

CONSULTA/0697/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal – Projeto de Lei nº 161/2025, que "Dispõe sobre autorização para permissão de uso de bens móveis de propriedade do município de Mogi Mirim à organização da sociedade civil Equipotência entidade filantrópica e assistencial, e dá outras providências." – Competência legislativa municipal – Interesse local – Administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais – Iniciativa legislativa – Atribuição típica e privativa dos Chefes de Poder – Iniciativa legislativa do Prefeito – Só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas –Considerações.

CONSULTA:

Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 161/2025, que "DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA PERMISSÃO DE USO DE BENS MÓVEIS DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM À ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EQUIPOTÊNCIA ENTIDADE FILANTRÓPICA E ASSISTENCIAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

A viabilidade do projeto para o Município e a entidade EQUIPOTÊNCIA.

Disposições gerais sobre o ajuste celebrado (permissão de uso e termo de acordo de cooperação).

Impacto na concessão de bens móveis a entidade filantrópica e assistencial.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, é importante destacar que não compete a esta assessoria jurídica avaliar o **mérito** das proposições legislativas. Nossa atuação se restringe à análise da **iniciativa e competência legislativa**.

Assim sendo, cumpre-nos destacar, inicialmente, que se insere na competência constitucional do Município para legislar sobre assuntos de interesse

local, dentre os quais se encontra a administração de seus bens, nos termos do inc. I do art. 30 da Constituição da República c/c art. 12, inc. X da Lei Orgânica de Mogi-Mirim.

A sempre atual lição de Hely Lopes Meirelles esclarece que “[...] 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)” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 317).

Por sua vez, Diogenes Gasparini pontua:

“Guardada a competência da União para legislar sobre Direito Civil (CF, art. 22, I), cabe a cada uma das pessoas políticas (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município) regular alguns aspectos da aquisição, do uso, da administração e da alienação dos bens que integram seus respectivos patrimônios, visto que essa atribuição é da essência da autotomia dos entes federados” (cf. *in* *Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, pp. 964 e 965).

Nesse primeiro aspecto, **não** se vislumbra vício de constitucionalidade material em tais proposições municipais regulamentadoras do uso ou alienação de bens públicos, móveis e imóveis, integrantes do patrimônio municipal.

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).

Destaca-se, nessa direção que o art. da Lei Orgânica do Município, estabelece que: "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".

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).

Diante o exposto, entende-se que, 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.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 12 de novembro de 2025.

Elaboração:


Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação


Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico