto, respondendo ao questionamento inserido na alínea “a.3”, entendemos que a permissão de uso onerosa pode ser realizada independentemente da realização de prévio procedimento concorrencial. Em verdade, entendemos que o instituto previsto no art. 22 da Lei nº 9.636/98 não se compatibiliza com a realização de licitação ou chamamento público. Caso se caracterize o interesse de ao menos dois particulares na utilização da mesma área de domínio da União em evento de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, e não seja possível que ambos sejam atendidos, deve a SPU elaborar critérios objetivos e claros de escolha.

24. Quanto ao questionamento da alínea “b”, vislumbramos a existência de duas situações diversas: I) bens intangíveis vinculados a evento objeto de permissão de uso (de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional); II) bens intangíveis por si só, como, por exemplo, um poste de propaganda em área de domínio da União, nos moldes de um *outdoor*, por exemplo.

25. Na primeira situação, parece-nos que a existência de bens intangíveis vinculados aos eventos previstos no art. 22 da Lei nº 9.636/98 pode sim caracterizar a lucratividade. Nesse sentido, se, por exemplo, uma empresa paga ao organizador para vincular ao evento a sua marca, é evidente que está caracterizada a finalidade lucrativa, ainda que nada seja cobrado do público em geral para a entrada nas suas dependências. De todo modo, trata-se de constatação que deverá ser feita caso a caso pelos órgãos técnicos.

26. Já na segunda situação, a resolução não passa pela utilização do instituto da permissão de uso, pois não haveria que se falar na realização de evento. Em verdade, parece-nos que tal hipótese se enquadra nas definições jurídicas da cessão de uso onerosa, porquanto a finalidade lucrativa, ainda que indireta, está na própria divulgação da marca ou do nome para a população em geral com a utilização de área da União. Portanto, diferentemente dos casos de permissão de uso, deverá o órgão patrimonial diligenciar a realização dos procedimentos licitatórios previstos em lei, se houver condições de competitividade.

27. Entrando na pergunta da alínea “b.1”, entendemos que o órgão patrimonial deve deixar claro em todos os instrumentos de permissão de uso assinados que a utilização da área para fins lucrativos, ainda que somente através de bens intangíveis (ex.: propaganda), poderá ensejar a cobrança pelo uso da área, nos moldes da Portaria SPU nº 6/2001. Assim, caso a SPU permita o uso de determinada área para a realização de um evento que, a princípio, não tinha fins lucrativos, mas no seu decorrer ela constate através de exercício fiscalizatório a possível lucratividade, recomendamos que notifique o interessado para que apresente esclarecimentos.

Caso tais esclarecimentos não sejam prestados ou a lucratividade seja confirmada, deve o órgão patrimonial diligenciar a respectiva cobrança por todo o período.

28. Todavia, se a situação for a II do item 24 *supra*, entendemos plenamente aplicável o disposto no art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987. *Verbis*:

“Art. 6º A realização de aterro, construção ou obra e, bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda, importará:

I - na remoção do aterro, da construção, obra e dos equipamentos instalados, inclusive na demolição das benfeitorias, à conta de quem as houver efetuado; e

II - a automática aplicação de multa mensal em valor equivalente a R\$ 30,00 (trinta reais), atualizados anualmente em 1º de janeiro de cada ano, mediante portaria do Ministério da Fazenda, para cada metro quadrado das áreas aterradas ou construídas, ou em que forem realizadas obras ou instalados equipamentos, que será cobrada em dobro após trinta dias da notificação, pessoal, pelo correio ou por edital, se o infrator não tiver removido o aterro e demolido as benfeitorias efetuadas.”

29. Lembramos apenas o entendimento consolidado desta CONJUR no sentido de vincular a aplicação do inciso II ao inciso I deste dispositivo. Ou seja, a multa só pode ser aplicada quando há ordem de remoção da construção. Se, por conveniência e oportunidade, e havendo permissivo legal, a SPU adotar medidas para regularizar a construção, a incidência da multa estará vedada.

30. No tocante à alínea “c”, entendemos que a fiscalização e o tratamento legal dos “ambulantes” é atribuição do respectivo Município, já que não há utilização permanente e contínua de área específica da União. Ademais, seria quase que ilusório atribuir à União o dever de fiscalizar tais particulares que transitam de forma intermitente por estas áreas.

31. O mesmo parâmetro da permanência e continuidade deve ser aplicado quando da análise do questionamento veiculado na alínea “c.1”. Caso o condomínio ou o ambulante esteja loteando de forma intermitente o espaço em área de domínio da União, tal situação pode ser equiparada à uma construção irregular, também atraindo a aplicação do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/87. No entanto, se a ocupação for intervalada, com material claramente móvel (por exemplo, vendedor que instala nos finais de semana de praia o seu isopor com algumas cadeiras e mesas), parece-nos que a situação deve ter tratamento fiscalizatório e legal por parte do Município.

32. De todo modo, ambas as situações descritas na alínea “c.1” não se enquadram na previsão legal da permissão de uso, mas sim, se for o caso, na de cessão de uso onerosa. Na hipótese aventada de reserva permanente de área por condomínio, embora o intuito lucrativo não seja evidente, não se pode negar que tal circunstância agrega valor aos imóveis dos condôminos, sem falar na utilização permanente de área pública para fins eminentemente privados.

33. Por fim, quanto à alínea “d”, a leitura que fazemos do parágrafo 1º do art. 2º da Portaria SPU nº 6/2001 é no sentido de que a cobrança pela permissão de uso onerosa se dá *por período mínimo de trinta dias*. Ou seja, a cada trinta dias, ou fração inferior, o permissionário deverá pagar o valor cujos critérios são determinados no *caput* deste art. 2º. Se o prazo da permissão for, por exemplo, de vinte dias, o pagamento deverá ser realizado como se o interessado tivesse permanecido durante trinta dias na área, e não o valor proporcional. Ou seja, a fração referida na norma diz respeito ao prazo da permissão, e não em relação à retribuição propriamente dita.

34. Em face de todo o exposto, são estas as considerações que entendemos pertinentes à espécie, pelo que sugerimos a devolução dos autos à Secretaria do Patrimônio da União para conhecimento e providências. Remeta-se cópia deste opinativo à Consultoria Jurídica da União em Tocantins para ciência e medidas que entender pertinentes.

À consideração superior.



Brasília, 23 de dezembro de 2013.

DANIEL PAIS DA COSTA
Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Patrimônio Imobiliário da União Substituto



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO/MP

REFERÊNCIA: Processo nº 04905.005426/2013-40

- I. **Aprovo** o PARECER Nº 1791 – 5.12/2013/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU.
- II. Junte-se cópia do PARECER Nº 116/2012/CJU-TO/CGU/AGU aos autos.
- III. Remeta-se cópia do opinativo ora aprovado à Consultoria Jurídica da União em Tocantins para ciência e medidas que entender pertinentes.
- IV. Devolvam-se os autos à Secretaria do Patrimônio da União para conhecimento e providências.

Brasília, 26 de dezembro de 2013.


MARCELO AZEVEDO DE ANDRADE
Consultor Jurídico Adjunto Substituto

