



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 485/2023

Senhor Presidente,

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, conforme Ofício SGP-12 nº 485/2023, acerca do Projeto de Lei nº 234/2022, de autoria do Legislativo, que dispõe sobre o termo de permissão de uso para vendedores ambulantes em eventos no Município de São Paulo, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e pela Secretaria Municipal das Subprefeituras.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.



Denise Ramos
Chefe de Gabinete

Em 10/07/2023, às 19:24.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **084141803** e o código CRC **55261A59**.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 672/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0234/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Alessandro Guedes, que dispõe sobre o termo de permissão de uso para vendedores ambulantes em eventos no Município de São Paulo.

De acordo com o artigo 1º, trata-se de um termo de permissão de uso com caráter precário e gratuito, específico para o local do evento e com validade por um período de 24 horas ou 7 dias.

O artigo 2º, por sua vez, traz uma série de deveres ao permissionário, como, por exemplo: (i) não utilizar espaço público para finalidades diversas da permitida; (ii) não ceder ou transferir a permissão de uso; e (iii) desocupar o espaço ao final do período estipulado.

Já o artigo 4º dispõe que o Município não será responsável, inclusive perante terceiros, por quaisquer prejuízos decorrentes das obras, serviços e trabalhos a cargo do permissionário.

Na justificativa, o autor informa que o projeto visa atender demandas de milhares de trabalhadores que atuam em lugares diversos, como imediações de estádios de futebol em dias de jogos, espetáculos culturais, provas de concursos públicos, carnaval, etc.

Em uma análise estritamente jurídica, deve-se reconhecer que o projeto possui aptidão para prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final apresentado.

Sob o aspecto jurídico-formal, constata-se que o projeto está inserido na competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal; 13, incisos I, II e XIV e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Ademais, tendo em vista o tema abordado, não resta dúvida de que a propositura pode ser inserida no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (art. 30, inciso I, da Constituição Federal).

Por interesse local, conforme Dirley da Cunha Junior (In "Curso de Direito Constitucional", 2ª edição, Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato. Mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (In "Competências na Constituição de 1988", 6ª edição, São Paulo, Atlas, p. 98), o seguinte:

(...) Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição, Brasília: Ímpetus, pág.157), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade. Incide sobre bens, direitos e atividades,

esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou sobre a possibilidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, dispor sobre o comércio ambulante, contanto que não crie novas atribuições para a Administração e seus funcionários:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis, de iniciativa parlamentar, que "dispõe e regulamenta o exercício do comércio ambulante no Município e dá outras providências" - Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes - Inexistência - Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade parcial, contudo, no tocante à expressão 'à Secretaria da Fazenda ou Setor de Lançamento do Município de Reginópolis', constante no parágrafo 2º do artigo 3º, bem como o artigo 15, por imporem novas atribuições aos servidores públicos e, consequentemente, modificando o seu regime jurídico - A exigência da documentação listada no artigo 3º, parágrafo 1º para a formalização da licença também caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal - Vício de iniciativa e violação da reserva da Administração nestas partes - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Alíneas 'g' e 'l', bem como o parágrafo único do artigo 4º que também limitam o exercício da atividade comercial ao proibir o comércio de produtos e serviços já existentes no local - Violação à livre iniciativa e ao exercício da atividade profissional, questões protegidas pela Carta Magna - Violação também dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - Ofensa aos artigos 5º, inciso XIII e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como aos artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante - Expressão "regulamentadas por Decreto do Executivo", constante no artigo 12 que viola o princípio da legalidade, ao prever sanção administrativa de apreensão de bens por ato normativo do Executivo - Inconstitucionalidade parcial da Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis - **AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2194077-43.2021.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/03/2022; Data de Registro: 31/03/2022).

Em face das razões expostas, impõe-se a conclusão de que nada obsta o regular prosseguimento do projeto que encontra fundamento no artigo 30, I e II da Constituição Federal e no poder de polícia administrativa inerente à atuação do ente municipal.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Assim, esta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronuncia PELA LEGALIDADE da propositura.

Não obstante, entendemos necessário adaptar o texto, a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e, especialmente, para excluir regras sobre responsabilidade civil, matéria cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do artigo 22, I da Constituição da República.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0234/22.

