

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 2026031323003

ORIGEM: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente

ASSUNTO: Permissão de uso de bem público.

PARECER JURÍDICO Nº. 154/2026

1. RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria para análise jurídica de requerimento formulado pela pessoa jurídica PAULON MAIA & MAIA LTDA., inscrita no CNPJ nº 01.443.795/0001-75, bem como da modelagem administrativa proposta pela Secretaria competente, voltada à regularização da utilização do bem público consistente no Matadouro Público Municipal de Gurupi, com toda a sua estrutura física e os implementos necessários ao regular funcionamento.

Segundo consta dos autos, o bem público em questão compreende a seguinte estrutura:

a) Área construída:

Prédio – 399.95 m²

2 Currais – 376.99 m²

Local: Rua A, Qd 19, Setor Aeroporto

b) Equipamentos pertencentes ao Matadouro:

- Balança fixa Filizola (300 kg);
- Câmara fria (estrutura existente, demandando eventual adequação operacional);
- Carretilhas com gancho (30 unidades);
- Curral com repartições;
- Guincho elétrico para processamento;
- Mesa de aço inox para inspeção;
- Sistema de trilhamento aéreo (30 metros);
- Plataformas operacionais diversas;
- Rolo de tiragem de couro;
- Serra elétrica de carcaça.

A empresa requerente informa que administra e explora o Matadouro Público Municipal de Gurupi há aproximadamente 40 (quarenta) anos, afirmando exercer a gestão do equipamento em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela municipalidade, bem como com as exigências sanitárias e ambientais incidentes sobre a atividade. Sustenta, ainda, que, para assegurar a continuidade das atividades atualmente desenvolvidas no local e conferir maior segurança jurídica e administrativa à relação mantida com o Município, mostra-se necessária a regularização do uso do referido bem público, mediante adoção do instrumento jurídico cabível.

Verifica-se, ainda, dos elementos constantes dos autos, que em 2021 foi formalizada a **Autorização de Uso nº 01/2021**, a qual não estabeleceu prazo final determinado de vigência, prevendo sua extinção por ocasião da homologação, adjudicação e efetivo início da execução de eventual novo ajuste a ser futuramente celebrado.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Quanto a análise do pedido formulado pela empresa **PAULON MAIA & MAIA LTDA – EPP, CNPJ 01.443.795/0001-75**

A empresa **PAULON MAIA & MAIA LTDA – EPP** informa, em seu requerimento, que administra e explora o Matadouro Público Municipal de Gurupi há aproximadamente 40 anos, afirmando exercer a gestão do equipamento de forma transparente e em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela municipalidade, bem como com as exigências sanitárias e ambientais incidentes sobre a atividade. Aduz, ainda, que, para assegurar a continuidade das atividades atualmente desenvolvidas no local e conferir maior segurança jurídica e administrativa à relação existente, faz-se necessária a regularização do uso do referido bem público, mediante a adoção do instrumento jurídico cabível.

Verifica-se que, em 2021, foi formalizada a **Autorização de Uso nº 001/2021**, a qual não estabeleceu termo final determinado, prevendo apenas que haveria sua imediata extinção por ocasião da homologação, adjudicação e efetivo início da execução de eventual novo ajuste a ser futuramente firmado. Desse modo, à luz da redação constante do instrumento, extrai-se que o ato não foi submetido a prazo determinado, mas sim a condição resolutiva superveniente, razão pela qual, em tese, permanece produzindo efeitos até a ocorrência do evento extintivo nele previsto.

Não obstante, a antiguidade do instrumento, sua natureza eminentemente precária e a própria provocação formulada pela empresa interessada evidenciam a conveniência e a necessidade de adoção das providências administrativas e jurídicas cabíveis, destinadas à regularização da exploração do Matadouro Público Municipal de Gurupi/TO, com a definição do regime jurídico mais adequado à ocupação, utilização e eventual exploração econômica do bem público.

