



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2575818 - MG (2024/0055668-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **JOAO BATISTA DA COSTA APOLINARIO**
AGRAVADO : **MARISA BATISTA FELIX - CPF : 723.518.536-87**
AGRAVADO : **RAIMUNDO CALDEIRA 20181400600**
AGRAVADO : **RENILDE MARIA VICENTE CPF 473.371.926-49**
AGRAVADO : **EXPRESS COMERCIO DE VARIEDADES LTDA**
AGRAVADO : **SELIKAL LTDA**
ADVOGADOS : **HENRIQUE ALVES PEREIRA - MG034618**
: **MONICA GUEDES PEREIRA - MG103338**
AGRAVADO : **LANCHES, SUCOS E BAR RODOVIARIA LTDA**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO**
AGRAVADO : **EXPRESSO UNIR LTDA**
AGRAVADO : **EXPRESSO SETELAGOANO LTDA**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

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.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 24/09/2024 a 30/09/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 30 de setembro de 2024.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2575818 - MG (2024/0055668-0)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **JOAO BATISTA DA COSTA APOLINARIO**
AGRAVADO : **MARISA BATISTA FELIX - CPF : 723.518.536-87**
AGRAVADO : **RAIMUNDO CALDEIRA 20181400600**
AGRAVADO : **RENILDE MARIA VICENTE CPF 473.371.926-49**
AGRAVADO : **EXPRESS COMERCIO DE VARIEDADES LTDA**
AGRAVADO : **SELIKAL LTDA**
ADVOGADOS : **HENRIQUE ALVES PEREIRA - MG034618**
: **MONICA GUEDES PEREIRA - MG103338**
AGRAVADO : **LANCHES, SUCOS E BAR RODOVIARIA LTDA**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO**
AGRAVADO : **EXPRESSO UNIR LTDA**
AGRAVADO : **EXPRESSO SETELAGOANO LTDA**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

EMENTA

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.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que não conheceu do recurso diante da incidência de óbices ao conhecimento.

O recurso especial foi interposto contra acórdão com a seguinte ementa, que bem resume a discussão trazida a esta Corte:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICO – PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO – ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL E PRECÁRIO – AUSÊNCIA DE NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL – LICITAÇÃO – DESNECESSIDADE. - A Administração Pública pode, diante do seu critério de conveniência e oportunidade, autorizar o uso de espaço público ou revogá-lo, através de Termo de Permissão de uso de bem público, que se caracteriza como ato unilateral e precário, isto é, sem prazo definido, não possuindo natureza jurídica de contrato. - O termo de permissão

de uso de bem público, por não possuir natureza contratual, não se enquadra na exigência do art. 2º da Lei 8.666/96, não necessitando de licitação para ser firmado, de modo que não é ilegal o ato administrativo que o autoriza, a ensejar a nulidade, muito embora não haja óbice legal para revogação unilateral por parte da Administração (fl. 1429).

Na petição de agravo interno, a parte agravante repisa as alegações que foram objeto de análise na decisão recorrida, confirmam-se:

[...]

Contudo, ao contrário do que foi exposto na decisão agravada, não incide, na espécie, a Súmula 7/STJ. Isso porque o acórdão recorrido contém descrição fática suficiente para o enfrentamento da questão suscitada no recurso especial, a saber, a violação ao art. 2º da Lei nº 8.666/93, que dispunha que “[A]s obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

[...]

É o relatório.

VOTO

A Corte de origem se manifestou quanto à matéria de fundo utilizando-se dos seguintes fundamentos:

[...]