Altera a lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do Município de São Paulo, para dispor sobre o termo de permissão de uso de curta duração.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Acrescenta o art. 4º-A. à lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, redigido da seguinte forma:

Art. 4º-A. Os vendedores ambulantes, enquadrados ou não nas categorias previstas no art. 4º, poderão solicitar a expedição de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias. (NR)

Art. 2º Acrescenta a alínea "d)" ao art. 9º da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, com a seguinte redação:

d) expedição do respectivo Termo de Permissão de Uso de Curta Duração.

Art. 3º Acrescenta as seguintes alíneas ao art. 32 da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991:

o) desocupar o espaço público utilizado ao final do período estipulado sem nenhum direito à retenção ou indenização por eventuais benfeitorias;

p) não realizar qualquer alteração no espaço, por obra ou benfeitoria, sem prévia autorização da autoridade competente;

q) observar a legislação sobre a segurança e regularidade das edificações. (NR)

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/06/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Relator

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 02/06/2022, p. 92

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS****Divisão de Controle do Uso do Espaço Público**

Rua São Bento, 405, 24º andar - @cidade_unidade@/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

PROCESSO 6010.2022/0003039-6**Informação SMSUB/DEGUOS/DCUEP Nº 070819024**

São Paulo, 19 de setembro de 2022.

SMSUB/DEGUOS

Sr. Diretora,

Trata o presente do PL nº 234/22 que objetiva introduzir alterações na Lei nº 11.039/91, com o intuito de criar documento ora denominado Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para o local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias.

Sobre o presente, faz-se necessária a clara distinção entre as diferentes tipologias de documentos autorizatórios para cessão do espaço público à terceiros, conforme discriminado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu Art. 114, com transcrição do trecho citado abaixo:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º - A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º - A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado.

§ 3º - Considera-se de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública.

§ 4º - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.

§ 5º - A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço.

Como apontado pela legislação supracitada, verificamos que há vício de origem no presente Projeto de Lei, haja visto que a Lei Orgânica do Município é clara ao definir que a Permissão de Uso formalizada por termo administrativo será sempre de tempo indeterminado, em conflitante contrariedade com o disposto no PL nº 234/22 em seu Art. 4-A, transcrito abaixo:

Art. 4º-A. Os vendedores ambulantes, enquadrados ou não nas categorias previstas no art. 4º, poderão solicitar a expedição de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias. (NR).

Ainda sobre o presente e à luz da Lei Orgânica do Município de São Paulo, informamos que o documento autorizatório de caráter temporário para comércio e prestação de serviço nas vias e logradouros públicos objetivado pelo Projeto de Lei apresentado deve necessariamente ser formalizado por meio de portaria e este documento já está previsto na legislação em vigor face o Decreto 58.831/2019 que instituiu o Sistema Tô Legal estabelecendo procedimentos para a outorga pela via eletrônica da Portaria de Autorização, motivo pelo qual somos pelo não prosseguimento do presente PL nº 234/22 que não produziria quaisquer efeitos positivos para a sociedade ou a municipalidade, incorrendo ainda em vício de origem de acordo com a apontada contrariedade à LOM e em prejuízo ao erário com implantação de novos procedimentos administrativos, bancos de dados, sistemas gerenciais e documentos autorizatórios de efeitos similares e concorrentes.



Maria Albertina Afonso Henke

Diretor(a) de Divisão

Em 19/09/2022, às 14:54.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **070819024** e o código CRC **4D85C0E0**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS****Assessoria Jurídica**

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

Manifestação**INTERESSADA:** Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Substitutivo ao PL n. 234/22. Altera a Lei n. 11.039, de 23 de agosto de 1991, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos no Município de São Paulo, para dispor sobre o termo de permissão de uso de curta duração. Permissão de uso de bem público. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Disciplina normativa da administração dos bens municipais. Iniciativa que compete privativamente ao Chefe do Executivo (Art. 37, § 2º, V c/c 111, da Lei Orgânica do Município). Permissão de uso deve ser formalizada por termo administrativo e sempre por prazo indeterminado (Art. 114, § 4º, da Lei Orgânica do Município). Incompatibilidade da proposta legislativa. Exceções à regra que devem ocorrer apenas por emenda à Lei Orgânica. Espécie normativa inadequada. Vício no procedimento legislativo. Inconstitucionalidade formal. Permissão de uso por prazo certo que, quando menos, relativiza a precariedade do ato. Eventual revogação antecipada pode ensejar direito a indenização ao permissionário pela quebra da legítima expectativa criada pelo próprio Poder Público. Não prosseguimento da proposta.

SMSUB/GAB - Senhora Chefe de Gabinete,

Trata-se de Substitutivo ao PL nº 234/22 (doc 070204172), o qual pretende alterar a Lei nº 11.039/91, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos no Município de São Paulo, para dispor sobre o termo de permissão de uso de curta duração.

A justificativa para a norma encontra-se sob o doc. 070206150.

O presente expediente foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica (doc. 070206992) pela Casa Civil/ATL que solicitou (i) a apreciação de todos os aspectos da propositura, especialmente a sua viabilidade, (ii) manifestação da Assessoria Jurídica, oferecendo proposta de texto substitutivo em caso de sugestão de alterações e adequações ao teor da propositura e (iii) manifestação conclusiva da autoridade competente em relação à viabilidade do PL.

Houve, pois, encaminhamento a SMSUB/DEGUOS (doc. 070439351), pela competência, para manifestação técnica, inclusive para informar se a implementação da proposta ocasionaria dispêndio à Pasta ou às Subprefeituras e estimar eventual impacto orçamentário.

DEGUOS manifestou-se sob os docs. 070564022, 070819024 e 070857716, destacando fls. 9 que:

[...] Como apontado pela legislação supracitada, verificamos que há vício de origem no presente Projeto de Lei, haja visto que a Lei Orgânica do Município é clara ao definir que a Permissão de Uso formalizada por termo administrativo será sempre de tempo indeterminado, em conflitante contrariedade com o disposto no PL nº 234/22 em seu Art. 4-A [...].

Ainda sobre o presente e à luz da Lei Orgânica do Município de São Paulo, informamos que o documento autorizatório de caráter temporário para comércio e prestação de serviço nas vias e logradouros públicos objetivado pelo Projeto de Lei apresentado deve necessariamente ser formalizado por meio de portaria e este documento já está previsto na legislação em vigor face o Decreto 58.831/2019 que instituiu o Sistema Tô Legal estabelecendo procedimentos para a outorga pela via eletrônica da Portaria de Autorização, motivo pelo qual somos pelo não prosseguimento do presente PL nº 234/22 que não produziria quaisquer efeitos positivos para a sociedade ou a municipalidade, incorrendo ainda em vício de origem de acordo com a apontada contrariedade à LOM e em prejuízo ao erário com implantação de novos procedimentos administrativos, bancos de dados, sistemas gerenciais e documentos autorizatórios de efeitos similares e concorrentes.

É o relatório do essencial. Passo a me manifestar.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Legislativo, que pretende alterar dispositivos da Lei nº 11.039/91 para instituir o *Termo de Permissão de Uso de Curta Duração*, em caráter precário e gratuito, especificamente para o local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias.

Quanto à competência para legislar sobre o tema, não vislumbramos óbices à propositura legislativa por parte do Município, uma vez que se trata de matéria de interesse local e afeta à promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, a atrair incidência do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Nesse contexto, a norma legal com o escopo previsto ao PL nº 234/2022 encontra-se, em princípio, albergada na competência formal municipal.

Já em relação à iniciativa para a norma, entendemos que a proposta não está albergada na competência legislativa da Câmara Municipal, uma vez que, na forma do artigo 37, §2º, inciso V c/c artigo 111, da Lei Orgânica do Município, cabe ao Sr. Prefeito Municipal a administração dos bens públicos municipais, o que compreende os poderes de utilização e conservação das coisas administradas. É que, como os atos de administração e gestão dos bens e serviços públicos cabem privativamente ao Prefeito, assim também cabe a ele, privativamente, a iniciativa legislativa para a disciplinar a gestão dos bens municipais. Desta forma, entendemos **ser reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa para alterar o regime administrativo das formas para o uso especial de bens públicos por particulares**, entre as quais as permissões de uso de que trata a proposta em análise.

