

CONSULTA/0214/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 43/2025, de iniciativa do Prefeito, que “dispõe sobre permissão de uso de bem público à entidade que especifica, e dá outras providências” – Competência legislativa – Administração, utilização e alienação de bens públicos municipais e deflagração do processo legislativo – Atribuições típicas e privativas do Chefe do Poder Executivo – Precedentes doutrinários – Instrumentos de uso privativo de bens públicos municipais – Permissão de uso – Precedentes doutrinários – Considerações.**

### **CONSULTA**

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de *“Projeto de Lei nº 43/2025, de iniciativa do Prefeito, que ‘dispõe sobre permissão de uso de bem público à entidade que especifica, e dá outras providências’, solicitando, ainda que se considere a “competência de iniciativa, a viabilidade do projeto para o Município e*

*a APAE, disposições gerais sobre o ajuste celebrado (termo de acordo de cooperação, impacto na concessão de bem móvel a OSC e a indicação de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e de possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, ressalte-se, desde já, que já tivemos a oportunidade de manifestar nossa opinião sobre a na competência legislativa municipal para disciplinar matérias de interesse local, dentre os quais se encontra a administração, utilização e alienação de seus bens, nos termos do inc. I do art. 30 da Constituição da República c/c inc. I e X do art. 12 da Lei Orgânica do Município), asseverando que, quando for o caso, cabe ao Prefeito do Município deflagrar o processo legislativo de proposições desse gênero, haja vista que a ele cabe a administração dos bens municipais, respeitada a competência do chefe do Poder Legislativo sobre os bens utilizados pela Edilidade (ver art. 111 da LOM).

Nesse sentido lecionava Hely Lopes Meirelles:

"Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é seu interesse local (art. 30, I) [...] Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da

Edilidade; mas mesmo no que toda a estes bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 312/319).

Ademais, convém enfatizar que se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica Municipal, é o chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

José Afonso da Silva ensina que “[...] a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

Aliás, segundo a Lei Orgânica do Município, “o uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante contratação de parceria público-privada, de consórcio público e de regime de concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e quando houver interesse público devidamente justificado, sempre por prazo determinado, mediante aprovação legislativa nos casos previstos” (ver art. 114).

Observamos, ainda, que José dos Santos Carvalho Filho ao lecionar sobre o uso privativo de bens públicos por terceiros, ensina que:

“Uso privativo, ou *uso especial privativo*, é o direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim. A outorga pode ser transmitida a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, sabido que inexistente qualquer impeditivo quanto ao usuário do bem [...] Anote-se, todavia, que os instrumentos empregados para o uso

privativo, que estudaremos adiante, incidem exclusivamente sobre *bens públicos*, qualquer que seja a sua natureza [...] Vejamos essas formas de uso privativo.

[...]

#### **4.2. Permissão de Uso**

*Permissão de uso* é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado. O delineamento jurídico do ato de permissão de uso guarda visível semelhança com o de autorização de uso. São realmente muito assemelhados. A distinção entre ambos está na predominância, ou não, dos interesses em jogo. Na autorização de uso, o interesse que predomina é o privado, conquanto haja interesse público como pano de fundo. Na permissão de uso, os interesses são nivelados: a Administração tem algum interesse público na exploração do bem pelo particular, e este tem intuito lucrativo na utilização privativa do bem. Esse é que nos parece ser o ponto distintivo. Quanto ao resto, são idênticas as características. Trata-se de ato *unilateral, discricionário e precário*, pelas mesmas razões que apontamos para a autorização de uso. A questão do prazo e da revogabilidade também se aplica às permissões de uso. Sendo o ato discricionário e precário, pode a Administração revogá-lo posteriormente se para tanto houver razões de interesse público. No entanto, os Tribunais, a nosso ver com razão, têm exigido que o ato revogador tenha motivo bem definido e claro, para não mascarar possível desvio de finalidade em prejuízo do permissionário. Em relação à indenização, no caso de permissão a prazo certo, ou permissão condicionada, a aplicação é a mesma adotada para as autorizações de uso. Aliás, é oportuno registrar que a permissão condicionada de uso tem maior grau de permanência que a permissão simples e muito se aproxima da figura do contrato, passando a confundir-se, em alguns momentos, com a concessão de uso, a ser estudada

logo à frente. O ato de permissão de uso é praticado *intuitu personae*, razão por que sua transferência a terceiros só se legitima se houver consentimento expresso da entidade permitente. Nesse caso, a transferibilidade retrata a prática de novo ato de permissão de uso a permissionário diverso do que era favorecido pelo ato anterior. Quanto à exigência de licitação, deve entender-se necessária sempre que for possível e houver mais de um interessado na utilização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas. Em alguns casos especiais, porém, a licitação será inexigível, como, por exemplo, a permissão de uso de calçada em frente a um bar, restaurante ou sorveteria.[...] Exemplos comuns desses atos de consentimento: permissão de uso para feiras de artesanato em praças públicas; para vestiários públicos; para banheiros públicos; para restaurantes turísticos etc. É comum encontrar-se, entre os publicistas, a referência à permissão de uso de bem público para a instalação de bancas de jornal, feiras livres e colocação de mesas e cadeiras em frente a estabelecimentos comerciais, como bares e restaurantes” (cf. in *Manual de direito administrativo* – 23ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010 (grifos do autor e nossos).

Por sua vez, Lucas Rocha Furtado, ao lecionar sobre bens públicos, ensina que “em termos conceituais, são apresentados dois critérios básicos para distinguir a autorização de uso da permissão de uso [...] De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, a principal distinção entre os dois institutos reside no fim a ser dado ao bem, que no caso da autorização de uso seria privado, ou seja, que seria transferido o uso privativo do bem a determinado particular tendo em vista o interesse deste, ao passo que na permissão de uso ocorreria o trespasse do bem ao particular tendo por objetivo a satisfação do interesse público. Critério distinto é utilizado por Celso Antônio Bandeira de Mello e Marçal Justen Filho. Esses dois últimos autores defendem que o critério discriminatório entre os institutos residiria no prazo

de utilização do bem público. No caso da autorização de uso, o bem seria utilizado por breves períodos (comícios, eventos esportivos, culturais etc.), enquanto a permissão envolveria utilização por longos períodos (bancas de jornal, quiosques, lanchonetes etc.).

Vale a pena transcrever o ensinamento de Marçal Justen Filho:

“O ponto nodal da diferença reside na natureza transitória ou da utilização pretendida pelo particular. Quanto menos transitória for a utilização pretendida, tanto maior deverá ser o grau de compatibilidade entre a fruição privativa e as necessidades coletivas. Assim, pode admitir-se que uma instituição pleiteie autorização para realizar festividade que impeça o tráfego em uma via pública durante algumas horas. Mas é pouco concebível admitir permissão para instalar um restaurante numa rua e impedir o tráfego na via pública durante meses”

Na disputa entre as duas vertentes, parece-nos mais acertado o critério de pelos dois últimos autores, de que é o prazo de utilização do bem que indicará o instrumento adequado, se autorização ou permissão de uso. Igualmente acertada, nos parece, a crítica que apresentam ao critério do interesse público ou privado para justificar a utilização de um ou do outro instituto. Perfeita, uma vez mais, a assertiva que apresenta Justen Filho:

[...]

Apresentadas essas considerações acerca da distinção entre os dois institutos, cumpre observar que os demais aspectos relacionados à formalização, à necessidade de licitação, à gratuidade ou onerosidade, à precariedade e à discricionariedade relativos à autorização de uso são igualmente aplicáveis à permissão de uso. Nesse sentido, a permissão de uso:

- Formaliza-se por meio de ato administrativo;

- Deve ser precedida de procedimento que assegure aos possíveis interessados no uso do bem idêntica oportunidade de obter a permissão, devendo a escolha se pautar em critérios objetivos;
- Pode ser instituída em caráter gratuito ou oneroso, conforme disponha a legislação aplicável;
- Pode ser instituída com prazo certo (hipótese em que será denominada permissão qualificada ou condicionada) ou por prazo indeterminado — não obstante a fixação de prazo nos pareça o critério mais justo no sentido de oportunizar a outros o direito de igualmente usar o bem;
- Somente será instituída se o poder público entender conveniente ou oportuno o trespasse em caráter privativo do uso do bem público ao particular”

[...]

Feitos esses esclarecimentos, podemos definir a *permissão de uso como o meio pelo qual o poder público discricionariamente consente em que bem público possa ser usado, em caráter privado e de modo continuado, por particular*. [...] (cf. in *Curso de direito administrativo*. – 4ª edição – Belo Horizonte : Fórum, 2013, pp. 684/688).

Dito isso, como a Administração Consulente já deve ter percebido, no que se refere aos competência constitucional e iniciativa legislativa, não vislumbramos vício de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise que sejam capazes de impedir sua regular tramitação perante as comissões legislativas temáticas e o Plenário Cameral.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está suficientemente abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico