



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000310188

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1018931-05.2024.8.26.0451, da Comarca de Piracicaba, em que é apelante MUNICÍPIO DE PIRACICABA, é apelado CENTERVAL INDUSTRIAL LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente) E BORELLI THOMAZ.

São Paulo, 31 de março de 2025.

DJALMA LOFRANO FILHO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 27667

Apelação Cível nº 1018931-05.2024.8.26.0451

Comarca: Piracicaba

Apelante(s): Município de Piracicaba

Apelado(a)(s): Centerval Industrial LTDA

Juiz Sentenciante: Dr.(a) Mauricio Habice

RELATOR: DJALMA LOFRANO FILHO

APELAÇÃO CÍVEL. PEDIDO DE CONVERSÃO DE SERVIDÃO DE PASSAGEM EM VIA PÚBLICA. Pretensão da autora, empresa localizada no Município de Piracicaba, à conversão de uma servidão de passagem em via pública, nos termos do art. 106, §§6º e 7º da Lei Complementar Municipal nº 452/2023. Pedido indeferido administrativamente. Sentença de procedência na origem. Inconformismo do Município. Cabimento. Preliminar de ausência de interesse de agir afastada. A ausência de clara decisão sobre o mérito do pedido administrativo formulado pelo munícipe configura na prática indeferimento implícito, havendo, portanto, interesse de agir da autora. Mérito. Apesar da ausência de clareza da Prefeitura quanto à solicitação administrativa formulada pela autora, o pedido de conversão da servidão de passagem em via pública não é ato vinculado da administração, nos termos do art. 106, §6º, da LCM 452/2023. Ainda que a parte interessada preencha os requisitos legalmente necessários, tal requerimento se submete ao crivo da conveniência e oportunidade da Administração Pública, não possuindo o autor direito subjetivo à conversão da servidão em via pública. Observância ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). Poder Judiciário que não pode imiscuir-se na conveniência e oportunidade da Administração Pública, salvo se constatada ilegalidade do ato, o que não se verificou no caso em exame. Sentença reformada para julgar improcedente o pedido, invertidos os ônus de sucumbência. Recurso provido.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto nos autos da ação ordinária ajuizada por Centerval Industrial Ltda em face do Município de Piracicaba. Na sentença de fls. 589/593, o pedido foi julgado procedente *para condenar o Município de Piracicaba a emitir a Certidão Viária, oficializando*

a transformação da servidão localizada na matrícula 86663, constante dos autos, em via pública oficial, nos termos do parecer técnico favorável da SEMUTTRAN. [...] Condeno o Município de Piracicaba ao pagamento de R\$2.500,00 a título de honorários advocatícios, com fundamento no art. 85, §8º do CPC, uma vez que o valor fixado em percentual sobre a causa seria ínfimo.

Inconformado, o Município de Piracicaba postulou a reforma da sentença, aos seguintes argumentos: a) preliminarmente, ausência de interesse de agir; b) o documento de fls. 32 indica que não houve o indeferimento do pedido, mas apenas orientação para ingresso de um novo requerimento administrativo junto ao órgão competente; c) no mérito, aduz que, em regra, os caminhos de servidão não integram o sistema viário oficial, conforme definição contida no § 4º do artigo 106 da Lei 453/2023, que dispõe sobre o Plano de Mobilidade do Município de Piracicaba; d) é certo que a própria legislação excepciona esta regra e possibilita a transformação de caminhos de servidão em via pública oficial (parágrafos § 6º e 7º, supra), mas isto não significa dizer que todos os caminhos de servidão serão integrados ao sistema viário oficial; e) é necessário que o local também atenda as exigências técnicas e, principalmente, que exista interesse comum do povo na sua transformação em via oficial, e não apenas interesse individual, como também se observa no parecer da Procuradoria Administrativa de fls. 106/107; f) inexistente direito subjetivo a transformação de um caminho de servidão em via pública; g) a parte interessada deve formular requerimento encaminhado ao órgão competente nos termos do § 7º do artigo 106 da Lei 453/2023, não havendo como compelir a Secretaria de Finanças a emitir uma “certidão viária”, atestando que o local trata-se de uma via pública; h) pugnou pelo provimento do recurso (fls. 597/602).

Contrarrazões a fls. 609/625.

É o relatório.

Inicialmente, rejeita-se a preliminar de ausência de interesse de agir, pois é evidente a adequação e necessidade da tutela jurisdicional.

Conquanto a municipalidade insista que não houve indeferimento formal do pedido administrativo formulado pela empresa autora, tal alegação não merece prosperar.

Com efeito, o arquivamento de um pedido administrativo sem clara decisão sobre o mérito, seja pelo deferimento ou não, configura, na prática, um indeferimento implícito, o que enseja por si só o interesse de agir da empresa autora no ajuizamento da presente ação.

Consoante bem salientado na r. sentença: *“O princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige que a administração adote condutas claras e objetivas. No presente caso, o Município poderia ter solicitado diretamente à autora a complementação da documentação, ao invés de arquivar o pedido e sugerir novo processo. O fato de que o parecer da SEMUTTRAN foi favorável à autora reforça que os requisitos já haviam sido cumpridos, sendo desnecessário um novo requerimento. Caberia à Administração, nesse caso, assumir que o pedido foi indeferido e não alegar, candidamente, que houve reles arquivamento”* – textual de fls. 590.

Ao mérito.

Cuida-se de ação ordinária ajuizada por Centerval Industrial Ltda em face do Município de Piracicaba. A parte autora busca na presente demanda a transformação de uma servidão em via pública oficial, com base nos arts. 106, §§ 6º e 7º da Lei Complementar Municipal nº 452/2023.

Aduz que preencheu todos os requisitos legais e que o parecer da SEMUTTRAN (Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes) foi favorável à transformação.

A autora relata que, após o parecer técnico da SEMUTTRAN, o Departamento de Cadastro Técnico do Município arquivou o processo, justificando a decisão com base no § 4º do art. 106 da Lei Complementar, o que configuraria um indeferimento implícito, violando o princípio da eficiência administrativa.

Diante disso, busca na presente ação que o Município de Piracicaba seja compelido a emitir a Certidão Viária, oficializando a servidão como via pública.

Após regular instrução do feito, sobreveio a sentença de procedência da ação, contra a qual se insurge a municipalidade.

Respeitado o entendimento adotado pelo magistrado *a quo*, entendo que é o caso de se dar provimento ao recurso e julgar improcedente a presente demanda.

Para melhor análise da questão posta *sub judice*, necessário observar o disposto no art. 106 da Lei Complementar Municipal nº 452/2023:

Art. 106. Serão consideradas públicas e oficiais, independentemente de denominação, as seguintes vias:

[...]

§ 2º Não serão consideradas oficiais as vias impedidas de serem incorporadas ao uso público por decisão judicial.

§ 3º O disposto no presente artigo não se configura em meio de regularização fundiária, devendo para tanto observar as diretrizes da Lei Complementar nº 404, de 09 de dezembro de 2019 e suas alterações e regulamentações.

§ 4º Não se consideram públicos e oficiais, os caminhos de servidão registrados, ainda que denominados em leis municipais, exceto aqueles transformados em bens de uso comum do povo, nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo.

§ 5º O atendimento às condições para enquadramento das vias como públicas e oficiais deverá ser atestado, nos termos deste artigo, com parecer técnico da Pasta competente e, se for o caso, do Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba.

*§ 6º O caminho de servidão existente no perímetro urbano do Município, registrado na Serventia Imobiliária, com uso comprovado e atendidos os prazos previstos do Código Civil, **poderá** ter sua área transformada em bem de uso comum do povo para implantação de via pública, por ato administrativo ou judicial de iniciativa do Poder Executivo, desde que atenda ao interesse comum do povo.*

§ 7º Os interessados na transformação de caminho de servidão registrado em via pública deverão ingressar com pedido junto à SEMUTTRAN, juntando cópia atualizada da matrícula e atendendo às exigências técnicas e normativas.

Como é possível perceber, é permitido aos municípios formularem pedido de transformação de caminho de servidão em via pública perante a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, Trânsito e Transportes – SEMUTTRAN, desde que atendidos os requisitos do §7º acima (juntada de cópia da matrícula e exigências técnicas e normativas).

Como visto na presente demanda, a parte autora formulou o pedido à Prefeitura do Município de Piracicaba (fls. 49/95), sendo recebido pelo Departamento de Gestão de Áreas e Próprios Municipais (fls. 96).

A Procuradoria Jurídica do Município, por sua vez, solicitou a remessa dos autos para a SEMUTTRAN e para a Secretaria Municipal de Obras e Zeladoria (fls. 100).

A Secretaria Municipal De Habitação e Gestão Territorial – SEMUHGET também determinou que os autos fossem encaminhados ao SEMUTTRAN (fls. 116).

O SEMUTTRAN, por sua vez, consoante se observa do documento juntado a fls. 36/37 e 130, emitiu o seguinte parecer:

“Quanto ao caminho de servidão, registrado nas certidões de matrícula arroladas no caput, não há óbice para ser transformado em via pública e por consequência, a efetivação dos devidos registros técnicos e a emissão da certidão pertinente” (textual de fls. 36 e 130).

Após regular instrução documental no processo administrativo e diversas manifestações de órgãos municipais, a Prefeitura entendeu que a parte autora deveria realizar novo requerimento à Secretaria competente, solicitando orientação quanto ao disposto no §7º do art. 106 da Lei Complementar Municipal nº 452/2023, e arquivou o processo administrativo (fls. 34).