Vislumbra-se, assim, s.m.j., a ocorrência de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, senão ofensa à Separação entre os Poderes, prevista no artigo 2º da Constituição Federal, na medida em que resta caracterizada ingerência normativa do Poder Legislativo na gestão dos bens municipais, matéria sujeita a exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Ainda sob o aspecto jurídico-formal da proposta, recorro que DEGUOS ponderou no doc. 070819024 que o presente projeto de lei está em desconformidade com as disposições do artigo 114, §4º, da Lei Orgânica do Município.

A redação do PL nº 234/2022, na íntegra, é a seguinte:

Art. 1º Acrescenta o art. 4º-A. à lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, redigido da seguinte forma:

Art. 4º-A. Os vendedores ambulantes, enquadrados ou não nas categorias previstas no art. 4º, poderão solicitar a expedição de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias. (NR)

Art. 2º Acrescenta a alínea "d)" ao art. 9º da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, com a seguinte redação:

d) expedição do respectivo Termo de Permissão de Uso de Curta Duração.

Art. 3º Acrescenta as seguintes alíneas ao art. 32 da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991:

o) desocupar o espaço público utilizado ao final do período estipulado sem nenhum direito à retenção ou indenização por eventuais benfeitorias;

p) não realizar qualquer alteração no espaço, por obra ou benfeitoria, sem prévia autorização da autoridade competente;

q) observar a legislação sobre a segurança e regularidade das edificações. (NR)

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Já o artigo 114 da Lei Orgânica do Município determina que:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º - A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º - A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado.

§ 3º - Considera-se de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública.

§ 4º - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.

§ 5º - A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço. *(destaquei)*

É de se verificar que, de acordo com o §4º do artigo 114 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a permissão de uso de bens municipais "será sempre por tempo indeterminado". Assim sendo, nota-se que a proposta de lei ordinária, s.m.j., estabelece exceção à regra da permissão de uso por tempo indeterminado, medida somente pode ser veiculada por emenda à Lei Orgânica do Município.

E ainda que se pudesse entender o PL em análise como emenda à Lei Orgânica, há de se observar que o rito procedimental adequado, que pressupõe a iniciativa subscrita por, no mínimo, 1/3 dos membros da Câmara de Vereadores (Artigo 36, inciso I, da LOMSP) e a aprovação em dois turnos de votação, no intervalo mínimo de 48 horas, por 2/3 dos seus membros, conforme o § 2º do art. 36 da

LOMSP0, não foi adotado.

fls. 11

Cabe salientar, ainda, que a permissão de uso de bem público é caracterizada como ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao permissionário a utilização de determinado bem público para fins de interesse público. Nesse sentido, a legislação atual prevê que a permissão de uso de bem público pode ser revogada a qualquer tempo, a juízo da Administração, "sem que assista ao interessado qualquer direito a indenização", conforme dispõe o artigo 11 da Lei Municipal nº 11.039/91.

Observo, contudo, que a norma trazida pelo PL nº 234/22, s.m.j., ao estabelecer a possibilidade de permissões de uso por prazo certo, relativiza, senão esvazia, o caráter precário dessas permissões, já que a fixação de termo final cria para o permissionário - ainda que por curtíssimo período - a legítima expectativa de estabilidade que, uma vez frustrada pela revogação antecipada, pode ensejar direito a compensação pecuniária. Isso porque a doutrina entende que a permissão de uso por prazo determinado é considerada **permissão qualificada ou condicionada** e seus efeitos se assemelham à concessão de uso, no sentido de que o permissionário adquire, da mesma forma que o concessionário, direito subjetivo à indenização em caso de revogação antes do prazo determinado.

É dizer: eventual revogação antecipada poderia ensejar, conforme o caso, à luz dos princípios da boa-fé objetiva e da confiança legítima, o dever de indenização ao permissionário em razão da quebra da legítima expectativa criada pelo próprio Poder Público ao estabelecer prazo certo para o término da permissão de uso. E, em que pese a redação expressa do art. 1º do PL conferir "caráter precário" ao termo de permissão de uso de curta duração, não há como negar certa estabilidade intrínseca à permissão de uso qualificada, circunstância que reduz a precariedade do ato ao mesmo tempo que imprime natureza contratual a essa espécie de permissão, desnaturando, em última análise, o próprio conceito jurídico de permissão de uso.

