— Ato unilateral, discricionário, através do qual a administração concede ao particular a utilização individual de bem público, por tempo certo ou indeterminado, a título gratuito ou remunerado, conforme por ela seja estabelecido. As condições que imponha podem ser modificadas a qualquer tempo, como também revogada a permissão quando tanto se apresente conveniente, em face da natureza precária da permissão e ao poder discricionário do permitente.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Moacyr Cavichiolo *versus* Universidade Federal do Paraná
Apelação em Mandado de Segurança nº 87.019 — Relator: Sr. Ministro Helio Pinheiro

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento à apelação, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 24 de fevereiro de 1984. (data do julgamento). — *Carlos Madeira,* Presidente. *Helio Pinheiro,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Helio Pinheiro: O MM. Juiz Federal da 1ª Vara, Seção Judiciária do Paraná, Dr. Milton Luiz Pereira, assim sintetizou a matéria de que tratam estes autos:

"Moacyr Cavichiolo, qualificado nos autos, como impetrante, e, de outro lado, como impetrado, *o magnífico reitor da Universidade Federal do Paraná*, participando da relação processual o Ministério Público Fedreal, são as partes desta ação de *mandado de segurança.*

O impetrante, deduzindo a pretensão (fls. 2 a 10), em suma, alegou que:

1. antes de ser comerciante de direito, como prova com documentos, exercendo seu comércio no ramo de 'Lanches e refeições ligeiras', sita à Rua General Carneiro, nº 460, já o era desde 1962, no mesmo local (Cantina da Faculdade de Filosofia);

2. estava em pleno exercício de seu comércio, quando foi surpreendido pelo Ofício nº 1.683, de 11.9.78, levando ao seu conhecimento os termos da Portaria nº 0608, de igual data, reportando-se a uma resolução do Conselho de Administração, de 19.8.76, que revogava o contrato existente entre o impetrante e a reitoria, fixando o prazo de 30 dias para que deixasse o local de seu comércio;

3. inconformado com a decisão, recorreu administrativamente, primeiro, ao magnífico reitor que indeferiu o recurso e, na forma estatutária, ao Conselho Universitário que, transcorridos 30 dias, até esta data, não decidiu, levando o impetrante a considerar esgotada a esfera administrativa;

4. a Resolução que deu origem à portaria foi unilateral, daí sua ilegalidade, pois a Universidade Federal do Paraná, por seu Conselho de Administração, cedeu aos diretórios acadêmicos, órgãos internos, um direito que não tinha, ou seja, a exploração da cantina;

5. tal direito é do impetrante, comerciante amparado pela Lei nº 556, de 25 de junho de 1850 (art. 1º), e pela expedição do alvará de localização e pela inscrição em todos os órgãos obrigatórios na época;

6. por outro lado, vigente o Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934 — Lei de Luvas — estabelece o procedimento judicial para a renovação ou não dos contratos de locação comerciais, do qual deveria ter se socorrido a reitoria caso pretendesse romper uma locação comercial. Como assim não fez, via de uma portaria, desejando despejá-lo, feriu o seu direito líquido e certo de continuar exercendo suas atividades;

7. requer seja concedida a segurança para que o impetrado revogue a portaria atacada, bem como seja declarada nula a decisão do Conselho Administrativo e seja assegurado o direito de permanecer em seu comércio.

A inicial veio instruída com os documentos de fls. 11 *usque* 44.

Sem a liminar (fls. 47), pelo MM. Juiz que substituía nesta vara, solicitadas, vieram as informações (fls. 49 a 58), em síntese, esclarecendo que:

1. preliminarmente, exercendo atribuições específicas, consoante os preceitos estatutários e regimentais, exprimindo a vontade juridicamente imputável a pessoa coletiva, sem poder de decisão no caso, é parte ilegítima *passiva ad causam* da reitoria da universidade, impondo-se o indeferimento da ação;

2. preliminarmente, existindo recurso administrativo, com efeito suspensivo, independente de fiança ou caução, dirigido ao Conselho Universitário, aplicando-se o art. 5º, I, da Lei nº 1.533/51, improcede a segurança;

3. preliminarmente, pleiteando o impetrante a revogação da portaria, cujo desfazimento envolve o mérito e não o aspecto da legalidade, há a impossibilidade jurídica do pedido, porque a apreciação do mérito está interdita ao Judiciário;

4. no mérito, recapitulados os fatos antecedentes, usando de competência estatutária (art. 214, Regulamento Geral), com base ainda na resolução expendida a 19.8.76 pelo Conselho de Administração, com a portaria ora atacada, foi revogada a permissão de uso da cantina, exercida pelo impetrante;

5. o impetrante alegou estar garantido por um contrato de locação comercial, amparável pela Lei de Luvas, malsinou como ilegal a Portaria nº 0608/78, mas elaborou em equívoco, porque se contrato houvesse, seria de direito administrativo, que deve ser expressado por escrito, para a consecução de objetivos de interesse público. Com este

objetivo (art. 214, II e V, Regulamento Geral), o Conselho de Administração legalmente não poderia se furtar, como aconteceu, através da resolução de 19.8.76, de conceder a cantina aos diretórios acadêmicos dos setores de ciências humanas, letras e artes e de educação;

6. a verdade, porém, é que não há qualquer contrato entre a universidade e o impetrante, que exercitava mera *permissão tolerada de uso* da cantina (Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Prestação de serviços e adminsitração indireta*. 2. tiragem, p. 59 e 60; Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, t. II, p. 867, nº 349);

7. daí por que a revogação unilateral e sem indenização efetivada pela Portaria nº 0608, de 11.9.78, é concorde com o direito. Confia que seja julgado improcedente o pedido do impetrante.

As informações estão acompanhadas dos documentos de fls. 59 a 64.

O Ministério Público Federal, ouvido por sua douta representante, em resenha, aduziu que (fls. 66 e 67):

1. o mandado de segurança foi impetrado contra a reitoria da Universidade Federal do Paraná, sem que o impetrante individualize a autoridade coatora, justificando-se o indeferimento da inicial e a extinção do processo, sem julgamento do mérito (art. 267, I, Código de Processo Civil);

2. da decisão contra a qual se insurge, o impetrante recorreu ao Conselho Universitário da UFP, tendo o recurso sido recebido com efeito suspensivo, tornando-o carecedor da ação (art. 5º, I, Lei nº 1.533/51);

3. no mérito, as informações esclarecem que o impetrante é mero titular de uma permissão de uso de bem público, ato administrativo unilateral e revogável, que não atribui direito subjetivo. O Decreto nº 24.150, de 1934 é inaplicável às autarquias (art. 32);

4. manifesta-se pela denegação da segurança por inexistência de direito líquido e certo, caso não acolhidas as preliminares argüidas.

Em diligência, *ex-officio*, pelo juiz foi mandado juntar o documento de fls. 69" (fls. 71 a 73).

Repeliu o MM. Juiz Federal as preliminares suscitadas e no tocante ao mérito, quanto ao pedido para *revogar* a Portaria nº 0608, de 1978, por entender que não restara demonstrada a ilegalidade ou abuso de poder na sua edição nem provado direito líquido e certo, incontrastável e imune de razoáveis dúvidas ou contestação, mesmo diminutas, em relação à continuidade da exploração da cantina, salvo por ato de reconhecida "permissão tolerada de uso de bem público", no particular, denegou a segurança, realçando, contudo, que, o direito de propriedade dos bens móveis adquiridos pelo impetrante como acessórios e implementos à mencionada unidade de serviço, ficara indiscutida nos autos (fls. 78).

Da sentença que lhe foi adversa, por inconformado, apelou o impetrante, sustentando nas razões do recurso que o fundamento da sentença se ativera à existência ou não de contrato entre as partes e a perquirir se tal contrato era ou não formal, bem como ao alcance da proteção ao fundo de comércio do apelante.

No caso, aduz, a apelada por força de seus estatutos se define como uma autarquia podendo, assim, contratar, mas ao fazê-lo sujeitando-se às leis que regem os contratos.

Na hipótese focalizada pela impetração tal contrato fora de locação comercial, regido pela Lei de Luvas, por tempo indeterminado, o que, para a sua cessação, obrigava a prévia notificação do locatário.

