REGIME JURÍDICO DAS PERMISSÕES DE USO NO BRASIL

J. CRETELA JÚNIOR *

1. Uso privativo dos bens públicos 2. Babel terminológica 3. O instituto da permissão 4. Natureza jurídica 5. Tipos de permissões 6. Institutos afins 7. Direitos do permissionário 8. Que é precariedade? 9. Direito comparado 10. Regime jurídico brasileiro da permissão de uso Conclusão.

1. Uso privativo dos bens públicos. Constitui a *dominialidade pública* um regime jurídico que assegura especial proteção a certos *bens* das pessoas administrativas, bens considerados particularmente necessários ao público ou aos serviços públicos. O *domínio público* é a parte dos bens públicos protegida por êsse regime (WALINE. *Traité*, 6.ª ed., 1952, p. 505).

Caracteriza-se o *regime jurídico dos bens públicos* por uma série de prerrogativas e de sujeições tais que o afastam bastante do *regime jurídico da propriedade privada.* (WELL, Prosper. *Droit Administratif*, 1964, p. 56). Ora, num conceito bastante genérico, *bens públicos são os bens que pertencem às pessoas jurídicas públicas* (AUBY e DUCOS-ADER. *Droit Administratif*, 1967, p. 195).

Embora se procure conceituar, unitàriamente, o *bem público*, reunindo as notas características de todos os *bens*, nessa definição, a verdade é que o *regime jurídico da dominialidade* não pode ser reduzido a um bloco maciço de normas, uniformemente aplicável a qualquer dependência em que se desdobra aquêle *domínio*, tão diverso e de particularismo tão graduado, que conduziu a doutrina a estabelecer uma "escala da dominialidade".

Classificam-se os *bens públicos*, em *bens de uso comum*, em *bens de uso especial*, e em *bens dominiais*, constituindo o *domínio público*

* Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo.

e o *patrimônio administrativo*, visto participarem da atividade administrativa, achando-se, por êsse fato, vinculados às *finalidades* desta atividade.

Domínio público e *patrimônio administrativo* são expressões que designam *bens* que participam desigualmente, *em intensidade*, da atividade administrativa do Estado, porque se os bens *de uso comum* e os *de uso especial* participam do modo mais completo possível na própria atividade da administração pública, os *bens patrimoniais* têm uma participação *instrumental*, integrando-se no aparelho administrativo (CIRNE LIMA. *Sinopse*, 1965, p. 27-28 e *O Código Civil e o Direito Administrativo*, 1960, p. 24).

Tais observações têm importância capital no traçado que se vai fazer a respeito do uso qualitativo e quantitativo dos três tipos de *bens públicos*.

Os *bens públicos* são utilizados pelo Estado e pelos particulares. O Estado tem um *uso normal* e *constante*. Não é *uso* que dependa da manifestação de quem quer que seja, a não ser, em casos especiais, quando a natureza do próprio bem, por motivos de sua *destinação*, imponha uma *limitação de uso*, inclusive por funcionários e agentes administrativos. Cabe, no caso, ao *poder de polícia* limitar a própria utilização, pelo Estado, dos bens do domínio público, quando afetados, permanentemente, ou transitòriamente, a serviços especialíssimos.

O Estado tem, pois, normalmente, o *direito de uso* dos bens públicos de *uso comum*, *de uso especial* e *dominiais*, por meio do livre trânsito de seus agentes, ou, em caso de utilizações mais demoradas, através de acôrdo das respectivas pessoas jurídicas públicas titulares do *bem*.

O particular — *utente* ou *usuário* — está submetido a um *regime jurídico todo especial*, no que se refere ao modo de que pode utilizar-se dos bens públicos. Antes de tudo, é necessário considerar a natureza do bem utilizável — de *uso Comum*, *de uso especial*, *dominial* —, e, *natureza da outorga utilizativa*, emanada da pessoa jurídica pública, titular do bem.

É bem de *uso comum?* De *uso especial? Dominial?* A *outorga utilizativa* é formalizada numa *autorização?* Numa *permissão?* Numa *admissão?* Numa *concessão?*

Em tôdas as hipóteses configuradas, entretanto, um princípio regerá a utilização dos bens públicos — é o de que o uso deve ser compatível com a destinação dêsse mesmo bem, uso êsse constante das leis e dos regulamentos. A utilização incompatível com a destinação pode e deve ser combatida na esfera administrativa e judicial.

Em compensação, todo cidadão que preencher os requisitos exigidos pelo Estado é investido no *direito subjetivo público* de utilizar os bens públicos dos três tipos — *uso comum*, *uso especial* e *dominial* —, desde que a utilização seja compatível com a destinação do bem,

tendo o particular o direito de recorrer ao Poder Judiciário, caso seja impedido do exercício de seu direito.

A utilização dos bens públicos, ou é feita por *quivis de populo*, que pode transitar livremente pelos *de uso comum*, como também, por várias dependências dos *de uso especial* e por várias modalidades dos *dominiais*. É a utilização *uti universi*, não privativa, pelo cidadão anônimo, que passa pelas vias públicas (bem de uso comum), que tem livre trânsito nos edifícios e repartições públicas, para tratar de seus interêsses ou por simples passeio (bem de uso especial), ou ainda, em terrenos de marinha ou terras devolutas (bem dominial).

A utilização dos bens públicos, em suas três modalidades, é também feita por particulares, individualmente considerados, cidadãos que saem da massa anônima e exercem atividades sôbre dependências do domínio público (*uti singuli*), excluindo, durante o tempo do uso, todos os outros cidadãos.

O direito que as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado tem de utilizar-se privativamente dos bens públicos é regido por uma série de normas jurídicas que recebem *nomina juris* diversos, conforme a espécie considerada, a saber, *autorização, admissão, permissão, concessão.*

Cada um dêsses institutos envolve não só a qualidade e a intensidade de utilização do bem público, como também implica uma série de interêsses, deveres e direitos por parte do particular usuário e da pessoa jurídica pública que autoriza, permite ou concede a utilização privativa do domínio público.

Em suma, o *uso comum* do bem público é diverso do *uso especial*, porque, no primeiro caso, a natureza do usuário é impessoal, no segundo caso, estamos diante de um *status* jurídico individuado, que configura a utilização privativa.

Nas utilizações comuns, o usuário é jurìdicamente *anônimo*, nas utilizações privativas o usuário é jurìdicamente *individualizado*, investindo-se de antemão num *status* que lhe assegura um gôzo maior ou menor do domínio público, exclusão feita aos demais cidadãos, não compreendidos na *outorga estatal.*

2. Babel terminológica. No estudo das *utilizações privativas*, cujo beneficiário é um determinado indivíduo, o primeiro cuidado é precisar o sentido de cada têrmo, porque "uma das causas que contribuíram para a confusão conceitual destas *utilizações privativas* foi, sem dúvida, a imprecisão terminológica" (VILLEGAS BASAVILBASO. *Derecho Administrativo*, IV, 2.ª parte, 1952, p. 213).

