



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



**PROCEDÊNCIA – SECRETARIA DE ESTADO DE RECURSOS  
HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO**

**INTERESSADO - ARCÁDIA DE MINAS GERAIS**

**DATA** 14.072

**NÚMERO** 03 de abril de 2003

*Anno. Eser 2/4/2003  
J. B. Andrade*

**EMENTA – RESCISÃO DE CONTRATO FIRMADO ENTRE AS PARTES EM EPÍGRAFE, TENDO POR OBJETO A CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE SALAS COMERCIAIS – CONTRATO DE PERMISSÃO DE USO A SER CELEBRADO ENTRE AS MESMAS PARTES EM SUBSTITUIÇÃO AO CONTRATO RESCINDENDO – HIPÓTESE DE ANULAÇÃO E NÃO DE RESCISÃO – PERMISSÃO A SER CONCEDIDA MEDIANTE TERMO E NÃO VIA CONTRATO – PRAZO DE PERMISSÃO INCONCILIÁVEL COM O INTERESSE PÚBLICO.**

**RELATÓRIO**

O ESTADO DE MINAS GERAIS, através da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, celebrou com a **ARCÁDIA DE MINAS GERAIS**, sociedade cultural-humanística, sem fins lucrativos, contrato administrativo de Direito Real de Uso de Imóvel, constando, originalmente, como objeto, as salas de n<sup>os</sup> 807, 811, 815, 819 e 823, Bloco 1, 8<sup>o</sup> andar do Edifício Arcângelo Maletta, firmando-o em 29 de maio de 1998 sob o n<sup>o</sup> GAB/SCATIS/DBI/27/98, pelo prazo de 20 (vinte) anos, nos termos expressados na cláusula de n<sup>o</sup> 7 (sete), procedido, não obstante, sem as devidas autorização legislativa e licitação.

Ouvida naquela oportunidade a Procuradoria do Estado a propósito do ajuste a ser realizado, foram emitidos dois pareceres para a



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



000074

espécie, ambos havendo pela impropriedade da avença pretendida, quando então se recomendou fosse celebrado outro contrato administrativo com prazo menor, não superior a 5 (cinco) anos, embora, a despeito daquelas recomendações, tenha sido assinado o respectivo documento contratual.

Na vigência do contrato foi realizada uma permuta de salas entre a Arcádia e a Fundação Renato Azeredo, pelo que, tendo sido o processo administrativo submetido a exame, foram emitidos os competentes pareceres em 28-09-2001 e 20-05-2002, de n<sup>o</sup>s SCATIS 09/2001 e SCATIS 02/2002, respectivamente, que sugeriram além da anulação do Ato Administrativo sob apreço, por isso que faltantes os requisitos legais para sua efetivação, a celebração de um Termo de Permissão de Uso para regularizar a ocupação.

Veio o processo a esta Casa, quando, no âmbito da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, foi afinal firmado parecer pela saudosa colega e amiga Denderá Haidée dos Santos, que opinou fosse ouvida a Consultoria, para fins de análise e aprovação das minutas da rescisão contratual e do Contrato de Permissão de Uso.

É o relato deste expediente, a nós distribuído para esse fito.

#### PARECER

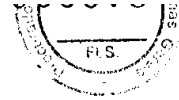
Duas questões são suscitadas neste feito administrativo, a merecer tratamento específico, por um lado, ao versar sobre a rescisão do Contrato de **Concessão de Uso de Bens Imóveis** e, de outro, sobre o sucedâneo referente ao **Contrato de Permissão de Uso**.

No que concerne à primeira, impõe-se considerar inicialmente que a hipótese aqui relatada cuida de nulidade do contrato celebrado entre as partes, porquanto não verificados na hipótese requisitos impostergáveis referentes à autorização legislativa e à licitação, imprescindíveis na modalidade eleita para a transferência do bem público - *concessão de direito real de uso* - como de resto para qualquer forma de alienação de bem público, na forma determinada pelo **artigo 17, inciso I e artigo 23, § 3<sup>o</sup> da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**, com suas respectivas modificações.

