

**Permissão de uso - Trailer em via pública -
Revogação - Decreto municipal - Possibilidade -
Ato precário - Oportunidade e conveniência
da Administração Pública - Responsabilidade
objetiva - Indenização - Inadmissibilidade**

Ementa: Indenização. Danos morais. Responsabilidade objetiva do Estado. Autorização para uso de bem público. Ato precário e discricionário. Revogação a qualquer tempo. Pressupostos da responsabilidade civil do município. Inexistência de conduta estatal danosa. Regulamentação do uso de bens públicos. Decreto municipal. Exercício do poder de polícia. Reparação indevida.

- A autorização para a utilização de bens públicos possui caráter precário e se encontra atrelada às condicionantes de oportunidade e conveniência da Administração Pública, sendo, portanto, revogável a qualquer tempo.

- Estando o ato administrativo impugnado respaldado em decreto que regulamentou a utilização de bens públicos municipais e no exercício do poder de polícia, descabe o pleito indenizatório formulado em face do município, mormente porque não evidenciada, por meio de prova segura, a ocorrência dos prejuízos sustentados pela autora.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0629.11.001251-1/001 - Co-
marca de São João Nepomuceno - Apelante: Município
de São João Nepomuceno - Apelada: Dileusa Moraes de
Oliveira Rodrigues - Relatora: DES.ª ANA PAULA CAIXETA**

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em REJEITAR A PRELIMINAR E DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 16 de janeiro de 2014. - *Ana Paula Caixeta* - Relatora.

Notas taquigráficas

DES.ª ANA PAULA CAIXETA - Cuida-se de recurso de apelação cível interposto pelo Município de São João Nepomuceno em face da sentença de f. 146/151, proferida pela MM. Juíza de Direito da 1ª Vara Cível, Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de São João Nepomuceno, Dr.ª Flávia de Vasconcellos Araújo, que, nos autos de ação cominatória de obrigação de fazer c/c liminar e com danos materiais e morais, ajuizada por Dileusa Moraes de Oliveira Rodrigues, julgou parcialmente procedente os pedidos contidos na inicial, para condenar o réu a pagar à autora, a título de indenização por danos morais, a quantia de R\$5.000,00 (cinco mil reais), acrescidos de correção monetária e de juros moratórios de acordo com os índices da Corregedoria-Geral de Justiça, devidos desde a citação. Condenou a municipalidade ao pagamento dos honorários advocatícios, fixados no percentual de 10% (dez por cento) do valor dado à causa. Deixou de condenar o réu no pagamento das custas, por falta de amparo legal.

Inconformada, a parte apelante requer a reforma da sentença, arguindo, preliminarmente, ilegitimidade ativa, ao fundamento de que “a autora não é mais proprietária do *trailer*” objeto da lide (f. 158). Sustentou, no mérito, que: i) a autora, definitivamente, não possuía mais a permissão para se utilizar do espaço público que o *trailer* ocupava; ii) o *trailer* ficava estacionado nas proximidades da Praça Dr. Augusto Glória, em via pública, e se encontrava fechado por vários anos; iii) não há ilegalidade, tampouco irregularidade no ato praticado pelo município; iv) para que a parte faça jus a lucros cessantes, é preciso que comprove que deixou de obter determinado proveito econômico; v) restou incontroverso que a autora não estava exercendo sua suposta atividade, sendo assim, não estava auferindo rendimentos da suposta prática comercial; vi) quanto à indenização por danos materiais, a pretensão da apelada não procede, pela ausência de prova; vii) não há motivos para condenação do apelante no pagamento da indenização pretendida, já que o seu agir se deu nos estritos cumprimentos da ordem jurídica (f. 157/164).

Ausente o preparo diante da isenção legal que possui o município.

Regularmente intimada, a parte apelada apresentou contrarrazões às f. 168/180, pugnando, em suma, pelo desprovimento do recurso interposto.

Conheço do recurso interposto, uma vez presentes seus pressupostos de admissibilidade.

Da preliminar de ilegitimidade ativa.

O município, ora apelante, suscitou preliminar de ilegitimidade ativa, ao fundamento de que o *trailer* objeto da ação, em verdade, pertence à pessoa diversa da apelada.