Malgrado a ausência de clareza da Prefeitura quanto à solicitação formulada pela parte autora, ao determinar o arquivamento do processo administrativo, tem-se que o ponto fulcral para desate da controvérsia estabelecida na demanda é estabelecer se o pedido de transformação de servidão em uma via pública oficial, nos termos da LCM nº 452/2023, possui natureza vinculada.

Como se sabe, o ato vinculado da administração pública é aquele que deve necessariamente ser praticado, desde que preenchidos os requisitos legais, não havendo qualquer margem de discricionariedade ao administrador, ausente juízo de conveniência e oportunidade.

No caso específico, o §6º do art. 106 da referida LCM, estabelece que o caminho de servidão existente no perímetro urbano, registrado na Serventia Imobiliária, com uso comprovado e atendidos os prazos previstos do Código Civil, **poderá** ter sua área transformada em bem de uso comum do povo para implantação de via pública, por ato administrativo ou judicial de iniciativa do Poder Executivo, desde que atenda ao interesse comum do povo.

Consoante se observa da leitura da referida norma legal, a transformação de uma servidão administrativa em via pública não é ato vinculado da administração. Ao revés, pedido deste jaez deve ser submetido ao juízo de conveniência e oportunidade do Município de Piracicaba, ora apelante.

Sob esses termos, descabe ao Poder Judiciário imiscuir-se na oportunidade e conveniência do poder Executivo. Em outras palavras, o munícipe que formular tal pedido, ainda que preenchidos todos os requisitos legais, não tem direito subjetivo ao seu deferimento.

No mais, é certo que a autora justifica a necessidade de acolhimento de seu pedido no preenchimento, em tese, dos requisitos impostos pela LCM, e não na nulidade do procedimento administrativo.

No entanto, consoante já salientado, a decisão administrativa no caso *sub judice* não é vinculada, de modo que, não havendo qualquer ilegalidade aparente, é vedado ao Poder Judiciário adentrar na análise do mérito administrativo constitucionalmente reservado ao Poder Executivo, sob pena de afronta à clássica tripartição dos poderes.

É de se assentar que ao Poder Judiciário cabe apenas a averiguação da legalidade e legitimidade do ato administrativo e se esse está condizente com o ordenamento jurídico, não lhe cabendo juízo de oportunidade e conveniência, reservado à Administração Pública.

É dizer, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, não cabe ao Poder Judiciário rever o mérito da decisão administrativa, mas o que se analisa é somente o respeito às formalidades legais.

Com efeito, a Administração Pública tem discricionariedade para, com base em critérios de oportunidade e conveniência, desempenhar suas funções executivas (típicas).

Portanto, ao Poder Judiciário permite-se apenas examinar a legalidade do ato administrativo e não sua justiça ou injustiça; a correlação entre o ato e a medida adotada pela administração, assim como a sua conveniência e oportunidade.

Nem mesmo a motivação lhe compete reexaminar, salvo e para verificar se os motivos determinantes invocados realmente existem e têm pertinência com o caso, o que aconteceu anteriormente, sendo a mácula definitivamente expurgada.

Hely Lopes Meirelles, nesse diapasão, anota que:

“Não há de confundir o mérito administrativo do ato, inpenso à revisão judicial, com o exame de seus motivos determinantes, sempre passíveis de verificação em juízo. Exemplificando: o Judiciário não poderá dizer da conveniência, oportunidade e justiça da aplicação de uma penalidade administrativa, mas poderá e deverá sempre examinar o seu cabimento e a regularidade formal de sua imposição. Neste sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, com inteira razão: 'Para que o Judiciário possa verificar se houve exata aplicação da lei, força é que examine o mérito da sindicância ou processo administrativo, que encerra o fundamento legal do ato'. Idêntica é a orientação do Supremo Tribunal Federal, deixando julgado que 'a legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato, desde que tais elementos sejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo'.” (g.n.) (v. “Direito Administrativo Brasileiro”, 35ª edição, Malheiros Editores, 2009, p. 717/718).

E sob esses termos, repise-se, malgrado a ausência de clareza pela Administração quanto ao pedido da parte autora, vê-se que tal requerimento de conversão da servidão em via pública se submete aos critérios de conveniência e oportunidade do Município de Piracicaba, não sendo possível ao Judiciário substituí-lo e fazer suas vezes.

Note-se ainda que a parte autora não formulou pedido alternativo na exordial buscando compelir a municipalidade a indicar, de forma objetiva, os documentos necessários para análise efetiva do seu pedido, o que poderia eventualmente ser acolhido pelo Judiciário.

Por fim, não se observou, no caso em exame, nenhuma ilegalidade ou abusividade no procedimento administrativo que pudesse ensejar a nulidade da decisão do Município.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, dá-se provimento ao recurso de apelação do Município para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido da autora, nos termos do art. 487, I, do CPC, invertidos os ônus de sucumbência.

DJALMA LOFRANO FILHO
Relator