

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

NA APELAÇÃO CÍVEL N.º 12.950

Recorrente: Jorge Antonio da Silva

Recorrida : CIA. do Desenvolvimento Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro

Recurso extraordinário mandado processar em Agravo de Instrumento. Estacionamento em logradouro público. Cobrança de tarifa pela CODERTE. Bem de uso comum. Possibilidade de retribuição por sua utilização pelo particular. Autorização legal a este fim. Uso e ocupação do solo: matéria de competência municipal, incluída, entretanto, na hipótese, dentre os serviços de interesse metropolitano. Legitimidade do diploma legal que instituiu a CODERTE para permitir aquela cobrança, porquanto expedido pelo Governador do Estado, após a fusão, antes da promulgação da Constituição Estadual e da instalação da Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro. Inexistência de bitributação, por tratar-se de preço público, inconfundível com taxa. Razoabilidade da interpretação. Descabimento ou improvimento do apelo.

1. Em Agravo de Instrumento, determinou o eminente Ministro Relator na Suprema Corte a subida do apelo derradeiro, consoante o ofício às fls. 263, por mais de uma vez reiterado, vindo, afinal, após devolução dos autos pela Vara de origem, as razões do recorrente às fls. 277, omissa a recorrida.

2. Cuida-se de irresignação extrema manifestada pelo recorrente contra aresto da E. 8.^a Câmara Cível do Tribunal de Justiça às fls. 65/9, que, em Mandado de Segurança requerido para eximir-se o impetrante da cobrança de taxa de estacionamento, em logradouros públicos, por entendê-la inconstitucional, assim veio a fixar seu entendimento, ao reformar, por maioria, a sentença do primeiro grau, concessiva do writ:

"A cobrança feita pela Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro — CODERTE dos usuários de estacionamento de veículos em vias públicas tem base constitucional e legal: o uso dos bens públicos pode ser retribuído (art. 68 do Código Civil).

Inexistência de bitributação: para a construção de vias públicas todos os municípios contribuem; para circulação de veículos paga seu proprietário Taxa Rodoviária Única; quem, facultativamente, se utilizar de estacionamento público tem que contribuir para tanto. Tal estacionamento representa um plus, uma vantagem a mais, que o mero pagamento da TRU não lhe assegura.

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, como bem destacado na Súmula 545 do E. Supremo Tribunal Federal."

3. Com arguição de relevância, estribou-se, o recorrente, na letra "a" do permissivo constitucional, sustentando negativa de vigência do art. 153, § 2.º, da Carta Magna e dos arts. 65 a 68 do Código Civil, além de outros, "por via de consequência".

4. Recebeu a inconformidade o parecer do culto e recentemente falecido Procurador de Justiça, Dr. *Luiz Fernando Cardoso de Gusmão*, opinando pela denegação da súplica, acolhido no r. despacho denegatório de fls. 256/58, ante a razoabilidade da interpretação esposita pelo v. aresto impugnado (Súmula 400).

5. Considerando-se que o provimento do Agravo de Instrumento ou a determinação do Relator para que subam os autos não prejudica o exame e o julgamento, no momento oportuno, do cabimento do recurso denegado (art. 316 do RISTF), é este pronunciamento, no que concerne ao juízo de admissibilidade, por que se entenda negativo, na esteira da intervenção anterior do MP, a qual, por certo, se acrescerão as razões de mérito no em que e até onde, nas fronteiras daquele prévio juízo, sirvam a corroborar a convicção da plausibilidade da exegese adotada no v. *decisus* hostilizado.

6. Observe-se haver o recorrente ofertado embargos infringentes (fls. 168), julgados desertos (fls. 168v.), o que não reflete sobre o recurso extraordinário, em face da Súmula 597, do Pretório Excelso, que anuncia não caberem aqueles embargos de acórdão que, em mandado de segurança, decidiu, por maioria de votos a apelação.

7. Por outro lado, publicado o v. julgado hostilizado no dia 20-3-81 (sexta-feira), em 24 daquele mês (segunda-feira), foram apresentados embargos declaratórios (fls. 142), rejeitados (fls. 154/56), mediante decisão publicada no DJ de 22.4.81 (fls. 157). Interposta a inconformação última em 4 de maio daquele ano (fls. 170), apresenta-se tempestivo o recurso.

8. Quanto ao mérito, todavia, é de ser improvido.

Insurge-se o recorrente, consoante o relatório da r. sentença de fls. 65/69, contra a cobrança da taxa de estacionamento, em logradouros públicos, entendendo-a inconstitucional, por bitributa-

ção, já que paga a Taxa Rodoviária Única; que o seu direito de ir e vir está cerceado por tal exigência; que não há lei exigindo tal tributo; que a informante não tem legitimidade para explorar os estacionamento em locais públicos, inclusive por ausência de concorrência pública.

Sustentou a recorrida, no mérito, ser a cobrança legal, já que o uso dos bens públicos mediante retribuição é autorizado pelo Código Civil e compete ao Município o controle desse uso dentro do seu território, segundo a Lei Orgânica dos Municípios, havendo, a este escopo, firmado contrato com o Município para administrar os estacionamento em locais públicos; que a cobrança não é da taxa e sim de preço público, não havendo bitributação.

9. Não obstante os argumentos do douto voto vencido de fls. 133/40, do eminente Desembargador *Paulo Pinto*, é esta Procuradoria de parecer de que procedem os fundamentos do voto condutor do v. aresto hostilizado, do nobre Desembargador *Severo da Costa*.

10. Com efeito, preceitua o art. 68 do Código Civil poder ser gratuito ou retribuído o uso comum dos bens públicos, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem.

A respeito da possibilidade da remuneração em contrapartida do uso, pelo particular, da coisa destinada a uso comum, não discrepam os autores, conforme se vê da bem lançada sentença prolatada no Mandado de Segurança n.º 11.469, por cópia, às fls. 33/6, onde é invocada a autoridade do conspícuo administrativista que foi o Prof. *Marcello Caetano*, que estabelecia a distinção, perante o Direito português, entre uso normal e extraordinário dos bens de uso comum, admitindo aquela contraprestação para o último, que exemplifica exatamente com o estacionamento permanente de automóveis nas praças (*apud Vitor Nunes Leal, Problemas*, pág. 403).

Entre nós, o Prof. *Caio Mário da Silva Pereira* é peremptório em suas *Instituições de Direito Civil*, vol. I, 1971, n.º 76, pág. 263, ao discorrer sobre aquela categoria de bens, literalmente:

"Mas não se desfigura a sua natureza, nem perdem a sua natureza, nem perdem eles a sua categoria, se os regulamentos administrativos condicionarem a sua utilização a requisitos peculiares, ou restringirem o seu uso em determinadas condições, ou instituírem o pagamento de retribuição (Código Civil de 1916, art. 68), como é o caso do pedágio, nas estradas, ou a venda de ingresso, em museus, como compensação pelo capital investido ou contribuição para o custeio ou manutenção."

Do mesmo passo, J. Cretella Júnior, *In Bens Públicos*, 1975, pág. 200, exemplificando ainda com as taxas de ancoragem, e Maria Sylvia Zanella di Pietro, em preciosa monografia sobre "Uso de Bem Público por Particular", RT., 1983, pág. 10, onde salienta não perder aquela classe de bem com a remuneração a característica de utilização anônima, *uti universal*, igual para todos e independente de consentimento da Administração.

11. Postas estas considerações, impõe-se verificar se lei existe, na espécie, autorizando a cobrança daquela contraprestação, o que recusa o douto voto vencido, situando a questão como ponto nodal da matéria.

Quer, entretanto, parecer a esta Procuradoria, estarem preenchidos os requisitos legais exigíveis àquele fim.

12. Desde as informações de fls. 44/50 às razões de fls. 73/91, a CODERTE arrolou toda a legislação permissiva daquela cobrança, com esteio basicamente no diploma legal que autorizou sua criação, o Dec.-lei estadual n.º 87, de 2-5-1975, ao conferir-lhe, no inciso III do art. 3.º, "o direito de cobrar e arrecadar tarifas de pedágio e utilização e arrendamento dos bens e serviços previstos nos incisos anteriores, observada a Legislação aplicável". E o inciso II daquela disposição preceitua exatamente competir à CODERTE projetar, construir terminais rodoviários, de passageiros e carga, terminais garagem, abrigos de ônibus e *estacionamentos públicos*, terminais marítimos e fluviais.

13. Dir-se-ia concernir a matéria ao uso e ocupação do solo, de competência municipal, *ex vi*, na hipótese vertente, do disposto no art. 8.º da Lei Complementar Estadual n.º 3/76 (Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro), ao repetir a competência definida no art. 35 da Lei Complementar Estadual n.º 1/75 (Lei Orgânica dos Municípios), quando atribui aos Municípios "o planejamento da ocupação do solo em seu território, especialmente de sua zona urbana e de seus núcleos habitacionais; a regulamentação da utilização, pelos veículos, dos logradouros públicos, especialmente nas áreas urbanas, cabendo-lhes, sobretudo, fixar locais para estacionamento de veículos, inclusive em áreas de interesse turístico e de lazer."

No entanto, como bem exposto no v. decisório hostilizado, sendo o Município do Rio de Janeiro integrante da Região Metropolitana, consoante fixado na Lei Complementar Federal n.º 20/74, inclui-se dentre os serviços de interesse metropolitano, que extravasam da competência municipal, o uso e ocupação do solo, nos termos das letras "a" e "f" do § 1.º do art. 171 da Lei Complementar n.º 1 e Incisos I a VI do art. 98 da Lei Complementar n.º 3, citadas.

Daí a legitimidade de o Estado dispor sobre o tema, considerando-se ainda que, quando o fez, era atribuição do seu Poder Executi-

vo legislar, mediante Decretos-leis, sobre toda matéria de competência do Município do Rio de Janeiro, enquanto não fosse promulgada a Constituição do Estado e eleita a Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro. Assim, as prescrições do § 1.º do art. 3.º da Lei Complementar Federal n.º 20/74 (da fusão) e o Dec.-Lei estadual n.º 2/75, que dispôs sobre o ordenamento jurídico do Município do Rio de Janeiro.

Torna-se inquestionável, pois, a existência de lei o Dec.-Lei estadual n.º 87, de 2-5-75, hábil a autorizar a cobrança, como o fez, pelo estacionamento em logradouro público, quer por competir ao então Governador do Estado legislar sobre matéria do Município do Rio de Janeiro, no que estaria atendida a exigência de lei municipal, a que se referiria o art. 68 do Cód. Civil, na espécie, quer por cuidar-se, também, *in casu*, o uso e ocupação do solo de serviço de interesse metropolitano, a extrapolar da competência municipal.

Nem se diga, com todo o respeito ao ilustrado voto vencido, que a previsão legal concerne apenas à cobrança de tarifas pela utilização de terminais garagem e de estabelecimentos públicos por ela projetados e construídos.

O texto legislativo (inc. II do art. 3.º do Dec.-Lei 87/75) alude, expressamente, a *estacionamento público*, sem a limitação da inteligência que ali se lhe emprestou, não ensejando, de outra feita, se acatada, a aplicação de adequada política de tráfego urbano e de uso e ocupação do solo, na moldura mais ampla do interesse metropolitano, que exigem as normas das leis complementares citadas.

A não se coibir e delimitar, mediante restrições de local e tempo, por via da retribuição ao uso, a ocupação de determinados logradouros públicos, acabará imperando, hoje, nas grandes metrópoles, total balbúrdia, em detrimento dos condutores de automóveis e pedestres. Que já reina.

14. Afigura-se, destarte, legítima a cobrança em questão, não havendo confundi-la com retribuição por mera guarda de veículos, e que não está em jogo, mas, sim, pelo uso do bem de uso comum com intensidade maior, a caracterizá-lo como extraordinário, na lição do mestre luso citado, a reclamar em face do tráfego de veículos que, pela complexidade, excede o do âmbito restrito do território municipal, para dizer com o interesse de região mais vasta, qual a metropolitana, intervenção do Poder Público estadual para discipliná-lo e ao uso do solo a bem do interesse geral.

15. Nem de bitributação há de se falar, eis que aqui se cuida de tarifa, preço público, inconfundível com taxa o que, aliás, é consagrado na Súmula 545 do STF, como claramente se explicitou nos autos, afastada, por conseguinte aquela vedação.

16. Face ao exposto e ante os áureos suplementos de Direito dos ínclitos Magistrados do mais Alto Tribunal da Federação, é o parecer por que, se conhecido, se negue provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1985.

LUIZ ROLDÃO DE FREITAS GOMES
PJ I — Assistente

Aprovo.

ANTONIO CARLOS SILVA BISCAIA
Procurador-Geral de Justiça