Além das confusões terminológicas, o exame da doutrina revela também confusão e incerteza por parte dos autores (TROTABAS, Louis. *De l'utilization du Domaine Public par les Particuliers*, 1924, p. 41), concorrendo, por fim, a eleição desta ou daquela figura para explicar um dado tipo de utilização, ou ainda, o que é mais grave, sustentando

alguns que a concessão de ocupação do domínio público é ato unilateral (JÈZE, Gaston. *Principios Generales*, trad., 1949, vol. III, p. 515), não contratual, afirmando outros, em sentido contrário que "a concessão se distingue das demais formas de utilização privativa por um caráter próprio, realizando uma situação *contratual*, sempre" (TROTABAS. *De l'Utilisation du Domaine Public par les Particuliers*, 1924, p. 120). Acresce ainda que figura, como a *permissão* de uso de uma coisa pública é, entre as instituições, a que tem sido quiçá a mais descurada (MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*, trad., 1951, vol. III, p. 226).

Neste capítulo, ainda, o vocábulo *precariedade* é dúbio, porque alguns o contrapõem a *duradouro*, outros a *perene*, outros o associam a *permissão*, nem faltando, por fim, autores que atribuem, aliás, com tôda a razão, *graus* na precariedade, mostrando que "a *precariedade* da concessão é muito menos acentuada do que a da permissão de estacionamento e do que a de permissão de ocupação da via pública, em decorrência de seu caráter contratual" (DUEZ e DEBEYRE. *Traité*, 1952, p. 800).

Há, assim, uma precariedade *muito precária*, uma precariedade *mais ou menos precária* e uma precariedade *bem pouco precária*, ou seja, existem graus diversos de intensidade na utilização precária do bem público.

Nem se deixe de lado o *princípio informativo básico do direito público* — o interêsse público prevalece sôbre o interêsse particular —, diante do qual o *uso privativo* de qualquer tipo de bem público jamais pode ser *perpétuo*, o que leva à conclusão inevitável de que o atributo da *precariedade* em maior ou menor grau está presente em todos os institutos conhecidos e consagrados tradicionalmente pelo direito para explicarem a que título a Administração fêz a outorga de uso ao particular *uti singuli*.

Diante dos altos interêsses do Estado, qualquer tipo de outorga de utilização privativa do bem público é revogável, a qualquer tempo, em virtude mesmo do traço de *precariedade*, inerente a todos os institutos autorizativos, permissivos ou concessivos.

Se a expressão *a título precário* (ou o vocábulo *precariedade*) fôr empregada com o sentido de *revogável a qualquer tempo* por iniciativa da Administração, então, inexiste diferença específica entre a *autorização* para simples estacionamento em via pública, a *permissão* para utilização *privativa normal* (cemitérios, mercados cobertos), a *permissão* para utilização *privativa anormal* (mesas e cadeiras instaladas em calçadas e praças públicas) e a *concessão para utilização privativa*.

Se, porém, *a título precário* é expressão técnica, empregada com o sentido de *revogável, sem direito a indenização*, então, existe diferença específica entre os da *permissão* e da *concessão* de uso privativo do bem público.

3. O Instituto da permissão. Além do uso comum, coletivo ou anônimo do *bem público* por um *corpus incertum,* por *quivis de populo* que, a todo instante muda, pelos nascimentos, mortes, emigrações e imigrações, existe o *uso privativo* ou individuado do bem público, que é feito *intuitu personae,* o primeiro, decorrente do exercício natural de uma faculdade integrante da própria esfera da liberdade humana, que o homem tem como homem, não apenas como habitante de um determinado lugar, o segundo, decorrente de uma seleção que o poder público faz dentre os particulares que reunirem determinados requisitos.

Pelo instituto da *permissão de uso* o poder público investe o particular no *status* jurídico que lhe assegura o direito exclusivo de utilizar-se de um bem público, no todo ou em parte, mediante o preenchimento de determinadas condições.

De um modo geral, não discordam os autores no conceito do instituto da *permissão de uso privativo de bem público,* definida como "o ato administrativo unilateral que autoriza o particular a ocupar privativamente e anormalmente uma porção do domínio afetado ao uso público, autorização concebível, tão-só, porque a ocupação pode ser compatível com o uso público" (LAUBADÈRE. *Traité,* 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 181).

"A *permissão* ou *licença*", diz ZANOBINI, "palavras que correspondem à figura da *autorização,* em sentido técnico, é o ato administrativo que remove um limite para o exercício de uma atividade por si mesma compreendida na esfera jurídica individual" (*Corso.* 2.ª ed., 1945, vol. IV, p. 27).

Permissão de uso é o ato unilateral, gratuito ou remunerado, discricionário, mediante o qual o estado faculta ao particular a utilização privativa de bem público, superficial ou profunda, *a título precário,* revogável a qualquer tempo a critério da Administração.

Os elementos constantes da *definição* revelam a existência de a) um *ato administrativo;* b) *unilateral,* ou seja, da iniciativa de um só sujeito de direito; c) *gratuito* ou *gracioso,* isto é, o particular nada paga aos cofres públicos; d) *remunerado* ou *oneroso,* ou seja, pode ser fixado um *quantum,* em dinheiro, cuja natureza tem sido discutida (aluguel? taxa fiscal? tarifa? preço público?); e) utilização privativa do domínio público, superficial ou mais profunda; f) por tempo fixado ou não; g) a título precário, isto é, revogável a qualquer tempo, sem pagamento de indenização pelo Estado.

4. Natureza jurídica. Ato administrativo unilateral discricionário e precário — eis a natureza jurídica da *permissão de uso,* outorga do poder público ao particular para que se utilize dos bens imóveis do domínio público, *normalmente,* isto é, quando a destinação própria do bem é compatível com o uso que dêle faz o particular, ou *anormal-*

mente, quando a utilização privativa se divorcia por sua índole da destinação peculiar do bem outorgado.

A permissão de uso é *unilateral* no que se refere à participação da autoridade prolatora do ato, que é uma; é *discricionária,* porque cabe à Administração concedê-la ou não; é *precária,* porque o interêsse público poderá determinar que seja revogada, em certas condições.

Unilateral não é aqui empregado no sentido de "ato que supõe uma vontade que se manifesta sem que haja relação alguma com a manifestação de outra vontade" (DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel,* 1907, p. 232).

Empregando-se a terminologia de DUGUIT e JÈZE, diríamos que a *permissão de uso* privativo de bem público é um *ato-condição,* ou seja, a outorga estatal permissiva é a *condição* para que se aplique a uma pessoa — o *permissionário* — o *status* legal de utente exclusivo do bem público.

