

I — TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA
GUANABARA

Tribunal Pleno

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.196

Os ocupantes dos mercados regionais do Estado são meros permissionários do uso da coisa pública e não locatários, e não podem se opor à entrega dos "boxes" à administração para a constituição do capital da "Companhia Central de Abastecimento", encarregada da distribuição e comércio de gêneros alimentícios no Estado.

Vistos, etc.

David de Souza Dantas e outros, ocupantes de *boxes* nos Mercadinhos da Pavuna, Ilha do Governador, Irajá, Bangu, Gávea e Méier alegam estar ameaçados de ser desalojados dos locais onde estão estabelecidos por determinação do Exmo. Sr. Secretário de Economia e seus subordinados,

COMENTÁRIO

1. Os fatos geradores do presente mandado de segurança são os seguintes:

Os mercados regionais do Estado da Guanabara, quando ainda Prefeitura do Distrito Federal, foram ocupados na forma permitida pelo Decreto n.º 13.690, de 4-12-1957.

Transformado o ex-Distrito Federal no atual Estado da Guanabara, promulgada sua Constituição, tornou-se obrigação do Estado "estimular o abastecimento" (art. 71, § 4.º).

Sendo êste um serviço público que, na atual conjuntura, considera-se essencial, a prestação dêle só se podia dar "por administração direta ou mediante organismos autárquicos, paraestatais ou

que pretendem entregar os *boxes* em que exercem sua atividade comercial, para entregá-los em arrendamento a grandes empresas particulares, que ficariam com o privilégio de abastecer a população dos artigos de seu comércio.

A ameaça em causa, de que os impetrantes têm notícia através de largo noticiário, mais se caracteriza pelo edital n.º 20, de 6 de maio último, do Diretor do Abastecimento da Secretaria de Economia do Estado, que declarou canceladas as permissões relativas aos *boxes* dos Mercados Regionais, nos quais se encontram alojados os impetrantes, como locatários.

Para os recorrentes, a efetivação da ameaça constitui grave violência a seus direitos, pois os mesmos ocupam os *boxes* aludidos em virtude de locação e licença na conformidade do disposto nos arts. 1.º e 4.º do Dec. n.º 13.690, de 4-12-1957, e têm cumprido tôdas as obrigações decorrentes do exercício de seu comércio, inclusive as fiscais. Entendem os impetrantes que, como locatários, não podem ser sumariamente despejados, sem o processo estabelecido na Lei do Inquilinato, com a declaração judicial de extinção das locações.

Pleitearam os recorrentes a concessão de medida liminar, que foi indeferida pelo despacho de fls. 203-v.

Solicitadas as necessárias informações, foram elas prestadas a fôlhas 214/217, pelo Exmo. Sr. Secretário de Economia, e às fôlhas 219/229, pelas demais autoridades apontadas como coatoras.

A Procuradoria Geral da Justiça opina a fls. 231/232 pela "denegação da segurança".

sociedades de economia mista", a teor do que dispõe o § 3.º do artigo 45 da Constituição do Estado.

Atendendo às prescrições constitucionais acima, a Assembléia Legislativa decretou, com a sanção do Executivo Estadual, a Lei n.º 173, de 27-8-1962, que autorizou o Governador a constituir uma sociedade por ações, destinada a exercer atividades ligadas ao abastecimento de gêneros e produtos alimentícios em geral, denominada Companhia Central de Abastecimento — COCEA.

Nesta lei ficou disposto que o capital da COCEA "só poderá ser subscrito por entidades de direito público e pessoas jurídicas de direito privado, sob controle de capital da União, dos Estados ou Municípios" (art. 2.º), e que "para a integralização do capital subscrito pelo Estado poderá êste incorporar ao patrimônio da empresa quaisquer bens ou serviços ligados ao abastecimento do Estado" (art. 2.º, § 2.º).

Com a autorização legal contida na Lei n.º 173, de 27-8-1962, foi constituída a COCEA, surgindo, aí, a oportunidade para o ato de cassação das permissões, ato êste que, de todo, já era conveniente, pois apesar das irrisórias taxas pagas pela ocupação dos *boxes* e de outras vantagens gozadas pelos permissionários, os gêneros ali-

A fls. 244/251 manifesta-se a Procuradoria Geral do Estado, juntando as certidões de fls. 252/254-v.

A fls. 264 se pronuncia novamente a Procuradoria da Justiça, tendo em vista os novos documentos trazidos aos autos, e mantendo o parecer anterior.

