

gação de satisfazer os impostos devidos ao Estado, ou melhor, uma inversão de ônus, motivo pelo qual, subrepticamente, desejou em última análise, diminuir o valor da obrigação assumida, invocando uma isenção que só podia recair inequivocamente, em atividade própria, acrescentando que, na espécie, passou a ocupar parcialmente o imóvel, sublocando a parte restante.

Denego a segurança.

Custas *ex-lege*.

Publique-se, registre-se e intime-se.

Rio, 3 de maio de 1960

### III — TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 9.676

*O arrendamento de bens públicos se rege pelas normas do Direito Administrativo.*

*— A utilização de áreas, em próprios municipais, é concessão de uso, que pode ser revogada a qualquer tempo, quando o exigir o interesse público.*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação n.º 9.676, da comarca de São Paulo, em que são: Sadi Luís Maciel Davi e Bar do Teatro Municipal Ltda., apelantes, e Municipalidade de São Paulo, apelada: Acordam, em Terceira Câmara Cível do Tribunal de Alçada, por votação unânime, em não conhecer da apelação interposta pela firma Bar do Teatro Municipal Ltda., por não efetuado o respectivo preparo, e dar provimento, em parte, à apelação de Sadi Luís Maciel Davi, para excluir da condenação a multa cominada, mantendo, quanto ao mais, a sentença apelada, por seus jurídicos fundamentos.

#### COMENTARIO

Trata o V. Acórdão do problema do arrendamento dos bens públicos, matéria que ainda, por incrível que pareça, tem suscitado dúvidas alhures. Data vênica a V. decisão, por suas conclusões, decidiu com acerto. As chamadas leis do inquilinato não se aplicam ao arrendamento de bens públicos, entre eles obviamente os municipais, arrendamentos esses que, de modo geral, seguem as regras instituídas pelo decreto-lei n.º 9.760, que regula a matéria no que se refere aos bens da União. Essa lei, pouco posterior a uma das leis básicas das chamadas Leis do Inquilinato, decreto-lei n.º 9.669, retirou do âmbito das leis de inquilinato, os imóveis da União, de modo a não deixar qualquer dúvida. Sendo certo que as regras de caráter geral que beneficiam o Poder Federal, também não de-

Embora controvertida a questão relativa ao fato de estarem ou não sujeitos à chamada Lei do Inquilinato os arrendamentos de áreas, em próprios municipais — como se pode verificar in *Locação Predial Urbana*, de Luís A. de Andrade e J. J. Marques Filho, n.º 7, págs. 14 e 16, verdade é que, de acôrdo com a melhor doutrina, e segundo o entender da maioria dos membros do egrégio Tribunal de Justiça do Estado, devem submeter-se os mencionados arrendamentos ao regime especial do Direito Administrativo, mesmo em caso de contrato que se haja denominado de locação (*Revista dos Tribunais*, volume 220, pág. 277).

Se é certo se considera o Estado como titular do direito de propriedade sobre os bens públicos, deve tal direito exercer-se de acôrdo com os preceitos de direito constitucional e administrativo (CLÓVIS BEVILAQUA, *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, 3.ª edição, vol. I, pág. 292).

Nesse sentido é a lição de outros notáveis juristas.

Do caráter do mencionado direito de propriedade se conclui pela impossibilidade de constituirem objeto de contrato de locação com os mesmos característicos do direito comum.

Em se tratando de utilização de áreas em próprios municipais, como assentado se deve ter, pois, não há senão concessão de uso, que envolve a idéia de propriedade, podendo essa concessão, portanto, ser revogada a qualquer tempo, quando o exigir o interesse público.

No caso, notório é que o Teatro Municipal está a passar por grandes reformas determinadas por necessidades de ordem pública, dado o mau estado em que se achava a antiga casa de diversões. Na avença celebrada entre as partes ficou expresso ter-se ela realizado a título precário.

