



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ  
PRESIDÊNCIA

**PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 0704398-44.2018.8.18.0000**

**RELATOR:** Des. Presidente

**REQUERENTE:** Município de Picos

**ADVOGADO:** Welson de Almeida Oliveira Sousa (OAB/PI nº 8.570)

**REQUERIDO:** Maria do Remédio Pacheco Damascena e outros

**ADVOGADO:** Ozildo Batista de Barros (OAB/PI nº 1.844)

**EMENTA**

*PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR PROFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DETERMINANDO A MANUTENÇÃO DE TRAILERS EM PRAÇA PÚBLICA EM RAZÃO DOS IMPETRANTES POSSUÍREM ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO E DA DETERMINAÇÃO ADMINISTRATIVA DE RETIRADA NÃO TER SIDO PRECEDIDA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DIFERENÇA ENTRE PERMISSÃO DE USO E ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. AMPLIAÇÃO INDEVIDA DOS EFEITOS DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. PRORROGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO E PRECÁRIO DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO PELO JUDICIÁRIO. INVASÃO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA. SUSPENSÃO DEFERIDA.*

**DECISÃO**

Pedido de Suspensão de Liminar (id. 90174) apresentado pelo Município de Picos/PI, em face da decisão do Juízo da 1ª Vara da Comarca de Picos proferida no Mandado de Segurança nº 0801551-78.2018.8.18.0032, ajuizado por Maria do Remédio Pacheco Damascena e outros.

A decisão impugnada (id. 90177) deferiu a liminar vindicada em desfavor da municipalidade, suspendendo determinação administrativa que ordenou a desocupação mediante a retirada dos trailers das Praças Félix Pacheco e Josino Ferreira, até o dia 1º de julho de 2018. Na oportunidade, o juízo singular consignou que “os impetrantes desempenham suas atividades mediante autorização da Administração Pública e a determinação de sua retirada das praças se deu sem observância ao princípio do devido processo legal”.

Em síntese, o ora Requerente alega que: a maioria dos requeridos não possui “qualquer tipo de registro, cadastro, ou autorização desta prefeitura para a utilização de seus Trailers” e que eventual “ato de autorização para ocupação de logradouros públicos é unilateral e a título precário, ou seja, pode ser revogada a qualquer tempo”; a manutenção dos trailers viola o Código de Posturas do Município, eis que é proibida sua instalação em áreas ajardinadas de praças públicas e porque estes embaraçam o livre trânsito de pedestres no local (arts. 84 e 66 da Lei Complementar Municipal nº 2.858/2017); se comprometeu, sob pena de multa e por meio de Termo de Ajuste de Conduta firmado junto ao Ministério Público, a construir quiosques nos locais em que estão instalados os trailers dos requeridos; a decisão

impugnada ofendeu o princípio da separação dos poderes e é desprovida de razoabilidade; por todos os motivos expostos, restou afigurada a grave lesão à ordem e ao interesse públicos; que inexistirá prejuízo aos requeridos, porquanto o município já construiu novo local destinado aos trailers.

Os Requeridos apresentaram manifestação, argumentando não ser o “caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade ou grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, casos e situações enumerados no citado dispositivo, para exigir a medida extrema de intervenção do Presidente do Tribunal para desautorizar a ordem judicial expedida pela Juíza da causa” (id 116229).

Instado a se manifestar, o Ministério Público opinou pela denegação do pedido (id. 119900).

### **É o que basta relatar. DECIDO.**

O pedido de suspensão é incidente processual que autoriza o Presidente do Tribunal a subtrair a eficácia de decisão liminar ou de antecipação de tutela proferida por magistrado de primeiro grau “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”, nos termos do art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92<sup>1</sup> e do art. 1º da Lei nº 9.494/97<sup>2</sup>.

A concessão do pedido requer que esteja plenamente caracterizada a ocorrência de lesão a esses bens jurídicos difusos, “tendo em vista o caráter de excepcionalidade da medida” (art. 15 da Lei 12.016/2009<sup>3</sup> e art. 4º da Lei nº 8.437/1992). Não são suficientes meras alegações de violação à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, pois os argumentos “devem vir seguidos por fatos perceptíveis de pronto, que lhe deem sustentabilidade, plausibilidade e verossimilhança”<sup>4</sup>.