O documento apresentado para a devida apreciação pertine à rescisão do destacado contrato, embora, como adiantado, a hipótese refira-se à anulação.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



O contrato administrativo, pela feição publicista com que se reveste, tem características próprias, embora não deixe de ser um ajuste, e como tal poderá ser extinto por uma daquelas formas que levam à ruptura do vínculo estabelecido entre as partes, a exemplo da rescisão, da resolução, *rescisão*, e da anulação:

**“É preciso não confundir a resolução do contrato por atuação da cláusula resolutiva (tácita ou expressa) com a declaração de sua invalidade.**

...

**A resolução pressupõe um negócio jurídico válido, e tem como consequência liberar os contratantes, sem apagar de todo os efeitos produzidos pela declaração de vontade.**

...

**A ineficácia pressupõe, ao revés, uma declaração de vontade inoperante, portadora de um defeito de ordem subjetiva ou formal, ...”<sup>1</sup>**

Na verdade, não há consenso doutrinário sobre a terminologia que se refere à extinção dos contratos, restando claro que as expressões *resolução* e *rescisão* são muitas vezes enfeixadas sob a mesma definição, o que aqui se observa como mero registro, já que a distinção conceitual entre ambas refoge ao objetivo deste arrazoado, e mesmo porque a própria legislação é marcada por freqüentes atecnias nas designações adotadas.

Como alertado em vários pareceres proferidos neste processo, foram inobservadas formalidades essenciais para a celebração do contrato de concessão de direito real de uso, ensejando sua nulidade:

**“O contrato, como ato administrativo, há de ser, antes e acima de tudo, legal, isto é, conforme à lei; se a desatende, é inoperante, e assim deve ser reconhecido pela Administração, *ex officio* ou em recurso hierárquico, ou pelo Judiciário, mediante provocação do interessado, pela via adequada.**

<sup>1</sup> CAIO MÁRIO PEREIRA DA SILVA, *in* INSTITUIÇÕES DE DIREITO CIVIL, vol. III, 10ª edição, Forense, 1997, p. 95/96



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



... A anulação do contrato é ato declaratório de invalidade preexistente, e, por isso mesmo, opera efeitos *ex tunc*, retroagindo às suas origens. Essa declaração de nulidade, quando realizada pela Administração, pode formalizar-se por decreto, despacho ou termo circunstanciado, no qual se apontem os motivos de invalidade e o dispositivo legal ou regulamentar infringido, pois só a ilegalidade autoriza a extinção do contrato pela via anulatória.”<sup>2</sup>

A rescisão é inadequada no caso vertente, pois é própria para as hipóteses enumeradas no artigo 78 do Estatuto Licitatório, Lei 8.666/93, aqui não verificadas, revelando-se naquele dispositivo diversas possibilidades de inexecução do contrato, quer pela Administração, quer pelo Administrado, a resultar na imposição das respectivas penalidades pelas faltas contratuais cometidas, como enunciado no artigo 77 do mesmo diploma:

“Art. 77 – A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.”

Assim, não se configura como mero preciosismo esta distinção, porquanto, em se tratando de nulidade, não há que se falar em multas ou apenações e sim em invalidação de um ato confeccionado à margem das prescrições legais.

