



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000218716

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1020497-72.2023.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é apelante/apelado MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, é apelada/apelante DENISE RODRIGUES DOS SANTOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Em julgamento estendido, deram provimento ao recurso do Município e julgaram prejudicado o recurso adesivo da autora, contrário o 3º Juiz, que declara**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EDSON FERREIRA (Presidente), SOUZA MEIRELLES, SOUZA NERY E OSVALDO DE OLIVEIRA.

São Paulo, 7 de março de 2025.

J. M. RIBEIRO DE PAULA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1020497-72.2023.8.26.0564.

Comarca de São Bernardo do Campo - 1ª VFP. - Juiz Júlio César Medeiros Carneiro.

Apelantes e reciprocamente Apelados:

MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO x DENISE RODRIGUES
DOS SANTOS.

VOTO Nº 39.190.8

EMENTA: OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. TERMO DE PERMISSÃO DE USO. DESOCUPAÇÃO DO BOX. ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL E DISCRICIONÁRIO. CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E DE OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DE REVOGAÇÃO A QUALQUER TEMPO. OCUPAÇÃO PELA AUTORA, SEM USO ÚTIL DO IMÓVEL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA.

A questão em discussão consiste na validade do ato administrativo unilateral e discricionário de revogação do termo de permissão de uso, com base nos critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

I. Razões de Decidir

O ato administrativo de permissão de uso de bem público, unilateral e discricionário, pode ser revogado com base em critérios de conveniência e oportunidade, a qualquer tempo pela Administração Pública.

A ocupação sem uso comercial do imóvel justifica a revogação do termo de permissão de uso.

II. Dispositivo

Recurso do Município provido; prejudicado o recurso adesivo da autora.

Ação de obrigação de não fazer, precedida de Tutela Antecipada em Caráter Antecedente, proposta por Denise Rodrigues dos Santos contra o Município de São Bernardo do Campo, objetivando que o Município não promova a retomada do Box Comercial nº 23, e lhe transfira a posse definitiva.

A r. sentença, de relatório adotado,¹ acolheu o pedido, e condenou a autora no pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios.

Recorre o Município pela reforma da sentença, e a autora, de forma adesiva, pela inversão do ônus da sucumbência; recursos processados e respondidos.²

Fundamentação

Sustenta a autora que no ano de 2011 sua casa e comércio foram demolidos pelo Município, para realização de obras de interesse público; em 04/06/22, por meio do Termo de Autorização de Uso, recebeu a chave do Box Comercial nº 23, como compensação; em 04/06/22, foi notificada a iniciar suas atividades, de forma imediata; em 15/05/23, foi comunicada sobre a retomada do box, e solicitada a desocupação total; houve arrombamento do box com retirada de seus pertences; a obra está inacabada; o prazo para regularização foi exíguo; ficou impedida de iniciar as atividades por estar em tratamento de *câncer de mama*.

Alega o Município que a autora não cumpriu o Termo de Autorização de Uso, não ocupou a unidade comercial dentro de 15 dias contados da entrega das chaves, em 04/06/22; não há prova do pagamento da taxa condominial; o Centro Comercial está concluído, em condições de uso, com expedição de AVCB; notificou o procurador da autora, em 06/09/22, 07/12/22 e 20/12/22, sobre a necessidade de início imediato da atividade

¹ Sentença, fls. 170/174.

² Recurso de apelação, fls. 179/185; contrarrazões: fls. 191/197 e 208/214; recurso adesivo, fls. 198/202.

comercial; depois de praticamente um ano da entrega das chaves, o box ainda não estava em funcionamento.

A permissão de uso de bem público constitui ato administrativo unilateral, discricionário e precário, por meio do qual a Administração autoriza determinada pessoa a utilizar privativamente o bem público, atendendo interesses público e privado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra intitulada “Direito Administrativo”,³ ensina que:

Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público.

O Termo de Autorização de Uso, dispõe: (i) a ocupação da unidade comercial deve ocorrer no prazo de 15 dias da entrega das chaves, com pagamento de todas as despesas, por conta da pessoa autorizada (cláusula segunda, **fl. 14**); (ii) descumpridas as condições do Termo, a SEHAB fica autorizada a revogar e determinar a desocupação compulsória do Box (cláusulas quarta e quinta, **fl. 15**).

A autora recebeu a chave do box comercial nº 23 em 04/06/22 (**fl. 17**); em 06/09/22, foi notificada, por seu procurador, a iniciar imediata atividade comercial (**fl. 119**), notificação repetida em 07/12/22 e 20/12/22 (**fls. 120/121**). Em tais ocasiões, o procurador da autora informou que ela estava internada em tratamento de *câncer de mama*.

³ 20ª edição, Editora Atlas S/A – 2007.

Em visita de monitoramento realizada em setembro e outubro de 2022 e março de 2023, constatou-se que o box 23 estava fechado **(fls. 117/122)**, e que a autora estava com dificuldade de iniciar suas atividades comerciais.

A autora não comprovou o pagamento da taxa condominial, e as fotografias demonstram apenas a posse do box, sem qualquer utilização comercial **(fls. 110, 118, 124)**.

Mesmo depois de *deferido o pedido de tutela para fins de determinar a devolução dos bens apreendidos e possibilitar a abertura do Box 23 da autora*,⁴ não há prova do início das atividades comerciais; embora a autora informe que deu início, a fotografia **(fl. 159)** demonstra apenas a posse do Box.