5. Tipos de permissões. A *permissão,* considerada *in genere,* pois, é ato administrativo unilateral. Supõe, quase sempre, um pedido do particular, mas êste pedido não se integra, como elemento jurídico, ao ato administrativo editado, do qual constitui simples antecedente.

Removendo um obstáculo que impedia o exercício normal de um direito preexistente, transformando de *potência,* em *ato,* a permissão não cria direitos, mas autoriza o seu exercício, suprimindo os limites que lhe impediam a atuação.

Outorgando, discricionàriamente, o exercício precário de direitos, pode a *permissão* perecer pela revogação ou pela caducidade.

Por outro lado, a *permissão* é instituto que não se apresenta como um bloco infracionável. Ao contrário, suscetível de graduação, situa-se numa escala, conforme o solo público seja utilizado mais intensamente. Ou o tempo de uso seja maior ou menor. Daí, os vários graus do instituto permissivo.

Permissão de primeiro grau é a *permissão simples,* configurada na hipótese da "permissão de estacionamento", ocupação superficial que não ocasiona nenhuma alteração na fisionomia do bem público utilizado. Esta modalidade permissiva tem sido confundida com a *figura juris* do estacionamento comum.

A figura jurídica do estacionamento comum é outra. Os motoristas que estacionam o veículo na via pública são anônimos, impessoais. Podem ser nacionais ou estrangeiros. Podem domiciliar-se na cidade ou não. O *status* de "quem estaciona" em bem público é geral, objetivo, impessoal. Trata-se de *uso comum,* permitido a todos por normas policiais da circulação.

De um modo mais técnico, a *permissão geral de estacionamento* é o poder de utilização coletiva do domínio público como expressão de exercício das liberdades públicas que, por sua vez, são podêres legais reconhecidos ao indivíduo e organizados pelo legislador. Logo, só a

lei pode impor limitações a tal liberdade, que, por sua vez, não é nunca absoluta, limitando-se pelo poder de polícia, e é igual para todos e, regra geral, gratuita (DUEZ & DEBEYRE. *Traité*, 1952, p. 792-793).

A *permissão geral* ou *comum de estacionamento* não é utilização privativa do domínio público, repetimos. Não é a *permissão de primeiro grau*, aqui, primeiro, mencionada.

A *permissão de estacionamento*, simples, de primeiro grau, é a outorga jurídica do poder público para a utilização privativa, individuada, permanente e precária, e sem alteração alguma no bem público ocupado.

"*Permanência* é coisa diferente de *perpetuidade*. Não é preciso que uma ocupação do domínio seja perpétua para que seja permanente. Realmente, se a duração não implica, necessàriamente, um traço permanente, a permanência, ao contrário, pode ser apreciada no tempo, isto é, está sujeita a certa duração. Se, por exemplo, um veículo estaciona diante de minha porta, qualquer que seja a duração do estacionamento, nunca terá o traço de permanência. Ao contrário, se um veículo entra numa fila, por alguns instantes, no "ponto", está realizando uma ocupação, que permanecerá até que o "ponto" seja deslocado ou suprimido" (TROTABAS. *De l'Utilisation du Domaine Public per les Particuliers*, 1924, p. 80).

"Não se deve confundir o estacionamento *momentâneo*, que não exige permissão, com o estacionamento *temporário* que exige permissão" (HAURIOU, Maurice. *Précis*, 11.ª ed., 1927, p. 713).

A permissão de estacionamento para utilização privativa do domínio público nem se confunde, assim, com a permissão geral de estacionamento dos veículos, nem com a *permissão de uso* privativo que ocasiona modificação no domínio público.

A *permissão de primeiro grau* ou *permissão simples*, de estacionamento, pressupõe uma ocupação do domínio público *salva substantia rerum*, a saber, ocupação "sans emprise", como dizem os autores franceses, isto é, "sem modificação do solo ou do subsolo".

"Trata-se de permissão outorgada a particular para ocupar *temporàriamente* e *privativamente* um local determinado do domínio público, *sob a condição de que a ocupação não acarrete nenhuma modificação na base do domínio, nem a incorporação ao solo traga qualquer construção*" (HAURIOU, Maurice. *Précis*, 11.ª ed., 1927, p. 713).

Assim, configuram casos concretos de *permissão de estacionamento* ou *de primeiro grau* as outorgas para a instalação de bancas de jornais e revistas, nas calçadas, mesas e cadeiras para servir café e lanches, pequenas barracas móveis e transportáveis, cabinas de banho, nas praias.

Permissão de segundo grau ou *permissão qualificada* é a utilização privativa do domínio público *com emprêsa*, ou seja, com instalações onerosas que se aprofundam no solo ou que aparelham a parte do domínio ocupado para o melhor aproveitamento do local.

Nã há uma diferença qualitativa, mas quantitativa, revelada na *intensidade* da ocupação do domínio público. A *precariedade*, neste tipo de permissão, *é menor*, tornando-a *qualificada* pelo grau de aderência da emprêsa permissionária ao seu suporte dominial. Menor a *precariedade*, em relação, à *permissão simples*, maior, porém, relativamente à *concessão*.

Configuram casos concretos de *permissão qualificada de uso* privativo ou *de segundo grau* as outorgas, comuns nas grandes cidades, que a Administração faz aos particulares para que instalem, em *bens de uso especial, boxes* ou lojas, estabelecimentos industriais ou comerciais, cujo uso seja compatível com a destinação do imóvel:

Prédios construídos especialmente, pela União, Estados-Membros, Distrito Federal, Territórios ou Municípios, para o funcionamento de *mercados regionais*, são *bens de uso especial*, cuja destinação é regida pelo *princípio da especialidade* e, pois, com com finalidade certa. Pela *permissão de uso qualificada* as pessoas jurídicas públicas, às quais se vinculam tais bens, fazem cessão de locais, compartimentos ou *boxes* para a utilização normal pelos particulares, mediante o preenchimento de *certos requisitos*, ausentes nas permissões do primeiro, mas aqui exigidas, porque a instalação dos permissionários é dispendiosa e a precariedade impediria a recuperação de vultosos capitais investidos nas instalações.

Tais requisitos são a *concorrência pública*, cujo *edital* fixa, por exemplo, a *retribuição* que deverá ser paga pelo permissionário e o *prazo* pelo qual se outorgam as partes do domínio público para a utilização privativa.

6. Institutos afins. A utilização privativa do domínio público pelo particular tem dado origem a vários institutos, apresentados sob nomes diversos, todos, porém, no fundo, configurando uma categoria jurídica do direito público que, genèricamente, se define como a "outorga da Administração ao particular para o uso privativo de um bem público".