Por outro lado, conclui, com citação a acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná: "não regesse a Lei de Luvas o aludido contrato e ainda assim o seu fundo de negócio seria indenizável, o ato administrativo visando despejar o impetrante por término de contrato apresentando-se ilegal, passível de reparação pelo deferimento do mandado" (fls. 85 a 87).

Contra-razões da impetrada a fls. 92 a 94, a ressaltar que o apelante, confundindo o instituto da desapropriação com o ato revocatório da permissão tolerada de uso, citara nas suas razões acórdão da Justiça paranaense que entendera indenizável o fundo de comércio.

Tanto, porém, fora decidido em hipótese que nenhuma adequação tinha com a focalizada na impetração (fls. 92 a 94).

Pelo improvimento do apelo manifestou-se nesta instância a douta subprocuradoria no parecer de fls. 98 a 101, da lavra da ilustre procuradora da República, Dra. Maria da Glória Ferreira Tamer, aprovado pelo não menos ilustre Subprocurador-Geral, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Helio Pinheiro (Relator): Irretocável se nos afigura a respeitável sentença apelada ao denegar a segurança, pois, em verdade, como nela ressaltado pelo seu douto prolator, não há, no caso em exame, como falar-se na ocorrência de um descumprido contrato administrativo de locação comercial firmado entre o ora apelante e a reitoria da Universidade Federal do Paraná, a gerar, entre esta e aquele direitos e obrigações.

Como adverte Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, essencial a qualquer contrato de tal natureza é a forma escrita "inclusive porque, nas relações acontecidas, há o problema da função e da competência funcional a fim de que se consagrem as obrigações contratuais" (Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira, *Contratos administrativos*, 1981, p. 148).

Na hipótese objeto da impetração nenhum contrato foi firmado pela reitoria da Universidade Federal do Paraná com o ora apelante, da própria documentação por ele proporcionada com a inicial resultando evidenciada a natureza precária da permissão de uso da cantina instalada no pavimento térreo do edifício D. Pedro I, concessão que lhe foi feita a título gratuito e por tempo indeterminado.

O próprio alvará em seu nome expedido pela Prefeitura Municipal de Curitiba lhe foi dado a "título precário", o que expresso está, a todas as letras, no referido documento (fls. 13).

Quanto às declarações constantes de fls. 14 e 15, apontam-no, equivocadamente, ressalte-se, como tendo sido *contratado para atender à cantina da Faculdade de Filosofia,* com o que os desavisados declarantes lhe atribuíam a condição de empregado e não de comerciante.

No que concerne ao documento de fls. 12 nada mais é do que o resultado de singela declaração do impetrante insuscetível de gerar obrigações à reitoria da Universidade Federal do Paraná, que a ele tão-só concedeu mera permissão de uso da referida cantina, o que inclusive esclarecido no requerimento que dirigiu ao reitor da citada universidade.

Ora, permissão de uso, como ensina Hely Lopes Meirelles é "o ato negocial, unilateral, discricionário e precário, através do qual a administração faculta ao particular a utilização de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condição, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela administração, quando o interesse público o exija, dada a sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir ou retirar o uso especial do bem público" (Meirelles, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*, 3. ed. p. 472).

No caso objeto da impetração a permissão se fez sem prévia lavratura de termo ou de qualquer outro ato que a formalizasse, como resulta indiscutível dos próprios termos da Portaria nº 0608/78 com que instruída a inicial (fls. 18), e em cuja expedição procura o impetrante vislumbrar ato abusivo de poder a vulnerar-lhe direito líquido e certo, o que, entretanto, como bem demonstrado na respeitável sentença apelada inocorre, ao impetrante sendo de se assegurar, tão-só, o direito de propriedade dos bens móveis particulares que adquiriu como acessórios e implementos à cantina, o que expressamente lhe foi preservado na respeitável sentença que mantenho, negando provimento à apelação.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

AMS nº 87.019-PR (3162443) — Rel.: Min. Helio Pinheiro. Apte.: Moacyr Cavi-

chiolo. Apda.: Universidade Federal do Paraná (advs.: Drs. Osmar Medeiros e João Abujamra Júnior).

Decisão: a Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação (em 24.2.84, Terceira Turma).

Votaram com o relator os Srs. Mins. Carlos Madeira e Flaquer Scartezzini. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Adhemar Raymundo.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Min. Carlos Madeira.