Não se desconhece o fato de que a autora passou por tratamento contra o *câncer de mama*, mas não há informações se ainda está em tratamento, nem prova do início das atividades.

Justamente por ser o ato discricionário, praticado a critério de conveniência e oportunidade da Administração, de modo a preservar o interesse público, não subsiste essa justa expectativa de ocupação, sem utilização do espaço público; sendo descumpridos os termos acordados, pode a administração determinar a desocupação, sem necessidade de motivação, devido a sua precariedade, passível de revogação a qualquer tempo.

⁴ Fl. 49/50.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, dou provimento ao recurso do Município, para julgar a ação improcedente, prejudicado o recurso adesivo, mantidos os ônus da sucumbência fixados na sentença, ressalvada a gratuidade processual concedida à autora. É como voto.

Dispositivo

RECURSO DE APELAÇÃO DO MUNICÍPIO PROVIDO;
PREJUDICADO O RECURSO ADESIVO DA AUTORA.

Desembargador **RIBEIRO DE PAULA**, RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação: 1020497-72.2023.0564
Apelante: Município de São Bernardo do Campo
Apelada: Denise Rodrigues dos Santos
Comarca: São Bernardo do Campo
Voto nº 25317

DECLARAÇÃO DE VOTO DISSONANTE

Permito-me divergir do voto majoritariamente subscrito pela doutíssima maioria.

Antes de mais, afigura-se necessário desmistificar que toda **autorização** ou **licença**, termos sinônimos, constitui **ato administrativo unilateral, discricionário e precário**, podendo ser revogada a qualquer tempo.

Posicionamento que há muito se acha superado entre os administrativistas de escol.

Alguns destes atos, conquanto excepcionais, comportam tais características, outros peremptoriamente não.

Se plasmadas tenham sido relações de natureza contratual ou mesmo que substancialmente se protraíam no tempo ao ponto de gerarem direitos ou expectativa de direitos em favor de particulares, o único meio capaz de desfazer a licença formal é a instauração de **procedimento administrativo** no qual todas as garantias defensivas se façam respeitar, somente com isso podendo referendar-se o cancelamento de uma licença para uso de bem público.

A Administração Pública, cujo primado de ação invariavelmente situa-se no orbe da **legalidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade**, nunca se acha legitimada a exercer suas prerrogativas institucionais fazendo uso da força bruta para impor o **interesse público** nas relações com privados, havendo que ser instaurado o respectivo **procedimento administrativo**, ao cabo do qual haver-se-á de assinar um **ato administrativo** conclusivo.

Esta regra é universal, cuja desobediência se amolda à **teoria do abuso de poder**:

“Quanto mais fortemente a Administração possa (ou deva) afetar a liberdade ou propriedade dos cidadãos, tanto mais o procedimento deve ser organizado mediante garantias de Estado de Direito”⁵

Em realidade, a Administração nunca invalida ou desfaz qualquer ato seu dando de costas para o cidadão,

⁵ **KARL AUGUST BETTERMANN**, *Das Verwaltungsverfahren, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslerer, Walter de Gruyter, Berlin, 1959, p. 173.*

afigurando-se quase supérfluo rememorar o conceito básico de que o emprego das **vias de fato** para satisfazer uma pretensão em nada se equipara à prática de ato administrativo.

Fossem quais fossem os motivos pelos quais movida a Municipalidade de São Bernardo do Campo, inclusive e principalmente suposto descumprimento de cláusulas contratuais por parte da vítima, simples notificação extrajudicial não legitima a retomada coativa da posse de bem público, muito menos autoriza o arrombamento, apreensão e depósito de pertences, atitudes que, sob qualquer pretexto implica em ilícito penal, exigindo-se a responsabilização do agente público que determinou ou executou o ato abusivo.

Perturbador da ordem pública, regresso ao estágio da barbárie e profundamente lesivo ao direito de personalidade, veja-se o que **KARL BETTERMANN** escreveu sobre a justiça privada:

*“Num ordenamento jurídico, se irrompe contenda entre dois indivíduos acerca da atribuição de um bem da vida, não se admite que os litigantes provejam com suas próprias forças a dirimi-la. Tal acontecia nas origens. Com o tempo, entretanto, até nos povos primitivos o poder público, a que impende assegurar a paz social e eliminar os conflitos que a perturbam, intervém, já simplesmente para regular-lhes as formas exteriores, já para verificar se os bens, a que o promotor do conflito aspira, de fato lhe pertencem.”*⁶⁷

⁶ **GIUSEPPE CHIOVENDA**, *Instituições de Direito Processual Civil*, Bookseller, Campinas: 4ª edição, 2009, p. 77.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dar causa ao conflito de interesses logicamente não é o mesmo que dar causa ao processo.

Causalidade com vistas ao arbitramento do ônus da sucumbência, fora de dúvidas, imputa-se à Municipalidade de São Bernardo do Campo que se houve como vencida na demanda de obrigação de fazer.

Postas tais premissas, por meu voto, **negava provimento ao recurso de apelação**, com inversão do ônus da sucumbência. Honorários de advogado arbitrados por equidade em **R\$ 5.000,00**, custas e despesas do processo.

SOUZA MEIRELLES

Desembargador - Segundo Juiz



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	6	Acórdãos Eletrônicos	JOSE MANOEL RIBEIRO DE PAULA	29C7C2FC
7	10	Declarações de Voto	JOSE ROBERTO DE SOUZA MEIRELLES	2A839E27

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1020497-72.2023.8.26.0564 e o código de confirmação da tabela acima.