Sob essa outorga genérica agrupam-se institutos específicos, cada um dos quais com traços característicos, como a *autorização*, a *admissão*, a *permissão de estacionamento*, a *permissão qualificada de uso*, a *concessão de uso*.

A doutrina italiana, que, pràticamente, desconhece o instituto da *permissão*, é rica em conceitos e construções a respeito da *autorização*, *admissão* e *concessão*, referentes ao uso dos bens públicos por particulares.

"O elemento constitutivo e o efeito específico das *autorizações* consiste na permissão do exercício ou da aquisição de um direito, enquanto que as *concessões* consistem na criação de um direito" (RANELLETTI. *Teoria Generale dele Autorizzazioni e Concessioni Amministrative*, 1.ª parte, p. 30, 31 e 43).

"*Admissões* são atos que pelo prévio reconhecimento de certas qualidades ou requisitos facultam o exercício de um direito a uma determinada participação na vida pública ou a uma determinada utilidade ou prestação que deve corresponder ao próprio ente de que emanam" (BORSI, Umberto. *Le Funzioni del Comune Italiano.* In: *Primo Trattato* de Orlando, 1915, vol. II, 2.ª parte, p. 127).

Caracteriza-se a *admissão* por ser um ato administrativo vinculado, mediante o qual a Administração outorga ao particular, que preencha determinados requisitos fixados em lei, o uso de bem público (nosso *Tratado,* 1967, vol. III, p. 118).

A melhor doutrina italiana é concorde em definir a *autorização* administrativa como o ato pelo qual o ente público remove os obstáculos para o exercício de um direito já preexistente no patrimônio do indivíduo (RANELLETTI. *Teoria degli Atti Amministrativi Speciali.* 7.ª ed., 1945, p. 21; ALESSIO. *Istituzioni,* 4.ª ed., 1949, vol. II, p. 180; FRAGOLA. *Gli Atti Amministrativi,* 1952, p. 94).

A doutrina francesa, ao contrário da italiana, deixa em segundo plano a *autorização* e a *admissão,* ressaltando a *permissão* e a *concessão.*

Num ponto estão todos de acôrdo: é que *autorizações, admissões* e *permissões* são *atos administrativos,* ao passo que as concessões são *contratos;* as três primeiras figuras caracterizam-se pela unilateralidade, a concessão pela bilateralidade.

7. Direitos do permissionário. A *permissão* anônima, coletiva, geral e impessoal para o trânsito e permanência rápida sôbre os bens de uso comum gera o direito de não ser perturbado na fruição dessa liberdade. O poder de polícia geral assegura a cada um a faculdade de utilização das dependências dominiais.

A *permissão simples,* individuada, personalizada, que pressupõe a *outorga administrativa* para a ocupação de parte do domínio, *salva substantia rerum,* como a que se refere a um indivíduo para a instalação de banca de jornais e revistas, nos passeios públicos, é dada *a título precário,* em caráter gratuito ou oneroso.

A antiga e estreita concepção dos institutos da *permissão* e da *concessão de uso* evoluiu bastante. "Interpretado aquêle regime de ocupação como uma *instituição de polícia* transformou-se em um regime no qual a administração pode, de um lado, agir em prol de *fins de interêsse geral amplamente compreendido* e, de outro lado, pode mesmo inspirar-se em *preocupações patrimoniais de explorações de seu bem*" (LAUBADÈRE. *Traité,* 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 181).

Tal evolução manifesta-se de modo todo especial a) nas *condições* exigidas para a outorga e b) nos direitos da Administração para a *outorga* e *revogação* da autorização.

"Abandonada a estreita concepção da *permissão de uso,* a jurisprudência francesa atual admite que a outorga da permissão pode ser

sujeita a condições muito variadas, ditadas pelo interêsse geral e mesmo a verdadeiras *obrigações de serviço público* para a satisfação das necessidades dos usuários da emprêsa permissionária e esta evolução *aproxima a permissão da concessão de uso,* se não pela natureza, que não se torna, de maneira alguma contratual, pelo menos nas possibilidades que ela abre. Aproxima-a da *concessão de serviço público,* porque as condições impostas correspondem a uma espécie de *livro de encargos"* (LAUBADÈRE. *Traité,* 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 182).

Mostrando que, na França, "a permissão é temporária", Louis Rolland, esclarece, entretanto, que "sua duração não pode ultrapassar de trinta anos" (*Précis,* 9.ª ed., 1947, p. 667), ou seja, o francês admite a permissão com têrmo final fixado.

Na *permissão simples,* a própria precariedade, quase absoluta da outorga, desguarnece o permissionário de qualquer tipo de direito subjetivo público, em caso de revogação legítima.

Enquanto, porém, a permissão não é revogada, o permissionário tem direitos oponíveis a terceiros, o que lhe faculta o uso de *ações possessórias,* em caso de esbulho ou turbação, bem como tem direitos oponíveis à Administração, o que lhe permite responsabilizar o Estado por perdas e danos, em virtude de trabalhos públicos que lhe tenham trazido prejuízos, exceto se tais trabalhos ou obras públicas tiverem sido feitos no interêsse do próprio bem ocupado (LAUBADÈRE. *Traité,* 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 184).

A *permissão qualificada* de uso, entretanto, é um degrau a mais na escala da intensidade da ocupação dominial. Menos precária do que a *permissão simples* e mais precária do que a *concessão de uso.*

Os próprios sistemas jurídicos o foram reconhecendo, tanto assim que o clássico Berthélemy, depois de assinalar que as *permissões de uso* de bens públicos é "uma tolerância administrativa, necessàriamente *revogável* e *precária,* mesmo quando se reveste da forma de autorização expressa" (*Traité,* 9.ª ed., 1920, p. 468), acentua que a Administração deve tolerar o uso sempre que êle seja útil, que não perturbe o uso normal do domínio, nem lhe comprometa a conservação. Quando o permissionário se utiliza de maneira perfeita do bem público que lhe foi outorgado, seria arbitrário qualquer ato da Administração que revogasse o ato permissivo (BERTHÉLEMY. *Traité,* 9.ª ed., 1920, p. 469).

"A estabilidade *de fato* das permissões de uso levou mesmo a Administração a admitir, cada vez com mais freqüência, a possibilidade de *concessões contratuais de ocupação do domínio".* E, por fim, acrescenta: "Foi assim que as *permissões* de utilização das águas dos rios, mesmo anteriores à lei de 17 de outubro de 1919, foram outorgadas *por um tempo dado"* (BERTHÉLEMY, *Traité,* 9.ª ed., 1920, p. 470). Note-se: *permissões por um tempo dado, com prazo fixo.*

A *permissão qualificada* que é a outorgada por um determinado tempo gera, a nosso ver, direitos para o permissionário em caso de

revogação imotivada e arbitrária ou quando seja possível a prova do *desvio de poder*. Se, nos editais de concorrência pública, aberta para a outorga da permissão de uso, se fixa um prazo, a Administração fica vinculada a êsse prazo, em virtude do princípio "suporta a lei que fizeste" (pati legem quem fecisti. Cf. WIGNY. *Droit Administratif*, 1953, p. 65 e WALINE. *Droit Administratif*, 9.ª ed., 1963, p. 463).

