

Manutenção de posse - Imóvel público - Ocupação indevida - Permissão de uso - Unilateralidade - Discricionariedade - Precariedade - Interesse público - Preponderância - Revogação da autorização - Retomada do bem - Benfeitorias - Indenização - Não cabimento

EMENTA: Apelação cível. Ação de manutenção de posse. Imóvel público. Permissão de uso. Precariedade. Ausência de prorrogação. Notificação prévia do permissionário. Sentença confirmada.

- Verificada a ocupação indevida de imóvel pertencente ao patrimônio público, surge para a Administração o dever de preservá-lo a bem do interesse da coletividade.

- Na permissão de uso de bem público, prepondera o interesse público, tratando-se de instituto de natureza precária, podendo ser a qualquer tempo alterada e revogada, em regra, sem qualquer ônus para a Administração Pública, de acordo com sua conveniência, salvo expressa disposição em contrário e desde que não esteja agindo na revogação ou modificação por mero arbítrio ou por abuso de poder.

- Em regra, a permissão de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, o que possibilita a retomada do bem a qualquer tempo, por mera conveniência administrativa.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0188.10.003448-0/001 - Comarca de Nova Lima - Apelante: Sociedade Aerodesportiva 14 Bis - Apelado: Município de Nova Lima - Relatora: DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na

conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 24 de abril de 2014. - Vanessa Verdolim Hudson Andrade - Relatora.

Notas taquigráficas

DES.^a VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - Trata-se de recurso de apelação interposto por Sociedade Aerodesportiva 14 Bis em face da sentença de f. 62/66, proferida nos autos da ação de manutenção de posse ajuizada contra o Município de Nova Lima.

No provimento, o Juízo *a quo* julgou improcedentes os pedidos, com fulcro no art. 269, inciso I, do CPC. Condenou a requerente ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que ficou em R\$1.000,00 (um mil reais), suspendendo a exigibilidade dos referidos valores, tendo em vista a assistência judiciária concedida.

Em suas razões recursais, apresentadas às f. 68/73, a apelante requer o acolhimento do recurso de apelação, reformando-se a sentença hostilizada, para condenar o recorrido nos pedidos elencados na inicial, especificamente, quanto à prova pericial para apuração do valor da indenização pretendida sobre as benfeitorias realizadas no imóvel, além das custas, honorários advocatícios de 20% e demais verbas de estilo. Sustenta que, ao pretender a retirada da recorrente da área que há muitos anos está ocupando, o recorrido não justificou sua pretensão, visto que não existem decretos que dão à referida área outra destinação. Aduz que a área não pertence ao Município e não existem manifestações populares contrárias às atividades do recorrente. Afirma que o ato discricionário não reluz a necessidade legal, visto que não ocorreram apelos da comunidade contrários à permanência da atividade da recorrente na área em questão, bem como não ocorreu qualquer ato ou fato contrário à lei, de que possa ser responsabilizada a recorrente pelo cometimento. Sustenta que, pelas obras e melhoramentos executados na região, além das benfeitorias erigidas no imóvel, para se evitar enriquecimento sem causa, na hipótese de prevalência da *v. sentença* em debate, à recorrente, por direito e justiça, caberá indenização no valor a ser apurado em prova pericial.

Decorrido o prazo legal sem apresentação de contrarrazões.

Conheço do recurso, presentes os pressupostos de admissibilidade.

Inexistindo preliminares, passa-se à análise do mérito.

Na seara meritória, extrai-se dos autos que a autora afirmou exercer a posse mansa, contínua e pacífica do imóvel constituído pela Praça de Esportes, com frente para a Av. dos Presidentes, situada entre as quadras nº 07, 09, 10, 11, 51, 52 e 53, do loteamento denominado Balneário Água Limpa, em relação ao Município

de Nova Lima, desde 20.12.1998, cuja posse foi concedida por ato do Sr. Prefeito Paulo Henriques Damasceno dos Santos. Posteriormente, via notificação extrajudicial, o Município de Nova Lima requereu a desocupação da área ocupada pela autora, dentro de 30 dias. Em virtude das benfeitorias efetuadas no imóvel, a autora requer direito de retenção e indenização, conforme preceitua o art. 1.219 do Código Civil, requerendo a liminar de manutenção na posse.