Alegam as dignas autoridades informantes que os impetrantes não são locatários e sim meros permissionários, autorizados a usar da coisa pública (os *boxes* dos mercados regionais) enquanto fôr oportuno e conveniente aos interesses da coletividade. Nos alvarás de autorização ficou expresso que a permissão era concedida a título precário, o que indica que podiam ser cancelados a qualquer tempo.

Sucede que recente lei votada pela Assembléia Legislativa — de n.º 173, de 27-8-1962 — cometeu ao Poder Público o encargo da constituição de uma sociedade de economia mista, destinada a promover a regularização do abastecimento de gêneros e produtos alimentícios em geral, exercendo, no desempenho de suas atribuições, tôdas as atividades correlatas, a cargo do Estado.

Para a constituição do capital dessa sociedade, a aludida lei determinou a incorporação, a seu patrimônio, de quaisquer bens ou serviços ligados ao abastecimento do Estado.

Foi assim em virtude de lei que a Administração resolveu fazer a entrega dos mercados estaduais à Companhia Central de Abastecimento (COCEA), criada pela mesma lei, a fim de constituir a parte do capital da nova empresa, como lhe cumpre, para que a mesma satisfaça aos fins para que foi organizada.

mentícios eram vendidos a preço igual, e na maioria dos casos, superior àquele apresentado pelos comerciantes das vizinhanças, acarretando tal situação o esvaziamento dos mercados regionais.

Daí, dentro de seu poder discricionário, atendendo aos mandamentos legais, a autoridade competente — o Sr. Secretário de Economia —, através o edital n.º 20, de 6-8-1963, haver cancelado as permissões de ocupação dos *boxes* de vários mercados regionais.

2. Contra êste ato (Edital n.º 20) e dizendo-se ameaçados pelos Srs. Administradores Regionais de desocupação violenta dos mercados, pediram segurança.

3. A dita ameaça de violência foi desfeita de imediato, pois o Estado anexou aos autos, com sua defesa, certidões das notificações distribuídas contra os ocupantes, dando-lhes o prazo de 30 dias para a desocupação, sob pena de sujeitarem-se a responder a ação de reintegração de posse.

4. O ato administrativo de cancelamento das permissões foi atacado sob a alegação de que a ocupação se dera em virtude de locação, julgando-se os impetrantes amparados pela Lei n.º 1.300, de 1950.

Em vista de tal resolução, foi publicado o edital a que aludem os impetrantes, sendo o ato da Administração Pública perfeitamente legal, não se vislumbrando nêle nenhuma ofensa aos direitos dos atuais permissionários, ora impetrantes.

E nem sequer pretende o Estado tomar *manu militari* dos impetrantes os *boxes* ora ocupados, pois, segundo as certidões de fls. 252/254, foram êles notificados para desocuparem aquelas dependências, sob pena de lhes ser movida a competente ação de reintegração de posse, o que mostra que o govêrno do Estado pretende recuperar ditos *boxes* por intermédio do Poder Judiciário.

Baseados nessas informações, os pareceres já citados concluem pela denegação do mandado de segurança.

Isto pôsto :

Não assiste razão aos impetrantes do presente mandado.

Na própria inicial, transcrevendo o § 2.º do art. 4.º do Dec. n.º 13.690, de 4-12-1957, consta a exigência da declaração, no termo de responsabilidade assinado pelos pretendentes à ocupação dos *boxes*, de ser a concessão feita a título precário, não tendo o requerente direito a qualquer indenização presente ou futura por parte da Prefeitura (hoje Estado) por qualquer motivo.

É certo que o Dec. n.º 13.690, no seu art. 4.º, faz referência a locação.

Para chegar a esta falsa premissa partiram de impropriedade técnica existente no Dec. n.º 13.690, de 1957, que, em seu art. 3.º, dizia:

“Será concedida permissão, sempre a título precário, para exploração das locações dos mercados regionais..”

A impropriedade técnica que, inclusive, ficou reconhecida no Acórdão, leva mesmo a notar no texto do Dec. n.º 13.690 o uso, como se sinônimas fôssem, das palavras: concessão, permissão e locação.

Evidentemente, êste simples fato não tem, nem podia ter, a força pretendida pelos impetrantes, ou seja, transformar permissão administrativa em locação civil.

Note-se, primeiramente, que o apontado Dec. n.º 13.690 afirma e reafirma que a ocupação é a título precário.

A precariedade é característica essencial à permissão, que HELI LOPES MEIRELES define como “ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual o poder público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso de bens

Todavía não está a locação dos *boxes* ou mercadinhos sujeita às disposições da Lei do Inquilinato, pois se trata de contratos regulados pelo direito administrativo, como esclarece ESPÍNOLA FILHO (*Manual do Inquilinato*, pág. 32).

Aliás, vê-se bem que a expressão “locação” empregada pela referida lei é imprópria, pois se trata de concessão a título precário, cancelável a qualquer tempo.

E viu-se que o cancelamento das permissões feitas aos impetrantes foi determinada pelo cumprimento da Lei n.º 173, de 27-8-1962, que criou a Companhia Central de Abastecimento, encarregada da distribuição e do comércio dos gêneros alimentícios no Estado.

Nenhuma ilegalidade praticam as autoridades do Estado em exigir a desocupação desses *boxes* pelos seus atuais detentores, pelo que não têm os impetrantes direito líquido e certo à obtenção da segurança.

Acordam assim os Juizes do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara denegar o mandado impetrado.

Custas de lei.

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1964. — *Vicente de Faria Coelho*, Presidente com voto. — *Henrique Horta de Andrade*, Relator.

públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições impostas pela Administração” (Direito Administrativo Brasileiro, pág. 328).

Além disso, determina o mesmo decreto a remuneração por meio de taxas fixadas na lei orçamentária. Lógicamente, fôsse locação, haveria pagamento de aluguel (remuneração civil), e não taxa (preço público).

De outra parte temos que a ocupação foi permitida em *bens públicos de uso especial* (Código Civil, art. 66), por isso que são os Mercados Regionais bens a serviço do Estado, na procura de melhor abastecimento da população.

Sendo os Mercados Regionais bens com específica destinação, não poderiam ser locados nos termos da lei civil. Sua ocupação só poderia vir regulada pelas normas de direito administrativo.

Perfeita, portanto, a conclusão a que chegou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, no sentido de que os ocupantes dos Mercados Regionais são permissionários de uso da coisa pública e não locatários, considerando legítimo o ato de cancelamento das permissões, bem como a exigência de desocupação.

HUGO DE CARVALHO COELHO
Procurador do Estado

3.º Grupo de Câmaras Cíveis

EMBARGOS DE NULIDADE E INFRINGENTES NA APELAÇÃO CÍVEL N.º 17.665

Retrocessão. — Está substituída hoje pela preferência legal. — O Decreto-lei n.º 3.365, de 1941, não revogou os artigos 1.150 e 1.156 do Código Civil. — Cabimento da indenização nos casos de permuta e expropriação parcial, se não observado o disposto no artigo 4.º da lei de desapropriação, concessão única no caso de destinação diversa dada a imóvel desapropriado e em parte negociado com terceiro.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos de nulidade na apelação cível n.º 17.665; Embargante: Estado da Guanabara; Embargada: Irmandade do Senhor Jesus do Bonfim e Nossa Senhora do Paraíso.

COMENTÁRIO

1. *O problema da retrocessão.* O venerando Acórdão supra, de autoria do Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara e do qual foi Relator o ilustre Desembargador SADI DE GUSMÃO, nosso eminente mestre de direito civil, tem por objeto matéria que ainda não está definitivamente pacificada na jurisprudência nacional, apesar do grande número de sentenças que foram sobre ela proferidas e da existência de alguns trabalhos doutrinários de certo valor, dentre os quais é de salientar-se a excelente monografia de EBERT CHAMOUN (*Da Retrocessão nas Desapropriações*, Rio, Forense, 1959). Realmente, a retrocessão ainda se apresenta entre nós como assunto passível de divergência, variando extraordinariamente o sentido das conclusões a que chegam os que tiveram oportunidade para se dedicar, no fóro ou na doutrina, ao exame do direito positivo vigente sobre a matéria. Assim é que, se praticamente não encontramos trabalhos nacionais tendo como objeto a elaboração dogmática do instituto (com exceção da obra atrás mencionada), abundam sentenças, pareceres e teses sobre a exegese da legislação respeitante ao assunto, cada uma das quais chega aos resultados mais díspares, apesar de ser mínima a atividade do legislador nacional relativa à retrocessão... No presente comentário, visando maior clareza, iniciaremos nossas considerações expondo as diversas fases do tratamento legislativo sofrido pela retrocessão.

2. *Antes do Código Civil.* Ao iniciar-se a vigência do Código Civil, a desapropriação encontrava-se disciplinada basicamente pelo