Nesse contexto, a análise jurídica não se esgota na verificação da documentação empresarial apresentada pela requerente, mas exige, sobretudo, a definição acerca da **possibilidade jurídica de manutenção, regularização ou reestruturação do uso privativo de bem público municipal por particular**, bem como das condições, limites, cautelas e do regime jurídico aplicável à hipótese.

A matéria demanda especial atenção, porquanto o bem em questão não se qualifica como imóvel público ocioso ou de utilização indiferenciada. Ao contrário, trata-se de estrutura pública funcionalmente destinada à atividade de abate animal, cuja utilização repercute diretamente sobre relevantes interesses públicos, notadamente a saúde pública, a vigilância sanitária, o controle veterinário, a proteção ambiental, o abastecimento local e a adequada tutela do patrimônio público municipal.

Por essa razão, eventual regularização da relação jurídica deverá observar, conforme a modelagem administrativa que vier a ser legitimamente adotada, as exigências constitucionais e legais pertinentes, especialmente os princípios que regem a Administração Pública, as normas aplicáveis à outorga de uso de bens públicos e, quando cabível, a submissão prévia a procedimento que assegure publicidade, impessoalidade, isonomia e seleção objetiva.

2.2 Do Uso Privativo de Bens Públicos

Apresentado o contexto fático da pretensão deduzida pela pessoa jurídica interessada, cumpre examinar, em linhas gerais, o regime jurídico aplicável ao uso privativo de bens públicos por particulares.

A utilização privativa de bem público por particular somente se legitima quando fundada em interesse público juridicamente identificável e compatível com a destinação do bem, devendo a Administração observar, em qualquer hipótese, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

No caso em exame, verifica-se, em tese, que a exploração do Matadouro Público Municipal de Gurupi guarda pertinência com finalidade pública relevante, na medida em que se relaciona ao apoio à atividade agropecuária local, ao atendimento de produtores e à viabilização do abate de animais em estrutura submetida a controle e fiscalização sanitária, com potenciais reflexos positivos sobre a saúde pública, a segurança alimentar e o abastecimento local. Tal constatação, contudo, não afasta a necessidade de adequado enquadramento jurídico da forma de utilização do bem público.

Sob a perspectiva jurídico-administrativa, a outorga de uso privativo de bem público pode se materializar, em termos gerais, por instrumentos como autorização, permissão e concessão de uso. A **autorização** e a **permissão**, em sua conformação clássica, apresentam natureza de atos administrativos unilaterais, discricionários e precários, ao passo que a **concessão de uso** possui feição contratual, com disciplina mais estável e formalizada. Essa distinção é relevante porque evidencia que nem toda utilização privativa de bem público se submete ao mesmo regime jurídico, impondo-se à Administração a escolha do instrumento mais compatível com a natureza, a duração, a intensidade econômica e a finalidade da ocupação.

Nessa linha, tanto a autorização de uso quanto a permissão de uso, precisamente por sua natureza precária, não geram, em regra, direito subjetivo à manutenção indefinida da situação jurídica em favor do particular, preservando-se a supremacia do interesse público e a possibilidade de reavaliação administrativa da conveniência, da oportunidade e da adequação do uso outorgado.

No âmbito do Município de Gurupi, a disciplina normativa do uso de bens públicos por terceiros encontra-se no art. 20, §§ 1º a 3º, da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

Art. 20. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação pública e/ou autorização legislativa conforme o caso, e o interesse público o exigir.

§1º. A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominial dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato. A concorrência poderá ser dispensada mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§2º. A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita sempre por ato unilateral, precário e discricionário do Prefeito Municipal, e, sempre que possível por meio de licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento que assegure tratamento isonômico aos administrados. (Alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 20, de 18 de dezembro de 2015).

§3º. A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou uso específico ou transitório, pelo prazo máximo de 90 dias.

A interpretação do dispositivo deve observar a especialidade de seus parágrafos. Assim, no tocante à permissão de uso, prevalece a disciplina específica constante do § 2º, segundo a qual o ato será unilateral, precário e discricionário, devendo ocorrer, sempre que possível, por meio de licitação ou, no mínimo, mediante procedimento que assegure tratamento isonômico aos administrados.