“Lamentavelmente, o Judiciário e a própria Administração têm confundido anulação com revogação, que são situações diversas e produzem conseqüências jurídicas diversas...”<sup>3</sup>

E ainda:

“A anulação judicial ou administrativo do contrato, em regra, não enseja qualquer indenização para o contratado, pela já mencionada razão de que o ato nulo não gera direitos e obrigações para os que o realizam. Diversa, porém, é a rescisão do contrato por conveniência da

<sup>2</sup> HELY LOPES MEIRELLES, in LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO, 13ª edição, Malheiros Editores, 2002, p. 231/232

<sup>3</sup> HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit. p. 232



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



**Administração, ou por inadimplência de qualquer das partes, casos em que é de direito a composição dos prejuízos suportados pela parte prejudicada...”<sup>4</sup>**

Quanto à minuta do Contrato de Permissão de Uso de bem imóvel, elaborada com o intuito de regularizar a situação atual, já que as mencionadas salas se encontram ocupadas pela **ARCÁDIA MINAS GERAIS**, é de se perquirir, *ab ovo*, se tal contrato prescinde do certame licitatório.

Ao conceituar o instituto, **MEIRELLES** assim se manifestou:

**“Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário 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 interesse público o exigir dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. A revogação, faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração.”<sup>5</sup>**

No concernente à necessidade de ser licitado o objeto do presente ato administrativo, expressiva parcela da doutrina perfilha o entendimento que não há necessidade da permissão ser precedida de feito licitatório.

O parecer procedente da Procuradoria do Patrimônio Imobiliária, acima aludido, alerta sobre as hipóteses em que, sob a aparência de permissão, na verdade a Administração está concedendo o direito real de uso de bem público, quando se submete, necessariamente, ao processo de licitação.

<sup>4</sup> idem

<sup>5</sup> HELY LOPES MEIRELLES, in DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, 18ª. Edição, Malheiros Editores, 1993, p. 435



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



E mais, nos termos da citação doutrinária ali reproduzida, não há na permissão sentido de permanência ou continuidade nos atos a serem editados.

Neste propósito, dada a precariedade ínsita aos atos de permissão, evidencia-se, pois, que a mesmo é, em princípio, inconciliável com hipóteses assinaladas por continuidade na exploração do uso.

Não obstante, conferido prazo ao permissionário, este instituto se aproximará da concessão, restringindo-se, destarte, a precariedade com que é dotada a permissão, na forma aclarada:

**“Quanto à fixação do prazo na permissão, vale a mesma observação já feita para a autorização. Ao outorgar a permissão qualificada ou condicionada de uso, a Administração tem que ter em vista que a fixação de prazo reduz a precariedade do ato, constituindo, em consequência, uma autolimitação ao seu poder de revogá-lo, o que somente será possível quando a utilização se tornar incompatível com a afetação do bem ou se revelar contrária ao interesse coletivo, sujeitando, em qualquer hipótese, a Fazenda Pública a compensar pecuniariamente o permissionário pelo sacrifício de seu direito antes do termos estabelecido.”<sup>6</sup>**

E ainda:

**“A permissão qualificada é dotada da mesma estabilidade de que se reveste a concessão de uso, pois no ato de outorga haverá o prazo da precariedade; os dois institutos, nesse caso, se assemelham, no sentido de que o permissionário adquire, da mesma forma que o concessionário, direito subjetivo à indenização em caso de revogação, antes do prazo determinado. A diferença entre os dois institutos estará apenas na formação do ato, pois a permissão se constitui por ato unilateral e, a concessão, por contrato precedido e autorização legislativa e licitação” (grifamos)**

<sup>6</sup> MARIA SILVIA ZANELLA DI PIETRO, in DIREITO ADMINISTRATIVO, Editora Atlas SA, SP, 10ª edição, 1998, p. 456



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Como doutrinado, e assim também nos parece, no caso sob comento a permissão poderá ser realizada como forma de regularizar a situação existente, impondo-se, no entanto, alguns accertamentos, ora concernente à forma, ora quanto ao prazo estabelecido no documento.

No que pertine à forma, em se cuidando de ato negocial e unilateral, a rigor não será o contrato o instrumento próprio para sua formalização, devendo ao mesmo ser confeccionado o termo respectivo.