Portanto, cabe ressaltar que permissão de uso nestes termos, por conferir certa estabilidade à permissão de uso, s.m.j., traz consigo um fator limitante à discricionariedade administrativa, de modo que eventual revogação, fundada no interesse público e antes de seu termo final, deverá ser ponderada, no caso concreto, com o direito à compensação pecuniária que assiste ao permissionário.

Corroborando este entendimento, citam-se os seguintes precedentes oriundos do E. Tribunal de Justiça de São Paulo que estabelecem distinção entre permissão de uso simples, precária e por prazo indeterminado, e a permissão de uso qualificada (ou condicionada), com prazo determinado e sem o caráter precário:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Permissão de Uso de bem público municipal, concedida por prazo determinado. Prevalência do interesse público sobre o particular:

Permissão de uso qualificada, com prazo final demarcado. Revogação calcada em motivo de interesse público justificado. Direito subjetivo do permissionário à indenização. Caracterizada pela boa-fé. Cabimento de indenização das benfeitorias úteis e necessárias, pelo seu valor atual, a serem apuradas em liquidação. Descabida retenção. Recursos não providos.

[...]

Observe-se, de início, que a permissão de uso aqui em foco não é a simples, mas a qualificada, com prazo final demarcado, o que reduz a precariedade do ato, caso em que sua revogação pela Administração há de ser respaldada em motivo de interesse público justificado.

A propósito, leciona MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

“Mesmo havendo prazo, o particular, usuário do bem público, não pode opor seu direito contra a Administração para impedir a revogação, a não ser que comprove ilegalidade ou abuso de poder, pois, em se tratando de bens públicos, sujeitos a regime de direito público, há que se observar o princípio da predominância do interesse público sobre o particular.”

“A permissão qualificada é dotada da mesma estabilidade de que se reveste a concessão de uso, pois no ato de outorga não haverá o traço da precariedade; os dois institutos, nesse caso, assemelham-se, no sentido de que o permissionário adquire, da mesma forma que o concessionário, direito subjetivo à indenização em caso de revogação antes do prazo determinado. A diferença entre os dois institutos estará apenas na formação do ato, pois a permissão se constitui pela manifestação unilateral da Administração, enquanto a concessão decorre de acordo de vontades, precedido de autorização legislativa. Quanto aos efeitos, não existe diferença porque em um e outro caso surgem obrigações recíprocas para ambas as partes: para o usuário, a obrigação de utilizar a coisa de acordo com as condições estabelecidas no ato de outorga e, para a Administração, a obrigação de respeitar o uso objeto da permissão qualificada por todo o tempo previamente delimitado.” (“Uso Privativo de Bem Público por Particular” Ed. Atlas 2010 p. 104).

Sobre o tema, bem sintetiza JOSÉ CRETELLA JÚNIOR:

“Mais precária, em qualquer caso, do que a concessão de uso, típica autorização 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 interesse público e, para ele, não concorreu o permissionário...” (“Tratado do Domínio Público” Ed. Forense, 1984, p. 84).

[...]

(TJSP; Apelação Cível nº 0015542-31.2010.8.26.0609; Comarca de Taboão da Serra; Relator: Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 28/05/2012).

Agravo de instrumento. Reintegração de posse. Permissão de uso de bem público. Permissão concedida com prazo determinado que esvazia o caráter precário do ato. Inexistência de prévio processo administrativo instaurado pela Administração para aferição de descumprimento das condições da permissão. Possível ilegalidade do ato. Inexistência dos requisitos necessários à determinação liminar da reintegração. Decisão mantida. Recurso desprovido.

[...]