Pois bem. No caso dos autos, o magistrado singular consignou que os Requeridos, por meio de permissão, “há vários anos exercem atividade comercial consistente na venda de lanches nas praças” mencionadas, bem como que a prefeitura apenas emite alvará de funcionamento caso o empreendimento encontre-se adequado à legislação respectiva.

Em seguida, reconheceu a probabilidade do direito dos Requeridos e concedeu a liminar pleiteada, ao considerar que não foi comprovado que os estabelecimentos deixaram de preencher as condições que legitimaram a concessão do alvará de funcionamento e, ainda, que o processo administrativo que culminou na decisão de desocupação foi desprovido de contraditório, violando o art. 5º, LV, da CF/88.

Data vênia, ao menos em tese, o “alvará para funcionamento” e “permissão para uso de bem público” são institutos distintos, cuja diferenciação é essencial para alcançar a conclusão jurídica adequada.

O referido alvará é instrumento apto a comprovar que o empreendimento, após submetido ao poder de polícia municipal, observa os requisitos legais concernentes “a segurança, a higiene, à saúde, a ordem aos costumes, à localização de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviço, a tranquilidade pública, a propriedade, aos direitos individuais e coletivos e a legislação urbanística” (art. 90 do Código Tributário Municipal de Picos).

Trata-se de documento necessário para todos os empreendimentos e sua emissão deve se basear em **critérios estritamente objetivos**, motivo pelo qual a sua revogação exige prévio procedimento administrativo com formalização do contraditório, bem como da comprovação da ausência das condições que legitimaram a concessão.

A permissão de uso, por outro lado, é *o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público*<sup>3</sup>.

Em virtude de sua precariedade, pode ser revogada *a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna*<sup>4</sup>. Nesse sentido, confira-se precedentes da Corte Superior:

(...) Descabida a alegação de que o Prefeito do Município do Rio de Janeiro era autoridade ilegítima para a realização do ato; pois, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios (art. 107, XXI), é justamente ele quem tem esta competência. Se a lei permite à autoridade revogar o ato, age ela nos estritos limites do seu poder revogador. 3. **Reconhecido na jurisprudência e doutrina que a autorização para o funcionamento, instrumentalizada pelo alvará, não gera ao particular, direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, a bem da verdade, traduz-se em mera detenção.** Se não gera direito adquirido, existindo ainda mera detenção, pode a Administração perfeitamente revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado. Descabe ao Poder Judiciário impor à autoridade seja concedida à recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão. 4. Ainda que se possa alegar, trata-se não de autorização, mas de permissão, pois nenhum direito líquido e certo vindicado neste mandamus socorreria ao recorrente, uma vez que doutrina e jurisprudência vai ao encontro da pretensão recursal da recorrente. Senão vejamos: **Permissão - é ato unilateral pelo qual a administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público. No primeiro caso serve de exemplo a permissão para desempenho do serviço de transporte coletivo, facultada precariamente por esta via, ao invés de outorgada pelo ato convencional denominado concessão. Exemplo da segunda hipótese tem-se no ato de facultar a instalação de banca de jornais em logradouro público, ou de quiosque para venda de produtos de tabacaria etc.'** (Celso Antonio Bandeira de Mello; Curso de Direito Constitucional...; 21ª ed.; p. 417); **Jurisprudência do STJ: '...2. A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna.** Aplicação da Súmula 473 do STF..' (RMS 17.644/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 12.4.2007). No mesmo sentido: RMS 16280/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 19.4.2004. Recurso ordinário improvido<sup>5</sup>.

(...) A jurisprudência desta Corte entende que a modalidade de permissão de uso consiste em instituto de direito administrativo caracterizado pela unilateralidade por parte do ente público, discricionariedade e precariedade, podendo a Administração Pública promover, a qualquer momento, a retomada do bem, bastando, para tanto, a verificação de que a revogação da permissão se demonstrava conveniente e oportuna, nos termos da Súmula 473 do STF. Precedentes: RMS 17.644/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 12/4/2007; RMS 18.349/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ 23/8/2007; RMS 16.280/RJ, Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 19/4/2004; RMS 17.160/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 29/11/2004, REsp 116.074/DF, Rel. Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Sexta Turma, DJ 9/6/1997. 8. Sendo assim, agindo a Administração Pública Federal em consonância com a legislação aplicável, tem-se que a não desocupação do imóvel, após extinto o prazo, caracteriza o esbulho possessório que autoriza a reintegração definitiva da União na posse do bem imóvel. 9. Recurso especial provido<sup>6</sup>.

