

Prezado Senhor Coordenador;

Trata-se de resposta ao Requerimento nº 361/2025, que questiona a responsabilidade pela manutenção e construção de calçamento no imóvel onde se localiza o "Clube da Terceira Idade". Cumpre esclarecer, inicialmente, que o referido imóvel é público e de propriedade da Municipalidade, tendo sido objeto de concessão de direito real de uso à entidade privada mencionada. Contudo, em razão do descumprimento de encargos e desvio de finalidade, a Administração Municipal revogou administrativamente a concessão e pleiteou judicialmente a retomada do bem. Atualmente, a responsabilidade pela conservação, limpeza e segurança do local recai sobre a entidade ocupante, o "Clube da Terceira Idade", que permanece na posse direta do imóvel de forma precária e irregular, recusando-se a restituí-lo voluntariamente ao Município, configurando esbulho possessório.

Destaca-se que a Prefeitura de Leme já obteve sentença favorável na ação judicial de reintegração de posse (Processo nº 1002313-64.2022.8.26.0318), proferida em 1º de julho de 2025, a qual julgou procedente o pedido do Município para determinar a retomada do imóvel e condenar a entidade ao pagamento de aluguéis pelo uso indevido. Entretanto, a referida decisão judicial também estabeleceu que a expedição do mandado de notificação para desocupação coercitiva ocorrerá somente após o trânsito em julgado.

Como a entidade interpôs recurso de Apelação, o qual se encontra pendente de julgamento no Tribunal de Justiça deste Estado — com parecer recente da Procuradoria de Justiça favorável à manutenção da sentença de despejo —, a Administração Municipal aguarda o desfecho processual para executar a ordem e reassumir a gestão do espaço.

Portanto, quanto aos questionamentos sobre a execução de calçamento e manutenção predial, informa-se que tais obrigações, neste momento, competem ao atual detentor da posse, que é o Clube, o qual deve zelar pelo bem enquanto insistir na ocupação. S. m. j., a Municipalidade encontra-se juridicamente mitigada em termos de providências administrativas, mais precisamente de realizar intervenções estruturais ou benfeitorias no local enquanto não efetivada a completa reintegração de posse e determinadas as responsabilidades em referido processo, sob pena de violação do devido processo legal e de futuros e possíveis desdobramentos indesejados.

Tão logo ocorra o trânsito em julgado e a consequente desocupação do imóvel — providência que a Prefeitura busca com celeridade junto ao Poder Judiciário —, entendo que deve o Poder Executivo assumir integralmente a responsabilidade pelo terreno, promovendo a regularização do calçamento, a limpeza e a destinação adequada do equipamento público em prol da coletividade.

Esclareço, finalmente, que qualquer intervenção imediata do Poder Executivo no imóvel, antes da efetivação da reintegração de posse, reveste-se de caráter excepcional. Tal atuação somente seria recomendável e juridicamente viável mediante a existência de justificativa técnica fundamentada que demonstre a imperiosidade da medida para sanar questões de estrita ordem pública. Enquadram-se nesse cenário situações que evidenciem risco iminente à saúde coletiva, à segurança dos transeuntes ou à salubridade ambiental, hipóteses em que a Administração, amparada em seu poder de polícia e na supremacia do interesse público, poderia atuar pontualmente para mitigar danos graves, sem que isso implique na assunção antecipada das obrigações ordinárias de conservação que, neste momento processual, ainda recaem sobre o ocupante irregular.

É como esta CJA se manifesta.

Permaneço à disposição.

—
At.te,

Diego D. K. Tarifa
Coordenador Jurídico


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min
SENTENÇA

Processo Digital nº: **1002313-64.2022.8.26.0318**
 Classe - Assunto: **Procedimento Comum Cível - Liminar**
 Requerente e Reconvinte: **Clube da Terceira Idade "idade de Ouro" e outro**
 Requerido e Reconvindo: **Prefeitura Municipal de Leme e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). AUGUSTO RACHID REIS BITTENCOURT SILVA

Vistos.

Inicialmente, tratava-se de TUTELA PROVISÓRIA CAUTELAR ajuizada por **Clube da Terceira Idade "Idade de Ouro"** em face do **Município de Leme**, ambos qualificados nos autos, pleiteando a manutenção do direito real de uso sobre o bem descrito na inicial, que lhe foi concedido por meio da Lei Complementar Municipal nº 157 de 01/09/1995.

A decisão de fls. 52-54 concedeu gratuidade e a tutela de urgência pleiteada.

Citada, a ré apresentou contestação às fls. 65-84, rechaçando a tese da inicial. Sustenta que realizou procedimento administrativo em face do autor de forma lícita, legítima e resguardando o contraditório e a ampla defesa, onde foi apurado que ele violou deveres legais e contratuais. Pleiteou a improcedência. Juntou documentos (fls. 65-545).

Houve réplica (fls. 568-617).

O autor emendou a inicial às fls. 618-627. Na emenda apresentada, o autor abordou as condições contratuais e a existência de edificação construída sobre o terreno concedido. Destacou a finalidade social do Clube da Terceira Idade de Leme e afirmou ter cumprido todas as cláusulas previstas no instrumento de concessão. Alegou má-fé por parte da ré ao incluir, na escritura pública lavrada em 2008, a construção realizada por ele, uma vez que o imóvel originalmente não possuía edificação. Mencionou que a regulamentação da concessão ocorreu apenas treze anos após a edição da Lei Complementar que autorizou o uso do terreno, sendo formalizada por escritura pública que indicou a destinação como "área de equipamentos urbanos e comunitários – Jardim Casarão – Leme/SP". Sustentou que a ré alterou indevidamente o objeto da concessão, passando a abranger a totalidade do imóvel, inclusive as benfeitorias realizadas pelo autor. Informou que a edificação está avaliada em R\$ 1.310.390,15, conforme valor venal, e alegou a ocorrência de danos morais. Ao final, requereu: (a) a confirmação da tutela antecipada para suspender os efeitos da notificação extrajudicial e manter a concessão até seu termo final, conforme escritura pública e a Lei Complementar nº 157/1995; (b) alternativamente, a condenação do Município ao ressarcimento, a título de danos materiais, das construções e benfeitorias realizadas, mediante perícia, ou, na impossibilidade, com base no valor venal de R\$ 1.310.390,15; (c) a condenação ao pagamento de R\$ 600.000,00 por danos morais; e (d) o reconhecimento da função social do Clube da Terceira Idade de Leme.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

A audiência de conciliação foi infrutífera (fls. 746).

A ré apresentou contestação com reconvenção às fls. 748-791, reiterando, em síntese, os argumentos de fls. 65-84. Em reconvenção, a ré alegou que o “Termo de Cessão de Direito Real de Uso” foi rescindido por ato da autoridade administrativa, com determinação de reversão e retomada do imóvel. Sustentou que, embora notificado, o autor não desocupou voluntariamente o bem, motivo pelo qual requereu sua reintegração na posse. Argumentou que, diante da recusa na devolução, o autor passou a responder pelo pagamento de aluguéis, nos termos do art. 582 do Código Civil. Requereu: (a) a improcedência dos pedidos iniciais; (b) a concessão de liminar para desocupação imediata do imóvel; e (c) a condenação do autor ao pagamento de aluguéis mensais, a partir da notificação extrajudicial de 23/05/2022, em valor a ser arbitrado por este Juízo. Juntou documentos (fls. 792-1081).

O autor apresentou réplica e contestação à reconvenção às fls. 1085-1103. Esclareceu que o pedido de reconhecimento da função social visa apenas ratificar a utilidade pública já declarada do Clube da Terceira Idade de Leme, nos termos da Lei Municipal nº 2.640, de 29/03/2000. Relatou o objeto e a finalidade da concessão, as construções realizadas no imóvel, bem como sua trajetória social, com descrição das atividades desenvolvidas e reafirmação do cumprimento de sua função social. Sustentou que o procedimento administrativo foi viciado, desprovido de provas e conduzido por pessoas com interesse direto na destinação do imóvel. Negou ter descumprido cláusulas contratuais ou desviado a finalidade da concessão. Alegou ter construído no terreno com base no prazo contratual de 99 anos, sendo que as obras foram realizadas antes da formalização da escritura pública em 2008. Acusou a ré de violar a boa-fé contratual ao incluir, unilateralmente, a construção como parte do objeto da concessão. Pontuou que a rescisão ocorreu sem justa causa, antes do prazo pactuado, e defendeu seu direito à indenização pelo valor da edificação, além da existência de danos morais. Impugnou o pedido de reintegração de posse e argumentou ser indevida a cobrança de aluguéis, por se tratar de uso gratuito do imóvel. Ao final, requereu: a) a procedência dos pedidos formulados na petição inicial; e b) a total improcedência da contestação e da reconvenção.

O Ministério Público juntou cópia integral dos autos do inquérito civil público nº 14.0320.0000547/2021-6 (fls. 1391-1678).

A decisão de fls. 1700-1706 apreciou as preliminares e indeferiu o pedido de tutela formulado pelo requerido reconvinte.

Saneador às fls. 2357-2366.

Deferida avaliação do imóvel por perito (fls. 2413-2416).

Laudo pericial às fls. 2593-2612.

Laudo pericial às fls. 2651-2672.

Laudo complementar às fls. 2769-2772.

A decisão de fls. 2828-2830 homologou os laudos periciais apresentados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

O Ministério Público manifestou-se às fls. 2864-2876.

A decisão de fls. 2878-2880 designou audiência de instrução e julgamento

É o relatório. Fundamento e decido.

Inicialmente, chamo o feito à ordem.

O feito desafia o julgamento antecipado, na esteira do que prevê o art. 355, I, do Código de Processo Civil.

Compulsando detidamente os autos, verifico que a prova oral pleiteada pelo autor revela-se desnecessária à solução da controvérsia.

O autor requer a oitiva de testemunhas com o objetivo de comprovar: (i) o início e o término da construção das instalações do Clube; (ii) a cessão do terreno ainda desprovido de edificações; (iii) a realização unilateral das benfeitorias; (iv) a finalidade social desenvolvida pelo Clube da Terceira Idade de Leme; (v) impugnação do procedimento administrativo instaurado; (vi) a existência de danos morais; e (vii) a suposta expulsão da sede, nos termos da manifestação de fls. 2885-2887.

Contudo, a solução da controvérsia prescinde da produção de outras provas, sendo suficiente a análise dos documentos já constantes dos autos, em especial o procedimento administrativo encartado às fls. 87-545 e a escritura pública de fls. 36-38.

Os elementos probatórios apresentados são plenamente adequados para o deslinde das questões controvertidas, permitindo o julgamento do mérito com base no conjunto documental já formado, não se justificando a abertura de fase instrutória ou qualquer dilação probatória adicional.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que o indeferimento da produção de prova oral, quando devidamente motivado e diante da suficiência da prova documental, não configura cerceamento de defesa, desde que assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme preceituam os arts. 370, § único, e 371 do Código de Processo Civil.

Nesse sentido, conforme magistério jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça:

“(…) Em obediência ao princípio do livre convencimento motivado do juiz, este é o destinatário final das provas, de modo que cabe a ele decidir quanto à necessidade ou não delas, não configurando cerceamento de defesa a decisão pelo julgamento antecipado do feito ou o indeferimento do pedido de produção probatória, especialmente quando o magistrado entender que os elementos contidos nos autos são suficientes para formar seu convencimento, especialmente se o contribuinte confessa o débito tributário existente” (Segunda Turma, AgIntnoREsp 1.347.703/PR, Relator Ministro Og Fernandes, DJe de 16/05/2019).

Humberto Theodoro Júnior leciona sobre a matéria:


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

"Em todas as três hipóteses arroladas no art. 330, o juiz, logo após o encerramento da fase postulatória, já se encontra em condições de decidir sobre o mérito da causa, pois: a) se a questão controvertida é apenas de direito, não há prova a produzir, por absoluta irrelevância ou mesma por falta de objeto, certo que a prova, de ordinário, se refere a fatos e não direitos, posto que jura novitcuria; b) nos outros dois casos, também, não se realiza a audiência por desnecessidade de outras provas, além daquelas que já se encontram nos autos (o juiz não deve, segundo o art. 130, promover diligências inúteis). Assim, se a questão de fato gira em torno apenas de interpretação de documentos já produzidos pelas partes; se não há requerimento de provas orais; se os fatos arrolados pelas partes são incontroversos; e ainda se não houve contestação, o que também leva à incontrovérsia dos fatos da inicial e à sua admissão como verdadeiros (art. 319); o juiz não pode promover a audiência de instrução e julgamento, porque estaria determinando a realização de ato inútil e, até mesmo, contrário ao espírito do Código." (Curso de Direito Processual Civil, vol.1, Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 360).

Em realidade, todos os fatos relevantes para o julgamento da causa são incontroversos, a exemplo da existência da concessão de direito real de uso, da construção de benfeitorias no imóvel, a instauração de processo administrativo e a decisão administrativa de revogação da concessão.

Logo, diante da suficiência da prova documental e da desnecessidade da oitiva de testemunhas para a formação do convencimento deste Juízo, a fim de garantir o célere julgamento da causa, **indeiro o pedido de produção de prova oral, motivo pelo qual cancelo a audiência designada às fls. 2878-2880.**

No mérito, o pedido inicial é improcedente e a reconvenção procedente.

DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

A requerida, com amparo na autorização conferida pela Lei Complementar Municipal nº 157, de 1º de setembro de 1995, concedeu ao autor, pelo prazo de 99 (noventa e nove) anos, o uso de área pública correspondente a 3.599,75 m², situada na gleba I do loteamento Jardim Casarão, formalizada mediante escritura pública lavrada em 24/09/2009 (fls. 792-794).

No exercício regular de suas atribuições legais, o Conselho Municipal do Idoso elaborou relatório no qual apontou **indícios de cobrança abusiva de mensalidades por parte do Clube da Terceira Idade**, exigidas dos idosos como condição para participação em atividades recreativas desenvolvidas na área pública objeto da concessão. Além disso, **foram constatados indícios de desvio da finalidade assistencial que justificou a celebração da parceria**, comprometendo a razão de interesse público que fundamentou a concessão de uso do bem público.

A situação foi agravada pela constatação de irregularidades estruturais no prédio público, que o tornariam inadequado à utilização por pessoas idosas, cujo atendimento requer o cumprimento rigoroso de normas de segurança. Tais irregularidades ensejaram a instauração do Inquérito Civil nº 14.0320.0000547/2021-6 – “Proteção do Idoso”, pelo Ministério Público local, diante da potencial violação a direitos fundamentais da pessoa idosa.


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Em decorrência da provocação da Controladoria Geral do Município, foi instaurado Procedimento Administrativo por meio da Portaria nº 957/2020 (fls. 87), **no qual se garantiu ao autor o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, com regular notificação e apresentação de defesa escrita** (fls. 225-228). Concluída a instrução, a Administração Pública Municipal, mediante decisão fundamentada (fls. 540-543), deliberou pela reversão do imóvel ao patrimônio público, com fundamento no descumprimento das obrigações pactuadas.

No curso do processo administrativo, **ficou evidenciado que o autor deixou de utilizar o imóvel conforme a destinação pública que justificou sua concessão**, comprometendo a finalidade de interesse coletivo prevista no ato normativo autorizador. A configuração de desvio de finalidade, especialmente quando relacionada à inobservância da função social e assistencial pactuada, impõe a extinção da concessão, nos termos do regime jurídico dos bens públicos.

O ato de concessão de uso de bem público pressupõe a manutenção da finalidade que lhe dá origem. Trata-se de relação jurídica regida por normas de direito público, em que prevalece o interesse coletivo sobre o interesse particular, conforme preceituam os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do patrimônio público. A inobservância desses princípios acarreta a perda da legitimidade da concessão, autorizando sua revogação pela Administração.

Nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública está vinculada aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, devendo zelar pela correta destinação dos bens públicos e impedir que sejam utilizados em desacordo com o interesse público que fundamentou sua afetação. Ainda, o art. 2º da Constituição consagra o princípio da separação dos Poderes, de modo que a atuação do Poder Judiciário em relação a atos administrativos discricionários limita-se ao controle de legalidade, vedando-se o exame de mérito administrativo, exceto em casos de ilegalidade manifesta, arbitrariedade ou desvio de finalidade - hipóteses que não se configuram na espécie.

A decisão de reversão do imóvel proferida pelo Poder Executivo Municipal decorre de juízo de conveniência e oportunidade, proferido com base em procedimento administrativo regular, no qual foi assegurado o devido processo legal. Trata-se, pois, de ato administrativo discricionário que goza de presunção de legitimidade, autoexecutoriedade e veracidade, não se verificando nos autos qualquer vício que justifique a intervenção jurisdicional.

A jurisprudência pátria é firme ao reconhecer que, nos casos de desvio de finalidade ou descumprimento das condições estabelecidas em concessões de uso, é legítima a retomada do bem pela Administração Pública, desde que precedida de procedimento administrativo regular, como ocorreu no caso em exame.

Acrescente-se que os atos administrativos são dotados de presunção *iuris tantum* de veracidade e legalidade, o que traz, como consequência, a manutenção de seus efeitos até a sua desconstituição.

Sobre o tema, confira-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

“Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

as devidas normas legais, nem como anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado. Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcelado Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoais de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei.(...)Efeito da presunção de legitimidade é a autoexecutoriedade, que, como veremos adiante, admite seja o ato imediatamente executado. Outro efeito é o da inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo”. (Manual de Direito Administrativo, 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 127)

Além do que, é pacífico o entendimento de que os atos administrativos têm presunção de legitimidade, exigibilidade, auto-executoriedade e veracidade.

Hely Lopes Meirelles leciona:

Os atos administrativos, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37 da CF), que, nos Estados de Direito informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderia ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução. [...] Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova da invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuida-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação terá plena eficácia. (in Direito Administrativo Brasileiro, 40ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2014, pgs. 174/175).

Demian Guedes testifica:

A presunção de legalidade implica que ato exarado pela Administração presume-se legal (conforme o direito), valendo até o reconhecimento jurídico de sua nulidade. Em decorrência de sua presumida correção, tem-se a presunção de veracidade do ato: seus pressupostos fáticos são admitidos como verdadeiros até prova em contrário. (A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe. Direito administrativo e seus novos paradigmas . Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 245).

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o exame dos atos administrativos pelo Poder Judiciário revela-se autorizado quando



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

destinado a apurar suposta ilegalidade ou abuso de poder, **sendo-lhe vedada, diante da regularidade do processo, a incursão no mérito administrativo.**

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 25.11.2022 . EMBARGOS À EXECUÇÃO. ART. 71, § 3º, DA CF. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL . EFICÁCIA DO TÍTULO EXECUTIVO. IRREGULARIDADE NAS CONTAS APRESENTADAS PELA EX-GESTADORA DA FUNDAÇÃO AGRAVADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF . INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO. AUSÊNCIA DE FLAGRANTE ILEGALIDADE OU ABUSIVIDADE NO ATO PRATICADO PELO TCE. 1 . **A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quando tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso promover incursão no mérito administrativo propriamente dito.** Precedentes. 2. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF . 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC . (STF - RE: 1392060 RS, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/05/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023, grifou-se).

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Decisão judicial que designa delegado de polícia civil. **Mérito administrativo. Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário ante a ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Princípio da separação dos poderes.** Precedentes. 4. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento"(ARE 737.035-Agr, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 22.05.2013, grifou-se).

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REVERSÃO DE APOSENTADORIA. RESSARCIMENTO DE VALORES . ILEGALIDADE. AUSÊNCIA. 1. **"O controle judicial do ato administrativo deve se limitar ao exame de sua compatibilidade com as disposições legais e constitucionais que lhe são aplicáveis, sob pena de restar configurada invasão indevida do Poder Judiciário na Administração Pública, em flagrante ofensa ao princípio da separação dos Poderes"** (RMS 27566/CE, relatora para acórdão Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJe de 22/02/2010) . 2. Não se verifica a prática de ação administrativa ilegal por parte da autoridade apontada como coatora ao condicionar o deferimento da reversão da aposentadoria ao ressarcimento dos valores percebidos à título de licença-prêmio por assiduidade, que foram convertidos em pecúnia a época da aposentação, pois em uma interpretação lógico-sistemática do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.112/90, não há porque a servidora reter a verba indenizatória, paga em razão da aposentadoria, uma vez que a causa jurídica que ensejou o direito deixou de existir. 3. Agravo


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

interno desprovido. (STJ - AgInt no RMS: 68891 DF 2022/0148207-3, Data de Julgamento: 17/10/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/11/2022, grifou-se).

O egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo compartilha do entendimento de que o mérito administrativo é imune ao controle jurisdicional, senão vejamos um aresto ilustrativo dessa compreensão:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – PROCEDIMENTO COMUM – ANULATÓRIA – MULTA ADMINISTRATIVA – CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO – DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO CONTRATUAL – SUBSISTÊNCIA DA AUTUAÇÃO - LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. 1. **O controle judicial sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade, restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege não podendo o Judiciário substituir a Administração nos pronunciamentos que lhe são privativos, em especial adentrar ao exame do mérito do ato administrativo, pois não constitui instância revisora da Administração.** 2. Multa administrativa aplicada a concessionária de serviço público por descumprimento de obrigação assumida no contrato de concessão. Não execução de reparo ou reposição de vedos, cercas, alambrados e telamentos, nos termos e prazos estabelecidos em Contrato de Concessão. Infração administrativa prevista contratualmente. Regularidade do processo administrativo. Sanção aplicada após regular processo administrativo, no qual foram assegurados o contraditório e a ampla defesa. Inadmissibilidade de revisão pelo Poder Judiciário do mérito administrativo. Inexistência de ilegalidade ou abuso de poder na multa aplicada. Pedido improcedente. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJ-SP - Apelação Cível: 10888132120238260053 São Paulo, Relator.: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 11/11/2024, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/11/2024, grifou-se).

Assim, ausente ilegalidade no procedimento administrativo e inexistindo ofensa aos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública, não há falar em nulidade do ato que determinou a reversão do imóvel. A pretensão do autor revela, em verdade, tentativa de subverter o regime jurídico dos bens públicos, com indevida judicialização de matéria que compete, em primeira e última análise, ao Poder Executivo, no exercício legítimo de sua competência administrativa.

A valoração administrativa dos motivos que determinaram a revogação da concessão de uso é imune ao controle judicial, em obediência ao princípio da separação dos Poderes, um dos pilares da República brasileira (art. 2º, Constituição da República).

Ressalte-se que, diante do resultado do procedimento administrativo regularmente instaurado, que culminou na revogação da concessão de uso do bem público, torna-se irrelevante eventual reconhecimento da função social exercida pelo Clube da Terceira Idade de Leme, ainda que destinado ao lazer de idosos da cidade e apontado como único espaço de recreação noturna. A constatação de descumprimento das condições pactuadas e o desvio de finalidade contratual são suficientes para justificar a extinção da concessão, independentemente da natureza das atividades então desenvolvidas no local.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE

A decisão proferida no Processo Administrativo determinou a reversão e retomada do bem público em questão.

O autor-reconvindo foi formalmente notificado a desocupar o imóvel, mas não atendeu voluntariamente à determinação administrativa, recusando-se a restituí-lo ao patrimônio público.

Diante da revogação da cessão e da negativa injustificada em devolver o bem, inexistente fundamento jurídico que legitime a permanência do autor-reconvindo na área pública. Sua conduta configura esbulho possessório, em afronta ao direito de propriedade e à posse legítima do ente público, circunstância que justifica a reintegração de posse em favor do Município.

Consigne-se, ainda, que se aplicam ao caso as disposições atinentes ao contrato de comodato. A partir da recusa do comodatário em devolver o imóvel, surge para ele a responsabilidade pelo pagamento de aluguel, nos termos do art. 582 do Código Civil, até a efetiva restituição do bem. Dispõe o referido dispositivo legal:

"Art. 582. O comodatário é obrigado a conservar, como se sua própria fosse, a coisa emprestada, não podendo usá-la senão de acordo com o contrato ou a natureza dela, sob pena de responder por perdas e danos. O comodatário constituído em mora, além de por ela responder, pagará, até restituí-la, o aluguel da coisa que for arbitrado pelo comodante."

Portanto, caracterizada a mora, impõe-se ao ocupante o dever de indenizar o comodante pela posse indevida do imóvel, mediante o pagamento de valor equivalente a aluguel mensal no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), conforme apurado na perícia judicial constante às fls. 2674, a contar da notificação extrajudicial (fls. 41) e enquanto perdurar a ocupação irregular.

DAS BENFEITORIAS

O pedido de indenização das benfeitorias é improcedente.

As cláusulas contratuais firmadas entre as partes, mediante escritura pública de concessão de direito real de uso, por comodato (fls. 36-38), regida por normas de direito público, **contêm disposição expressa quanto à vedação de qualquer indenização por benfeitorias ou acessões realizadas no imóvel objeto do comodato.**

Extrai-se da referida Escritura Pública, nas cláusulas segunda, terceira e quarta (fls. 37), que:

- (i) todas as construções, obras e benfeitorias realizadas no imóvel correriam por conta exclusiva do comodatário;
- (ii) a rescisão do ajuste implicaria a imediata reversão do imóvel à posse do Município, sem que disso decorresse qualquer direito à indenização ou compensação de qualquer natureza;
- (iii) em caso de descumprimento contratual, desvio de finalidade, não utilização do bem conforme pactuado, ou inobservância de regulamentos municipais, o comodatário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

perderia, em favor da Administração Pública, todas as benfeitorias eventualmente introduzidas no imóvel.

Tais cláusulas foram expressamente aceitas pelas partes e decorrem do regime jurídico próprio dos bens públicos, segundo o qual o interesse público prevalece sobre eventuais expectativas de cunho patrimonial por parte do particular.

Ademais, a jurisprudência é pacífica no sentido de que, em se tratando de concessão ou comodato de bem público, é lícita a previsão contratual de não indenização pelas benfeitorias realizadas, sobretudo quando houver cláusula expressa nesse sentido, como no caso em tela. Aludida previsão visa preservar o patrimônio público e coibir o enriquecimento sem causa do particular, que, ao assumir voluntariamente a obrigação, aderiu aos termos previamente estabelecidos.

A propósito, cito aresto do colendo Superior Tribunal de Justiça que julgou caso semelhante:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - INADIMPLÊNCIA DA TAXA DE CONCESSÃO DE USO - VALIDADE DA CLÁUSULA QUE AFASTA O DIREITO DE INDENIZAÇÃO OU REEMBOLSO DAS BENFEITORIAS E ACESSÕES INCORPORADAS AO IMÓVEL.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Presença de interesse processual, consubstanciado na necessidade/utilidade do provimento jurisdicional, a despeito da proposta de composição administrativa do débito, que não se efetivou por inércia da parte interessada.

3. **Não se indenizam benfeitorias realizadas em bem público se expressamente estabelecido, no contrato de concessão de direito real de uso, que seriam incorporadas ao imóvel, sem direito à indenização, em caso de rescisão por inadimplemento das prestações mensais. Validade da cláusula de não indenizar.**

4. Inadimplência da taxa de concessão de uso quanto a quarenta e cinco (45) prestações das quarenta e oito (48) previstas no contrato.

5. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.169.109/DF, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 22/6/2010, DJe de 1/7/2010.) (grifei e negritei).

Portanto, à luz do princípio da legalidade e da força obrigatória dos contratos administrativos, especialmente aqueles celebrados mediante escritura pública com cláusulas claras e específicas, não assiste ao comodatário qualquer direito à indenização pelas benfeitorias realizadas, notadamente quando descumpridas as condições pactuadas.

Cumprido destacar que a alegação do autor, no sentido de que a requerida teria alterado indevidamente o objeto da concessão na escritura pública, ao incluir, sem qualquer ressalva, as edificações por ele realizadas no período anterior à formalização do instrumento - especificamente nos treze anos que antecederam a lavratura da escritura - não encontra respaldo jurídico.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

A escritura pública foi celebrada em consonância com a realidade fática então existente, considerando, inclusive, as benfeitorias já incorporadas ao imóvel, bem como observando as disposições normativas e os requisitos legais vigentes à época da formalização do negócio jurídico. Inexiste, portanto, qualquer vício de nulidade ou irregularidade que comprometa sua validade.

Além disso, o instrumento foi lavrado por Tabelião de Notas, dotado de fé pública, circunstância que confere presunção de veracidade e legitimidade aos atos ali praticados, nos termos dos arts. 215 e 221 do Código Civil. A escritura preenche todos os requisitos formais e materiais exigidos para a sua validade, inexistindo qualquer elemento que indique má-fé ou nulidade.

Ressalte-se, ainda, que a própria redação da escritura pública é clara ao estabelecer que o imóvel objeto da concessão consistia em "ÁREA DE EQUIPAMENTOS URBANOS E COMUNITÁRIOS – JARDIM CASARÃO – LEME-SP" (fls. 36), expressão que abrange, de forma inequívoca, a totalidade da área concedida, incluindo as edificações ali existentes, independentemente de quem as tenha realizado.

Dessa forma, é possível concluir que todas as benfeitorias e acessões integraram o objeto da concessão formalizada, não subsistindo qualquer direito autônomo do autor em relação às construções preexistentes. Ao contrário, sua incorporação ao patrimônio público constitui decorrência natural da natureza jurídica da concessão de uso de bem público e das cláusulas contratuais livremente pactuadas, as quais, inclusive, vedam expressamente a indenização por benfeitorias.

DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS

Da análise do conjunto probatório, verifica-se que o requerido atuou no exercício regular de direito, nos limites da legalidade e em conformidade com o interesse público, não se evidenciando qualquer conduta abusiva ou ilícita apta a configurar violação à esfera moral do autor.

Dessa forma, ausente ato ilícito ou excesso no exercício de prerrogativas legais, é improcedente o pedido de indenização por danos morais.

DISPOSITIVO:

Por esses fundamentos, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, julgo **IMPROCEDENTES** os pedidos formulados na inicial, pelo que fica revogada a tutela de urgência concedida.

Condene a parte autora a pagar as custas processuais. Quanto aos honorários de sucumbência, que têm natureza alimentar e não admitem compensação (art. 85, § 14, do Código de Processo Civil), arbitro em 10% sobre o valor da causa (artigo 85, do CPC), ressalvados os benefícios da gratuidade.

Quanto à **RECONVENÇÃO**, julgo **PROCEDENTES** os pedidos para:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Leme

FORO DE LEME

2ª VARA CÍVEL

RUA BERNARDINO DE CAMPOS, 770, LEME - SP - CEP 13610-901

Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

A) determinar a reintegração do requerido/reconvinte na posse do imóvel descrito na inicial, afastado qualquer direito à indenização por benfeitoria, nos termos da fundamentação;

B) condenar o autor/reconvindo ao pagamento de aluguel ao requerido/reconvinte, a contar da notificação extrajudicial (fls. 41), até a data da efetiva desocupação, no valor mensal de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), conforme apurado na perícia judicial constante de fls. 2674.

Diante da sucumbência, condeno a parte autora/reconvinda ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, que fixo em 10% sobre o valor da causa, observando-se os benefícios da gratuidade.

Por fim, julgo EXTINTA a reconvenção com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Após o trânsito, expeça-se mandado de notificação, para que o autor e eventuais ocupantes desocupem o imóvel no prazo de 30 dias, sob pena reintegração de posse coercitiva.

Em caso de reintegração coercitiva, deverá o requerido providenciar os meios necessários para o cumprimento da diligência.

Consigne-se que, constatada a necessidade de ordem de arrombamento e reforço policial, o oficial de justiça deverá proceder nos termos do art. 196, XX, das N.S.C.G.J., que estabelece: "constatada a necessidade de ordem de arrombamento e reforço policial, o oficial de justiça, independentemente da devolução do mandado, apresentará ao juízo requerimento em modelo padronizado. O requerimento, se deferido, servirá de requisição da força policial e cópia dele será entranhada aos autos"

Considerando a existência de agravo de instrumento pendente de julgamento (fls. 2894), comunique-se o E. Tribunal de Justiça, servindo a presente como ofício.

Oportunamente, archive-se.

Publique-se. Intimem-se.

Leme, 01 de julho de 2025.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1002313-64.2022.8.26.0318

AÇÃO: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL

ÓRGÃO JULGADOR: 3ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELANTE: CLUBE DA TERCEIRA IDADE DE OURO

APELADO: MUNICÍPIO DE LEME

RELATORA: DESEMBARGADORA PAOLA LORENA

FORO DE ORIGEM: FORO DE LEME – 2ª VARA CÍVEL

Parecer da Procuradoria de Justiça

(Sem oposição ao julgamento virtual)

EGRÉGIO TRIBUNAL

COLENDIA CÂMARA

Trata-se de **Recurso de Apelação** interposto pelo **Clube da Terceira Idade de Ouro** (fls. 3039/3078) em face da r. sentença de fls. 2936/2947 que, em Tutela Provisória Cautelar, julgou o pedido inicial improcedente e a reconvenção procedente.

Os apelantes alegam, em suas razões, (i) nulidade da sentença, pois proferida dois dias antes da audiência designada e sem parecer do Ministério Público; (ii) que houve cerceamento de defesa; (iii) que o processo administrativo responsável pela retomada do imóvel não apresentou prova concreta de desvio de finalidade ou cobrança abusiva; (iv) que a sede foi construída entre 1997 e 2005, antes da lavratura da escritura pública de 2008.

Pleitearam indenização pela construção realizada. Acrescentaram que não houve esbulho, pois a posse foi autorizada e legítima e que a sentença levou em consideração regime de comodato, quando o que ocorreu foi concessão de direito de uso e, por fim, que o clube tinha uma função social.

Contrarrrazões a fls. 127/131. O apelado aduziu que a escritura pública de concessão contém cláusulas expressas que vedam qualquer indenização, que o clube deixou de cumprir a destinação pública do imóvel e que a retomada foi fundamentada no juízo de conveniência e oportunidade, com relatório técnico e decisão administrativa publicada oficialmente.

É o relatório, no essencial.

O recurso reúne os requisitos de admissibilidade.

Inicialmente, insta analisar os argumentos trazidos pelos apelantes relativos à nulidade da sentença por ter sido proferida antes da audiência de conciliação e sem o parecer final do Ministério Público.

O DD. Juiz “a quo” – destinatário primeiro das provas e a quem incumbe zelar pela celeridade processual – entendeu, no caso concreto, pela desnecessidade da realização de outras provas e da audiência, baseando-se em elementos já constantes do processo. Assim, os documentos encartados nos autos foram suficientes para o convencimento do D. Magistrado a respeito do fato controvertido.

Portanto, não há razão para o inconformismo dos apelantes, uma vez que a r. sentença foi devidamente fundamentada em provas colhidas no bojo dos autos, o que afasta a alegação de cerceamento de defesa ou necessidade de realização de audiência.

O Ministério Público manifestou-se a fls. 3122/3125, concordando com a sentença, não havendo, assim, nulidade, já que seu posicionamento está em conformidade com a r. decisão e não mudaria a situação dos apelantes.

O Clube da Terceira Idade está instalado em terreno público em razão de concessão de direito real para uso de bem público, com destinação de utilidade pública, conforme Lei Municipal nº 2.460/2000, com fiscalização pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de Leme.

Apurou-se que o Ministério Público, após ciência de eventuais irregularidades, promoveu IC e solicitou à Prefeitura Municipal de Leme informações, ocasionando análise pela Controladoria Geral do Município, culminando com a retomada do imóvel em razão do comprometimento do desvio de finalidade.

Restou reconhecida a regularidade do procedimento administrativo instaurado pela Prefeitura de Leme, no qual foi garantido o contraditório e a ampla defesa, constando, na oportunidade, o desvio de finalidade, a cobrança abusiva de mensalidades e irregularidades no imóvel.

Insta ressaltar que não foi observada ilegalidade na condição do procedimento administrativo a ser revista pelo Judiciário.

É forçoso reconhecer que a decisão da Municipalidade está pautada no princípio da conveniência e oportunidade, que são elementos essenciais da discricionariedade administrativa, e após apuração do desvio de finalidade do bem.

Por fim, conforme ressaltado em contrarrazões, a escritura pública de concessão continha cláusulas expressas que vedavam qualquer indenização.

Assim, diante desse panorama, não subsiste qualquer argumentação capaz de infirmar a r. sentença, que deve ser mantida em sua integralidade.

Ante o exposto, manifesto-me pelo não provimento do presente recurso, mantendo-se a sentença por seus próprios e jurídicos fundamentos.

São Paulo, data da assinatura eletrônica.

JULIETE RITA CARVALHO

58ª Procuradora de Justiça