Segundo a doutrina, a permissão de uso de bem público é, em regra, precária e revogável a qualquer tempo. Entretanto, caso a permissão de uso possua prazo determinado, a precariedade do ato esvazia-se, permitindo, caso haja revogação do ato pela Administração, eventual indenização ao particular:

No caso de uso privativo estável, ou seja, outorgado com prazo estabelecido, a precariedade não existe no ato de outorga. A fixação do prazo cria para o particular uma expectativa de estabilidade, a justificar os maiores encargos que assumirá em decorrência do uso consentido; frustrada, pela revogação antecipada, essa expectativa que o poder público espontaneamente criou, tem o particular o direito a compensação de natureza pecuniária. (Maria Sylvia Zanella de Pietro, Direito Administrativo, Ed. Atlas, 24ª ed., p. 693).

(TJSP; Agravo de Instrumento nº 2213764-11.2018.8.26.0000; Comarca de Buritama; Relator: Fernão Borba Franco; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 04/04/2019).

Destarte, em que pese a bem-intencionada iniciativa do nobre Edil-autor do projeto de lei, entendemos que este não reúne condições de prosperar.

Posto isto, com as ponderações supra, encaminho o presente para as deliberações que entender pertinentes, bem como para subsequente restituição a CASA CIVIL/ATL, para o prosseguimento cabível, sugerindo, a propósito, manifestar-se contrariamente ao projeto de lei.

V. Sa., contudo, melhor deliberará.

RODRIGO MARTINS AUGUSTO

Assessor Jurídico - SMSUB/AJ

Procurador do Município

OAB/SP nº 214.627

De acordo.

GABRIEL SILVESTRE GOITIA GARCIA

Assessor Chefe - SMSUB/AJ

Procurador do Município

OAB/SP nº 290.245

JPFR



Gabriel Silvestre Goitia Garcia

Chefe de Assessoria Jurídica II

Em 20/10/2022, às 21:44.



Rodrigo Martins Augusto

Assessor(a) Jurídico

Em 21/10/2022, às 06:26.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **071405561** e o código CRC **391890DC**.

Referência: Processo nº 6010.2022/0003039-6

SEI nº 071405561

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS****Assessoria Jurídica**

Rua São Bento, 405, 23º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone: 49343000

PROCESSO 6010.2022/0003039-6**Encaminhamento SMSUB/AJ Nº 071405614****INTERESSADA:** Câmara Municipal de São Paulo - CMSP**ASSUNTO:** Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CMSP/CCJ) ao Projeto de Lei n. 234/2022, de autoria do Exmo. Vereador Alessandro Guedes.**PREF/CASA CIVIL/ATL****Senhora Assessora,**

Em atendimento à solicitação desta PREF/CASA CIVIL, doc. nº 070206992, restituo-lhe o presente com a manifestação do Departamento de Uso e Ocupação do Solo - DEGUOS (docs. nº 070819024) e da Assessoria Jurídica - AJ desta SMSUB (doc. nº 071405561), as quais acolho e corroboro, opinando pelo não prosseguimento do **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 234/2022, que altera a lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991, que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros públicos do Município de São Paulo, para dispor sobre o termo de permissão de uso de curta duração.**

Em que pese a nobre iniciativa de seu edil-autor, o projeto de lei em análise padece de inconstitucionalidade formal por vício em sua iniciativa, já que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para tratar da administração dos bens municipais. Vislumbra-se também inconstitucionalidade material, visto que a matéria colide com preceitos da Lei Orgânica Municipal (art. 114, §4º, da LOMSP). Quanto ao mérito da proposta, pondera-se que a criação do termo de permissão de uso por prazo determinado relativizaria o caráter precário do ato, de forma que eventual revogação antecipada da permissão poderia ensejar direito à indenização em favor do permissionário.

Em tempo, aproveitamos o ensejo para renovar nossos votos de elevada estima e distinta consideração.

RODE FELIPE BEZERRA

Chefe de Gabinete

SMSUB/GAB



Rode Felipe Bezerra

Chefe de Gabinete

Em 21/10/2022, às 18:05.

fls. 15

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **071405614** e o código CRC **A3C99C84**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO
Assessoria Jurídica

Avenida São João, 473, 5º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01035-000

Telefone: (11) 3224-6000

PROCESSO 6010.2022/0003039-6

Parecer SMDet/AJ Nº 071382817

São Paulo, 29 de setembro de 2022.