À vista desse regramento local, mostra-se juridicamente inadequado o enquadramento da hipótese concreta como mera autorização de uso, uma vez que a própria Lei Orgânica do Município restringe tal instrumento a atividades ou usos específicos e transitórios, por prazo máximo de 90 (noventa) dias, característica manifestamente incompatível com a utilização continuada do Matadouro Público Municipal.

Desse modo, considerada a natureza do bem, sua destinação pública, a continuidade material da atividade nele desenvolvida e a necessidade de conformação jurídica mais estável e aderente ao regime local, a análise administrativa deverá se orientar, em princípio, para instrumento juridicamente compatível com uso continuado de bem público, sem prejuízo da observância, quando cabível, de procedimento prévio que assegure publicidade, impessoalidade, isonomia e seleção objetiva entre eventuais interessados.

2.3. Da definição do regime jurídico aplicável: concessão ou permissão de uso

Afastada, pelas razões já expostas, a possibilidade de enquadramento da hipótese como **autorização de uso**, remanescem, em tese, os institutos da **concessão** e da **permissão de uso** como regimes jurídicos potencialmente aptos a disciplinar a utilização do bem público em exame.

Sob o ponto de vista jurídico, a **concessão de uso** traduz vínculo de natureza contratual mais densa entre a Administração e o particular, com estipulação recíproca de direitos e obrigações, usualmente associada à utilização privativa do bem por prazo determinado e sob disciplina mais estável. A **permissão de uso**, por sua vez, caracteriza-se, em regra, como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, passível de revogação, nos termos do ordenamento jurídico, quando presente motivo de interesse público ou descumprimento das condições impostas ao permissionário.

A distinção entre tais institutos é juridicamente relevante, porquanto a concessão, em razão de sua natureza contratual, tende a conferir maior estabilidade à relação jurídica, ao passo que a permissão preserva maior flexibilidade administrativa, precisamente em razão de sua precariedade e da superior incidência da supremacia do interesse público sobre a permanência do vínculo.

No caso em análise, embora a concessão de uso se apresente, em tese, como instrumento juridicamente admissível para a outorga de utilização privativa do bem público, a **permissão de uso** revela-se, em princípio, mais compatível com a modelagem administrativa pretendida, por resguardar com maior intensidade a possibilidade de revisão, readequação ou cessação da relação jurídica, sempre que o interesse público assim o exigir.

Essa conclusão não decorre propriamente do valor econômico envolvido na exploração do bem, mas, sobretudo, da natureza do vínculo que a Administração pretende instituir. Assim, ainda que a Autorização de Uso nº 01/2021 tenha estabelecido contrapartida correspondente a 3.744 UFIRG, montante

que, considerado o valor vigente da unidade fiscal (R\$ 4,61), corresponde a R\$ 17.259,84 (dezessete mil, duzentos e cinquenta e nove reais e oitenta e quatro centavos) mensais e R\$ 207.118,08 (duzentos e sete mil, cento e dezoito reais e oito centavos) anuais, esse dado, isoladamente considerado, não conduz, de forma necessária, à adoção do regime concessório.

Com efeito, a concessão administrativa de uso, por se formalizar mediante contrato e ensejar relação jurídica mais estável e densamente obrigacional, pode importar maior rigidez quanto à disciplina do ajuste e aos efeitos jurídicos de sua extinção antecipada, conforme as cláusulas estabelecidas e as circunstâncias concretas do caso. Já a permissão de uso, por sua natureza precária, mostra-se mais aderente a hipóteses em que a Administração pretenda preservar maior liberdade de atuação quanto à continuidade, revisão ou cessação da outorga, sem perder de vista a tutela do interesse público.

Nessa perspectiva, impõe-se tomar como referência o disposto no § 2º do art. 20 da Lei Orgânica do Município de Gurupi, por se tratar, em tese, do regime mais compatível com a situação em análise. Isso porque a precariedade e a maior discricionariedade inerentes à permissão de uso, formalizada por instrumento próprio e sujeita à revogação nos termos da legislação aplicável, conferem à Administração mecanismo juridicamente mais flexível e mais protetivo do interesse público.