No entanto, compulsando detidamente os autos, observo que a apelada detém a propriedade do *trailer*

descrito na inicial. Conforme demonstram os documentos de f. 78/80 e 85/86, o *trailer* objeto da ação pertencia à apelada e a seu ex-cônjuge, sendo certo que, na partilha envolvendo os bens do casal, ficou decidido que referido móvel seria vendido com o rateio do valor apurado.

Assim, inexistindo provas da programada venda do bem, entendo que o mesmo se encontra compreendido no patrimônio da parte autora, ainda que em condomínio com o ex-esposo.

Nesses termos, rejeito a preliminar.

Do mérito.

Embora em sua apelação o município traga inúmeros argumentos pela improcedência dos pedidos de indenização por danos materiais e lucros cessantes, o cerne da apelação cinge-se a verificar se a atitude do Município em retirar bem móvel pertencente à munícipe da via pública é causa suficientemente apta a gerar o dever de indenizar os supostos danos morais alegados. Apenas o pedido de indenização por danos morais foi julgado procedente e não foi interposto recurso pela parte autora.

O art. 37, § 6º, da atual Carta Magna, orientou-se pela teoria do risco administrativo, na medida em que prevê a responsabilidade civil objetiva do ente público e das demais prestadoras de serviço público em caso de dano causado ao administrado:

Art. 37 - [...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Sobre o tema ensina Diógenes Gasparini:

Sabe-se que a responsabilidade civil do Estado, instituída nesse dispositivo constitucional, é a do risco administrativo ou objetiva, dado que a culpa ou dolo só foi exigida em relação ao agente causador direto do dano. Quanto às pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município, autarquia, fundação pública) e às de Direito Privado prestadoras de serviços públicos (concessionários, permissionários) nenhuma exigência dessa natureza foi feita. Logo, essas pessoas respondem independentemente de terem agido com dolo ou culpa, isto é, objetivamente. (*Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 913).

Com efeito, a responsabilidade das pessoas de direito público interno independe da pesquisa e da prova acerca do elemento subjetivo (dolo ou culpa), sendo suficiente a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta administrativa e o dano comprovadamente sofrido pelo administrado.

No caso concreto, a parte autora e seu ex-marido, enquanto casados, utilizavam o *trailer* de sua propriedade para realizar atividades comerciais, com autorização municipal e pagamento das respectivas taxas, na Praça Dr. Augusto Glória, no Município de São João Nepomu-

ceno, conforme comprovam os documentos de f. 79/80. Não há qualquer dúvida de que apelada exercia suas atividades comerciais em uma praça pública, bem de uso comum do povo (inciso I, art. 99, CC/2002), como demonstram as fotos de f. 47/50.

A autora, ora apelada, alegou na inicial que suas atividades comerciais foram temporariamente paralisadas em virtude de doença acometida ao seu genitor, mas que pretendia retomar as atividades em parceria, às vésperas do carnaval. De acordo com a apelada, tal iniciativa restou inviabilizada em virtude da ação do Município de São João Nepomuceno em retirar, sem prévia comunicação, o *trailer* do local onde permanecia, deslocando-o a um depósito da prefeitura.

Tanto no depoimento pessoal da autora prestado em juízo, como no da testemunha ouvida, ficou claro que o *trailer* não estava sendo utilizado com regularidade havia muitos anos, muito menos pela autora:

Que, por volta do ano de 2006, quando a autora perdeu a mãe, a autora passou a cuidar de seu pai [...]; que, de 1999 a 2006, a autora trabalhou no *trailer*; posteriormente, deixou de trabalhar porque teve crise de depressão; que, até o presente momento, faz uso de medicamento, com acompanhamento médico (depoimento da parte autora, f. 108).