**“Ato administrativo negocial é o que contém uma declaração de vontade da Administração Pública coincidente com a pretensão do particular, visando à concretização de negócios jurídicos públicos, ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado.”<sup>7</sup>**

Há de se completar que “estes atos, embora unilaterais, encerram um conteúdo tipicamente negocial, de interesse recíproco da Administração e do Administrado, mas não adentram a esfera contratual. São e continuam sendo atos administrativos (e não contratos administrativos), mas de uma categoria diferenciada dos demais, porque geram direitos e obrigações para as partes e as sujeitam aos pressupostos conceituais do ato, a que o particular se subordina incondicionalmente.”<sup>8</sup>

A permissão de uso de bem imóvel, neste caso definida como *permissão qualificada* pela continuidade de tempo de sua duração, constando no documento examinado prazo de 05 (cinco) anos, **prorrogáveis por igual período**, para a que a sociedade possa utilizar as mencionadas salas comerciais, entendemos que, sob essa feição, não é conveniente para o permitente a adoção desse lapso de tempo.

A uma, porque a permissão no caso deste expediente não revela o requisito conceitual da precariedade, exatamente pelo prazo atribuído ao administrado, impondo-se ao permitente, em princípio, observá-lo.

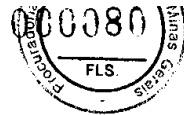
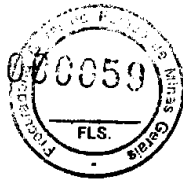
<sup>7</sup> PETRÔNIO BRAZ, in MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Editora de Direito, 2ª edição, 2001, p. 208

<sup>8</sup> HELY LOPES MEIRELLES, in DIREITO ADMINISTRATIVO, p. 169

*meirelles*



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



Por isso mesmo, em nosso entendimento, torna-se preferível que a permissão do uso das mencionadas unidades comerciais seja possibilitado em intervalo menor, evitando, não só a descaracterização do instituto, bem como e, notadamente, que o Estado seja onerado com eventuais indenizações por inobservância do prazo concedido.

Deve-se ter em mente que a permissão, como esboçada, poderá prevalecer pelo prazo de **10 (dez) anos**, o que se nos afigura como prazo excessivo, não havendo óbice, contudo, que realizada em período menor, seja renovada, sendo conveniente à Administração.

### CONCLUSÃO

Como conclusão, somos que o presente expediente versa sobre **anulação** de contrato de concessão de direito real de uso de bem público e, não rescisão, como minutado, devendo se proceder à devida alteração, já que uma e outra forma de extinção do ajuste administrativo são conceitualmente diversas, implicando em efeitos também diversos.

Quanto à permissão objetivada no expediente, a regularizar a ocupação das salas pela sociedade cultural-humanística **ARCÁDIA DE MINAS**, entendemos, desta feita, deve ser a mesma efetivada, (em se tratando de ato negocial e unilateral), através da lavratura do respectivo termo administrativo, ou por outra forma própria para os atos dessa natureza, porquanto o contrato não é instrumento adequado para os atos marcados pela unilateralidade.

Finalmente, sugerimos que o prazo da permissão seja reduzido, já que no presente caso não se vislumbra a característica de sua precariedade, e, assim, havendo necessidade de retomada dos imóveis antes do termo final, haverá a revogação do ato, por certo com as conseqüências de ordem patrimonial daí decorrentes.

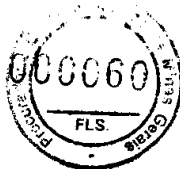
É o nosso parecer, posto à censura.

**MARIA ANTÔNIA DE OLIVEIRA CÂNDIDO**  
OAB-MG 31.909 MASP 263.584





ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO




Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
Interessado: Arcádia de Minas Gerais  
Procurador: Dr<sup>a</sup> Maria Antônia de Oliveira Cândido

Visto.

Aprovo o parecer.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 24 de março de 2003.

  
Mariane Ribeiro Bueno Freire  
Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 363.167-8 - OAB/MG 56.566