A doutrina administrativista, ao tratar da permissão de uso, destaca que a atribuição de uso privativo de bem público somente se legitima quando, embora deferida a particular determinado, projete utilidade social ou administrativa compatível com a finalidade pública do bem. Em outras palavras, a vantagem econômica eventualmente auferida pelo particular não descaracteriza a legitimidade da permissão, desde que subsista, em contrapartida, benefício juridicamente relevante à coletividade.

Sobre o tema, colhe-se a seguinte lição doutrinária:

*Aliás, o fato de tratar-se de bem destinado, por sua natureza ou destinação legal, ao uso coletivo, impede que o uso privativo seja **permitido** ou **autorizado** para fins de interesse exclusivo do particular; **embora seja assegurada, com a permissão, determinada vantagem ao usuário, não auferida pela generalidade dos indivíduos, o uso por ele exercido deve proporcionar algum benefício de caráter geral. Por essa razão, também, embora o vocábulo permissão dê a ideia de faculdade que pode ser ou não exercida, na realidade o permissionário se obriga a utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de, não o fazendo, ser-lhe retirado a permissão.** (Di Pietro, 2018, p. 869, grifo nosso)*

No mesmo sentido, a doutrina conceitua a permissão de uso como ato administrativo apto a outorgar o uso especial e temporário de bens públicos, nos seguintes termos:

*Permissão é o **ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração.***

*(MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – Editora Malheiros. 35ª edição p. 191)*

Ainda sobre a menor rigidez característica do regime permissional, leciona a doutrina:

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.

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

Conforme se extrai das lições doutrinárias acima transcritas, a menor rigidez do instituto da permissão de uso favorece, em termos jurídicos, a proteção do interesse público, justamente por se fundar na supremacia e na indisponibilidade do interesse público. Em outras palavras, a Administração pode permitir a utilização do bem, de forma gratuita ou onerosa, sem perder a prerrogativa de reavaliar a conveniência da manutenção do vínculo, desde que observados os limites legais, a boa-fé objetiva e o dever de adequada informação ao particular.

Em síntese, busca-se compatibilizar a utilização privativa do bem público com a obtenção do maior benefício possível à coletividade, sem afastar a necessidade de preservação do patrimônio público e da liberdade de conformação administrativa.

Assim, caso a Administração opte pela adoção do regime permissional, a formalização do ajuste deverá observar a disciplina prevista na Lei Orgânica Municipal, segundo a qual a permissão de uso deverá ocorrer, **sempre que possível, por meio de licitação ou, no mínimo, mediante procedimento que assegure tratamento isonômico aos administrados.**

A interpretação dessa norma deve partir, em primeiro plano, da literalidade do texto legal, sem prejuízo de sua compreensão sistemática à luz dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Sob essa ótica, extrai-se que a realização de licitação constitui providência **preferencial e juridicamente recomendável**, mas não se apresenta, no âmbito do § 2º do art. 20 da Lei Orgânica Municipal, como exigência absoluta e invariável para toda e qualquer hipótese de permissão de uso, conclusão que decorre da própria expressão “**sempre que possível**” constante do dispositivo.

Não obstante, a circunstância de a norma admitir, em tese, hipótese de não realização de licitação não autoriza escolha administrativa arbitrária, imotivada ou desprovida de publicidade. Ao contrário, o próprio texto legal preserva a exigência mínima de observância de **procedimento apto a assegurar tratamento isonômico aos administrados**, evidenciando que a dispensa do certame, quando juridicamente admissível, não afasta a necessidade de motivação adequada, transparência, publicidade e adoção de critérios objetivos.

Tal compreensão harmoniza-se com os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, impondo que eventual outorga de uso privativo do bem público seja precedida de mecanismo procedimental que impeça favorecimentos indevidos e assegure igualdade de oportunidade entre os particulares potencialmente interessados.

Desse modo, a adoção da **permissão de uso**, no caso concreto, mostra-se juridicamente possível em tese, desde que precedida de providência administrativa compatível com o art. 20, § 2º, da Lei Orgânica Municipal, apta a garantir publicidade, impessoalidade, isonomia e motivação, reservando-se a deflagração de procedimento competitivo mais amplo para a hipótese de pluralidade de interessados aptos.