A priori, necessário tecer algumas considerações acerca de autorização e permissão de uso:

Autorização de uso é o ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente o seu próprio interesse (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 1.076).

Permissão de uso de bem público é o ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de bem público. Sempre que possível, será outorgado mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados.

Na permissão de uso de bem público, prepondera o interesse público, tratando-se de instituto de natureza precária, podendo ser, a qualquer tempo, alterada e revogada, em regra sem qualquer ônus para a Administração Pública, de acordo com sua conveniência, salvo expressa disposição em contrário e desde que não esteja agindo na revogação ou modificação por mero arbítrio ou por abuso de poder.

Em regra, a permissão de uso é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, o que possibilita a retomada do bem a qualquer tempo, por mera conveniência administrativa.

José Carvalho dos Santos Filho explica:

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 intuito lucrativo na utilização privada do bem. Esse é o que nos parece ser o ponto distintivo (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.175).

Nesse sentido, aduz Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

1. Enquanto a autorização confere a faculdade de uso privativo no interesse privado do beneficiário, a permissão implica a utilização privativa para fins de interesse coletivo. 2. Dessa primeira diferença decorre outra, relativa à precariedade. Esse traço existe em ambas as modalidades, contudo é mais acentuado na autorização, justamente pelas finalidades de interesse individual; no caso da permissão, que é dada por razões

de predominante interesse público, é menor o contraste entre o interesse do permissionário e do usuário do bem público. 3. A autorização, sendo dada no interesse do usuário, cria para este uma faculdade de uso, ao passo que a permissão, sendo conferida no interesse predominantemente público, obriga o usuário, sob pena de caducidade do uso consentido (DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 697).

Conforme salientado pelo r. Juízo *a quo* à f. 64:

Assim, a permissão é ato discricionário, que pode ser revogada unilateralmente pela Administração Pública, e não gera direitos possessórios, mas mera detenção. Some-se a isso que, como é sabido, os atos de mera permissão ou tolerância não geram posse (art. 1208 do CC). Nesses casos, os detentores ficam sujeitos à vontade do possuidor, que pode revogar a permissão concedida ao seu alvedrio.

Ademais, o uso precário do imóvel não gera indenização, pelas benfeitorias realizadas pela autora, que inclusive foi beneficiada durante anos, usando gratuitamente o imóvel.

Desse modo, via de regra, a revogação de autorização de uso de bem público não concede ao beneficiário direito a qualquer indenização, salvo na excepcional hipótese de o ato ser praticado com a fixação de prazo certo para uso do bem pelo administrado, hipótese em que a revogação prematura impõe o dever da administração de indenizar eventuais prejuízos experimentados pelo particular.

Em consonância com o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado, em caráter precaríssimo. Vê-se, portanto, que a permissão de uso é um meio termo entre a informal autorização e a contratual concessão, pois é menos precária que aquela, sem atingir a estabilidade desta. A diferença é de grau na atribuição do uso especial e na vinculação do usuário com a Administração (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 497).

Desse modo, a permissão de uso a particulares, para que possam explorar atividade comercial em imóvel público deve reger-se pelas regras do direito administrativo, podendo o Município revogar sumariamente a permissão de uso do bem público de acordo com sua conveniência.

Nesse sentido tem entendido este Egrégio Tribunal:

Ação de reintegração de posse movida por ente municipal. Sentença de improcedência. Reexame necessário. Conhecimento de ofício. Imóvel público. Permissão de uso por prazo determinado. Precariedade. Ausência de prorrogação. Noti-

ficação prévia do permissionário. Desnecessidade. Esbulho demonstrado. Procedência do pedido reintegratório. Benfeitorias. Ausência de demonstração dos requisitos previstos na permissão. Necessidade de requerimento nas vias ordinária. - 1 - Tratando-se de sentença contra ente público, sem que haja qualquer das exceções previstas nos §§ 2º e 3º do art. 475 do CPC, mister se faz o reexame necessário, na forma do inciso primeiro do mesmo dispositivo. 2 - Para o deferimento da proteção possessória, mister se faz o preenchimento dos requisitos elencados no rol do art. 927 do CPC. 3 - A permissão de uso de bem público é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, que pode ser revogado unilateralmente a qualquer tempo pela Administração, em razão do interesse público, inclusive com a retomada do bem, através da competente ação de reintegração de posse. 4 - Tendo a permissão prazo determinado, uma vez escoado o interregno, sem que haja prorrogação, configura-se o esbulho, independentemente de notificação prévia, uma vez que, a partir do termo final da permissão, já tem o permissionário ciência da ausência de justo motivo para a manutenção de sua posse. 5 - Presente a prova da posse anterior, do esbulho, é cabível a concessão da proteção possessória respectiva. 6 - O direito de retenção contra a Administração não tem, a princípio, previsão legal, devendo qualquer outro direito, como o relativo à indenização por benfeitorias, ser resolvido nas vias próprias, o que não pode obstar a reintegração do bem ao domínio público. 7 - Sentença reformada, em reexame necessário, prejudicado o recurso voluntário (Apelação Cível nº 1.0362.11.009208-1/00. Rel.º Des.ª Sandra Fonseca, 6ª Câm. Cível, j. em 26.11.2013, publ. em 10.12.2013).

Ação de reintegração de posse. Autorização de uso de bem público. Ato precário e revogável a qualquer tempo. Recurso provido *in casu*. - A autorização e a permissão de uso de bem público por particulares são atos administrativos unilaterais, discricionários e precários que podem ser revogados pela Administração Pública sumariamente a qualquer tempo desde que a bem do interesse público sempre preponderante sobre o interesse privado (Apelação Cível nº 1.0324.04.018855-3/003. Rel. Des. Belizário de Lacerda. 7ª Cam. Cível, j. em 12.11.2013, publ. em 18.11.2013).

Também nesse sentido esta Câmara decidiu recentemente:

Ação de manutenção de posse. Bem público. Permissão de uso. Mera detenção. Caráter precário. Não induz posse. Carência de ação. - A permissão possui caráter precário, podendo, a qualquer tempo, ser revogada pela Administração, não induzindo posse, especialmente por se tratar de bem público. - É carecedor de ação possessória aquele que a interpõe tendo por objeto área pública, que detém por permissão de entidade pública (Agravo de Instrumento nº 1.0000.00.343475-0/000. Rel. Des. Geraldo Augusto, 1ª Câm. Cível, j. em 21.10.2013, publ. em 24.10.2013).

Reexame necessário. Apelação. Direito administrativo. Autorização de uso de bem público por prazo determinado. Ato precário e discricionário. Possibilidade de revogação a qualquer tempo. Prejuízos ao beneficiário. Indenização cabível. - Na permissão de uso de bem público prepondera o interesse público, tratando-se de instituto de natureza precária, podendo ser a qualquer tempo alterada e revogada, em regra sem qualquer ônus para a Administração Pública, de acordo com sua conveniência, salvo expressa disposição

em contrário e desde que não esteja agindo na revogação ou modificação por mero arbítrio ou por abuso de poder. - Sendo a outorga com prazo determinado e tendo a revogação unilateral gerado prejuízos ao beneficiário, a administração pública tem o dever de ressarcir-lo (Ap. Cível/Reex. Necessário nº 1.0317.07.072148-3/001. Rel.ª Des.ª Vanessa Verdolim Hudson Andrade, 1ª Câm. Cível, j. em 10.10.2013, publ. em 23.10.2013).

Saliente-se que, no caso *sub judice*, a autora nem sequer comprovou prejuízos em relação à desocupação da área. E, mesmo se comprovasse, não faz jus a indenização ou qualquer retenção, já que se trata de posse precária, impondo-se a improcedência do pedido possessório.

Ademais, verificada a ocupação indevida de imóvel pertencente ao patrimônio público, surge para a Administração o dever de preservá-lo a bem do interesse da coletividade.

Diante de tais considerações, nego provimento ao recurso.

Custas recursais, na forma da lei.

Votaram de acordo com a Relatora os DESEMBARGADORES ARMANDO FREIRE e ALBERTO VILAS BOAS.

Súmula - NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO.

...