INFORMAÇÃO 146/2022/AJ/SMDet

SMDet/GAB

Senhor Chefe de Gabinete,

Trata-se de Projeto de Lei 234/22, do Vereador Alessandro Guedes, por meio do qual se pretende dispor sobre o termo de permissão de uso para vendedores ambulantes em eventos no Município de São Paulo.

O Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronunciou pela LEGALIDADE da propositura, oportunidade em que apresentou Substitutivo para fins de adaptação do texto às regras de técnica legislativas elencadas na Lei Complementar nº 95/1998 (doc. SEI 070204172).

A Justificativa (doc. SEI 070206150) fora apresentada nos seguintes termos:

Este projeto visa atender à necessidade de milhares de trabalhadores que atuam em eventos diversos da Cidade, tais como nas imediações de estádios de futebol, em dias de jogos ou espetáculos, durante o Carnaval, realização de provas e de concursos públicos, eventos esportivos e culturais, entre outros, geradores de demanda por bebidas, alimentos, bandeiras, camisetas, brindes, fantasias etc.

Esses vendedores ambulantes sofrem na clandestinidade, na busca de espaço próprio para o desempenho de sua importante função.

Pelos motivos acima apresentados e por objetivar o interesse público geral, espero contar com o voto favorável dos nobres Pares à presente propositura.

A Assessoria Técnica-Legislativa III, do Gabinete do Prefeito, encaminhou os autos para manifestação (doc. SEI 070206992), razão pela qual o Gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho – SMDet suscitou a oitiva da Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico - CDE e dessa Assessoria Jurídica (doc. SEI 070266841).

É o relato do necessário.

Conquanto CDE não tenha manifestado óbice (doc. SEI 070764440), sem prejuízo das informações técnicas, é fls. 17 posicionamento dessa Assessoria Jurídica:

De acordo com o Decreto nº 58.153/18 (art. 2º), com a nova redação dada pelo Decreto nº 61.042/22, a SMDet tem por finalidade:

Art. 2º A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo tem por finalidade conduzir ações governamentais voltadas à geração de trabalho, emprego e renda, à redução das desigualdades regionais, ao apoio às vocações econômicas e desenvolvimento local, ao fortalecimento da cultura empreendedora, à melhoria da competitividade, à promoção do desenvolvimento econômico sustentável e da agricultura e à garantia dos direitos à alimentação e à segurança alimentar e nutricional no Município de São Paulo.

Do que se vê do PL em análise não há exata correlação entre a pretendida norma e a temática dessa Pasta, pois, em que pese essa possua entre suas finalidades a geração de trabalho, emprego e renda, a pretendida norma trata especificamente de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, instrumento que disciplina o exercício do comércio ou prestação de serviços ambulantes nas vias e logradouros.

Nesse passo, o tema deve ser tratado no âmbito da Secretaria Municipal das Subprefeituras, senão vejamos o art. 2º do Decreto Municipal 59.775/2020:

A Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSUB tem por finalidade atuar em prol da descentralização administrativa do Município e auxiliar as Subprefeituras na articulação e na integração das iniciativas intersetoriais desenvolvidas em seus territórios, coordenar iniciativas que promovam a padronização dos serviços prestados aos cidadãos por esses órgãos locais, bem como gerir a política e as ações de abastecimento e de desenvolvimento rural sustentável e solidário, além de atuar, sem prejuízo das finalidades afetas às demais unidades da Prefeitura, na execução de assuntos referentes a uso e ocupação do solo e serviços públicos definidos em legislação específica e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação:

Nota-se que o art. 1º, do PL 234/22, pretende a inserção do art. 4-A, na Lei 11.039/91, a fim de que os vendedores ambulantes possam solicitar a expedição do *“Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza”*, conquanto o tema já encontre amparo no Programa Tô Legal, cujo teor já regulariza comércio nas vias públicas de São Paulo, incluindo o processo de emissão de Termo de Permissão de Uso, conforme se vê do Decreto Municipal 58.831/2019.

No ponto, nota-se que o art. 2º-A do mencionado Decreto é expresso ao apontar que compete à SMSUB, especialmente ao Departamento de Abastecimento – ABAST, a deliberação quanto às áreas públicas que poderão ser utilizadas para comércio e prestação de serviços públicos ^[1], o que reforça, portanto, a ausência de pertinência entre o PL apresentado e as finalidades de SMDet.

Não obstante, a título de colaboração, essa Assessoria Jurídica se manifesta pela ausência de conformidade da propositura legislativa.

De início, o que se vê é o Poder de Polícia exercido em sua concretude pelo Legislativo.

Ora, não se desconhece que a princípio, medidas legislativas podem servir de base para uma futura atuação concreta, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa. Ocorre que, *in casu*, a propositura avança (e muito) sobre aspectos técnicos, a exemplo de

quando até mesmo chega a dispor sobre o prazo de validade da Permissão de Uso, “de 24 horas a 7 dias”^[2],
adentrando até mesmo nas obrigações dos Ambulantes^[3]).

O PL não se limita a uma embrionária vertente legislativa. Invade matéria discricionária (conveniência/oportunidade), mérito da própria Administração e que, ao revés, está inserida na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme inciso I, do art. 30 e inciso I, do art. 13, respectivamente da Constituição Federal^[4] e Lei Orgânica do Município de São Paulo^[5].

Para além do vício de iniciativa, em sua essência, o PL vem de encontro da Lei Orgânica do Município de São Paulo, especialmente no seu art. 114, abaixo:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º - A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º - A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado.

§ 3º - Considera-se de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública.

§ 4º - A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.

§ 5º - A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço. (s.n.)

Conforme se vê, a permissão de uso prevista inicialmente na Lei Orgânica do Município é modalidade que implica em tempo indeterminado, formalizado por termo administrativo, ao passo que aquela estampada no PL a contraria frontalmente, na medida em que chega a ser estipulado até mesmo prazo, desvirtuando, portanto, sua natureza.

Até mesmo a Divisão de Controle do Uso do Espaço Público, da Secretaria Municipal das Subprefeituras, pondera que a matéria já fora disciplinada no Decreto 58.831/2019 (doc. SEI 070819024) e que incorreria em “*prejuízo ao erário com implantação de “novos procedimentos administrativos, bancos de dados, sistemas gerenciais e documentos autorizatórios de efeitos similares e concorrentes”*”.

Por fim, não há como avaliar se as normas sobre finanças públicas foram observadas, pois não houve a juntada de qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro no encaminhamento do feito a esta Pasta. Não obstante, alerta-se que todas as normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal das contas municipais devem ser consideradas no caso concreto, a fim de orientar a tomada da decisão do Sr. Prefeito pela sanção ou veto por motivo jurídico.

Pelas razões expostas, restituímos à apreciação.

VIVIANA PALERMO

Procuradora do Município – SMDet

De acordo.

[1] Art. 2º Compete ao Subprefeito, no âmbito de sua área de atuação, em consonância com o disposto nos artigos 3º e 9º, inciso XXVI, ambos da Lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, deliberar quanto às vias e logradouros públicos que poderão ser utilizados para o comércio e prestação de serviços.

[2] Art. 4º-A. Os vendedores ambulantes, enquadrados ou não nas categorias previstas no art. 4º, poderão solicitar a expedição de Termo de Permissão de Uso de Curta Duração, em caráter precário e gratuito, especificamente para local situado nos arredores de evento cultural, esportivo ou de outra natureza, e com validade por prazo de 24 horas a 7 dias. (NR)

[3] Art. 3º Acrescenta as seguintes alíneas ao art. 32 da lei nº 11.039, de 23 de agosto de 1991: o) desocupar o espaço público utilizado ao final do período estipulado sem nenhum direito à retenção ou indenização por eventuais benfeitorias; p) não realizar qualquer alteração no espaço, por obra ou benfeitoria, sem prévia autorização da autoridade competente; q) observar a legislação sobre a segurança e regularidade das edificações. (NR)

[4] Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[5] Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente: (Alterado pela Emenda 05/91) I - legislar sobre assuntos de interesse local;



Viviana Palermo
Procurador(a) do Município
Em 29/09/2022, às 17:28.



Josias Barcelos Júnior
Procurador(a) Chefe
Em 29/09/2022, às 21:48.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **071382817** e o código CRC **B4098D21**.