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO JUIZ DE DIREITO DO TJDF. COMPETÊNCIA. PERMISSÃO DE USO. REVOGAÇÃO. SÚMULA Nº 473 DO STF. **DESNECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO.** "TERMO DE CONTRATO" QUE AUTORIZA SUA RESCISÃO SE AUSENTE FINALIDADE. (...) **A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna.** Aplicação da Súmula 473 do STF. 3. No caso, ademais, a permissão deixou de ter a destinação para a qual fora concedida, fato por si só autorizador da sua revogação, segundo previsto no contrato<sup>7</sup>.

Desta feita, forçoso concluir que inexistente relação direta entre os instrumentos em comento, ou seja, a obtenção do alvará de funcionamento não implica, por si só, na permissão de utilização de bem imóvel público.

Contudo, na contramão do entendimento exposto, observa-se que a decisão ora impugnada ampliou sensivelmente os efeitos do alvará de funcionamento, na medida em que entendeu ser a sua obtenção requisito suficiente para a utilização de bem imóvel público.

Ao assim agir, o magistrado de piso acabou por retirar a decisão de utilização de um bem público

da esfera de discricionariedade do gestor público, tolhendo a liberdade administrativa inerente à análise da conveniência e oportunidade do ato precário.

A invasão do Poder Judiciário no mérito administrativo, como se verifica ocorrer na espécie, inequivocamente causa lesão à ordem pública, na medida em que a prevalência do posicionamento do julgador sobre a do gestor implica em instabilidade institucional e fere o próprio princípio democrático (arts. 2º e 84, II, da CF/88). Consoante orienta o Superior Tribunal de Justiça, “a interferência abrupta na administração financeira do Estado-Membro é, a todas as luzes, desastrosa e deve ser evitada (AgRg na SS n. 375/PA)”<sup>8</sup>.

De mais a mais, a lesão à ordem pública também se torna evidente diante da constatação de que o ente público encontra-se obstaculizado de fazer cumprir o Código de Normas, impedido de gerir seus próprios bens e inviabilizado de adimplir com o Termo de Ajuste e Conduta firmado junto ao órgão ministerial.

**Em virtude do exposto, com fundamento nos arts. 4º da Lei nº 8.437/92 e 327 do RITJPI<sup>9</sup>, defiro o pedido para determinar a suspensão da eficácia da decisão liminar proferida no Mandado de Segurança nº 0801551-78.2018.8.18.0032.**

Publique-se e intime-se. Comunique-se esta decisão ao juízo de origem.

Teresina/PI, 26 de setembro de 2018.

Desembargador **JOSÉ JAMES GOMES PEREIRA**  
Presidente em Exercício

<sup>1</sup> Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

<sup>2</sup> Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

<sup>3</sup> Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

<sup>4</sup> STF, AgRg na SS Nº 1.296 - RJ 2003/0221901-0, Min. Edson Vidigal.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 18a ed., SP, Atlas, p. 6e -606

<sup>6</sup> RMS 17.644/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2007, DJ 12/04/2007, p. 210

<sup>7</sup> RMS 18.349/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2007, DJ 23/08/2007, p. 240

<sup>8</sup> REsp 1164419/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 10/11/2010

<sup>9</sup> RMS 17.644/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2007, DJ 12/04/2007, p. 210

<sup>8</sup> STJ – AgRg na SS 1.870/RN, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/12/2008, DJe 05/02/2009.

<sup>9</sup> Art. 327. O Presidente do Tribunal de Justiça, a requerimento de pessoa jurídica pública interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à

economia públicas, poderá suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar deferida por juiz de Direito, em processo de mandado de segurança, e, bem assim, a execução de sentença concessiva da segurança, enquanto não confirmada pela superior instância.



Assinado eletronicamente por: **JOSE JAMES GOMES PEREIRA**  
<http://tjpi.pje.jus.br:80/pje2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>  
ID do documento: **167765**



18092613094542700000000163540