[...] que é ex-marido da autora e com ela tem dois filhos; que a autora trabalhou com o *trailer* até o ano de 2006, sendo que até o ano de 2000 o declarante trabalhava com ela porque eram casados; que, em 2006, a autora passou a chave do trailer para o declarante, após acordo feito na separação do casal; que o declarante só podia trabalhar no *trailer* à noite porque tinha outra atividade laborativa durante o dia; que o *trailer* funcionou até que a Prefeitura o remover; [...] que, quando o declarante passou o trailer para que uma pessoa pudesse explorar a atividade, o combinado foi que a pessoa deveria pagar as contas de água e luz do trailer, para mantê-lo; [...] que, em 2008, terceira pessoa passou a trabalhar no *trailer*, conforme já narrado acima (depoimento da testemunha Giovane Soares Lopes, f. 110).

Analisando as provas trazidas aos autos, constatou-se que o Município de São João Nepomuceno, em fevereiro de 2010, expediu o Decreto nº 1.398/2010 (f. 52/61), que, em suma, passou a regulamentar a utilização dos bens públicos municipais, condicionando-a a convergência entre o interesse público e o privado, ou pela inexistência de colidência entre eles (art. 1º, Decreto nº 1.398/2010).

No corpo do referido Decreto, publicado em 09.02.2010, destacam-se as seguintes prescrições normativas:

Art.10. São passíveis de permissão as atividades desenvolvidas vias e logradouros públicos, realizadas através de: [...]
II - comércio ambulante: bancas de camelô, *trailers* e veículos automotores, quiosques ou similares;

[...]

§ 1º Serão previamente publicadas as condições e especificidades da permissão em edital, principalmente quanto ao local onde serão permitidas as atividades.

§ 2º A permissão de uso se dará através da emissão de alvará contendo:

- a) o nome e endereço completo do titular e preposto, quando necessário;
- b) o número do CPF e da carteira de identidade do titular e preposto;
- c) o objeto da permissão;
- d) o local onde será instalada a atividade;
- e) o ramo da atividade;
- f) o horário de funcionamento.

§ 3º A permissão fica condicionada ao pagamento de taxas e demais valores estabelecidos pelo Poder Executivo e eventualmente incidente sobre a atividade pretendida.

§ 4º A permissão terá prazo determinado e variável de acordo com o interesse público, passível de renovação;

§ 5º A permissão será renovada anualmente, mediante requerimento protocolizado até 31 de outubro do exercício em curso, salvo se o permissionário apresentar débitos tributários estiver infringindo leis municipais ou por conveniência e oportunidade administrativa.

Art. 11. As autorizações e permissões, em todas as suas modalidades, serão estabelecidas pelo Poder Executivo de acordo com as suas diretrizes, considerando-se:

- I - a estética e qualidade do ambiente urbano;
- II - a demanda social;
- III - a comodidade do cidadão;
- IV - limitação de locais e de permissões outorgadas;
- V - adequação da atividade e dos equipamentos ao local de sua instalação;
- VI - o livre trânsito de pessoas e de veículos;
- VII - segurança.

§ 1º É vedado outorgar-se mais de uma permissão idêntica à mesma pessoa, a seu cônjuge ou companheiro.

§ 2º O Poder Executivo não deferirá solicitação ou requerimento de permissão sem a adoção dos procedimentos de seleção ou licitação, nos termos estabelecidos em edital.

§ 3º Os critérios que asseguram a estética e qualidade ambiental, na instalação, localização e horário de funcionamento das atividades previstas nesta Seção, deverão ser normatizados pelos técnicos do Poder Executivo.

§ 4º A autorização ou permissão é pessoal, sendo vedado transferi-la por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Art. 12. As revogações ou cassações de autorizações ou permissões em caso de conveniência ou oportunidade e ilegalidade, respectivamente, implicam em devolução do bem público ou desocupação do local.

Parágrafo único. As revogações ou cassações não conferem direito à indenização, permitindo ao Poder Executivo reintegrar o bem público ou promover a desocupação do local.

[...]

Art. 20. Ficam cassadas e/ou revogadas todas as autorizações, permissões ou concessões de uso concedidas a *trailers* ou veículos instalados sobre as vias e logradouros públicos, notadamente diante do prejuízo arquitetônico que tais unidades vêm causando ao município.

§1º Os efeitos deste artigo serão levados ao conhecimento dos interessados através de publicação de edital em jornal local, concedendo-os o prazo de 30 dias para exercer eventual direito de defesa que porventura possua.