Não se desconhece, ainda, que a Lei nº 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, também dispõe acerca da necessidade de prévia licitação para permissões da Administração Pública, todavia, o referido dispositivo legal trata das hipóteses em que são estabelecidos contratos com terceiros, “em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas”. [...] No caso em tela, o Município de Pedro Leopoldo concedeu, aos apelantes, permissão de uso de lojas situadas no Terminal Rodoviário Municipal, por meio de Termo de Permissão (ordem 30 – fls. 13/30), por prazo indeterminado e mediante a observância de determinadas condições estabelecidas aos permissionários. No referido Termo, restou ainda consignado que “a permissão não gera direito subjetivo à continuidade, ficando o permitente livre para revogá-lo, quando o desejar, sem qualquer indenização” aos permissionários. Observa-se que o Termo de Permissão concedido aos apelantes não apresenta acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, de modo que não possui natureza contratual, não se sujeitando, portanto, ao regramento da Lei nº 8.666/93. Como esclarecido, o termo de permissão de uso de bem público, a título precário, não necessita de licitação para ser firmado, não sendo ilegal o ato administrativo que o autorizou, a ensejar a nulidade, muito embora não haja óbice legal para revogação unilateral por parte da Administração.

[...]

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".

Ademais, 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.

Nesse sentido, confira-se o precedente monocrático, RESP 1.558.863/RJ, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 10/12/2018 em que afirma:

19 - Por ser precária, a permissão de uso de bem público é um ato unilateral da Administração Pública, firmado através de termo e não de contrato administrativo, apesar de ser regido pelas normas de direito público. A licitação, segundo a dicção do art. 22, XXVII e do art. 37, ambos da CF/1988, não é direcionada para atos precários, celebrados através de termo, sem as garantias do contrato administrativo, que possui não só deveres, mas também direitos. Com o advento da Lei 8.666/1993, situações precárias, como a enfrentada no presente estudo, deixaram de causar dúvidas ao intérprete, pois, conforme o parág. único do art. 2o., somente as permissões voltadas para a prática de serviços públicos com estipulações de obrigações recíprocas é que devem ser precedidas de licitação.

Eis o teor do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 8.666/1.993:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Portanto, 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.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.575.818 / MG
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0055668-0

Número de Origem:

0028659702019 00286597020198130210 002865970201981302100210190028659
10000222238735002 10000222238735003 10000222238735004 28659702019 286597020198130210
2865970201981302100210190028659

Sessão Virtual de 24/09/2024 a 30/09/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AGRAVADO : JOAO BATISTA DA COSTA APOLINARIO
AGRAVADO : MARISA BATISTA FELIX - CPF : 723.518.536-87
AGRAVADO : RAIMUNDO CALDEIRA 20181400600
AGRAVADO : RENILDE MARIA VICENTE CPF 473.371.926-49
AGRAVADO : EXPRESS COMERCIO DE VARIEDADES LTDA
AGRAVADO : SELIKAL LTDA
ADVOGADOS : HENRIQUE ALVES PEREIRA - MG034618
 MONICA GUEDES PEREIRA - MG103338
AGRAVADO : LANCHES, SUCOS E BAR RODOVIARIA LTDA
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO
AGRAVADO : EXPRESSO UNIR LTDA
AGRAVADO : EXPRESSO SETELAGOANO LTDA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - ANULAÇÃO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : JOAO BATISTA DA COSTA APOLINARIO
AGRAVADO : MARISA BATISTA FELIX - CPF : 723.518.536-87
AGRAVADO : RAIMUNDO CALDEIRA 20181400600
AGRAVADO : RENILDE MARIA VICENTE CPF 473.371.926-49
AGRAVADO : EXPRESS COMERCIO DE VARIEDADES LTDA
AGRAVADO : SELIKAL LTDA
ADVOGADOS : HENRIQUE ALVES PEREIRA - MG034618
MONICA GUEDES PEREIRA - MG103338
AGRAVADO : LANCHES, SUCOS E BAR RODOVIARIA LTDA
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO
AGRAVADO : EXPRESSO UNIR LTDA
AGRAVADO : EXPRESSO SETELAGOANO LTDA
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 24/09/2024 a 30/09/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 30 de setembro de 2024