2.4. Da jurisprudência aplicável

Há precedentes do Superior Tribunal de Justiça acerca da permissão de uso de bem público e da desnecessidade, em tese, de licitação para a sua outorga, em razão da natureza unilateral, discricionária e precária do instituto:

PROCESSUAL CIVIL. NA ORIGEM: AÇÃO CIVIL PÚBLICO - PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO - ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL E PRECÁRIO - AUSÊNCIA DE NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL - LICITAÇÃO - DESNECESSIDADE. NESTA CORTE NÃO SE CONHECEU DO RECURSO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO AINDA QUE POR FUNDAMENTO ADICIONAL. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE ACORDO COM JULGADO DESTA CORTE. DISTINÇÃO PREVISTA NO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.666/1.993.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face do Município de Pedro Leopoldo e outros, requerendo a realização de procedimento licitatório em permissão de uso de bem público. Na sentença julgou-se procedente o pedido. No Tribunal a sentença foi reformada, para julgar improcedente o pedido, ao argumento de que permissão de uso de bem público não exige licitação.

II - No STJ, cuida-se de agravo interno interposto contra decisão que não conheceu do recurso especial diante da incidência de óbices ao seu conhecimento. Na petição de agravo interno, a parte agravante repisa as alegações que foram objeto de análise na decisão recorrida.

III - A Corte de origem analisou a controvérsia principal dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria.

Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

IV - O entendimento do Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que a permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito e nem tampouco é contrato com o ente público, não havendo realização de licitação. (RESP 1.558.863/RJ, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 10/12/2018)

V - Ao contrário do que indica o Ministério Público, o texto do art. 2º da Lei de Licitações 8.666/1.993 não possui comando suficiente para albergar a hipótese da qual o parquet deseja proteger e sim, o seu parágrafo único, do qual, ao revés, alberga o entendimento do Tribunal de origem. Ou seja, permissão não é contrato e permissão de uso não é permissão de prestação de serviço público como prevê o art. 175 da CF/88.

VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 2.575.818/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 30/9/2024, DJe de 2/10/2024.)

...

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. BEM PÚBLICO. PERMISSÃO DE USO. LICITAÇÃO. CARTA-CONVITE. MODALIDADE DIVERSA DA EXIGIDA. INEXIGIBILIDADE. CARÁTER NÃO CONTRATUAL. JURISPRUDÊNCIA. MODULAÇÃO TEMPORAL. DESCABIMENTO. ELEMENTO SUBJETIVO. APRECIÇÃO PREMATURA. OBITER DICTA E FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. IMPUTAÇÃO CONCOMITANTE DE LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.

1. A existência de carta-convite na hipótese é irrelevante, na medida em que a imputação, certa ou não, é de que houve improbidade pela inobservância do procedimento licitatório legal.

2. Fundamento único da origem: permissão de uso do imóvel público não possui caráter contratual, sendo inexigível a licitação para sua emissão.

3. A menção à ausência de elemento subjetivo (dolo e culpa grave) e de lesão ao erário em caráter acessório, passageiro ou isolado não constitui fundamento do acórdão recorrido. Ademais, a imputação diz respeito também à lesão de princípios administrativos.

4. Descabe modulação temporal de interpretação pretoriana ordinária.

A alegação de que a jurisprudência e doutrina à época autorizavam a compreensão retratada no ato administrativo controvertido confunde-se com a apreciação do próprio elemento subjetivo correspondente (dolo, culpa grave ou má-fé, conforme o caso), sendo prematura sua análise nesta etapa.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.758.706/RJ, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5/10/2021, DJe de 26/10/2021.)

A propósito, convém mencionar mais um precedente da Corte Superior, este mais antigo, mas igualmente ilustrativo da orientação jurisprudencial consolidada sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. PERMISSÃO DE USO. PRECARIIDADE. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO INDENIZATÓRIO.

1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que veda-se a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem.

2. É que o artigo 159 do CCB não foi prequestionado, e na forma da Súmula 356/STJ "o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" (Súmula N.º 356/STJ).

3. A título de argumento obiter dictum, a revogação do direito de ocupação de imóvel público, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424).

4. In casu, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir.

5. A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um 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) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854).

6. O art. 71 do Decreto-lei 9.760/46, prevê que o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil?.

7. *A falta da comprovação da outorga do instrumento jurídico adequado para justificar o uso privativo de área de bem de uso especial da Administração, a demonstrar a regularidade da ocupação do local em que a recorrente montou o seu salão de beleza, restou assentada na Corte de origem, situação fática insindivável nesta seara processual ante o óbice da Súmula 7/STJ.*

8. *Recurso Especial não conhecido.*

(REsp n. 904.676/DF, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 18/11/2008, DJe de 15/12/2008.)

Embora a matéria apresente sensibilidade jurídica quanto à necessidade, ou não, de licitação para a outorga de permissão de uso, observa-se que a orientação do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, em tese, a natureza unilateral, precária e não contratual do instituto afasta a obrigatoriedade automática do certame. **Tal compreensão, contudo, não dispensa a observância da disciplina local aplicável, especialmente quando a norma municipal exige, ao menos, procedimento apto a assegurar publicidade, isonomia e manifestação de eventuais interessados.**

Assim, ainda que a jurisprudência admita, em abstrato, a desnecessidade de licitação para a permissão de uso, a solução juridicamente mais prudente, no caso concreto, consiste na observância do procedimento isonômico previsto na Lei Orgânica do Município, com abertura de oportunidade para manifestação de terceiros eventualmente interessados.

2.5. Do procedimento administrativo e da definição da contrapartida

À vista das considerações jurídicas anteriormente expostas, verifica-se que o procedimento indicado nos autos para a hipótese em exame compreende, inicialmente, a **publicação de edital de chamamento público**, destinado a conferir ampla publicidade à instauração de processo administrativo voltado à eventual outorga de **permissão de uso** do bem público consistente no **Matadouro Público Municipal**, com a devida indicação de suas características, localização e condições gerais de utilização.

O referido chamamento deverá, ainda, possibilitar a manifestação de eventuais interessados, exigindo-se, desde logo, a demonstração de capacidade jurídica, técnica, operacional e, quando cabível, sanitária e ambiental, para o exercício da atividade vinculada à utilização do bem público em questão.

Na hipótese de surgirem outros interessados aptos, os autos deverão ser encaminhados ao setor competente para adoção das providências necessárias à instauração de procedimento competitivo, apto a viabilizar a seleção isonômica do interessado que vier a preencher as condições para a outorga de uso do bem público.

De outro lado, inexistindo pluralidade de interessados habilitados, poderá o feito prosseguir em relação à ora requerente, sem prejuízo da continuidade da instrução administrativa e da verificação dos demais requisitos legais e técnicos aplicáveis.

Ressalta-se a necessidade de que os autos sejam submetidos à comissão municipal competente para deliberação acerca da realização de avaliação do imóvel e de sua estrutura, a fim de subsidiar a definição da contrapartida devida em razão da permissão de uso.

Essa avaliação deverá considerar, entre outros elementos pertinentes, as características físicas do bem, sua destinação pública, sua localização, a vocação econômica do imóvel, sua inserção em área urbana ou rural, bem como, se juridicamente cabível e tecnicamente apurável, eventuais benfeitorias ou melhorias promovidas no local, de modo a permitir a adequada fixação do valor correspondente à outorga de uso.

3. DAS RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÃO

Consoante os fundamentos acima expostos, esta Assessoria Jurídica opina pela **viabilidade jurídica do prosseguimento do feito**, mediante adoção das providências administrativas necessárias à regularização da ocupação e da exploração do **Matadouro Público Municipal de Gurupi/TO**, observando-se, para tanto, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o regramento local aplicável à outorga de uso de bens públicos.

Registra-se que a **Autorização de Uso nº 01/2021**, firmada com a empresa **PAULON MAIA & MAIA LTDA. – EPP**, inscrita no CNPJ nº **01.443.795/0001-75**, não estabeleceu prazo final determinado de vigência, constando dos autos previsão de extinção por ocasião da homologação, adjudicação e efetivo início da execução de eventual novo ajuste a ser futuramente celebrado. Assim, sem que disso decorra reconhecimento de direito subjetivo à manutenção da situação atualmente existente, verifica-se, em tese, a subsistência precária dos efeitos do referido instrumento até ulterior deliberação administrativa ou até a ocorrência do evento extintivo expressamente previsto, permanecendo imprescindível a adoção das providências necessárias à adequada conformação jurídica da utilização do bem público.

Desse modo, a análise jurídica ora exarada não importa reconhecimento de direito subjetivo à manutenção indefinida da exploração do bem pela empresa requerente, tampouco dispensa a Administração de promover a regular instrução do feito e a adoção do procedimento apto a assegurar publicidade, isonomia e adequada destinação da coisa pública.

Nesses termos, recomenda-se a adoção das seguintes providências administrativas:

1. Encaminhar os autos ao setor competente para publicação de edital de chamamento público, destinado a dar publicidade à intenção administrativa de promover a outorga de uso do Matadouro Público Municipal de Gurupi/TO, possibilitando a manifestação de eventuais interessados juridicamente aptos ao exercício da atividade correlata, nos termos das exigências previamente fixadas pela Administração;
2. Sobrevindo manifestação de outros interessados que atendam aos requisitos estabelecidos no edital, os autos deverão ser remetidos ao setor competente para adoção das providências cabíveis à instauração de **procedimento competitivo**, apto a assegurar tratamento isonômico entre os interessados e a seleção objetiva do particular a ser contemplado com a outorga de uso do bem público;
3. Na hipótese de inexistir pluralidade de interessados aptos após o chamamento público, poderá o feito prosseguir em relação à empresa requerente, sem prejuízo da verificação dos demais requisitos jurídicos, técnicos, operacionais, sanitários, ambientais e patrimoniais pertinentes à formalização do instrumento de outorga;

4. Remeter os autos à comissão municipal competente para a realização de avaliação do imóvel e de sua estrutura, a fim de subsidiar a definição da contrapartida devida pela outorga de uso, considerando-se, no que couber, as características do bem, sua localização, sua vocação econômica e eventuais benfeitorias ou melhorias passíveis de comprovação e aferição técnica e jurídica, sem reconhecimento automático de abatimento ou compensação;

5. Concluída a avaliação, e na hipótese de ter havido manifestação de apenas uma interessada apta, desde que preenchidos os requisitos previamente estabelecidos, deverá ser dada ciência à requerente quanto ao teor do laudo e às condições propostas para a formalização do respectivo termo de permissão de uso. Havendo concordância, os autos seguirão para a elaboração do instrumento pertinente e posterior submissão à assinatura da autoridade competente e da interessada, com a subsequente publicação do ato na imprensa oficial, sem prejuízo de sua divulgação em outros meios institucionais que a Administração entenda pertinentes.

É o parecer, sujeito a análise, acolho e aprovação do Procurador Geral do Município, salvo melhor juízo e interesse da Administração Pública.

Encaminham-se os autos a **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente** para as providências cabíveis.,

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, 07 de abril de 2026.

Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca
Procuradora Geral Adjunta Administrativa
Decreto Municipal nº 0650/2024
OAB/TO 11.634

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



Signatário(a): 012.***.***-**-ALEXANDRE ORION REGINATO, PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO, DECRETO 1322/2023, OAB MS 18.210

Data e Hora: 07/04/2026 11:57:30

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:



Signatário(a): 006.***.***-**-PATRICIA VENANCIO DOS SANTOS FONSECA, DECRETO-(N0018/2018-MAT/493768)

Data e Hora: 07/04/2026 11:25:34



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode ao lado ou pelo endereço <https://v1.kitpublico.com.br/validar/documento/versao2/07a5414e-722a-11ed-89fa-c9e315be7b2f/e53facd9-328c-11f1-98e7-66fa4288fab2>