E, em suas cláusulas 2.ª, 3.ª e 7.ª, como bem observou o MM. Juiz *a quo*, patenteia-se a simples concessão de uso, que ora se acha finda (fls.). Se à espécie não se aplica a lei civil, logicamente inadmissível se torna a imposição de multa, com fundamento no dispositivo do art. 196 do Código Civil. A propósito dessa norma, aqui merece lembrado o que escreveu o eminente jurista Alfredo Bernardes, citado pelo comentador CARVALHO SANTOS: "Como

samparam os poderes Estaduais e Municipais, maximé tendo em vista a matéria em exame, pois os imóveis da União, do Estado e do Município constituem bens públicos, sempre se considerou que tais bens não estavam abrangidos pelas Leis do Inquilinato, que somente se referem aos imóveis urbanos, de propriedade privada, de propriedade particular. Os bens públicos são arrendados eventualmente, pois entre as finalidades do Poder Público não se inclui a obtenção de rendas por esse meio, nem se propõe o Poder Público como um dos seus serviços, o de arrendamento de imóveis. Sendo eventuais esses arrendamentos, ou tendo uma finalidade precípua a atingir por meio deles, não passando pois o arrendamento de um meio para um fim que se distingue perfeitamente, e que não é o de renda, é evidente que as leis do inquilinato a eles não se

disposição excepcional, é inaplicável a pessoas não contempladas no art. 1.196" (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, vol. 17, pág. 111).

Custas na forma da lei.

São Paulo, 22 de março de 1955. — P. Carvalho Pinto, Presidente com voto. — Cerqueira Leite, Relator. — P. F. Ferraz de Sampaio.

## SENTENÇA

*Omissis...*

É fato público e notório nesta Capital, que o imóvel denominado Teatro Municipal, situado à Praça Ramos de Azevedo, nesta cidade, é do domínio e posse da Municipalidade de São Paulo. Ademais, o réu não contestou a afirmativa da autora, nesse sentido, de modo que tal fato deve ser tido como verdadeiro em face do disposto no art. 209 do Código de Processo Civil.

É evidente que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial da Administração pública (art. 66 ns. I e II do Código Civil) não podem ser objeto de contrato de locação porque tal situação jurídica é incompatível com a destinação desses bens. Mas podem ser objeto, no todo ou em parte, de concessão ou permissão de uso, outorgada pela Administração pública competente em favor de particulares. Essa concessão ou permissão de uso pode ser gratuita ou remunerada, mas será sempre outorgada, visando ao interesse público — cf. RAFAEL BIELSA (*Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 455 e seguintes, edição argentina de 1947). E que a doutrina do eminente tratadista está de acôrdo com o direito brasileiro, não há dúvida, basta ponderar que o art. 30, n.º III, da nossa Lei Magna estabelece que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar "rendas" pela utilização de seus bens. No mesmo sentido é o art. 68 da Constituição paulista, de 1947. E ainda, na mesma conformidade, decidiu, recentemente, o egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, pela maioria de seus juizes em sessão plenária — cf. acórdão na *Revista dos Tribunais*, vol. 220-273.

Em face desses princípios, o contrato de fls., embora se refira erroneamente a locação, não passa de uma concessão de uso, remunerada, referente

aplicam. O mesmo não se diga com referência a certas autarquias, onde não o arrendamento, mas a locação, é prevista expressamente, com duplice objetivo: ou favorecimento dos associados, aluguel abaixo do custo do mercado, serviço de assistência social; ou locação para renda, pura e simples, para fazer face aos seus compromissos, espécie de seguro atuarial. Aqui, a finalidade prevista em lei é a locação, locação que se enquadra nos objetivos da Instituição. Matéria completamente diversa. A locação é um fim em si: ou para renda, ou para benefício do associado. Esse aspecto não se encontra nos arrendamentos da União, Estados e Municípios, e por essa razão mesma é que tais arrendamentos não estão submetidos às leis do inquilinato, mas são regidos pelo decreto-lei n.º 9.760, e pelas regras de Direito Administrativo.

a uma ala do Teatro Municipal de São Paulo, bem público de uso especial, conforme o seu próprio nome está indicando (art. 66, n.º II, do Código Civil). Atente-se ainda para as diversas cláusulas desse contrato, notadamente a 2.ª, 3.ª e 7.ª, que se verificará, desde logo, que se trata de uma concessão de uso.