§ 2º Os interessados deverão estar devidamente qualificados, apresentar as autorizações, permissões ou concessões de que são titulares, bem como apresentar todo e qualquer argumento que considere relevante.

§ 3º Superado o prazo previsto no parágrafo anterior, todas as defesas serão analisadas e julgadas, encaminhado o resultado ao endereço indicado pelo interessado.

§ 4º Eventual improcedência dos pedidos articulados na defesa conferirá ao interessado o prazo de 60 dias para desocupar o local.

Na sua impugnação à contestação, a autora confirma que consta no site www.sjonline.com.br, de acesso público, o edital de notificação expedido pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de São João Nepomuceno, datado de 08.02.2011, com o seguinte teor:

Edital de notificação. A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de São João Nepomuceno, Estado de Minas Gerais, na forma da lei e do Decreto Municipal nº 1.398/2010, faz saber a todos quantos o presente edital virem ou dele conhecimento tiverem, que, visando a melhoria do aspecto arquitetônico da cidade, estão cassadas as concessões, permissões e/ou autorizações para a instalação e permanência de trailers e veículos sobre ruas, praças e logradouros públicos a partir da publicação deste edital, sendo concedido o prazo de 30 dias para o exercício de eventual direito de defesa que possa dessa comunicação advir. Os interessados em apresentar defesa deverão protocolizá-la com a sua qualificação, com cópias das autorizações, permissões ou concessões de que são titulares, bem como apresentar todo e qualquer argumento que considere relevante. Superado o prazo de 30 dias, todas as defesas serão analisadas e julgadas, encaminhado o resultado ao endereço indicado pelo interessado. Eventual improcedência dos pedidos articulados na defesa conferirá ao interessado o prazo improrrogável de 60 dias para desocupar o local e retirar o trailer ou veículo.

Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.
São João Nepomuceno, 8 de fevereiro de 2011.

Embora alegue que a retirada do trailer da praça ocorreu antes da expedição do edital de notificação, a autora não fez prova nesse sentido, sendo que só se pode garantir que o mesmo foi retirado antes do primeiro final de semana de março de 2011, quando se iniciou o carnaval daquele ano.

A parte autora também não comprovou nos autos que estivesse obedecendo às diretrizes previstas no mencionado decreto municipal. Não juntou qualquer alvará para o exercício da atividade ou recibos de pagamento de taxas e demais encargos posteriores a 2003, o que leva à conclusão de que a permanência do seu trailer em praça pública era irregular.

Bem da verdade, a autora nem sequer comprovou que, de fato, estava exercendo atividades comerciais às vésperas do recolhimento do trailer pelos agentes municipais ou em que data o fato ocorreu. Pelo que as provas trazidas aos autos indicam, a autora não utilizava o trailer havia muito tempo e, no ano de 2011, quando pretendeu retomar as atividades, percebeu que o mesmo havia sido recolhido pela Prefeitura.

Nesses termos, a atuação do Município se encontra amparada pelo decreto municipal e pelo edital de notificação expedidos e, ainda, pelas condições de desuso do veículo, que se encontrava abandonado em praça pública.

Dessa forma, mesmo que a atuação municipal tenha ocorrido sem prévia notificação pessoal da autora

ou de seu ex-marido, observo que a municipalidade possibilitou o exercício do contraditório pelos interessados, que se quedaram inertes por longo período.

Além disso, referido ato foi, do mesmo modo, alicerçado pelo poder de polícia atribuído à Administração na fiscalização das atividades particulares que estejam em confronto com o interesse público, especificamente de zelar pela saúde da população e pela arquitetura da cidade, que estavam ameaçadas pela presença de veículo destinado ao comércio de alimentos, em precárias condições, em praça pública.

Sobre a temática, elucida a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A expressão 'poder de polícia' pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (*Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 829).

Nesse sentido, descurou-se a parte apelada em juntar aos autos provas de que a ação administrativa tivesse sido realizada em desconformidade com os postulados da razoabilidade e proporcionalidade, bem como que a Administração tivesse agido fora dos parâmetros da conveniência e oportunidade, o que mantém, assim, a presunção de legitimidade do ato administrativo impugnado.

Ainda há que se registrar que a autorização para a utilização de bens públicos possui caráter precário e se encontra atrelada às condicionantes de oportunidade e conveniência da Administração Pública, sendo, portanto, revogável a qualquer tempo.

Assim se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

Processual civil. Recurso ordinário em mandado de segurança. Ato administrativo. Permissão de uso de imóvel municipal por particular. Natureza precária e discricionária. Possibilidade de cancelamento. Previsão contratual. Ausência de direito líquido e certo. - 1. A autorização de uso de imóvel municipal por particular é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária, precária, através do qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Trata-se, portanto, de ato revogável, sumariamente, a qualquer tempo, e sem ônus para o Poder Público. 2. Como a Administração Pública Municipal não mais consente a permanência da impetrante no local, a autorização perdeu sua eficácia. Logo, não há direito líquido e certo a ser tutelado na hipótese dos autos. 3. Comprovação nos autos da existência de previsão contratual no tocante ao cancelamento da permissão debatida. 4. Recurso não provido (RMS 16280/RJ, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, j. em 19.02.2004, DJ em 19.04.2004, p. 154).

No mesmo sentido, já decidiu esse egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Administrativo. Permissão de uso de espaço público. Retomada. Posse precária. Abuso ou arbitrariedade não configurados. - A permissão de uso a particulares, para exploração de atividade comercial em unidade de bem público, estabelece relação de cunho precário, podendo ser revogada a qualquer tempo, sem ônus para a Administração Pública, sobretudo se não comprovado abuso ou arbitrariedade do Poder Público (Apelação Cível 1.0024.08.147508-9/001, Rel.º Des.º Selma Marques, 6ª Câmara Cível, j. em 06.08.2013, p. em 14.08.2013).

Agravo de instrumento. Reintegração de posse. Permissão de uso. Prazo expirado. Retomada do bem. Requisitos presentes. Liminar concedida. Decisão mantida. - A modalidade de permissão de uso é instituto de direito administrativo unilateral, discricionário e precário, podendo a Administração Pública promover, a qualquer momento, a retomada do bem, bastando demonstrar que a revogação da permissão era conveniente e oportuna. - Demonstrado que o Município obrigou-se por meio de Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público a retomar os imóveis públicos cedidos a particulares demonstrada a conveniência e oportunidade exigidas para a retomada do bem (Agravo de Instrumento Cível 1.0362.12.004457-7/001, Rel. Des. Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, j. em 26.02.2013, p. em 08.03.2013).

Agravo de instrumento. *Trailer* instalado em logradouro público. Alvará para localização e funcionamento não renovado. Ato precário e discricionário. Recurso provido. - Por ser ato precário e discricionário, a autorização para uso de imóvel público pode ser revogada pela Administração Pública a qualquer tempo, não havendo razão, na presente fase processual, para se reintegrar a posse do bem público ao agravado, mormente se considerado que, além de o *trailer* já ter sido retirado do local, o agravado não utilizava o *trailer* para fins comerciais ou de moradia (Agravo de Instrumento Cível 1.0393.13.000825-2/001, Rel. Des. Edilson Fernandes, 6ª Câmara Cível, j. em 13.08.2013, p. em 23.08.2013).

Nesses termos, estando o ato administrativo impugnado, ileso de qualquer ilegalidade ou abuso de poder, restam descaracterizados os eventuais prejuízos sustentados pela apelada, mormente porque não evidenciados, por meio de prova segura, sua ocorrência.

Conseqüentemente, não tendo sido demonstrados os requisitos necessários para a configuração da responsabilidade do Município, ônus que incumbia à parte autora, a teor do inciso I do art. 333 do Código de Processo Civil, o provimento do recurso é medida que se impõe.

Com essas considerações, rejeito a preliminar e dou provimento ao recurso para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Determino a inversão dos ônus sucumbenciais, com suspensão ante a gratuidade judiciária (f. 25).

Custas recursais, *ex lege*.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES MOREIRA DINIZ e DUARTE DE PAULA.

Súmula - REJEITARAM A PRELIMINAR E DERAM PROVIMENTO AO RECURSO.

...