



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 340/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 307/2017 – Aatoria do Sr. Prefeito Orestes Previtalo Júnior – Dispõe sobre o comércio ambulante no Município de Valinhos na forma que especifica. Mensagem nº 115/2017.

À Diretora Jurídica  
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Presidente da Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto de lei em epígrafe de autoria do Sr. Prefeito Municipal Orestes Previtalo Júnior que *"Dispõe sobre o comércio ambulante no Município de Valinhos na forma que especifica"*.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não serem utilizados pelos membros desta Casa.

Do mesmo modo, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Da leitura da propositura, precipuamente sua justificativa, constata-se informação de que com a medida *"[...] pretende-se obter autorização legislativa para que a Municipalidade possa normatizar de modo detalhado e atual a atividade econômica de comércio ambulante, cuja legislação vigente é antiga, esparsa e desatualizada"*.

Preliminarmente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno assim dispõe:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.*

*§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.*

*§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.*

*§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.*

*§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.*

*§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.*

*§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.*

*In casu, presente o relevante interesse público e não se trata de projeto de Codificação e Estatuto. Desse modo, o pedido de urgência comporta manifestação favorável da Comissão de Justiça e Redação.*

*De início, temos que a proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, tendo em vista a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).*

*Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Valinhos dispõe:*

*Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*[...]*

Do mesmo modo, no que concerne à competência para deflagrar o processo legislativo a propositura apresentada pelo nobre Alcaide atende as regras de iniciativa.

Ademais, a matéria de fundo veiculada no projeto insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro* (6ª ed., pg.363) trata dos limites e do alcance do exercício desse poder, asseverando que:

*"A polícia administrativa municipal deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência (sic) coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente, bem como aos veículos de transporte coletivo. As medidas de segurança se concretizam em inspeções permanentes dos locais e recintos de frequência (sic) pública; na obrigatoriedade de saídas de emergência, na exigência de equipamentos contra incêndio; na limitação de lotação e demais providências que visem à incolumidade e ao conforto dos frequentadores (sic) em geral."*

A Lei Orgânica do Município, por seu turno, no art. 5º, atribui competência ao Município para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território pelos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, desde que sob o aspecto do peculiar interesse local (art. 30, inciso II, da CF/88).

*Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

*XII- conceder aos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, licença para sua instalação, horário e condições de funcionamento, observadas as normas federais e estaduais pertinentes, e cassá-la quando suas atividades se tornarem prejudiciais à saúde, higiene, sossego público, aos bons costumes e outros mais, no interesse da comunidade;*

[...]

Consta do projeto que a utilização de vias e logradouros públicos se dará por meio da celebração de Termo de Permissão de Uso oneroso, intransferível e por prazo determinado, após a realização de licitação.

Acerca dos bens públicos, o art. 98 e art. 99, ambos do Código Civil Brasileiro definem os bens públicos e os classifica em três modalidades, quais sejam: de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais. Essa classificação leva em conta a destinação dos bens públicos.

**Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.**

**Art. 99. São bens públicos:**

**I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;**

**II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;**

**III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.*

[...]

Por seu turno, o art. 103 do mesmo diploma legal estabelece que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, *in verbis*:

**Art. 103.** *O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.*

Quanto ao instituto da permissão de uso a renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup> assim conceitua:

*"Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular."*

Na mesma linha os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

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

É, no que tange à necessidade de licitação para a permissão de uso inicialmente ressaltamos que o art. 2º da Lei de Licitações e Contratos estabelece:

**Art. 2º** *As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros,*

<sup>1</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* – 18 a edição – Ed. Atlas – p. 221.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro* - 35a edição - Ed. Malheiros - p. 191



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

A esse respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> leciona:

*"É verdade que a Lei n° 8.666/93, no artigo 2º, inclui a permissão entre os ajustes que, quando contratados com terceiros, serão necessariamente precedidos de licitação. Tem-se, no entanto, que entender a norma em seus devidos termos. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que a constituição Federal, no artigo 175, parágrafo único, I, refere-se à permissão de serviço público como contrato; talvez por isso se justifique a norma do artigo 2º da Lei n° 8.666/93. Em segundo lugar, deve-se considerar também que este dispositivo, ao mencionar os vários tipos de ajustes em que a licitação é obrigatória, acrescenta a expressão quando contratados com terceiros, o que faz supor a existência de um contrato."*

Deste modo, por ser ato administrativo unilateral, discricionário e precário a permissão em regra não precisa ser precedida de licitação. Não obstante, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial a permissão de uso de bem público quando se faz a termo e com encargos, passa a ser considerada permissão qualificada de uso, cuja natureza se equipara à concessão, neste caso se faz necessária a realização de procedimento licitatório, senão vejamos:

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 43.300 - MT (2013/0216763-5)**

### **EMENTA**

**ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PERMISSÃO DE USO DE IMÓVEL POR ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS E DE UTILIDADE PÚBLICA. RESCISÃO QUALIFICADA PELA FIXAÇÃO DE PRAZO. NECESSIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO, MESMO EM CASO DE RESCISÃO POR INTERESSE PÚBLICO. PRECEDENTE.**

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou o pleito mandamental de anulação do termo unilateral de rescisão de permissão de uso de imóvel público por associação; alega a recorrente que deveria ter havido a

<sup>3</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 18 a edição – Ed. Atlas – p. 605.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

observância do devido processo legal e da ampla defesa no caso.