As concessões ou permissões de uso de bens públicos regem-se pelos princípios de Direito Administrativo e não pelas leis especiais de inquilinato — cf. brilhante acórdão na *Revista dos Tribunais*, vol. 218-276. Daí não ter procedência a preliminar argüida por Sadí Luís Maciel Davi, na contestação de fls.

Outorgadas a particulares, no interesse público, as concessões ou permissões de uso de bens públicos, também no interesse público, podem ser revogadas — cf. RAFAEL BIELSA, obra citada, vol. II, pág. 460-461. E essa revogação pode se dar em qualquer tempo, ainda que a concessão seja por prazo determinado, porque a precariedade é da essência de tais concessões — cf. *Revista dos Tribunais*, vols. 209-235 e 220-273.

No caso *sub judice* não só o prazo da concessão já estava vencido como também há dois motivos de interesse público que justificam a renovação da concessão: necessidade de reforma geral do prédio e necessidade que a autora tem de instalar um dos seus Departamentos na ala concedida.

Mas, diz a contestante de fls., a Municipalidade é insincera porque a reforma é secundária e o Departamento da autora ficará mal instalado, na ala concedida.

Não tem razão o contestante. Da enumeração feita por êle próprio, das obras que a autora pretende realizar no imóvel, vê-se que se trata de obras de vulto, substanciais em um teatro. E, pelos autos apensos, referentes aos artigos de atentado apresentados pelo contestante Sadí, vê-se que tais obras já estão em andamento. Quanto ao fato de ficar mal instalada, na ala concedida, a repartição da autora, é fato que não interessa ao contestante. Êle nada tem com isso. E à Justiça não cabe decidir a respeito. Só à Municipalidade, única e exclusivamente, cabe resolver onde instalar as suas Repartições. É um direito que lhe assiste, no uso legítimo de suas atribuições administrativas.

Se não cabe nem ao contestante e nem ao Poder Judiciário intervir na escolha dos locais onde o Executivo pretende instalar as suas Repartições, a prova pericial requerida a fls. era inócua, inútil, protelatória, razão por que foi indeferida pelo meu despacho de fls.

Assentado que à autora cabe revogar a concessão de uso outorgada ao réu, e já vencida desde 12 de outubro de 1949 (cf. contrato de fls.), a notificação de fls. é perfeitamente válida. Não atendida essa notificação, só restava à Municipalidade a propositura da presente ação, cuja procedência é manifesta, como já demonstrei.

Tem razão, também, a autora, quanto ao pedido de pagamento da nova taxa ou aluguel, fixado pela notificação de fls. É verdade que respeitáveis arestos têm decidido que a faculdade concedida pelo art. 1.196 do Código Civil, ao proprietário para fixar novo aluguel, é limitada ao dôbro do aluguel vigente, em conformidade com o disposto no art. 920 do mesmo Código. Mas, a jurisprudência dominante no seio do egrégio Tribunal paulista é no sentido

de que tal faculdade é ilimitada — cf. embargos n.º 10.537, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, na *Revista dos Tribunais*, 147-218; revista n.º 10.537, Câmaras Cíveis Reunidas, na *Revista dos Tribunais*, 147-218; revista n.º 14.365, Câmaras Cíveis Reunidas, na *Revista dos Tribunais*, 121-213; embargos n.º 14.863, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, no *Diário da Justiça*, de 9 de julho de 1942, pág. 6; embargos n.º 15.288, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, na *Revista dos Tribunais*, 149-193; embargos n.º 19.963, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, na *Revista dos Tribunais*, 149-610 e 154-659.

E essa jurisprudência do egrégio Tribunal de São Paulo vem sendo acolhida pelo Pretório Excelso — cf. *Revista dos Tribunais*, vols. 194-477 e 209-481. Por essa razão, a partir do vencimento do prazo para a desocupação, fixado pela notificação de fls., o réu Sadí Luís Maciel Davi pagará à Autora o aluguel estabelecido pela mesma notificação.

Por derradeiro, deixo esclarecido que o réu Tiago Masagão Filho, que confessou a ação de fls., não deve sofrer qualquer outro ônus além do pagamento da metade das custas referidas às fls. A outra metade dessas custas, bem como as de fls. e os demais ônus estabelecidos por esta sentença, serão suportadas tão somente pelo réu Sadí Luís Maciel Davi que se opôs ao pedido inicial. Decidir de outra forma seria responsabilizar o cidadão por ato exclusivo de terceiro, o que repugna ao direito e à justiça.

O art. 891 do Código Civil, invocado pela Municipalidade a fls. para justificar a responsabilidade solidária de Tiago Masagão Filho pelos ônus impostos pela condenação, não tem aplicação à espécie. É que esse dispositivo legal regula a responsabilidade sob o ponto-de-vista do Direito Civil, direito substantivo e, no caso *sub judice*, trata-se de responsabilidade examinada sob o ponto-de-vista do Direito Processual adjetivo. As duas não se confundem, são distintas, autônomas, independentes, segundo o ensinamento de GIUSEPPE CHIOVENDA (cf. *Instituições de Direito Processual Civil*, tradução brasileira de J. GUIMARÃES MENEGALE, vol. I, pág. 54, sob a epígrafe *A ação como direito autônomo*). De fato, na hipótese dos autos, quem criou o entrave processual à satisfação do direito substantivo pleiteado pela autora, foi o réu Sadí Luís Maciel Davi que apresentou o contestação de fls., e não o réu Tiago Masagão Filho que confessou, desde logo, o pedido da Municipalidade (cf. fls.). Dessa forma, cabe exclusivamente a Sadí Luís Maciel Davi arcar com os ônus decorrentes da atitude que assumiu no decorrer da ação.

Isto pôsto, julgo procedente a ação intentada a fls., para declarar rescindida a concessão de uso outorgada pela autora, a Municipalidade de São Paulo, aos réus Sadí Luís Maciel Davi e Tiago Masagão Filho, pelo contrato certificado a fls. já vencido, e que estava vigorando por tempo indeterminado em virtude de prorrogação tácita. Em consequência decreto o despejo dos concessionários, marcando o prazo de oito dias, contados do trânsito em julgado pela sentença, para a desocupação completa da ala concedida. Condene o réu Sadí Luís Maciel Davi a pagar à autora a multa diária de Cr\$ 1.000,00 (que será apurada, oportunamente, por cálculo do contador), a partir da data do vencimento do prazo concedido pela notificação de fls. Condene, ainda, o mesmo Sadí Luís Maciel Davi a pagar à Autora, a título de honorários advocatícios, a verba de 20% sobre o valor da ação, dado na inicial. Custas pelos

rêus, sendo que o réu Tiago Masagão Filho pagará apenas a metade das custas referentes aos atos praticados de fls.

Para ser lida e publicada na audiência designada para hoje.

São Paulo, 31 de julho de 1954. — *Antônio Gonçalves Gonzaga.*

### AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 74.129

*Cabe ao Município, e não ao Serviço de Trânsito do Estado, determinar os locais de estacionamento de automóveis, bem como regulamentar a utilização das ruas e praças públicas.*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 74.129, da comarca de São Paulo, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, sendo agravante a Fazenda do Estado e agravada a Municipalidade de São Paulo: Acordam, em sessão da Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, negar provimento ao recurso, por votação unânime.

Cuida-se de saber a quem compete determinar os locais de estacionamento de automóvel, se à municipalidade ou se ao Serviço de Trânsito do Estado.

Não há necessidade de ser pôsto em foco o problema da constitucionalidade da Lei estadual n.º 2.753, de 14 de outubro de 1954, que altera a redação do item X, do art. 16, § 1.º, da Lei Orgânica dos Municípios. Para a solução do presente caso basta, com efeito, o exame da legalidade da Portaria n.º 19, da Diretoria do Serviço de Trânsito, que estabeleceu diversos pontos de estacionamento de automóveis, em ruas da Capital.

Ao Município é assegurada, pela Constituição Federal, autonomia no que concerne ao seu peculiar interesse (art. 28). É óbvio que a administração dos seus bens é matéria que fica dentro do âmbito da autonomia municipal, haja

### COMENTÁRIO

O V. Acórdão talvez constitua um dos marcos para a reação que se faz necessária contra o espírito totalitário, no caso centralizador, que ainda perdura em nosso meio. A União sempre quer controlar e dirigir os Estados, êstes por sua vez, sempre querem controlar e dirigir os Municípios, esquecendo-se amiudadamente os princípios constitucionais vigentes. Em matéria fiscal é conhecida essa orientação malsã, baseada em preceitos que já vigoraram mas não vigoram mais. A União faz gentilezas à custa dos Estados e Municípios, os Estados, sempre no mesmo caminho, à custa dos Municípios. Apegados a velha norma, procura-se desconhecer a esfera de autonomia dos Estados e principalmente dos municípios. Ora, a autonomia dos Municípios é consagrada na Constituição de 1946, e assegurada na forma prevista nos arts. 28 e 29.

ou não lei estadual assecurativa dêsse direito, que decorre diretamente da Constituição Federal.

No Estado de São Paulo, a lei chamada Orgânica dos Municípios assegurou às municipalidades não só o direito de regulamentar a utilização dos logradouros públicos, como particularizou êsse direito, declarando que ao município cabia regulamentar “o trânsito e a circulação nas vias públicas, bem como o serviço de transporte de passageiros e cargas”.

Da redação primitiva do item X do § 1.º do art. 16 da referida lei, vê-se que a regulamentação do trânsito nas vias públicas é apenas uma particularidade do direito de regulamentar a utilização dos logradouros públicos.

Há, porém, certas regras de trânsito que transcendem ao interesse local. O poder de polícia do Estado, assim como o da União Federal, por isso, se estende a determinados cuidados relativos ao trânsito de veículos. Com muita exatidão foi essa matéria exposta em decisão do egrégio Tribunal Pleno, nestes têrmos: “É ponto incontroverso que o serviço de trânsito, pela sua própria natureza, não se pode circunscrever aos lindes de um determinado município, como não se circunscreve também às divisas de um único Estado, e mesmo às fronteiras de um único país. Expressão natural da circulação de riquezas, fator indispensável para a expansão econômica do Município, do Estado e da Nação, não se pode limitar aos âmbitos comunais. Mister será, pois, uma legislação adequada, que dentro da estrutura política do país, desça da União para o Estado e do Estado para o Município. Daí a existência do Código Nacional de Trânsito, fixando os contornos federais dos respectivos serviços para tóda a União; e daí as leis e decretos dos Estados-membros estabelecendo as normas e regras para o mesmo fim, dentro da órbita estadual, leis e decretos, entretanto, que, dada a própria natureza dos serviços de trânsito, e sobretudo em face da sua expressão inter-municipal, devem se apresentar com características uniformes (certidão de fôlhas).

A primitiva redação do art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios não fazia menção ao Regulamento Estadual do Trânsito, como não fazia, nem faz a nova redação, qualquer referência ao Código Nacional de Trânsito. Não era

Como bem ensina PONTES DE MIRANDA o art. 28 não traduz enumeração taxativa. “Organização de serviços públicos locais” compreende uma infinidade de direitos e deveres do Município, dentro de sua órbita, entre os quais o de regulamentar o uso dos seus logradouros públicos e ruas, e tudo que com êles se relacione. E ainda ensina PONTES DE MIRANDA: “Todos os serviços públicos locais — isto é, todos os serviços que não sejam comuns ao Estado — membro, ao Território, ou à União, portanto não excedem o interesse municipal preponderante — devem ser organizados pelo Município. . . . No que êles são preponderantemente municipais, locais, o art. 28, II, b), tem tóda incidência”.

Ora, não se nega a existência de um Código Nacional de Trânsito, não se nega que possam existir Códigos Estaduais de Trânsito, mas no que concerne ao ponto da questão suscitado no V. Ac., tem