Se não fôsse, seria mesmo um contra-senso, em virtude dos gastos feitos pelo permissionário ao instalar-se.

Mesmo uma simples *autorização*, que poderá incidir sôbre qualquer bem público, feita por mera portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, por um prazo de sessenta dias, por exemplo, gera direitos subjetivos públicos para o particular a quem foi outorgada, se revogada, injustificadamente, antes do prazo fixado pela Administração. Autorização de uso precaríssimo por sessenta dias não pode ser revogada, sem conseqüências, antes dêsse prazo.

Seria incoerente um diploma legislativo que abrigasse, vamos dizer, três institutos, o da *autorização*, o da *permissão* e o da *concessão*, para outorga de uso privativo de bens públicos de uso especial e dominiais, conforme o caso e o interêsse público o exigisse, ao mesmo tempo que desse uma *autorização* por prazo certo, uma *concessão* também com possibilidades de fixação do têrmo *ad quem* e, ao revés, relegasse os permissionários a segundo plano, outorgando-lhes a permissão, no ar, sem a determinação de um prazo final para a resolução do ato administrativo permissório.

Modernamente, a tendência do direito administrativo é estabelecer princípios restritivos da precariedade, introduzindo, nas permissões, a conotação do têrmo *ad quem*.

Nesse caso, o *permissionário* poderá responsabilizar o Estado, por perdas e danos, como na concessão, em casos de revogação do ato permissivo, sem motivo justificado.

8. Que é precariedade? O vocábulo português *precário* é originado do adjetivo latino *precarius*, cujo sentido é: obtido com súplicas, tomado de empréstimo, passageiro, efêmero. É ligado a *prece*, a *pedido* (*prex*, *precis* e *precor*).

Os nossos léxicos registram o adjetivo precário com o sentido de "aquilo que não é nosso, de que gozamos por mercê, e até a mercê de quem o concede, e nos pode tirar quando quiser" (Antônio de Morais e Silva); "que tem pouca estabilidade ou duração", "que não é nosso, que se possui por mercê ou empréstimo" (Caldas Aulete); "incerto, pouco durável, direito de reaver sem pagar indenização a título precário" (Silva Bastos).

Os léxicos de outros países dão a *precário* o sentido de "coisa que se obtém pedindo, que dura quanto quer quem a concede, não-estável, temporário, temporâneo, instável" (MESTICA, Enrico. *Dizionario della Lingua Italiana*); "de pouca estabilidade ou duração" (Dicionário da

Real Academia Espanhola); "que existe por autorização prévia e revogável, que nada tem de estável, de seguro, incerto, instável, provisório (Dicionário Larousse).

O sentido da palavra *precário* é o de *instável*, opondo-se, pois, a *estável, seguro, contínua, durável duradouro.*

Por esta simples amostra já se percebe que o vocábulo não tem um sentido pontual preciso, matemático, milimetrado. Sabe-se que é de pouca duração, mas não se sabe *de quanto*. Não se sabe se, aplicado ao tempo, o *precário* diz respeito a *horas, dias, meses* ou *anos*. É têrmo, pois, de significado *relativo*.

A expressão *a título precário* é empregada em dois sentidos *por pouco tempo* e *revogável a qualquer tempo.*

No direito romano o *precarium* era um pacto unilateral de restituição, consistindo "numa concessão revogável *ad nutum*, que parece ter nascido nas relações entre o paterfamílias e seus clientes. Na época clássica, não fazia nascer nem direitos reais, nem direitos pessoais. No Baixo-Império, o *precarium* transforma-se em *contractus*, que os textos aproximam do comodato" (GIFFARD. *Précis de Droit Romain*, 2.ª ed., 1938, vol. II, p. 152). Assim, "tendo ficado durante muito tempo fora do domínio dos contratos, pois consistia, primitivamente, numa concessão de terras a título gratuito, feita pelos patrícios a seus clientes e revogável a todo instante... no Baixo-Império passa a apresentar certas analogias com o comodato, tendo sido considerado como um contrato que grava para o precarista a obrigaçbo de restituir a coisa" (MONIER, Raymond. *Manuel Élémentaire de Droit Romain*. 4.ª ed., 1948, vol. II, p. 192).

"Não obstante se tenha tornado *contrato*, distingue-se o *precário* do *comodato*, do qual se aproxima, e da *locação*, antes de tudo pela plena *revogabilidade;* em segundo lugar, ao passo que o locatário e o comodatário são simples detentores, o precarista é possuidor, embora não esteja excluída a hipótese de que possa tornar-se também detentor. O *precário*, enfim, importa gôzo mais geral do que o que se acha no comodato e na locação" (BIONDI, Biondo. *Instituzioni di Diritto Romano*. 3.ª ed., 1956, p. 503).

Coelho da Rocha, aproximando o *comodato* do *precário*, entende êste, como espécie daquele, ou seja, nada obsta que a coisa emprestada "seja concedida *ad libitum*, e então chama-se *precário*" (*Instituições*, 6.ª ed., 1886, vol. II, p. 606).

Trigo de Loureiro, dividindo as *convenções* em *principais* e *acessórias*, as principais em *benéficas* (ou *unilaterais*) e *onerosas* (ou *bilaterais*), inclui o *precário* entre as *benéficas* ou *unilaterais*, definindo-o como "a convenção benéfica que consiste em liberdade temporária a respeito do uso de alguma coisa, cuja duração fica dependente da vontade do concedente, depois de passados dez dias. Aquêle, pois, que recebe alguma coisa por virtude desta convenção, não adquire o domínio, nem a posse dela, mas sòmente o seu uso; e êste mesmo é in-

certo, e revogável, a arbítrio do concedente; e nisso se distingue do comodato e do mútuo, nos quais o uso do seu objeto é concedido por tempo determinado e, em regra, não se revoga nem um, nem outro, a não ser no caso imprevisto de urgente necessidade do concedente" (*Instituições,* 5.ª ed., 1884, vol. II, p. 233).

Como dissemos no início dêste artigo, parágrafo segundo, *precariedade* é palavra de sentido relativo, suscetível de graus. *Precário* contrapõe-se a *perpétuo.* A palavra *precariedade* opõe-se a *perpetuidade.*

Entretanto, no campo do direito público todos os direitos do particular são *precários,* em maior ou menor grau.

Até as *concessões* por tempo dilatadíssimo são *precárias.* Seria nula, ou sem sentido, uma concessão dada *ad infinitum.* E, mesmo uma concessão dada por 99 anos, pode ser revogada a qualquer tempo, desde que o interêsse público o exija.

Então, a *precariedade* tem de reunir os dois sentidos seguintes: a) *revogável a qualquer tempo,* por iniciativa da Administração, com ou sem indenização, e, nesse caso, tanto as *permissões* como as *concessões* são sempre *precárias*; b) *outorga para utilização privativa do bem público sem prazo fixo.*

Na segunda hipótese, incluem-se as *autorizações* e as *permissões* para *estacionamento,* simples; no segundo caso, estão êsses mesmos institutos, as *permissões qualificadas* e as *concessões.*

Até uma simples *autorização* por sessenta dias, nesse caso, passa a não ter *precariedade,* porque o poder público não pode revogá-la antes dêsse tempo; mais ainda, uma *autorização* para estacionamento de vevculo, onde se leia, "estacionamento permitido por duas horas", havendo parquímetros ou não, investe o motorista que estaciona em um direito subjetivo público ao estacionamento, irrevogável antes de decorrido o prazo; enfim, as *permissões qualificadas,* ou seja, outorgas dadas pelo poder público ao particular, mediante concorrência pública, por prazo fixo, para a utilização privativa de bem de uso especial ou dominial, é matizada do atributo da *precariedade* tanto quanto a concessão, ou seja, embora atribuída por ato unilateral da Administração investe o permissionário em direitos subjetivos públicos vários, entre os quais o de exigir reparação de perdas e danos se revogável o ato, sem que tenha concorrido para isso o permissionário.

Daí, haver a doutrina francesa falado numa *estabilidade de fato* (BERTHÉLEMY. *Traité,* 9.ª ed., 1920, p. 4703, num sentido antigo, "estreito e de alcance limitado" (LAUBADÈRE. *Traité,* 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 183). Por outro lado, "a concessão para utilização privativa do domínio público obedece a regras, das quais *algumas* a *aproximam da permissão,* porque, como esta, é um modo de ocupação *anormal,* mas das quais outras a tornam diversa, porque ela dá origem a uma situação *contratual.* Embora *contratual,* a *concessão* para utilização de via pública é *precária,* como a *permissão*: a Administração pode revogá-la antes da expiração do prazo convencionado. Esta aplicação da *preca-*

riedade é possível porque a concessão é um contrato administrativo, mas desta natureza resulta que, diferentemente do concessionário, o permissionário desapossado tem direito a uma indenização, salvo se a revogação resulta de medida geral tal como a desafetação da dependência dominial" (LAUBADÈRE. *Traité*, 3.ª ed., 1963, vol. II, p. 185).

Numa exemplificação feliz, Trotabas enumera vários e sucessivos usuários do domínio público, cuja adesão ao domínio é de diversa intensidade, "o transeunte que passeia na rua, o leitor duma biblioteca pública, o passageiro dum trem, o proprietário que recebe, em casa, água, gás e eletricidade, o homem do bar que instala o café na calçada, a emprêsa que coloca trilhos ou canalizações na via pública são todos usuários, diretos ou indiretos, do domínio público, mas cada uma destas formas de utilização é especial e é difícil agrupá-las de maneira segura e precisa. Entre tôdas as classificações propostas — porque não existe classificação legal das utilizações do domínio e o vocabulário dos autores e da jurisprudência é *incerto* — a mais simples e a mais compreensiva repousa na distinção entre as utilizações comuns (ou anônimas) e as utilizações privativas (ou individuais)" (*Manuel de Droit Public et Aministratif*, 6.ª ed., 1948, p. 140-141).

Para Louis Trotabas, as utilizações são: 1.º *superficiais*, como as dadas para a instalação de terraços de café, exposições nas calçadas, feirantes e camelôs, estacionamento de táxis e ônibus (São permissões para o uso anormal da via pública. Revogam-se quando comprometem ou perturbam a destinação normal do domínio. São *permissões simples*, essencialmente precárias *e revogáveis*) ; 2.º — *profundas*, como as dadas para a instalação de trilhos, canalizações, tubulações, caracterizadas pelas emprêsas, que mergulha no solo, alterando-o (São *permissões qualificadas*. A situação do permissionário é *mais estável* pelo fato da emprêsa, mas a Administração continua dona do domínio. Só por interêsse geral, motivado, pode agora revogar a outorga) ; 3.º — *profundíssimas*, porque resultam agora de um *contrato*, não de um ato unilateral. A situação do concessionário é *mais estável*, porque a concessão, por seu traço contratual, embora permanecendo subordinada à afetação e à polícia do domínio, não apresenta mais o caráter precário e revogável das permissões (TROTABAS, Lous. *Manuel*, 6.ª ed., 1948, p. 141-142).

Louis Rolland, ao estabelecer a diferença entre os diferentes tipos de ocupações do domínio público, assinala que ora a instalação é simultâneamente "compatível com a destinação do domínio e conforme com a destinação, ou seja, a dependência dominial é, em outros têrmos, feita para comportá-la, como, quando um açougueiro obtém permissão ou concessão para instalar açougue em lugar especialmente reservado para isso", ora a instalação "é apenas compatível com a destinação da dependência dominial; esta pode comportá-la, mas não foi feita para isso, como nos casos em que a Administração outorga permissão

para instalar cafés ou bares nas calçadas públicas". Neste caso, a Administração intervém para autorizar o indivíduo a instalar-se, a título privativo, durante um certo tempo, dum certo modo, numa dependência dominial feita para isso. Não há, na verdade, grande diferença, entre o particular específico que se instala e o particular qualquer, anônimo, que transita. Um e outro utilizam o domínio, consoante sua afetação. "O que há de especial é apenas que a utilização da dependência dominial se prolonga, toma um caráter de permanência mais ou menos acentuado, disso advindo certas conseqüências: 1.ª O particular que preenche os requisitos fixados pelas leis e regulamentos tem aptidão legal para beneficiar-se com a permissão de uso, a qual nem lhe pode ser recusada, *nem lhe ser retirada sem motivo*" (*Précis*, 9.ª ed., 1947, p. 477-478).

Estudando com profundidade o tema, Waline descobre, no direito francês, "que há uma certa categoria de permissões de uso submetida a um regime jurídico particular, *quase contratual*: são as permissões referentes à distribuição de energia elétrica" (*Traité*, 6.ª ed., 1952, p. 529).

"Diante da Administração", responde Waline, "o *permissionário* está numa situação *precária* e *revogável*. A *revogação* da permissão é sempre possível nos casos seguintes: 1.º — pela inexecução das condições impostas, ou, mais geralmente, pela utilização abusiva da permissão; 2.º — no interêsse e conservação da via. *E é neste sentido, que a permissão de uso de via pública é precária*, porque a Administração aprecia, discricionàriamente, tal interêsse, salvo contrôle do juiz sôbre o *desvio de poder*" (*Traité*, 6.ª ed., 1952, p. 529).

Dêsse modo, a *precariedade* das utilizações privativas dos bens constitutivos do domínio público, no todo ou em parte, não fica ao arbítrio da autoridade outorgante. Princípios da alta administração, motivos de ordem pública, razões que defluam da proteção e conservação da propriedade dominial, causas da moralidade administrativa, índices de natureza estética, é que irão ditar os atos revogatórios. Revoga-se, porém, motivadamente. O contrário abriria possibilidades para abusos, configurados no *desvio de poder*.

9. Direito comparado. O direito comparado é unânime em reconhecer que a utilização de parte do domínio público, privativamente, por particulares é outorgada por dois institutos — a *permissão*, ato unilateral e a *concessão*, de natureza contratual.

A *concessão* é una, indivisível, se bem que alguns autores, modernamente, queiram, revivendo uma antiga colocação, distinguir as concessões-licença e as concessões-contratos (RANELLETTI. *Teoria degli Atti Amministrativi Speciali*. 7.ª ed., 1945, p. 23).

A *permissão*, porém, apresenta graus, permissão para alguns minutos (*parar o carro*), permissão por tempo maior (*estacionar o carro*), permissão para uso normal ou anormal da via pública (*sem emprêsa*,

isto é, sem penetração no solo ou subsolo, ocupação superficial ou epidérmica, exemplificada nos casos de mesas e cadeiras, nas calçadas, para servir bebidas e lanches; bancas de jornais, nos passeios) e, finalmente, permissão qualificada (*com emprêsa,* isto é, com penetração no solo ou subsolo, ou, pelo menos, instalações custosas para aparelharem o bem público ou suas dependências à utilização privativa).

Por aí se observa que, nas faixas extremas, a questão não oferece maiores dificuldades, a tal ponto que o direito comparado autoriza o traçado de paralelo entre os institutos da *permissão* e da *concessão,* com as respectivas conotações. Assim:

PERMISSÃO	ato	+ precário	oneroso ou não	unil.	simples	prazo ou não
CONCESSÃO	contrato	— precário	oneroso	bilat.	complexo	prazo

Discutiu-se, outrora, a respeito da fixação de *prazo* de *onerosidade* na *permissão de uso,* mas a doutrina moderna não mais admite dúvidas a respeito, porque está na vontade da Administração fixar o prazo limite, findo o qual o permissionário devolverá ao poder público o imóvel cedido.

A *gratuidade* também não é mais considerada como traço peculiar da *permissão de uso.* O que se tem discutido é a respeito da natureza jurídica da quantia que o permissionário paga ao Estado, se é aluguel, taxa, preço público ou semi-público.

Prazo limite e *onerosidade* são atributos acidentais que não mergulham na essência do instituto. Estão na esfera discricionária da Administração.

A tendência dos vários sistemas jurídicos é dar às permissões simples, sem emprêsa, uma outorga menos formal, mais precária, revogável *ad nutum,* ao passo que às *permissões qualificadas,* com emprêsa, uma outorga mais formal, menos precária, mais próxima da *concessão de uso.*

Por quê? Por motivos econômicos. Quem investe grandes capitais no sentido de aparelhar do melhor modo possível o *bem público* para melhor utilizá-lo, privativamente, mas trazendo reais benefícios à coletividade, está realizando *serviço de utilidade pública,* que merece a garantia da continuidade, no tempo.

Como outorgar com absoluta *precariedade* parte do bem público e, logo depois, revogar a *permissão de uso?*

Por isso, autores como Sabino Álvarez-Gendin que, em 1954, ainda ficavam indecisos no delineamento da *permissão qualificada* de uso de

bem público (*Manual de Derecho Administrativo Español*, 1954, página 577), mais tarde reformulam sua posição, reconhecendo, diante do progresso da doutrina e da jurisprudência, a configuração do nôvo instituto.

Daí, a moderna e ampla definição do instituto permissório. "Pela *permissão* a Administração confere, discricionàriamente, a um particular um uso especial, ou mais destacado, inclusive mediante taxa ou preço, *por tempo limitado* ou *precàriamente*, podendo não ser exclusivo, como a permissão a vendedores ambulantes; semi-exclusivo, como a permissão de mesinhas de cafés e bares, nos passeios e jardins públicos; e exclusivo, como a permissão para a instalação de barracas e circos em feiras, bancas para a venda de periódicos, refrigerantes, nas ruas e compartimentos públicos" (*El Dominio Público. Su Naturaleza Jurídica*, 1956, p. 59 e *Tratado General de Derecho Administrativo*, 1958, vol. I, p. 467).

Percebendo a importância da *fixação do prazo* na exploração dos serviços públicos, Marcello Caetano salienta que êle é função *do tempo necessário para a amortização do capital investido* (*Manual*, 7.ª ed., 1965, p. 570).

Ocorre o mesmo nas *permissões qualificadas*, que não são utilizações epidérmicas ou superficiais, mas que implicam o aparelhamento demorado e vultoso do bem público.

Na mais recente e autorizada monografia dedicada ao tema, Diogo Freitas do Amaral salienta, no direito português, a existência das permissões *precárias* dadas *por certo prazo*: "Ainda hoje, é ao abrigo de licenças precárias, dadas por prazo de cinco anos, que muitos particulares constroem moradias para habitação e conjuntos hoteleiros nas orlas marítimas. Passando-se as coisas assim, percebe-se que não seja despido de tôda relevância o fato de as licenças precárias serem outorgadas por um certo prazo: êste ficará a assinalar o período dentro do qual ao particular pertence uma expectativa fundada de estabilidade da situação jurídica em que está investido" (*A utilização do Domínio Público pelos Particulares*, 1965, p. 221-222).

"Na falta de indicação expressa em contrário, os podêres de uso privativo do domínio público devem ter-se por podêres precários?" — indaga Diogo Freitas do Amaral (*Mesma obra*, p. 244). E responde: "De harmonia com os princípios e com o uso que nesta matéria se tem seguido, queremos crer que há que distinguir hipóteses, separando para um lado as utilizações que não alteram a estrutura material da coisa pública ou que se traduzem na ocupação dela com instalações desmontáveis e, para outro lado, as que se caracterizam pela edificação de construções fixas — as primeiras deverão considerar-se precárias, mas não assim as segundas" (AMARAL, Diogo Freitas do. *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, 1965, p. 244).

O importante, a nosso ver, é o custo da emprêsa, das instalações, do aparelhamento, o vulto do capital investido. Permitir a instalação de um verdadeiro *fundo de comércio* — mercado, super-mercado, loja, frigoríficos, casas de carne — *a título precário* ou *por prazo fixo,* mediante o instituto de *permissão de uso,* ato unilateral e discricionário, e, depois, revogar a outorga sem indenização, imotivadamente, é afastar-se da realidade existente nas grandes cidades, por afastar, desde logo, os possíveis permissionários, temerosos de uma aventura econômica de largas proporções e sem garantias.