2. As permissões de uso são, em geral, precárias, unilaterais e discricionárias, porém os autos demonstram que o termo de permissão foi firmado com prazo determinado de 10 (dez) anos (fl. 28), condicionando-o, pois assim se induziu legítima expectativa da associação de fruição do imóvel pelo prazo estabelecido. A situação enseja a aplicação do parágrafo único do art. 78, da Lei n. 8.666/93, obrigando a Administração Pública a ofertar processo administrativo prévio à rescisão, com a observância do contraditório e da ampla defesa.

3. "Ao outorgar permissão qualificada ou condicionada de uso, a Administração tem que ter em vista que a fixação de prazo reduz a precariedade do ato, constituindo, em consequência (SIC) a, uma autolimitação ao seu poder de revogá-lo" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21 ed. São Paulo, Atlas, 2008, p. 657).

4. "Na hipótese de rescisão por interesse público (art. 78, XII, da Lei n. 8.666/93), deve haver oportunidade de manifestação ao contratado, motivação e caracterização do interesse público, bem como a apuração de perdas e danos - se for do interesse do contratado". Precedente: RMS 27.759/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24.9.2010.

Recurso ordinário provido.

(STJ. RMS 43300 MT 2013/0216763-5. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Publicação DJe 29/10/2013. Julgamento 22 de Outubro de 2013. Relator Ministro HUMBERTO MARTINS)

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO – ATO PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO – TRANSFERÊNCIA A SUCESSOR EM CASO DE MORTE OU INVALIDEZ DO PERMISSIONÁRIO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONCEDER PERMISSÃO DE USO NÃO QUALIFICADA A ATUAIS OCUPANTES DE ESPAÇOS PÚBLICOS, DESDE QUE DE ACORDO COM A CONVENIÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO E MEDIANTE PREENCHIMENTO DE REQUISITOS.**

1) A permissão de uso do bem público, diferentemente da permissão de serviço público, regida pela Lei 8987/95, que regulamentou o art. 175 da Constituição Federal, é



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*conceituada classicamente como ato administrativo discricionário e precário, não exigindo em regra a licitação pública.*

*2) Com a evolução das relações jurídicas, muitas figuras do direito administrativo sofreram mutações, sendo que, com relação à permissão, a Administração passou a relativizar a discricionariedade e a precariedade do ato, em busca de uma segurança jurídica e em contrapartida a investimentos realizados pelo particular. A doutrina, então, passou a vislumbrar a figura da permissão qualificada, assim denominada por se aproximar da concessão, que, conforme art. 175 da Constituição Federal e a Lei 8987/95, depende de licitação pública.*

*3) É inconstitucional dispositivo legal que possibilita a transferência da permissão a parentes, em caso de morte ou de invalidez do permissionário, não propriamente por dispensar a licitação pública, mas por criar uma situação de privilégio, em detrimento do princípio da impessoalidade e do caráter personalíssimo do instituto.*

*4) É possível à Administração Pública conceder permissão de uso não qualificada àqueles que já exercem atividade econômica em espaço público, de acordo com a sua conveniência e seguindo critérios objetivos. No entanto, assegurar automaticamente a permanência de atuais ocupantes como um direito adquirido, independentemente de apreciação por parte da Administração Pública, fere os princípios da impessoalidade e do interesse público.*

*5) Pedido julgado em parte procedente. Declaração de Inconstitucionalidade do artigo 26 e do parágrafo 2º do art. 29 da Lei Distrital 4.954/2012".*

*(Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Adin 0026564-30.2012.8:07.0000. Publicado no DJE : 13/12/2013)*

Do mesmo modo, consoante julgado supramencionado é possível a Administração Pública conceder permissão de uso não qualificada àqueles que já exercem atividade econômica em espaço público, de acordo com a sua conveniência e seguindo critérios objetivos.

Destarte, tendo por pressuposto a competência legislativa municipal em dispõe sobre assuntos de interesse local (art. 8º, I, LOM e art. 30, I, da





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

CF), bem como a competência municipal para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território (art. 5º, XII, LOM) e com fundamento no poder de polícia, não vislumbramos incompatibilidade de ordem formal ou material, concluindo-se que não existe óbice à regular tramitação da matéria a que pretende o Projeto de lei em epígrafe.

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, o projeto reúne condições de constitucionalidade e legalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 04 de dezembro de 2017.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Procuradora - OAB/SP-308.298

Aparecida de Lourdes Teixeira  
Procuradora - OAB/SP.218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

Karine Barbarini da Costa  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506