



Órgão : 1ª TURMA CÍVEL
Classe : APELAÇÃO
N. Processo : **20140111050480APC**
(0024519-28.2014.8.07.0018)
Apelante(s) : MARIA ESTELA VALADARES VELLOSO,
CLEYBIO SEBASTIAO PAIM
Apelado(s) : DISTRITO FEDERAL
Relator : Desembargador ALFEU MACHADO
Revisor : Desembargador ROMULO DE ARAUJO
MENDES
Acórdão N. : 901142

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. FEIRA DA TORRE. PERMUTA ENTRE PERMISSIONÁRIOS. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO RECURSAL. REJEITADA. AUTORIZAÇÃO VERBAL DE AGENTE PÚBLICO. IRRELEVÂNCIA. LEI DISTRITAL Nº 4.748/2012. ATO DISCRICIONÁRIO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. JUÍZO DE OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. DECRETOS 32.847/2011 E 33.807/2012. OBSERVÂNCIA. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE EXCESSO OU ILEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.SENTENÇA MANTIDA.

1. A ocupação do bem público decorre de ato administrativo de permissão de uso, após realização de sorteio entre os artesãos habilitados, orientado pelo Decreto 32.847/2011, que dispunha sobre o processo de regularização dos expositores da Feira da Torre de Televisão de Brasília, bem como de acordo com o Decreto 33.807/2012, que regulamenta a Lei Distrital 4.748/2012.

2. No caso de autorização de permuta dos espaços públicos de feiras cujo uso é permitido a particulares, o deferimento do pedido de remanejamento é faculdade do administrador, que deve obedecer a critérios objetivos, não sendo possível a sobreposição do interesse dos particulares sobre o público, o qual é estabelecido pelo permitente.

3. A Administração pode, a qualquer momento, por conveniência e oportunidade, revogar unilateralmente o ato que permitiu aos autores a posse dos espaços, não havendo, portanto, falar-se em direito à permuta por parte daqueles.

4. A permuta de uso de espaço público entre permissionários é decisão que se dá nos limites da discricionariedade do administrador, e, não demonstrada qualquer ilegalidade em face deste, nem mesmo que houve lesão a direito - posto que não há se falar em direito à permuta por parte daqueles -, não se demonstra possível exercer controle judicial quanto ao aspecto do mérito administrativo do ato.

5. Não havendo clara demonstração de que os limites à discricionariedade foram extravasados de maneira a desvirtuar sua função, ou ainda, a existência de ilegalidade no ato administrativo impugnado, é defeso ao Poder Judiciário interferir nas ações legítimas da autoridade pública competente para compeli-la a homologar o acordo havido entre os particulares. Do contrário, acabar-se-ia afrontando o princípio da separação dos poderes, pois, embora nenhuma lesão possa ser afastada do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), compõe atribuição do Poder Executivo a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal.

6. O Poder Judiciário não pode se constituir como regular instância revisora imprópria dos atos administrativos, salvo diante de ilegalidade, ou abuso dos atos administrativos.

7. Recurso de apelação conhecido, preliminar rejeitara e,

no mérito, desprovido.

A C Ó R D Ã O

Acordam os Senhores Desembargadores da **1ª TURMA CÍVEL** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, **ALFEU MACHADO** - Relator, **ROMULO DE ARAUJO MENDES** - Revisor, **TEÓFILO CAETANO** - 1º Vogal, sob a presidência do Senhor Desembargador **ALFEU MACHADO**, em proferir a seguinte decisão: **CONHECER, REJEITAR A(S) PRELIMINAR(ES) E, NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO, UNÂNIME**, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília(DF), 21 de Outubro de 2015.

Documento Assinado Eletronicamente

ALFEU MACHADO

Relator

RELATÓRIO

O relatório é, em parte, o da r. sentença de fls.77/78, nestes termos, literalmente:

“Vistos etc...

Trata-se de Ação de Conhecimento ajuizada por MARIA ESTELA VALADES VELLOSO E CLEYBIO SEBASTIÃO PAIM em desfavor do DISTRITO FEDERAL, requerendo a condenação no sentido de cadastrar os Box nº 351, ala "J" e 559, ala "Q", em nome dos autores, respectivamente.

Dizem que receberam espaços na Feira da Torre de Brasília para exercício de comércio.

Relatam que celebraram permuta verbal entre os lotes porque a 1ª requerente possuía problema de visão e o Box que inicialmente ocupava era voltado de frente para o Sol. Afirma que o negócio foi autorizado pela AGEFIS

Apontam como ilegal a resistência da Administração Pública em validar a permuta.

Buscam a antecipação dos efeitos da tutela no mesmo sentido. O pedido de antecipação de tutela foi INDEFERIDO.

O Distrito Federal apresentou contestação argumentando que a permuta de Box é atividade discricionária da administração da Feira da Torre, não sendo possível ser compelida à "regularizar" contrato verbal.

O autor requereu que se oficiasse à Feira da Torre para informar a metragem dos espaços.

As partes não produziram outras provas e se manifestaram em alegações finais, reiterando os argumentos já expendidos.

É O RELATÓRIO. DECIDO.”

Acrescento que o Magistrado a quo, resolveu o mérito, nos termos

do art. 269, inciso I, do CPC, julgando improcedente o pedido formulado na inicial. E em face da sucumbência, condenou os autores no pagamento de custas e honorários advocatícios, arbitrados estes em R\$ 500,00 (quinhentos reais). Suspensa, todavia, a exigibilidade da referida verba, face ao benefício da gratuidade de justiça (fl.43).

Inconformados, os autores apelaram às fls. 81/85, alegando que a sentença merece reforma, sob o fundamento de que ambos os apelantes seriam artesões e que os boxes conferidos por sorteio não exigem outro requisito de ocupação, não sendo, portanto, razoável a negativa ao pedido administrativo de permuta veiculado junto à Administração. Aponta infringência aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e da isonomia, tendo em vista que noticia ter havido permutas entre expositores autorizadas pelo poder público, no que entende incorrer este em “abuso do poder discricionário”.

Sem preparo, haja vista a concessão dos benefícios da gratuidade de justiça à fl. 43.

Recebida no duplo efeito (fl. 87).

Contrarrazões apresentadas pelo Distrito Federal às fls. 91/100, defendendo preliminarmente a inépcia da petição recursal, e, no mérito, pugnando pela manutenção da r. sentença vergastada.

É o relatório.

V O T O S

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - Relator

O recurso de apelação merece ser conhecido porquanto preenchidos os pressupostos extrínsecos e intrínsecos, sendo tempestivo e adequado à espécie.

Cinge-se a questão em analisar o alegado direito dos autores/apelantes objetivando compelir a Administração a autorizar a permuta verbalmente acertada entre os permissionários.

Nas contrarrazões de apelação apresentadas às fls. 91/100, a Procuradoria do Distrito Federal levanta preliminar de inépcia da petição recursal.

Com efeito, a preliminar de não conhecimento do recurso (fl. 93), sob alegação de inépcia do recurso, não merece prosperar. Apesar de não ser um primor de peça processual, verifico que atende aos limites e critérios dos artigos 514 do CPC, guardando relação fática e jurídica com a sentença impugnada, bem como o pedido recursal é congruente com o ato impugnado, não se vislumbrando, no caso telado, violação ao princípio da dialeticidade.

Assim, sendo possível a correta verificação da irresignação, e atendendo o apelo aos requisitos do art. 514 do CPC, não há se falar em inépcia da peça recursal, pelo que REJEITO a preliminar de não conhecimento do recurso alinhavada nas contrarrazões.

Ausentes outras preliminares ou prejudiciais de mérito, passo a análise do mérito.

Inicialmente, assevero competir à Administração, por meio da Coordenadoria das Cidades, órgão ligado à Casa Civil do Governo do Distrito Federal, coordenar e executar as ações relativas à gestão das feiras no Distrito Federal, consoante previsão do artigo 23 da Lei Distrital 4.748/2012, que cuida da regularização, organização e funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal, e do artigo 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

No caso dos autos, a ocupação do bem público em questão pelos apelantes decorre de ato administrativo de permissão de uso, após realização de sorteio entre os artesãos habilitados, orientado pelo Decreto 32.847/2011, que dispunha sobre o processo de regularização dos expositores da Feira da Torre de Televisão de Brasília, bem como de acordo com o Decreto 33.807/2012, que regulamenta a Lei Distrital 4.748/2012.

Referido ato, consubstanciado nos termos de permissão das fls. 27/36, conferiu a cada um dos apelantes um espaço específico (denominado "BOX")

junto à Feira de Artesanato da Torre de TV para o desenvolvimento da atividade de artesanato, estabelecendo as obrigações e responsabilidades do permissionário no uso do bem Público. O ato administrativo em questão revela-se caracterizado pela provisoriedade e pelo direito de uso ser precário e personalíssimo, havendo vedação expressa ao permissionário no tocante à transferência da titularidade da ocupação a terceiros.

Consoante noticiado na peça exordial, os apelantes realizaram diretamente entre si, por conta de motivações de índole eminentemente particular, permuta informal dos espaços cujo uso lhes fora permitido, mencionando que houvera leniência por parte do poder público posto que aludem ter havido autorização verbal de determinado agente público.

A intenção dos particulares em compelir a Administração a homologar seu acordo verbal e informal de permuta dos espaços que lhe foram permitidos não se demonstra possível. Inobstante o art. 39 da Lei Distrital 4.748/12 contenha previsão possibilitando à Administração o deferimento de solicitações de remanejamento dentro da mesma feira, os motivos de ordem particular dos permissionários, expostos às fls. 37/38 - onde um dos permissionários justifica a solicitação por ser o novo espaço "bem menor que o anterior", e por isso "não atende as necessidade dos meus interesse" (SIC) - não podem se sobrepor à discricionariedade do administrador, que, por sua vez, utiliza como baliza para sua atuação critérios como a isonomia, equidade e o melhor interesse público. Estes, aliás, em uma análise do ocorrido caso relatado nos autos, mormente em face das informações prestadas à fl. 40, parecem ter sido respeitados, não havendo elementos nos autos capazes de infirmar essa presunção de legalidade e veracidade inerentes ao ato administrativo.

Ademais, o fato de não haver, a princípio, qualquer prejuízo à Administração, conforme sustentam os apelantes, não justifica afastar desta a necessária observância à legalidade administrativa e, de igual sorte, a discricionariedade em atender ou não o pleito daqueles de acordo com a sua pertinência ante sua análise de conveniência e oportunidade. Até mesmo porque, de acordo com a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, "*enquanto o particular pode fazer tudo àquilo que não lhe é proibido, estando em vigor o princípio geral da liberdade, a Administração só pode fazer o que lhe é permitido*" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional. São Paulo: Malheiros, 2001. p.12.).

E, nesse passo, não há se falar em infringência aos princípios da razoabilidade, finalidade ou interesse público, porquanto a negativa se deu de

maneira fundamentada, consoante se aduz do ofício da fl. 40 emitido pela Coordenadoria das Cidades - GDF, consoante se vislumbra do seguinte excerto: "*Não obstante as trocas, permutas e negociações ao revés da legislação os referidos espaços são de metragens diferentes, e até a presente data todas permutas realizadas foram realizadas tendo por objeto espaços de metragem semelhante*" (fl. 40).

Dessa maneira, na hipótese de autorização de permuta dos espaços públicos de feiras cujo uso é permitido a particulares, o deferimento do pedido de remanejamento é faculdade do administrador, que deve obedecer a critérios objetivos - no caso a equivalência da metragem -, não sendo possível a sobreposição do interesse dos particulares sobre o público, o qual é estabelecido pelo permitente.

Por oportuno, impende ressaltar que a Administração pode, a qualquer momento, por conveniência e oportunidade, revogar **unilateralmente** o ato que permitiu aos autores a posse dos espaços, **não havendo, portanto, falar-se em direito à permuta** por parte daqueles.

No que se refere à unilateralidade do ato, inobstante alguma discussão na doutrina especializada acerca da sua caracterização ante instrumento contratual de adesão, ajuste comum no direito privado (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004, p.385.), no caso do **Termo de Permissão de Uso Não-qualificado**, utilizado na espécie (fls. 27/36), tem-se que existe no âmbito das feiras existentes em áreas públicas no Distrito Federal previsão expressa no Decreto 33.807/2012, em seu artigo 12, que dispõe que "*o Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada é ato **administrativo unilateral, personalíssimo, precário, intransferível, podendo ser revogado a qualquer tempo, sem direito a nenhuma indenização.***"

E assim tem entendido a jurisprudência desta Corte de Justiça:

A permissão de serviço público é ato unilateral, discricionário e precário, de forma que à Administração Pública incumbe a prerrogativa de estabelecer alterações ou até mesmo romper, a qualquer tempo, a relação jurídica mantida com o permissionário, desde que fundada no interesse público - representado, na hipótese, pelo aperfeiçoamento da prestação do serviço público de transporte do Distrito Federal -, não

havendo, pois, de se falar em direito adquirido nem em direito a indenização por lucros cessantes em razão de sua revogação unilateral.(Acórdão n.773153, 20080111552358APC, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, Revisor: JOÃO EGMONT, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 26/03/2014, Publicado no DJE: 28/03/2014. Pág.: 204)

Por se tratar de ato administrativo de natureza precária, a permissão não assegura ao permissionário o direito de exigir indenização da Administração pela frustração quanto à expectativa de obtenção de lucro projetado na duração do contrato, já que este pode ser rescindido unilateralmente a qualquer tempo. (Acórdão n.780074, 20120111390380APC, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Revisor: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 09/04/2014, Publicado no DJE: 25/04/2014. Pág.: 177)

O Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada é ato administrativo unilateral, personalíssimo, precário, intransferível, podendo ser revogado a qualquer tempo, sem direito a nenhuma indenização, conforme art. 12 do Decreto Distrital nº 33.807/2012. (Acórdão n.820830, 20120310271164APC, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Revisor: VERA ANDRIGHI, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 17/09/2014, Publicado no DJE: 23/09/2014. Pág.: 229)

De mais a mais, não havendo clara demonstração de que os limites à discricionariedade foram extravasados de maneira a desvirtuar sua função, ou ainda, a existência de ilegalidade no ato administrativo impugnado, é defeso ao Poder Judiciário interferir nas ações legítimas da autoridade pública competente para compeli-la a homologar o acordo havido entre os particulares.

A permuta de uso de espaço público entre permissionários é decisão que se dá nos limites da discricionariedade do administrador, e, **não demonstrada nos autos qualquer ilegalidade** em face deste, **nem mesmo que houve lesão a**

direito - posto que, conforme visto, não há se falar em direito à permuta por parte dos permissionários -, ***não se demonstra possível exercer controle judicial quanto ao aspecto do mérito administrativo do ato.***

Desse modo, o Poder Judiciário não pode se constituir como regular instância revisora imprópria dos atos administrativos, salvo diante de ilegalidade, ou abuso dos atos administrativos, o que não se verificou no caso, sob pena de ferir o princípio da separação dos poderes republicanos.

A questão já foi enfrentada por este e. TJDFT no precedente colacionado a seguir, tendo a Corte resolvido a contenda no mesmo sentido do exposto alhures. Vejamos:

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUTORIZAÇÃO E PERMISSÃO DE USO DE ÁREA PÚBLICA. ATO PRECÁRIO. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MUDANÇA DE LOCAL. AUSÊNCIA DE DIREITO.

1. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário restringe-se aos aspectos da legalidade do ato, não podendo o magistrado imiscuir-se no mérito, seara na qual repousa o juízo de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Ainda que o Recorrente tenha autorização em vigor para que atue em banca do Shopping Popular, poderia a Administração, por conveniência ou oportunidade, revogar o ato antecedente unilateralmente, não havendo que se falar, de igual sorte, em direito à escolha quanto à área a ser ocupada.

3. Não se mostra prudente o Poder Judiciário acolher pedido da magnitude do requerido pelo Apelante, de permuta com relação à banca a qual ocupa, pois, assim, se estaria interferindo na atuação administrativa do Poder Público, sobrepondo-se as atividades de planejamento e organização da Administração.

4. Conhecido o apelo, negou-se provimento.

(Acórdão n.804035, 20130110928142APC, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Revisor: ALFEU MACHADO, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 17/07/2014, Publicado no DJE: 23/07/2014. Pág.: 84)

Portanto, uma vez que os apelantes não demonstraram ilegalidade ou excesso plausível de controle judicial, haja vista encontrar-se a possibilidade de permuta entre designações, prevista no art. 39 da Lei 4.749/2012, no seio da discricionariedade da Administração Pública, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir em matéria de competência do Poder Executivo para determinar o deferimento da solicitação de permuta dos permissionários. Do contrário, acabar-se-ia afrontando o princípio da separação dos poderes, pois, embora nenhuma lesão possa ser afastada do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), compõe atribuição do Poder Executivo a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal.

Isto posto, **CONHEÇO** do recurso para, **REJEITANDO a preliminar**, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo incólume a sentença vergastada.

É como voto.

O Senhor Desembargador ROMULO DE ARAUJO MENDES - Revisor

Com o relator.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - Vogal

Com o relator.

DECISÃO

CONHECER, REJEITAR A(S) PRELIMINAR(ES) E, NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO, UNÂNIME