Por isso, diante da realidade, H. Lopes Meireles, ortodoxo ao extremar os institutos da *permissão* e da *concessão de uso,* definindo o primeiro como "o *ato administrativo unilateral,* discricionário e precário" (*Direito Administrativo Brasileiro,* 1964, p. 327 e 2.ª ed., 1966, p. 445) e o segundo como "o *contrato administrativo* pelo qual o poder público cede a utilização de um bem de seu domínio a um particular"), admite, ao comentar a Lei Orgânica dos Municípios paulistas, de 28/12/1965, "que a Administração, em casos especiais, *fixe um prazo para a permissão,* a fim de assegurar certa estabilidade ao ato negocial" (*Concessão e Permissão. Fôlha da Manhã,* 26 de junho de 1966).

A esta *permissão,* ato administrativo unilateral com prazo fixado, admitida por autores estrangeiros e nacionais, fundamentada em razões econômicas, é que denominamos de *permissão qualificada* de uso de bens públicos por particulares.

10. Regime jurídico brasileiro da permissão de uso. Traçar o regime jurídico do instituto da *permissão de uso,* no Brasil, é integrá-la em nosso sistema de direito, estabelecendo-lhe um a um os pontos máximos e mínimos, de modo a configurar o exato lugar geométrico que ocupa e as conseqüências advindas da referida colocação.

Antes de tudo, convém relembrar que *permissão* é nome genérico, que abrange tôdas as modalidades de outorga unilateral do poder público ao particular, para a utilização privativa do domínio público.

Nesse sentido é que se pode dizer que a *autorização,* a *admissão,* a *licença* e a *permissão* formam um só bloco — o dos *atos administrativos negociais* —, declaração unilateral de vontade do poder público que outorga ao particular a utilização privativa de bens públicos, nas condições estabelecidas pela Administração.

Por sua vez, a *permissão,* em sentido lato, pode ser definida de tal modo que abrange as outras modalidades, tôdas, porém, contrapostas a outra figura jurídica inconfundível — a concessão de uso.

Os pontos básicos em que se fundamentam as permissões de uso de bem público, entre nós, podem ser assim enumerados:

a) *Natureza jurídica* — A *permissão de uso,* em qualquer de suas modalidades, muito precária, mais ou menos precária e pouco precária, é sempre um *ato administrativo unilateral e discricionário outorgado "intuitu personae".*

b) *Fonte editôra* — A *permissão de uso* emana do Poder Executivo, competente para a outorga, sem a necessidade da manifestação de outro Poder.

c) *Discricionariedade* — Está na esfera discricionária da Administração a faculdade de outorga do ato permissivo, podendo o Estado consultar a oportunidade e a conveniência, bem como as qualidades individuais da pessoa do permissionário.

d) *Precariedade* — Mais precária, em qualquer caso, do que a *concessão de uso,* verdadeiro contrato com cláusulas minuciosas, a *permissão de uso* é outorgada *sem prazo* ou *com prazo* final assinalado, sendo, no primeiro caso, revogável *ad libitum* da Administração, que não indeniza o permissionário, alertado, desde o início da precariedade da ocupação, sendo, no segundo caso, também revogável; *com indenização,* quando o ato revocatório é fundamentado em interêsse público e, para êle, não concorreu o permissionário; *sem indenização,* quando o ato revocatório, motivado, apontou desvirtuamento na ocupação do domínio. A *permissão de uso qualificado* investe o permissionário num direito subjetivo público à indenização em caso de revogação imotivada ou arbitrária.

e) *Onerosidade* — Em qualquer caso, as *permissões de uso,* nas suas várias modalidades, podem ser gratuitas ou onerosas, sem que isso altere a própria essência do instituto permissório.

Em conclusão, no direito administrativo brasileiro, 1.º) a outorga para a utilização privativa de bem público, por particular, é feita por intermédio dos institutos jurídicos da *autorização, permissão* e *concessão;* 2.º) a *autorização* e a *permissão* configuram *atos administrativos e discricionários unilaterais,* editados pelo Poder Executivo, ao passo que a *concessão* é *contrato administrativo,* celebrado entre a Administração e o particular, depois do preenchimento de pressuposto anterior formal obrigatório, a saber, a edição de dois atos administrativos, um do Poder Executivo, outro do Poder Legislativo (ato administrativo complexo) ; 3.º) em relação a êsses institutos, que outorgam *utilização privativa de bem público,* as expressões *a título precário* e *precariedade* necessitam de urgente reformulação; 4.º) *precário* e *precariedade* significam "revogáveis *ad libitum* da Administração", a qualquer momento; 5.º) se o poder público marca o *têrmo final* para qualquer dêsses institutos deixa êle de ser precário, visto não mais poder ser revogável a qualquer tempo, mas numa determinada época já conhecida, de antemão, pelo usuário; 6.º) assinalando-se, pois, o prazo, tanto a *concessão de uso,* como a *permissão* e a *autorização* deixam de ser *precárias,* porque há um compromisso da Administração em respeitar a data assinalada; 7.º) propomos, para efeito de uniformização, que a *permissão de uso* de bem público, assim como a *autorização,* quando não tenham prazo final assinalado, sejam denominadas *simples,* revogando-se a qualquer tempo, ao passo que os mesmos institutos, com

tempo final assinalado, sejam denominados *qualificadas;* enfim, 8.º) *permissão qualificada de uso* de bem público é todo ato administrativo simples, unilateral, discricionário, editado pelo Poder Executivo, mediante concorrência pública, oneroso, com prazo final assinalado, revogável mediante indenização.

LANÇAMENTOS RECENTES DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ORÇAMENTOS PLURIENAIS DE INVESTIMENTO
Fernando Bessa de Almeida e Armando Moreira da Cunha

I.P.I.
Durval Ferreira de Abreu e Otto Garcindo de Sá

PRINCÍPIOS DE FINANÇAS PÚBLICAS — 2.ª edição
Hugh Dalton

CASOS DE ADMINISTRAÇÃO MERCADOLÓGICA
EAESP

ESTÁGIOS DE TREINAMENTO PARA ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO
Marina Brandão Machado

FORMAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Riva Bauzer

TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES — 2.ª edição
James March e Herbert Simon

CHEFIA — SUA TÉCNICA, SEUS PROBLEMAS — 5.ª edição
Wagner Estelita Campos

ELEMENTOS DE MATEMÁTICA FINANCEIRA
Luiz Cavalheiro

À venda nas principais livrarias ou pelo reembôlso postal. Pedidos para a Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, Praia de Botafogo 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB.