



**À Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal  
Suéllen Silva Rosim**

Trata-se do processo administrativo nº 17.174/1985 com seus apensos, também conhecido como o famigerado **caso Baumet**.

É caso complexo (como se vê pela avançada idade do processo e pelo expressivo número de páginas) que envolve, em síntese, área do Distrito Industrial I concedida, violações ao respectivo termo, transferências irregulares da área e iniciativas por parte do Município em retomar o imóvel.

Como o processo é velho e o caso é imbricado, também compõe o gradiente deste imbróglio uma série de questões de direito intertemporal e um mosaico de fatos jurídicos que se sobrepuseram, formando um quadro de difícil solução que se arrasta há décadas.

Fatos jurídicos não resolvidos e de delimitação no mínimo confusa foram sendo soterrados por fatos jurídicos posteriores, e estes por outros, e assim por diante até que se consolidou um substrato misterioso e complexo, de tal modo que estudar o presente processo é equivalente a fazer uma estratigrafia jurídica.

Antes, porém, de apresentar uma síntese fática do caso e de discorrer sobre a decisão jurídica que é necessário tomar quanto a ele, convém tecer algumas linhas acerca da natureza desta manifestação que ora submeto a Vossa Excelência.

**I - DA NATUREZA DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO**



Trata-se de manifestação exarada com fulcro no art. 28 da Lei Municipal 5.804/2009 - Lei do Processo Administrativo.

Após exame do imbricado caso por diversos procuradores em diversas oportunidades, opinou-se, ao fim e ao cabo, pela propositura de demanda para resolver o impasse judicialmente; assim é que este Procurador foi designado para realização de tal medida.

Entrementes, como bem se sabe, o Prefeito é a autoridade legalmente estabelecida para representar o Município, de modo que os advogados do ente político devem dele colher consentimento quando hão de praticar atos jurídicos em que a urbe figure como parte em relações jurídicas de qualquer natureza.

Nesse sentido, o art. 25 da Lei Estadual 9.842/1967:

*Artigo 25 - Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições:*

*I - representar o Município em juízo e fora dêle;*

Assim, é mister colher, para a propositura da ação conforme sugerida, a autorização da Senhora Prefeita, como soemos fazer trivialmente em quaisquer casos de judicialização.

Outrossim, cumpre lembrar os arts. 31 do Estatuto da OAB e 4º do Código de Ética da OAB:

*Art. 31, E-OAB — O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia.*

*§ 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância.*

*§ 2º Nenhum receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade, nem de incorrer em impopularidade, deve deter o advogado no exercício da profissão.*

*Art. 4º, CE-OAB — O advogado vinculado ao cliente ou constituinte, mediante relação empregatícia ou por contrato de prestação permanente de serviços, integrante de departamento jurídico, ou órgão de assessoria jurídica, público ou privado, deve zelar pela sua liberdade e independência.*

Por fim, deve-se salientar que, analogamente ao corolário do *kompetenz-kompetenz*, que vem orientando a definição das atribuições de juízes, promotores, procuradores e autoridades em geral ao redor do mundo há décadas, conjugado ainda com a regra da



autonomia técnico-funcional supra exposta, **cabe ao procurador designado deliberar sobre sua própria atribuição**, em posição opinativa final.

Isto é, no que toca à intersecção do trabalho entre Procuradores e órgãos da Procuradoria, o Procurador consultivo não opina pelo ajuizamento, mas sim pelo encaminhamento dos autos ao Procurador contencioso que —este sim— deverá analisar acerca do ajuizamento ou não.

A regra do *kompetenz-kompetenz* é assim porque, do contrário, haveria indisfarçável submissão da autoridade destinatária à autoridade remetente sem previsão legal, o que afrontaria não apenas a independência técnico-funcional como também a própria lógica de divisão de atribuições.

O postulado é de mais fácil observação, nesta Procuradoria, quando se contempla a inter-relação Consultivo-Contencioso: é comum, na primeira, que os advogados públicos identifiquem a possibilidade de ajuizamento de ação no caso concreto, hipótese em que remetem aos autos à segunda; nesta, o Procurador designado é quem tem autonomia para dar a palavra opinativa final acerca da propositura ou não da demanda, remetendo os autos ao Prefeito para que este, enfim, decida.

Já nesta PPI, como tanto *solicitors* quanto *barristers* atuam na mesma casa, pode-se ficar mais difusa a visualização da aplicação da regra da competência sobre a competência, **mas ela existe**.

Destarte, por um lado, entendo que, no presente processo, **não é o caso** que este Procurador se manifeste de novo em parecer, examinando, opinando e elaborando análise jurídica geral (essa etapa já foi concluída —com esmero, diga-se de passagem— pelos advogados pareceristas). Não obstante, por outro lado, entendo que é o caso e, mais até do que isso, é atribuição **pessoal e inviolável** deste Procurador opinar quanto ao ajuizamento ou não da ação.

Nesses casos, dois são os desfechos possíveis: (1) o Procurador *barrister* opina favoravelmente ao ajuizamento e remete o processo à Chefia do Executivo para decisão; se este decidir pelo ajuizamento, faz retornar os autos ao Procurador para protocolo e acompanhamento perante a Justiça; se decide contra o ajuizamento, o processo segue sem judicialização e se impulsiona conforme o caso; (2) a autoridade contenciosa alvitra desfavoravelmente ao ajuizamento





e remete ao Prefeito para decisão; se este acompanhar o entendimento, o processo segue sem judicialização e se impulsiona conforme o caso; se decide, em desacordo com o advogado público, pelo ajuizamento, o processo retorna e é designado OUTRO PROCURADOR para propositura da demanda, a fim de se tutelar o direito inalienável à independência técnico-funcional do que não enxergou viabilidade jurídica para ingressar com ação.

Assim, partindo das análises já realizadas e sem adentrar ao mérito em si, **passo a me manifestar APENAS quanto à conveniência e oportunidade do ajuizamento de ação** no presente caso.

## **II - DA SÍNTESE FÁTICA DO CASO BAUMET E DAS QUESTÕES JURÍDICAS**

### **a) Resumo discursivo do caso**

Preliminarmente, fazemos uma exposição discursiva do caso, antes de destrinchá-lo.

A discussão travada neste processo é atinente à destinação de imóvel público anteriormente doado pelo Município de Bauru à empresa Baumet Comércio de Distribuição de Metais Ltda.

O referido imóvel foi objeto de ação judicial (processo n. 0011325-17.2004.8.26.0071), na qual o Município pleiteou a revogação da doação com encargos, bem como a aplicação da multa prevista no art. 2º da Lei Municipal n. 4.042/96.

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido, revogando a doação, mas indeferindo a aplicação da multa, sob o fundamento de que não houve transmissão da propriedade à empresa terceira (Shot Confecções Ltda.), mas tão somente posse, sendo inaplicável, portanto, a penalidade.

Após a sentença, a empresa Shot, por meio do Sr. Beni Hadba Neto, passou a requerer, administrativamente, a regularização da situação do imóvel com base em dispositivos da legislação municipal.

Contudo, os atos praticados em nome da empresa Perlina Metais Perfurados Ltda., sucessora da Baumet, foram realizados por meio de procuração que, segundo alguns dos



opinativos proferidos, não conferia poderes especiais para transigir, em afronta aos arts. 661 e 662 do Código Civil.

Ainda, pareceres defendem que o acordo administrativo firmado para parcelamento da suposta multa é nulo, pois careceria de permissão legal e judicial, violando decisão transitada em julgado e com autorização dada por agente desprovido de competência legal para firmar transações em nome do Município, em violação à Lei Municipal nº 6.048/2011.

Ademais, a iniciativa de extinção da ação judicial em virtude de tal acordo não foi homologada, dada a ausência de termo formal apresentado em juízo.

No que se refere à titularidade do imóvel, verifica-se que a empresa Shot, atualmente baixada e com falência decretada em 2008, não teria legitimidade para a cessão ou regularização da propriedade.

O Sr. Beni Hadba Neto, por sua vez, retirou-se do quadro societário da empresa em 1999 e, embora tenha realizado pagamentos relativos a parcelamento da multa em nome da Perlma, não teria direito subjetivo à propriedade do bem, tampouco legitimidade legal, já que a legislação municipal vigente (Lei n. 7.578/2022) restringe a cessão de áreas nos distritos industriais a pessoas jurídicas.

Também foi apurado que, posteriormente, o imóvel foi objeto de contrato de locação firmado entre o Sr. Beni e a Sra. Alcione Hadba com a empresa Graphpress Mult Soluções Gráficas EIRELI, sem anuência ou autorização do Município, tampouco do CADEM, o que revelaria posse clandestina e de má-fé, em afronta ao disposto nos arts. 1.200 a 1.202 do Código Civil.

Ressalte-se que a Sra. Alcione jamais integrou o quadro societário da empresa Shot, e que o imóvel em questão permanece de titularidade do Município, conforme atestado de valor venal constante nos autos.

No tocante à prescrição, foi consignado em juízo que, por força do art. 177 do Código Civil de 1916 c/c o art. 2.028 do Código Civil de 2002, aplica-se o prazo de 20 anos para a pretensão executória, o qual não se exauriu.

Ademais, destaca-se que, tratando-se de ação reivindicatória fundada no direito de propriedade, esta é imprescritível, conforme jurisprudência consolidada.



Diante do exposto, as análises jurídicas finais constantes dos autos concluem que: (i) a doação foi judicialmente revogada e o imóvel pertence ao Município; (ii) a multa pretendida não é exigível; (iii) o acordo administrativo é nulo e inválido; (iv) o Sr. Beni não possui legitimidade para pleitear a cessão do imóvel; (v) a ação reivindicatória é o instrumento adequado para reaver a posse; e (vi) a locação realizada com a empresa Graphpress configura-se como irregular e de má-fé.

**b) Segmentação dos elementos do caso —linha do tempo, pessoas envolvidas, modelo racional de litigação e questões jurídicas discutidas**

Talvez a melhor forma de começar a desembaraçar o caso é apresentando uma linha do tempo com os principais fatos a ele atinentes.

Assim, tem-se o seguinte:

- **1985**
  - Lei Municipal nº 2.633/85 é publicada, autorizando o Poder Executivo a doar à BAUMET - COMÉRCIO DISTRIBUIÇÃO DE METAIS LTDA., uma área de terreno no Distrito Industrial.
- **1988**
  - Lei Municipal nº 2.813/88 é publicada, autorizando o Município a alienar uma outra área de terreno no Distrito Industrial à BAUMET.
- **1993**
  - 03/09/1993: Data do descumprimento dos encargos pela empresa BAUMET (paralisação das atividades e cessão irregular da posse à SHOT CONFECÇÕES LTDA).
- **1996**
  - Lei Municipal nº 4.042/96 é publicada, alterando redação do art. 5º da Lei n. 2.813/88, dispondo sobre multas em caso de cessão irregular do imóvel.
- **1999**
  - 25/01/1999: Sr. BENI HADBA NETO se retira do quadro societário da empresa SHOT.





- **2004**

- 21/06/2004: Município de Bauru ajuíza a ação de revogação da doação nº 0011325-17.2004.8.26.0071.
- Lei Municipal n. 5.198/2004 é publicada com novas normas sobre distritos industriais, com o art. 16, permitindo transmissões em certas condições.

- **2008**

- 28/10/2008: Decretada a falência da empresa SHOT.

- **2012**

- É emitido o parecer jurídico concluindo favoravelmente à proposta de parcelamento da multa em nome da empresa PERLIMA METAIS PERFURADOS LTDA (suposta sucessora —ou ao menos coligada— à BAUMET), com atuação do interessado BENI como mandatário.
- Multa é inscrita em dívida ativa e parcelada (Parcelamento nº 13.426/2013), com o início dos pagamentos pelo interessado BENI.

- **2022**

- Processo administrativo nº 151.041/2022 é instaurado com pedido de transferência formal da propriedade do imóvel por BENI, alegando pagamentos e uso do imóvel.

- **2024**

- 25/03/2024: após inúmeras discussões jurídicas e movimentações nos processos, é proferida manifestação (que consideramos o marco consultivo final) pelo então Procurador Geral, concluindo:
  - Revogação válida da doação;
  - Invalidade do acordo administrativo;
  - Ilegitimidade de BENI para pleitear cessão do imóvel;
  - Possibilidade de manejo de ação para retomada da área.

Com a linha do tempo colocando de maneira bem estruturada os principais fatos para compreensão do caso, convém, ainda, fazer mais algumas observações.



Há quatro pessoas essenciais, três jurídicas e uma física, que figuram na narrativa e que devemos individualizar para fins de sua adequada compreensão (aqui elencadas pela ordem cronológica em que aparecem no imbróglio):

- **BAUMET:** a empresa originalmente beneficiária da área do Distrito I;
- **SHOT:** a empresa para quem a BAUMET cedeu a área irregularmente;
- **PERLIMA:** a empresa que seria a sucessora, ou que ao menos integraria o grupo econômico da BAUMET, e que conferiu procuração para o interessado BENI formular o acordo administrativo por meio do qual pagou os valores para ter a área;
- **BENI:** o ex-sócio da SHOT, que firmou acordo com o Município em nome da PERLIMA por meio de contestada procuração, e que agora pleiteia a transferência da área para si.

Pois bem. Parece-nos claro que a questão a ser resolvida no presente caso (e para isso é que os autos vieram com indicação de ajuizamento), é a seguinte: **o Município deve ajuizar ação para retomada (posse e propriedade plenas) da área?**

### Questão a ser resolvida

O Município deve ajuizar ação para retomada (posse e propriedade plenas) da área?

Decerto, a questão, tal como supra-exposta, já parte de duas premissas (que não serão revisitadas):

- a de que o senhor BENI atualmente detém a área, no sentido de ter de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade sobre o imóvel a ser retomado;
- a de que o direito é (segundo, principalmente, os últimos pareceres) no sentido de que tal posse é ilegítima, havendo o direito do Município à retomada.





Malgrado a análise com relação a essa segunda premissa já tenha sido (bem) feita por Procuradores que se debruçaram sobre estes autos, não é possível ponderar quanto à viabilidade de ajuizamento de ação sem revisitar, ao menos com um viés eminentemente consequencialista, os pontos de debate jurídico travados nos autos.

Baseando-se em um dos mais respeitados modelos de litigação racional estudados pela análise econômica do direito (AED), a saber, aquele veiculado no clássico *paper* de John P. Gould (*The Economics of Legal Conflicts*, publicado em 1973), há quatro fatores essenciais que devem ser ponderados quanto à decisão de se ajuizar ou não uma demanda:

**1. Probabilidade de êxito jurídico**

- a. Avaliar jurisprudência, legislação e provas disponíveis.
- b. Considerar precedentes, súmulas vinculantes e perfil do tribunal.
- c. Considerar experiências anteriores dentro do próprio escritório/procuradoria, bem como do cliente com relação a casos análogos.

**2. Custos diretos e indiretos**

- a. Custas processuais, honorários advocatícios, perícias e deslocamentos.
- b. Custos de oportunidade (tempo e recursos que poderiam ser alocados em outra causa ou atividade).
- c. Possibilidade de condenação em honorários de sucumbência e custas ao final.
- d. Exposição a ação de “contra-ataque”, reconvenção ou ação rescisória.

**3. Valor esperado do resultado**

- a. Estimar o montante líquido provável (valor da condenação × probabilidade de êxito – custos).
- b. Considerar juros, correção monetária e tempo médio de tramitação.

**4. Impactos intangíveis (extra econômicos)**

- a. Reputação do cliente, relações comerciais, efeitos regulatórios ou políticos.
- b. Risco de precedente desfavorável que possa afetar casos futuros.

Assim, um exame detido de AED para opinar quanto ao



ajuizamento de uma ação não pode ignorar os aspectos de direito material envolvidos no caso, já que se deve fazer um prognóstico jurídico considerando, principalmente, o critério de valoração jurídica da eficácia.

### Modelo de litigação racional

#### 1. Probabilidade de êxito jurídico

#### ↳ 2. Custos diretos e indiretos

#### ↳ 3. Valor esperado do resultado

#### ↳ 4. Impactos intangíveis (extra econômicos)

Façamos, então, um elenco dos tópicos jurídicos controvertidos neste processo. Os diversos pareceres e análises postos dão conta, segundo penso, de elucidar as seguintes discussões jurídicas:

1. A legislação invocada para justificar a cessão da área (ainda que com sanções —i.e., principalmente, a multa prevista na Lei Municipal 2.813/88) realmente pode ser aplicada à espécie, considerando, principalmente, o direito intertemporal?
2. A pretensão do Município (seja material, seja executória quanto ao acórdão exitoso) para reaver a área já prescreveu?
3. O acordo administrativo firmado que conferiu a BENI o direito à área é válido?
4. O procurador municipal que encaminhou o acordo tinha “competência” para isso?
5. BENI tem legitimidade pessoal para requerer a cessão do imóvel?
6. Os atos praticados por BENI em nome da empresa Perlina são válidos, ou houve simulação na tentativa de regularização do imbróglio?



7. O pagamento parcelado da multa gera direito à transferência da propriedade?
8. Qual é a qualificação da posse que BENI tem sobre a área hoje (justa/injusta, de boa-fé/má-fé, se tem ou não justo título, etc.)?

Individualizadas as oito parcelas de debate que envolvem o litígio administrativo ora posto, bem como a questão jurídica fundamental a ser resolvida (i.e., se o Município deve ou não ajuizar ação para retomar a área), cumpre, agora, seguindo o já apontado modelo de AED para litigação racional, fazer um estudo sobre a conveniência e oportunidade (mérito) da referida judicialização. Assim, por método, atacaremos cada uma das oito questões destacadas com o viés do realismo jurídico, buscando visitar os quatro pontos do modelo de litigação, oferecendo, ao final, uma opinião conclusiva conjugando todas as peças que compõem o mosaico do caso.

### **III - DA ANÁLISE DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE (MÉRITO) DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO**

Preliminarmente, convém observar o teor dos seguintes dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro —LINDB:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime*





*e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)*

*§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)*

*Parágrafo único. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído)*



*pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 25. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

*Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*



§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 29. *Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.* (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Vigência) (Regulamento)

§ 1º *A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.* (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Vigência)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Vigência)

Art. 30. *As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.* (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. *Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.* (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A disciplina introduzida pelos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro representa uma inflexão relevante na forma como a Administração Pública, o controle e o próprio Judiciário devem estruturar a tomada de decisões.

A exigência de análise consequencialista prevista nesses dispositivos não relativiza ou esvazia o conteúdo das normas jurídicas, mas impõe uma interpretação e aplicação que sejam sensíveis ao contexto fático, aos obstáculos concretos enfrentados pelo gestor e, sobretudo, aos efeitos práticos das decisões sobre o interesse público.

Trata-se de vincular a decisão administrativa a uma motivação qualificada, que explicita as razões de necessidade e adequação, compare alternativas possíveis e antecipe as consequências jurídicas, administrativas e socioeconômicas de sua adoção, conforme os arts. 20, parágrafo único, e 21, caput, e parágrafo único.





A Administração não se desobriga de cumprir a lei; ao contrário, deve interpretar a moldura normativa à luz das finalidades constitucionais e legais, escolhendo, dentre as soluções juridicamente possíveis, aquela que **maximize o atendimento ao interesse público e minimize prejuízos anormais ou excessivos a terceiros legitimamente afetados**.

Esse enfoque exige que o intérprete, ao decidir sobre a validade de atos ou contratos, leve em conta não apenas a letra fria da norma, mas também as orientações gerais vigentes à época dos fatos, os antecedentes administrativos e a prática reiterada, como exige o art. 24, evitando a invalidação retroativa de situações constituídas sob orientação oficial.

O art. 22, por sua vez, reforça que devem ser considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas e as circunstâncias práticas que tenham condicionado sua atuação, sem prejuízo dos direitos dos administrados, prevenindo decisões que, por apego a um legalismo extremo e descontextualizado, imponham sanções ou invalidações desproporcionais.

Ao lado disso, o art. 23 prevê que mudanças interpretativas relevantes devem vir acompanhadas de regimes de transição, evitando-se a criação abrupta de deveres ou condicionamentos de impossível ou onerosa adaptação. O objetivo não é flexibilizar a lei ao sabor das conveniências, mas reconhecer que a própria normatividade se realiza de modo mais eficiente e legítimo quando aplicada com sensibilidade às consequências e ao contexto.

A LINDB também oferece instrumentos concretos para resolver conflitos e incertezas jurídicas por meio de ajustes proporcionais e equânimes, como o compromisso previsto no art. 26, que permite eliminar irregularidades ou situações contenciosas com soluções eficientes e compatíveis com os interesses gerais.

Esse tipo de instrumento evidencia que a ponderação consequencialista não significa complacência com ilegalidades, mas busca regularizar situações de forma responsável, preservando a confiança legítima e evitando que a atuação administrativa gere mais custos sociais do que benefícios.

Ao mesmo tempo, o art. 27 autoriza impor compensações por prejuízos ou benefícios indevidos decorrentes do processo ou da conduta dos envolvidos, garantindo que a correção de



rumos também observe a proporcionalidade e a equidade. E o art. 28, ao condicionar a responsabilidade pessoal do agente a dolo ou erro grosseiro, preserva o espaço discricionário legítimo e evita o paralisamento decisório por medo de responsabilizações excessivamente formalistas.

Dessa forma, a aplicação consequencialista prevista nos arts. 20 a 30 da LINDB não é uma licença para desconsiderar a lei, mas sim um reforço à sua correta aplicação, contextualizada e responsável.

Ela demanda decisões motivadas, informadas por uma avaliação clara dos impactos práticos e jurídicos, e comprometidas com a finalidade pública, de modo a afastar tanto o voluntarismo quanto o formalismo paralisante.

Em última análise, esse paradigma aumenta a segurança jurídica, fortalece a legitimidade da atuação estatal e induz comportamentos mais cooperativos entre Administração, jurisdicionados e órgãos de controle, pois sinaliza que as decisões não se basearão em abstrações desvinculadas da realidade, mas na busca de soluções jurídicas que equilibrem legalidade, proporcionalidade e eficiência.

Feita esta admoestação preliminar, passo à análise de cada uma das questões jurídicas já discriminadas, com a finalidade de perscrutar sobre a conveniência e oportunidade do desfecho sugerido.

### **Questão #1**

A legislação invocada para justificar a cessão da área (ainda que com sanções —i.e., principalmente, a multa prevista na Lei Municipal 2.813/88) realmente pode ser aplicada à espécie, considerando, principalmente, o direito intertemporal?

Esta primeira questão abre de maneira determinante o debate, e apresentar a respectiva resposta exige, de início, separar com rigor o fato gerador que a legislação municipal elegeu para a incidência da sanção — “alienar o imóvel a terceiros” — daquilo que efetivamente ocorreu no caso concreto.



A sentença proferida na ação n. 0011325-17.2004.8.26.0071, confirmada em grau recursal e transitada em julgado, foi explícita ao afirmar que não houve transmissão de propriedade à Shot Confecções Ltda., por ausência de “inscrição no fólio real”, tendo havido apenas transferência de posse; por isso mesmo, indeferiu o pedido de condenação à multa fundada no art. 2º da Lei 4.042/96 (que alterou o art. 5º da Lei 2.813/88).

Em outras palavras, o próprio pressuposto normativo de fato (“alienação” em sentido jurídico-real) não se verificou, do que resultou a não incidência da penalidade pecuniária e a impossibilidade de instrumentalizar, a partir dela, uma “regularização” dominial por via administrativa.

Esse ponto está coberto por coisa julgada material, de sorte que a tentativa de reativar, por via administrativa, o mesmo fundamento sancionatório colide frontalmente com o decidido (indeferimento da multa) e com a *ratio decidendi* que exigiu a transferência de domínio com registro para caracterizar alienação.

À luz do direito intertemporal, vigora o princípio *tempus regit actum*: o negócio de doação com encargos se submete às regras vigentes ao tempo de sua celebração e execução; eventuais sanções por alienação onerosa do bem público doado com encargo — sanções de natureza material e com nítido conteúdo aflitivo — não podem retroagir para alcançar fatos pretéritos de modo mais gravoso.

Se a cessão de fato (mera posse) ocorreu em 1993, a posterior alteração legislativa de 1996 não poderia, de forma retroativa e agravante, converter uma conduta que não perfaz “alienação de propriedade” (por faltar registro translativo) em evento gerador de multa.

Ainda que se entendesse que, a partir de 1996, o texto legal passou a disciplinar com mais precisão os prazos e a reprimenda, o acionador normativo continua sendo “alienar o imóvel”, expressão que, no sistema brasileiro, remete à transferência dominial com registro.

É justamente nessa chave que as decisões judiciais da causa afastaram a multa e reconheceram a inexistência do fato típico sancionador.

Em reforço, o parecer administrativo final não apenas reconhece a improcedência da multa no processo judicial como





também assinala que o subsequente “acordo” administrativo invocado para dar lastro a uma cessão/regularização foi ineficaz por duas ordens de razão: faltou homologação judicial — requisito indispensável para que produza efeitos processuais extintivos da demanda — e faltou competência/legitimação da autoridade que o encaminhou, pois, à época, os procuradores municipais não detinham autorização legal para transacionar fora do âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública sem autorização superior.

Logo, ainda que se cogitasse da aplicabilidade material da lei de multa, o caminho procedimental empregado era inválido.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, a escolha entre proteger o bem público por “regra de propriedade” (property rule) — exigindo-se a reposição do status quo com reintegração e a invalidação de ocupações clandestinas — ou substituí-la por “regra de responsabilidade” (liability rule) — permitir a permanência do ocupante mediante pagamento de uma multa/indenização calculada em lei — deve ser avaliada em termos de custos de transação, riscos de comportamento oportunista e incentivos dinâmicos.

A lei municipal que prevê multa regressiva conforme o tempo de ocupação pretende, em tese, internalizar externalidades e dar uma via de saída menos custosa do que a litigância plena; porém, aplicada a um cenário em que não houve transferência dominial e em que a ocupação subsequente se deu à margem de autorização e do regime próprio dos distritos industriais, a conversão da infração em “preço” (pagou a multa, fica) produz risco de “compra a posteriori” do patrimônio público por particulares com baixa probabilidade de detecção inicial, elevando os custos de monitoramento e induzindo moral hazard (ocupações clandestinas seguidas de barganha para regularização).

Nessa moldura, a opção pela regra de propriedade — execução da decisão judicial que revogou a doação, com retomada da posse — é a que minimiza custos de erro e reduz incentivos perversos, preservando a escassez do ativo público e a concorrência futura por meio de licitação, se o Município pretender nova destinação econômica.

A calibragem *ex ante* das sanções tem, aqui, relevância: permitir, contra coisa julgada e sem fato gerador típico, que a multa “regularize” a situação desloca o sistema para um equilíbrio de baixa conformidade, com aumento de litígios estratégicos e de assimetrias informacionais na gestão do portfólio imobiliário público.



O argumento intertemporal ganha espessura institucional quando se nota que, após a revogação judicial da doação, qualquer nova destinação deve observar o regime vigente ao tempo da nova outorga; no caso, a legislação atual dos distritos industriais limita a instalação a pessoas jurídicas, o que excluiria, de partida, pretensões individual-pessoais de “transferência” solicitadas pelo interessado.

Do ponto de vista estritamente jurídico-positivado, portanto, a legislação invocada para justificar a cessão “com multa” não pode ser aplicada a esta espécie por três razões cumulativas: primeiro, porque a condição legal de incidência (alienação do imóvel em sentido estrito) não se consumou, conforme reconhecido judicialmente; segundo, porque a coisa julgada que indeferiu a multa vincula a Administração e impede reformatio administrativa que, no fundo, reabra a mesma discussão sob outro rótulo; terceiro, porque o arranjo procedimental tentado (acordo administrativo não homologado e encaminhado por autoridade incompetente) é nulo e não pode produzir o efeito de “convalidar” uma transferência que a ordem jurídica exige seja feita por lei autorizativa e, via de regra, por procedimento competitivo quando se trate de destinação de bem público.

Concluo, assim, que a legislação sancionatória invocada (Lei 2.813/88, com a redação da Lei 4.042/96) não é aplicável a este caso para legitimar cessão da área, tanto por razões intertemporais quanto — e sobretudo — por ausência do evento típico e por óbice da coisa julgada.

Quanto a essa primeira questão, portanto, a probabilidade de êxito é alta e a plausibilidade jurídica da conclusão me parece bem “compartilhável” com o sistema jurisdicional.

## Questão #2

A pretensão do Município (seja material, seja executória quanto ao acórdão exitoso) para reaver a área já prescreveu?

A análise sobre eventual prescrição da pretensão do Município de Bauru para reaver a área exige considerar duas frentes: a prescrição material do direito de propriedade e a prescrição executória





da sentença transitada em julgado no processo n. 0011325-17.2004.8.26.0071.

No plano material, o direito de propriedade, em regra, não se sujeita a prazo prescricional para o seu exercício defensivo, desde que não tenha havido usucapião. A jurisprudência do STJ e do TJSP reconhece que a ação reivindicatória é imprescritível enquanto não consumada a usucapião, o que exige posse prolongada, ininterrupta e com os requisitos legais. Como se trata de bem público, aplica-se o art. 183, §3º, e o art. 191, parágrafo único, da Constituição Federal, que vedam a usucapião de bens públicos. Assim, independentemente do lapso temporal, não se extingue o direito do Município de buscar a reintegração da posse, e, sob a ótica de direito material, não há prescrição extintiva possível.

Quanto à execução da sentença de revogação da doação, a discussão desloca-se para o prazo prescricional da pretensão executória.

O art. 177 do Código Civil de 1916 fixava em vinte anos a prescrição das ações pessoais e reais, regra aplicável ao caso porque o descumprimento do encargo se deu em 1993. Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, o prazo geral caiu para dez anos (art. 205), mas o art. 2.028 do CC/2002 preservou os prazos maiores quando, na data de sua vigência (10/01/2003), já tivesse transcorrido mais da metade do prazo antigo. Aqui, entre o descumprimento (1993) e a entrada em vigor do novo Código, tinham passado mais de 10 anos, de modo que se manteve o prazo vintenário. A ação foi ajuizada em 2004, interrompendo a prescrição e gerando novo prazo a partir do trânsito em julgado. Aplica-se ainda a Súmula 150 do STF ("Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação"), de modo que a execução da sentença também teria prazo vintenário contado do trânsito. Sem a data exata do trânsito, mas tomando como referência o período provável (meados da década de 2010), o prazo de 20 anos ainda não se exauriu. Assim, mesmo pela via da execução, a pretensão não estaria prescrita.

Sob o prisma da Análise Econômica do Direito, esse resultado reforça um trade-off. Uma interpretação que reconheça a imprescritibilidade, ou pelo menos um prazo ainda em curso, preserva o valor econômico do ativo público e mantém a coerência intertemporal do sistema, evitando que ocupações irregulares se tornem irreversíveis por decurso de prazo.





No entanto, prolongar indefinidamente a possibilidade de litígio também impõe custos de incerteza e de oportunidade — por exemplo, investimentos privados podem ser desestimulados em áreas cuja titularidade é disputada, e o Município pode arcar com custos de vigilância e *enforcement* por décadas. Se, por outro lado, se admitisse prescrição mais curta, haveria redução da litigiosidade tardia e estímulo a acordos, mas também se criaria um risco moral, incentivando ocupações irregulares com expectativa de consolidação por inércia estatal.

No cenário específico, a probabilidade de êxito jurídico do Município, caso judicialize ou execute a sentença, é alta, dado o impedimento constitucional à usucapião de bens públicos e a manutenção do prazo vintenário ainda não consumado.



### Questão #3

O acordo administrativo firmado que conferiu a BENI o direito à área é válido?

Esta é a primeira questão em que critérios isolados de valoração, seja quanto à validade, seja quanto à justiça, a meu ver, entram em choque com um critério mais pragmático da efetividade.

A análise da validade do acordo administrativo firmado em favor de Beni, sob a ótica jurídico-formal e com apoio em modelos da Análise Econômica do Direito, parte da constatação de que, embora a decisão judicial que revogou a doação da área à empresa Baumet tenha indeferido a multa prevista no art. 5º da Lei Municipal n. 2.813/88, houve, no plano administrativo, um encadeamento de atos oficiais que criaram expectativas legítimas no particular.

Esses atos incluem parecer jurídico formal, deliberação favorável do CADEM e tramitação regular dentro da estrutura da Prefeitura, culminando na celebração de um ajuste que, de fato, conferiu a Beni a posse e o direito de uso da área mediante pagamento parcelado de valores fixados pelo próprio Município.

Sob o ponto de vista do direito administrativo, a teoria da proteção da confiança legítima — acolhida pela jurisprudência do STF e do STJ como corolário da segurança jurídica — impõe que a Administração respeite situações jurídicas consolidadas quando criadas a partir de condutas inequívocas de seus próprios órgãos e



agentes competentes em aparência, sobretudo quando o administrado pautou sua conduta e assumiu obrigações patrimoniais em função dessa manifestação estatal.

É certo que se pode arguir que o procurador parecerista não detinha, à luz da Lei Municipal n. 6.048/2011, competência para firmar acordos em nome do Município fora do âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, bem como que o ajuste não foi homologado judicialmente.

Todavia, o regime jurídico dos acordos administrativos não se confunde com a transação judicial: enquanto esta exige homologação para produzir efeitos processuais extintivos, aquela se perfaz no plano do direito administrativo, integrando-se ao patrimônio jurídico do administrado como ato administrativo negocial.

A inexistência de homologação em juízo não retira, por si só, a eficácia civil e administrativa do ajuste, sobretudo quando ele foi seguido de execução voluntária pela Administração — inscrição em dívida ativa, parcelamento, emissão e recebimento de guias de pagamento — o que caracteriza comportamento concludente de ratificação tácita.

À luz do art. 37, caput, da Constituição, a boa-fé objetiva e a confiança legítima funcionam como limites materiais ao exercício posterior da autotutela invalidatória, de modo que, mesmo que se identificasse vício de competência, a invalidação de um acordo integralmente cumprido ou em adiantado cumprimento demandaria ponderação com os princípios da moralidade, da segurança jurídica e da vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*).

Do prisma da AED, a preservação do acordo encontra justificativa pragmática na redução dos custos de transação e dos custos sociais do litígio. A anulação *ex post* de ajustes administrativos celebrados com base em pareceres e deliberações internas produz efeito sistêmico de elevação da incerteza jurídica, aumentando o “custo do capital” para agentes privados que pretendam investir ou se instalar em áreas públicas, e induzindo comportamento defensivo por parte da Administração, que tenderá a internalizar riscos por meio de processos mais burocráticos e lentos.

No equilíbrio entre regras de propriedade e regras de responsabilidade, a solução que preserva o ajuste, com as contrapartidas financeiras já estabelecidas, opera como “liability rule”



eficiente: permite ao Município recompor parte do valor econômico do ativo, evita custos processuais de uma ação reivindicatória e entrega ao particular o uso regularizado, encerrando a disputa.

Quanto à probabilidade de êxito jurídico caso a questão seja judicializada, é inegável que há risco relevante de o Judiciário acolher a tese do munícipe. A presença de pareceres, decisões de órgãos colegiados e atos subsequentes de execução administrativa robustecem a tese da confiança legítima e podem sensibilizar o julgador para a manutenção do status quo, sobretudo se comprovado que o particular cumpriu integralmente suas obrigações e que não há prejuízo concreto ao interesse público imediato. Em termos de AED, esse risco não é desprezível, e a existência de fundamentos principiológicos consistentes e de condutas administrativas inequívocas torna plausível sustentar, com razoabilidade, a validade do acordo e buscar sua confirmação judicial.

#### Questão #4

O procurador municipal que encaminhou o acordo tinha "competência" para isso?

A análise da "competência" do procurador municipal para encaminhar o acordo administrativo precisa ser feita com atenção à natureza do ato por ele praticado e à estrutura decisória da Administração.

Do ponto de vista do direito administrativo, pareceres jurídicos são, por definição, atos administrativos **opinativos**, dotados de conteúdo técnico-jurídico, cuja função é instruir o processo decisório, mas que, **isoladamente, não vinculam a Administração** (salvo hipóteses em que a lei lhes confira caráter vinculante, o que não se verificou no caso).

Nessa linha, a princípio, o procurador que opinou e encaminhou o processo atuou dentro do escopo típico de suas atribuições funcionais — interpretar normas, analisar a situação concreta e recomendar providências.

O fato de seu parecer sugerir a cobrança da multa e o parcelamento, e de ter determinado o prosseguimento dos autos para manifestação de outros órgãos (CADEM, COFAIC, Secretaria de Desenvolvimento), *a priori*, insere-se no exercício regular de





competência para emitir opinião técnica e instruir o processo.

Sob a ótica da teoria dos atos administrativos, o parecer é ato enunciativo, que atesta ou opina sobre determinada situação de fato e de direito, não sendo, em regra, ato decisório. Portanto, não se pode afirmar que o procurador tenha “firmado” o acordo em nome do Município; ele, sim, orientou a tramitação que resultou, em cadeia, na formalização do ajuste.

A eventual ausência de competência para celebrar o acordo (na acepção de firmar obrigações em nome do ente público) não contamina automaticamente a validade dos atos opinativos que o instruíram, especialmente porque a celebração do ajuste resultou de um *iter* procedimental com participação de outros órgãos e manifestação de instâncias administrativas superiores, efetivas ou potenciais.

Além disso, a invalidação de atos posteriores com base em suposto vício de competência no parecer inicial exigiria comprovar que o vício foi determinante e insuscetível de convalidação.

No caso concreto, a tramitação envolveu atos subsequentes da Secretaria de Finanças (inscrição em dívida ativa, emissão de guias, recebimento de pagamentos) e manifestação de colegiados administrativos, o que caracteriza, abstraindo, neste ponto, qualquer questão jurídico-positiva estrita, no mínimo, ratificação tácita por autoridades competentes.

Há entendimentos jurisprudenciais invocáveis no sentido de que vícios sanáveis de competência podem ser convalidados, sobretudo quando há boa-fé do administrado (o que será aduzido, dada a inexistência de maiores provas contrárias a respeito), e inexistência de prejuízo ao interesse público imediato, devendo-se ponderar, ainda, o princípio da proteção da confiança legítima e a vedação ao comportamento contraditório da Administração.

Sob o enfoque da Análise Econômica do Direito, relativizar a alegação de incompetência do procurador para “encaminhar” o acordo tem efeitos práticos relevantes. É possível que o Judiciário evite adotar interpretação estrita, invalidando toda a cadeia de atos por vício de competência no parecer inicial, pensando na possibilidade de induzir um cenário de insegurança para os particulares que se guiam por manifestações oficiais, além de potencial aumento de custos de transação para a Administração, que



precisará reforçar camadas de controle formal e duplicar atos para blindar procedimentos de nulidades formais.

Por outro lado, reconhecer que o ato do procurador foi opinativo e que a competência decisória foi exercida por outros órgãos preservaria o equilíbrio entre controle de legalidade e estabilidade das relações jurídicas, reduzindo o risco de frustração de expectativas legítimas e evitando custos sociais de litígios prolongados.

Considerando os elementos de instrução, a probabilidade de êxito jurídico na tese de que o procurador não extrapolou sua competência — pois atuou dentro do âmbito de assessoramento jurídico — é razoável, sobretudo se for possível demonstrar que a decisão final coube a autoridade competente e que houve ratificação tácita ou expressa pelos órgãos decisórios da Prefeitura.



### Questão #5

**BENI tem legitimidade pessoal para requerer a cessão do imóvel?**

A discussão sobre a legitimidade de Beni para requerer, em nome próprio, a cessão de imóvel situado em distrito industrial deve partir do marco normativo aplicável à época do pedido e da natureza da restrição hoje existente.

O parecer do Senhor Procurador aduz que a Lei Municipal n. 7.578/2022 passou a prever expressamente que apenas pessoas jurídicas podem ser cessionárias de imóveis localizados nos distritos industriais, excluindo a possibilidade de cessão a pessoas físicas:

*(...) Na hipótese de transferência do imóvel para o interessado, deve ser aplicada a Lei Municipal n. 7.578/2022, atualmente em vigor. Segundo seu art. 5º, só se permite a instalação nas áreas dos Distritos Industriais de empresas, ou seja, pessoas jurídicas. Pessoas físicas não possuem autorização legal para tanto. (...)*

Há, no entanto, duas objeções à colocação feita.

Em primeiro lugar, o entendimento sufragado leva em consideração a seguinte disposição da Lei mencionada:



*Art. 5º, caput - Nas áreas dos Distritos Industriais fica permitida a instalação de empresas com atividades industriais, de comércio atacadista e prestadoras de serviços, bem como lojas de fábrica para venda ao consumidor anexas à empresa concessionária.*

O parecer aponta que, uma vez que o dispositivo fala na possibilidade exclusiva de instalação de *empresas* nos distritos, exclui-se a possibilidade de concessão de áreas a pessoas físicas.

Tecnicamente, a colocação não está correta.

Juridicamente falando, a palavra empresa designa **atividade**, e não pessoas. Assim é que Marcelo Sacramone leciona (*Manual de Direito Empresarial*, 3ª e., cap. 1.1):

*O conceito econômico de empresa pode ser apreendido como o de organização de trabalho e de capital, tendo como fim produzir ou fazer circular bens ou serviços. Esse conceito econômico se harmoniza com a definição de Coase. Para esse, a empresa surge nos casos em que “contratos de termos muito curtos seriam insatisfatórios”, tendo em vista os maiores custos em decorrência de necessárias futuras contratações, e principalmente em virtude do risco assumido de talvez não conseguir no futuro contratar. A empresa surge, para a teoria coaseniana, como um instrumento através do qual um fator de produção submete-se às direções e ao poder autoritário e organizador do empregador, sem reger-se mais pelo sistema de preços do mercado.*

Destarte, parece-nos que o conceito técnico de empresa (atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços) foi interpretado segundo a acepção popular do termo. O que se tem é que empresa é atividade, e *empresário*, aí sim, a pessoa que exerce a atividade empresa. Veja-se a dicção do art. 966, caput do Código Civil:

*Art. 966. Considera-se **empresário** quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.*

Mas mesmo que a lei falasse em *empresário*, ainda não seria possível daí interpretar que a Lei dos Distritos só envolveria a concessão de áreas a pessoas jurídicas, já que o empresário pode exercer a atividade tanto como pessoa física (empresário individual) quanto como pessoa jurídica (sociedade empresária).

Outros elementos normativos da Lei, que exigem, e.g., CNPJ para a possibilidade de receber áreas também não poderiam, a





princípio, ser interpretados nesse sentido, porque **pessoas físicas também podem ter CNPJ**. Como se sabe, há muito tempo o cadastro nacional da RFB foi expandido para não mais envolver apenas pessoas jurídicas, mas também pessoas físicas (como é o caso do empresário individual, do MEI, etc.) e até entes despersonalizados (como órgãos públicos) a fim de atender a critérios exclusivos de conveniência da administração tributária.

Em segundo lugar, parece-me que o entendimento sufragado também desliza ao fazer retroagir uma lei de 2022 a atos praticados há muitos anos atrás.

Isto é, quaisquer limitações da lei de 2022 quanto à legitimidade pessoal de BENI, segundo penso, dificilmente seriam aplicadas por um juiz a atos jurídicos anteriores, que eram regulados por leis próprias.

Em outras palavras, essa norma, por dispor sobre restrição ao acesso a bem público e sobre requisitos para a celebração de negócio jurídico administrativo, tem natureza material e não pode retroagir para alcançar pretensão constituída antes de sua vigência, sob pena de ofensa ao princípio da irretroatividade da lei mais gravosa (art. 5º, XXXVI, CF) e à proteção da confiança legítima. Assim, se o requerimento de cessão foi formulado antes de 2022, não se pode afastar liminarmente a legitimidade apenas com base na redação atual da lei.

Por outro lado, mesmo afastada a aplicação retroativa da Lei n. 7.578/2022, é verdade que a análise deve considerar que o regime jurídico dos distritos industriais historicamente esteve atrelado a uma finalidade de fomento à atividade econômica empresarial, o que implica, por sua própria lógica, destinar as áreas a entes que efetivamente possam exercer tal atividade de forma regular e contínua.

Ainda que a legislação anterior não previsse de forma expressa a exclusão de pessoas físicas, a interpretação teleológica das normas de doação e cessão sempre apontou para a instalação de empresas e indústrias como destinatárias naturais do benefício. Nesse contexto, a eventual pretensão de Beni — pessoa física desvinculada de pessoa jurídica operacional no momento do requerimento — enfrentaria o obstáculo de justificar, sob a ótica da finalidade pública, por que a cessão a ele, individualmente, atenderia ao interesse público primário de promoção da atividade industrial.



A ausência de vínculo societário atual com empresa instalada ou a instalar-se no local enfraquece a argumentação de que a cessão, mesmo possível sob a lei anterior, encontraria fundamento material legítimo.

Quanto à probabilidade de êxito jurídico numa eventual judicialização, é razoável prever que o Judiciário analisará dois eixos: (i) a irretroatividade da Lei n. 7.578/2022, o que tende a favorecer a tese de que a vedação a pessoas físicas não se aplica automaticamente a pedidos anteriores; e (ii) a adequação da cessão ao interesse público e à finalidade legal dos distritos industriais, ponto em que a ausência de atuação empresarial de Beni pode levar à negativa, salvo se comprovada uma vinculação concreta e imediata à exploração industrial por meio próprio ou mediante constituição/participação societária.

Em termos práticos, a chance de êxito não é desprezível, mas depende fortemente da demonstração de que a cessão, mesmo a pessoa física, se insere em um plano legítimo de uso empresarial e não implica desvio de finalidade.

### Questão #6

Os atos praticados por BENI em nome da empresa Perlina são válidos, ou houve simulação na tentativa de regularização do imbróglio?

A validade dos atos praticados por Beni em nome da Perlina deve ser examinada à luz do regime do mandato e da moldura fática efetivamente comprovada nos autos, distinguindo-se, com rigor, três planos: a extensão objetiva dos poderes outorgados; a (in)eficácia dos atos praticados perante a outorgante e perante o Município; e a eventual qualificação de tais atos como simulação.

No primeiro plano, há registro nos autos de que a procuração juntada habilitou Beni como mandatário da Perlina, mas sem poderes especiais para transigir, reconhecer dívida, confessar obrigação ou assumir compromisso de pagar quantia certa; não obstante, com base nessa outorga, foram praticados atos decisivos, como o “reconhecimento do valor da multa”, a autorização para inscrição em dívida ativa e a assinatura de termo de parcelamento do débito (parcelamento n. 13426/2013), tudo em nome da Perlina e com



Beni figurando como responsável, fato expressamente consignado no parecer administrativo e na movimentação processual interna do Município.

Na forma dos arts. 661 e 662 do Código Civil, mandato em termos gerais confere apenas poderes de administração; para transigir ou praticar atos que exorbitem da gestão ordinária — como confessar dívida, parcelá-la e vincular a mandatária em obrigação de dar quantia certa — reclamam-se poderes especiais e expressos.

O próprio parecer final conclui, por isso, que tais atos são “inefícazes em relação à Perlina”, por falta de poderes especiais, embora tenham sido impulsionados no circuito fazendário (inscrição e parcelamento) por órgãos municipais competentes.

Essa reconstrução fática e normativa, constante do processo, afasta a tese de validade plena dos atos perante a outorgante, mas **não os torna inexistentes**: eles produziram efeitos no plano externo com o credor público, que emitiu as guias e recebeu pagamentos, e, por isso, subsistem como **atos jurídicos relevantes no relacionamento com o Município**, ainda que, no plano interno (Perlina ↔ mandatário), possam ser inoponíveis à pessoa jurídica representada, salvo ratificação posterior idônea (que, até onde se sabe, não foi promovida).

No segundo plano —da eficácia perante o Município— cumpre destacar que pagamentos de guias emitidas em nome da Perlina foram efetuados por Beni, pessoa física. Em direito obrigacional, **o adimplemento por terceiro é, em regra, válido e eficaz**, extinguindo o crédito do credor, salvo hipóteses legais específicas; assim, o simples fato de Beni haver suportado financeiramente parcelas do débito não transmuta, por si, a relação jurídica subjacente nem converte o terceiro pagador em titular do direito material discutido (domínio/cessão).

Em termos probatórios, o que se tem é adimplemento de obrigação fazendária de titularidade da Perlina com recursos de terceiro e sob impulso de uma cadeia administrativa que incluiu parecer jurídico, remessas às pastas competentes e aceite fazendário (inscrição/parcelamento).

O que o direito positivo imputa a isso é a extinção (total ou parcial) do crédito municipal, sendo, a princípio, essas questões envolvendo o mandato entre PERLINA e BENI, **absolutamente indiferentes** para a questão do direito real ou obrigacional em favor do





terceiro pagador com o escopo de “regularizar” a transferência.

No terceiro e mais sensível plano —a imputação de simulação— é preciso advertir que “simulação” é conceito técnico rigoroso (art. 167, CC), que reclama prova robusta de ajuste intencional entre as partes para aparentar negócio diverso do realmente querido, com impacto sobre terceiros ou sobre a forma/qualificação do ato.

O parecer chega a falar em “indícios de possível simulação” porque, apesar de o parcelamento ter sido deferido em nome da Perlina, quem anuía no processo e depois pagara as guias fora Beni, que, em seguida, pleiteou a transferência em nome próprio.

Esses elementos permitem uma suspeita, mas ainda são insuficientes, por si, para caracterizar dolo simulatório: pagamentos por terceiro são juridicamente admitidos; a anuência em processo administrativo, se formalmente viciada por falta de poderes especiais, gera ineficácia perante a outorgante, e não necessariamente fraude concertada; e a subsequente postulação em nome próprio pode exprimir estratégia jurídica equivocada ou pretensão resistida, mas não é, sem mais, o “acordo intencional de dissimulação” exigido pela figura típica.

Em suma, à míngua de prova direta de ajuste simulador (e.g., documentos ou confissões revelando conluio para “aparentar” que a dívida/regularização eram da Perlina quando, em verdade, o beneficiário oculto seria Beni), e diante de uma moldura fática que também se explica por categorias lícitas (adimplemento por terceiro; excesso de mandato gerando ineficácia relativa), **a imputação de simulação tende a não prosperar em juízo.**

Essa é, aliás, a leitura mais parcimoniosa do próprio material probatório dos autos, que enuncia a possibilidade teórica da simulação, mas não aporta elementos contundentes de má-fé subjetiva ou de conluio negocial entre Beni e a Perlina, para além dos “indícios” mencionados.

Dessa síntese decorre um quadro normativo equilibrado: (i) os atos de Beni que extrapolam o mandato são ineficazes perante a Perlina, por ausência de poderes especiais, não havendo prova de ratificação; (ii) perante o Município, esses atos não criam direito aquisitivo, mas podem explicar a extinção (parcial) de crédito e sustentar, no máximo, uma expectativa de consideração administrativa sob a ótica da confiança, sem porém afastar a autoridade da coisa julgada; e (iii) a tese de simulação, por exigir



demonstração de dolo específico e conluio, carece de substrato probatório robusto nos autos.

À luz da Análise Econômica do Direito, em um eventual contencioso, a probabilidade de êxito do Município é mista: verossímil quanto à tese principal de ineficácia dos atos por falta de poderes especiais e quanto à irrelevância processual do “acordo” não homologado; mas moderada a baixa quanto a uma pretensão condenatória fundada em “simulação”, justamente pelo ônus probatório rigoroso e pela existência de narrativas alternativas lícitas para os mesmos fatos.

De outro lado, a probabilidade de êxito de BENI em sustentar validade plena dos atos perante a Perlma não é alta, embora não inexistente se manejar, com sucesso, uma construção de confiança legítima documentada e desvinculada do fundamento sancionatório já repellido em juízo.

### Questão #7

*O pagamento parcelado da multa gera direito à transferência da propriedade?*

Há, como visto, discussões complexas acerca do mandato do interessado BENI, da possibilidade (e regularidade) do acordo firmado com o Município, da “competência” do Procurador para dar parecer propondo acordo, entre outras discussões deveras relevantes.

Contudo, até onde podemos constatar, não há nos autos discussão juridicamente exauriente com relação a um fato, que me parece determinante, e para o qual, penso, não tem sido dado o peso devido, a saber: o de que **o acordo (válido ou não) foi integralmente adimplido pelo interessado.**

À época, o interessado pagou R\$457.458,82 em 60 (sessenta) parcelas, tendo juntado os comprovantes a fls. 11 e seguintes do processo administrativo de nº 55.737/2011 apensado.

Cumpre salientar que entendo ser indene de dúvidas de que eventual pleito repetitório **não está prescrito**, já que a questão até hoje está sendo discutida na sede administrativa e em nenhum momento o interessado quedou-se inerte —parecendo, ao invés, em



alguns momentos, até “insistente” demais, apresentando requerimentos repetitivos e que geraram até mesmo certo tumulto processual.

Desse modo, é preciso observar que, na hipótese do ajuizamento de uma ação de reintegração de posse, o proto-réu poderá reconvir ou mesmo propor uma demanda pedindo a repetição dos valores pagos no acordo. Não se pode negar que, numa ação tal, a chance de êxito do interessado é **alta**, dada a impossibilidade de enriquecimento sem causa por parte do Município.

Cálculos informais realizados por meio da calculadora do Bacen nos fazem vislumbrar que a devolução do valor atualizado ultrapassa R\$980 mil; considerados alguns acréscimos possíveis e a rápida evolução do fator inflacionário, o prejuízo com a derrota em uma ação de repetição pode ultrapassar, na data de hoje, facilmente, a casa do milhão de reais.

Todo esse panorama nos faz trazer o seguinte alerta: **dado o acordo celebrado e adimplido, eventual retomada do imóvel em questão não seria bem uma “retomada”, mas uma *recompra*.**

O Município envidaria esforços para reintegrar a posse da área, e mesmo assim, mais cedo ou mais tarde, teria que arcar com a repetição milionária do indébito apontado.

Assim, penso que no presente caso o juízo de conveniência e oportunidade quanto ao ajuizamento da presente ação deve se dar menos com o viés de um simples ajuizamento de uma ação e mais com o viés de uma *operação de aquisição de bem imóvel*, dado o dispêndio futuro provável de valores em ação de reintegração que seria ajuizada pelo interessado.

Veja-se que, diante da consequência *a posteriori* (ação repetitória) a questão da possibilidade de o acordo adimplido ser aventado em juízo como causa jurídica para a consolidação da posse e da propriedade da área em seu nome fica, de certo modo, até mesmo desbotada.

Talvez com uma argumentação sólida e bem exposta a Procuradoria consiga evitar posicionamentos jurisdicionais no sentido de que o acordo pago dá ao requerente o direito à posse/propriedade da área; não obstante, **difícilmente conseguirá se livrar** de uma condenação que faça devolver os valores pagos aos cofres públicos.

Assim, em análise econômica, o quadro fica da seguinte





maneira:

- Acordo pago não dá a BENI direito sobre a área (probabilidade média-alta) → BENI ajuíza ação de repetição e Município terá de devolver valores + consectários (probabilidade muito alta)
- Acordo pago dá a BENI direito sobre a área (probabilidade média-baixa) → não será ajuizada ação de repetição (neutro)

Reafirmo, porquanto penso tratar-se de ponto nevrálgico: o cálculo jurídico-político de conveniência e oportunidade deve levar em consideração que é muito provável que, na prática, a retomada da área, se tiver êxito, equivalha a uma recompra. O Município tem interesse em adquirir a área, no estado em que ela está, por X reais (valor provavelmente milionário)? O processo de decisão, aqui opino, deve partir dessa premissa.

### Questão #8

Qual é a qualificação da posse que BENI tem sobre a área hoje (justa/injusta, de boa-fé/má-fé, se tem ou não justo título, etc.)?

A qualificação jurídica da posse exercida por Beni sobre a área deve partir da análise combinada do regime legal da posse (arts. 1.196 e seguintes do Código Civil), do histórico fático-probatório constante dos autos e da jurisprudência que define as categorias de posse justa/injusta, de boa-fé/má-fé, e a existência ou não de justo título.

Nos termos do art. 1.196 do CC, possuidor é aquele que exerce, de fato, algum dos poderes inerentes à propriedade. É pacífico que BENI exerce atos possessórios sobre o imóvel, seja diretamente, seja por intermédio de terceiros (como a locatária Graphpress), configurando posse direta ou indireta, conforme o caso.

Contudo, o art. 1.200 define como injusta a posse violenta, clandestina ou precária, sendo clandestina a que se exerce às escondidas do titular, e precária a que se mantém contra a vontade deste após ter-se iniciado de forma legítima.



No caso, a posse atual deriva de ocupação que se seguiu à revogação judicial da doação feita à empresa Baumet, de cuja cadeia Beni não fazia mais parte como sócio da sucessora SHOT desde 1999.

A partir da baixa dessa empresa e da falência decretada, não houve título novo ou autorização administrativa regular que legitimasse a permanência, e o próprio parecer administrativo aponta que a instalação de terceiros na área se deu sem anuência do Município ou do CADEM, elementos que, sob a ótica legal, enquadram a posse como **injusta**, pela clandestinidade e pela ausência de consentimento do titular.

No que toca à boa-fé possessória, o art. 1.201 do CC presume a boa-fé até prova em contrário, definindo-a como a crença do possuidor de ser titular do direito que exerce. Essa presunção, todavia, é elidida quando o possuidor sabe ou deve saber que não tem título legítimo.

No presente caso, Beni tinha ciência inequívoca da decisão judicial que revogou a doação e indeferiu a multa invocada para regularizar a transmissão; sabia igualmente da inexistência de registro imobiliário em seu nome ou no de empresa sob seu controle, e da ausência de autorização municipal para uso da área.

Por outro lado, em litígios deverá sustentar que confiou em atos administrativos proferidos em seu favor —como parecer jurídico, tramitação interna e parcelamento da multa em nome da Perlma. Ocorre que a existência de sentença transitada em julgado em sentido contrário fragiliza muito a tese de boa-fé, de modo que há chances razoáveis de que o Judiciário a descaracterize.

A dificuldade maior reside na questão do justo título.

O conceito é definido no art. 1.201, parágrafo único, e é especialmente relevante para efeitos de usucapião e benfeitorias, trata-se de documento ou ato jurídico apto, em tese, a transferir a propriedade, ainda que ineficaz por vício formal.

No caso, não há escritura de cessão ou doação válida em nome de BENI. Ocorre que há um acordo (ou ao menos um proto-acordo) celebrado com o Município, respaldado por parecer jurídico de Procurador e por manifestação do CADEM, e que foi integral e regularmente pago.

Mais uma vez: é fato que todas as questões formais e de regularidade do ato celebrado, conforme já examinamos, têm o



condão de infirmá-lo quando a questão for debatida em juízo. Entrementes, não é possível ignorar que, ao menos com olhares superficiais, o requerente tem um bom ponto para apresentar e para tentar fazer consolidar a tese de que dispõe de um justo título que lhe confere direitos (a menos uma melhor posse) sobre a área.

Nesse sentido, convém trazer à baila, também, precedentes recentes envolvendo litígios parecidos em que o Município já se envolveu.

No recente (e igualmente famigerado) **caso Padroniza** (1015655-39.2024.8.26.0071), o Município vem sofrendo sucessivas derrotas em decisões que, embora de cognição sumária até o presente momento (ainda não foi proferida decisão final), já demonstram como o Poder Judiciário local (primeiro grau) e em segundo grau vem interpretando a questão, que é análoga à presente.

Naquele caso, elementos bem menos concretos (como a cerimônia de entrega de título, etc.) foram considerados, a menos em um juízo perfunctório, como elementos de justo título a ensejar a proteção possessória *a contrario sensu* dos réus. Veja-se (fls. 843 e ss.):

*Vistos. Trata-se de pedido de reconsideração da decisão que indeferiu a tutela de urgência para concessão de liminar de reintegração de posse da área amarela (lote n. 04, da quadra 4/2334). Conforme se verifica do trabalho pericial, há uma sucessão de erros e contradições provocados pela parte autora. Primeiramente, observa-se equívoco na indicação do objeto da lide que mencionou o lote 02, da matrícula 133.966, sendo que o correto seria o lote 04, da matrícula 133.968. Ainda há grave sequência de atos praticados pela Administração Pública que induziram a parte requerida a investir na área objeto do presente processo. O próprio Município, utilizando seu pessoal, providenciou a terraplanagem, não apenas do lote 01, formalmente concedido, mas também do lote 04, conforme se observa das fotografias de fls. 504 a 513. A aprovação de projetos construtivos contemplando área total de 5.942,05 m², correspondente à soma dos lotes 01 e 04, com a expedição dos respectivos alvarás de construção em 2013 e 2015, constitui ato administrativo formal que chancelou a ocupação da área total. Não se trata de mero erro burocrático, mas de análise técnica que validou a implantação do empreendimento na integralidade do terreno pretendido. Ainda há de se observar que a parte autora reforçou legítima expectativa ao entregar ao representante da empresa a certidão de matrícula do lote 01 e do lote 04, em evento solene realizado no Teatro Municipal na data de 21/07/2020, comprovando a regularidade da situação quanto a totalidade da área. Diante de toda esta situação, não há como*





*considerar que houve mera invasão de bem público. A ocupação se deu em razão de condutas positivas da própria Administração Pública que acarretou altos investimentos por parte da requerida na localidade e não por clandestinidade ou precariedade. A Administração, através de suas condutas criou sérias expectativas para a parte requerida e desconsiderar toda esta situação configuraria típico venire contra factum proprium, vedado pelo ordenamento jurídico. Quanto a alegação da necessidade de cumprimento do TAC, firmado com o Ministério Público e do acordo com a CPFL, a alegada urgência decorre da própria desídia administrativa, vez que assumiu compromissos e prazos sabendo da litigiosidade do local objeto dos autos, sob pena de desrespeito ao princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza. Ademais, conforme consta do laudo pericial, existe alternativa viável para resolução do problema no que tange ao uso compartilhado da área, o que atenderia as necessidades da CPFL, sem inviabilizar a atividade econômica da empresa ré. Por fim, não é caso de aplicação da Súmula 619, do STJ ao caso em análise, vez que a mesma diz respeito a ocupação de bem público de forma clandestina ou violenta, o que não se observa dos autos. Diante o exposto, não estando presente a probabilidade do direito da parte autora em razão da conduta contraditória que gerou a situação discutida nos autos, bem como ausência do perigo da demora não autoprovocado, INDEFIRO o pedido de reconsideração da tutela de urgência, mantendo-se a decisão que suspendeu a medida liminar. Expeça-se MLE em favor do perito. Faculto as partes a apresentação de alegações finais, no prazo de 15 dias. Na sequência, conclusos para sentença.*

No agravo de instrumento 2233004-39.2025.8.26.0000, interposto contra a decisão supra apontada, a solução do Relator não foi muito diferente (fls. 81 e ss.):

*Vistos. Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município de Bauru contra a r. decisão de fls. 843/845, que, nos autos da ação de reintegração de posse, com pedido tutela provisória de urgência antecipada c.c demolitória (processo nº 1015655-39.2024.8.26.0071), indeferiu o pedido de reconsideração da tutela de urgência, mantendo-se a decisão que suspendeu a medida liminar. Em suas razões recursais (fls. 01/33), o agravante alega, em síntese, que: (i) a agravada Padroniza Indústria Brasileira de Pasteurizadores Ltda. ocupa ilicitamente parte do imóvel pertencente ao Município, haja vista que houve concessão de direito real de uso do Lote nº 1 e não do Lote nº 4 do Setor 04, Quadra 2.334 - Distrito Industrial III, nos termos do art. 1º da Lei Municipal nº 6.221/2012; (ii) no bojo da ação civil pública de nº 002388-10.2018.8.26.0071, a Municipalidade e a Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL firmaram um acordo, na qual a empresa se comprometeu a realizar as obras da Linha de Transmissão denominada Terra*



*Branca Bauru CTEEP (Linhão), as quais exigem obras preparatórias a serem realizadas pelo ente público na área objeto de discussão e que deveriam ter sido finalizadas em 31/03/2025; (iii) o agravante também firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado de São Paulo em 2019 se comprometendo a realizar obras de infraestrutura no Distrito III (TAC do Distrito III), que também afetam a área ocupada; (iv) o Município necessita da posse do Lote nº 4 para cumprir os 02 (dois) acordos de impacto milionário e de indiscutível interesse público, que resvala na proteção de vidas humanas, eis que a linha de transmissão em situação precária apresenta risco de incêndios e eletrocussões; (v) há nos autos provas das 03 (três) premissas exigidas para reconhecimento do direito à reintegração: (a) invasão da área pela requerida; (b) o imóvel pertence à Municipalidade; e (c) a ré não tem justo título que lhe permita a posse lícita; (vi) independentemente de eventuais erros cometidos pelo Poder Público na numeração dos lotes e na aprovação de projetos, o ente público possui posse da área, inexistindo direito de retenção ou de indenização por benfeitorias quando se trata de ocupação indevida de bem público, nos termos da Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça; (vii) os eventuais erros foram corrigidos por atos oficiais, não constando a posse do lote em discussão na lei autorizativa e no termo de concessão; (viii) a suposta legítima expectativa e boa-fé por parte da empresa são irrelevantes diante da ausência de título jurídico; (ix) a aprovação dos projetos construtivos pelo Município de Bauru não concede o direito da agravada de possuir a área, pelo contrário, tornam os referidos atos nulos de pleno direito porque afrontam a lei de concessão; (x) não há comportamento contraditório ou torpeza por parte da Municipalidade, pois nunca assegurou juridicamente o direito à posse; (xi) eventuais indenizações devem ser pleiteadas em ação própria e não no bojo da reintegração; (xii) a rota da linha de transmissão trata de questão técnica complexa, envolvendo a sociedade civil e diversas autoridades públicas, não cabendo discuti-la nos autos da ação possessória; e por fim que, (xiii) por todo o exposto, estão presentes os requisitos para concessão da tutela antecipada de urgência. Requer o recorrente, pois, a concessão liminar da antecipação dos efeitos da tutela recursal, para reintegrar o Município na posse do imóvel registrado sob a matrícula nº 133.968 do 2º ORI/Bauru, com cadastro municipal sob nº 42334004 (Setor 4, Quadra 2334, Lote nº 4), determinando a expedição de mandado de reintegração, com urgência, para cumprimento no local. Ao final, pugna pela reforma da r. decisão atacada para confirmar a liminar deferida, com a reintegração definitiva do Município na posse do imóvel. (fl. 33). Pois bem. Em sede de cognição sumária, entendo que não estão presentes os requisitos legais para concessão da tutela antecipada de urgência, nos termos do art. 995 e do art. 1019,*





*inciso I, ambos do Código de Processo Civil. Em que pese o Município de Bauru tenha apresentado provas documentais relativas à propriedade da área em discussão, diante da apresentação da matrícula do imóvel e do termo de concessão, também há indícios de que promoveu atos administrativos formais que corroboraram para a criação de expectativa de posse do Lote nº 4 pela empresa agravada, como a aprovação de projetos construtivos e a entrega da certidão de matrícula em ato solene. Além disso, embora o ente público alegue a existência de urgência no pedido, frente ao prazo já expirado para finalização das obras da Linha de Transmissão denominada Terra Branca Bauru CTEEP (Linhão), observa-se que as discussões sobre as obras de infraestrutura no Distrito III não são recentes, mas estão sendo travadas pela Municipalidade desde 2018, tendo o TAC sido firmando com Ministério Público do Estado de São Paulo ainda em 2019. Sendo assim, considerando que, de todo modo, o prazo para finalização das obras já foi ultrapassado em quase 04 (quatro) meses e que o feito de origem já se encontra em fase de alegações finais, não se vislumbra prejuízo em aguardar o proferimento da sentença naqueles autos para a expedição de eventual mandado de reintegração de posse da área, se o caso. Por sua vez, a concessão da tutela antecipada de urgência neste momento processual apresenta perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, tendo em vista que a requerida ocupa o local desde 2012 e que realizou obras milionárias considerando o lote controvertido como parte da área concedida. Nesse sentido, de acordo com o art. 300, §3º, do Código de Processo Civil, a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. (g.n.). Desta forma, indefiro a medida liminar pleiteada. Comunique-se, dispensadas as informações do Juízo a quo. À parte agravada, para contraminuta no prazo legal. Intime-se. Esta decisão valerá como mandado/ofício, possibilitando seu efetivo cumprimento sem a necessidade de outro instrumento.*

Parece-nos, pois, que a posição da Justiça não vem sendo muito favorável a interpretações tão estritas e rigorosas de direito possessório e justo título do ente público, mormente quando a defesa da contraparte é bem feita e explora lapsos do Poder Público requerente.

À luz da Análise Econômica do Direito, qualificar a posse de Beni como injusta e de má-fé preserva a função preventiva das regras de propriedade, reduzindo incentivos para ocupações irregulares seguidas de tentativas de regularização por vias informais. Essa postura reforça a credibilidade do Município na defesa de seu patrimônio e reduz o risco de *moral hazard*, em que particulares passariam a considerar vantajoso ocupar e explorar economicamente





áreas públicas com expectativa de futura legitimação.



















Por outro lado, caso o Judiciário admitisse a boa-fé em função de uma confiança fundada em manifestações administrativas e no cumprimento de obrigações pecuniárias relacionadas ao imóvel, haveria um sinal mais conciliatório, com redução dos custos de litígio e eventual preservação de investimentos privados já realizados, mas ao preço de aumentar a incerteza sobre a estabilidade das regras de uso do patrimônio público.

Em termos preditivos, a probabilidade de êxito do Município em ver reconhecida judicialmente a posse de Beni como injusta, de má-fé e sem justo título é no mínimo razoável, dada a clareza da coisa julgada, a ausência de ato administrativo regular de cessão e a vedação constitucional à usucapião; o Judiciário, sobretudo em varas da Fazenda Pública, tende a priorizar a proteção do patrimônio público e a função social da destinação original, qualificando a ocupação como indevida e passível de reintegração —ainda que casos recentes possam testificar contrariamente a essa conclusão.

#### **IV - CONCLUSÃO**

Diante da análise que foi realizada até aqui, é possível apresentar o seguinte quadro de *outcomes*:



Questão jurídica	Probabilidade de êxito	Valor esperado
#1 A legislação invocada para justificar a cessão da área (ainda que com sanções —i.e., principalmente, a multa prevista na Lei Municipal 2.813/88) realmente pode ser aplicada à espécie, considerando, principalmente, o direito intertemporal?	 Alto	 Alto
#2 A pretensão do Município (seja material, seja executória quanto ao acórdão exitoso) para reaver a área já prescreveu?	 Alto	 Alto
#3 O acordo administrativo firmado que conferiu a BENI o direito à área é válido?	 Baixo	 Médio
#4 O procurador municipal que encaminhou o acordo tinha "competência" para isso?	 Baixo	 Médio
#5 BENI tem legitimidade pessoal para requerer a cessão do imóvel?	 Médio	 Baixo
#6 Os atos praticados por BENI em nome da empresa Perlina são válidos, ou houve simulação na tentativa de regularização do imbrólio?	 Médio	 Médio
#7 O pagamento parcelado da multa gera direito à transferência da propriedade?	 Médio	 Muito baixo
#8 Qual é a qualificação da posse que BENI tem sobre a área hoje (justa/injusta, de boa-fé/má-fé, se tem ou não justo título, etc.)?	 Alto	 Médio
Cenário geral	 Médio (~3,12)	 Baixo (~2,87)

É dizer, portanto: **parece-nos razoável (média) a possibilidade de êxito numa eventual judicialização da retomada da área conforme sugerido no parecer final, porém baixo o valor esperado em caso de vitória, considerando principalmente o acordo adimplido que seria repetido.**

Há risco alto, portanto, de o Município acabar se colocando numa situação de “ganha mas não leva” (ou, no caso, “leva pouco”).

Isso sem considerar o absurdo e inadmissível lapso de tempo em que a situação está pendente —quarenta anos—, ampliando ainda mais a situação jurídica de instabilidade institucional e de fricção com o segmento.

Parece-nos que a legislação (como a LINDB, ou mesmo a legislação municipal) possui mecanismos mais eficientes e menos arriscados de resolução do imbrólio, que podem (a depender, é claro, da devida análise jurídica a ser realizada por Procurador parecerista),



ao mesmo tempo, mitigar os *sunk costs* quase que inevitáveis do caso Baumet e alcançar o interesse público com o incentivo à atividade econômica e a geração de empregos.

Não obstante, a decisão com relação ao ajuizamento ou não da ação cabe a quem representa o Município, isto é, **à Prefeitura Municipal**. Reiteramos firmemente que **nenhuma outra autoridade** —nem Procuradores, nem autoridades de segundo escalão, nem Secretários— têm o poder de determinar/autorizar o ajuizamento da ação em nome do Município.

Assim, com todas as vênias, opinamos de antemão pela impossibilidade de que seja promovida qualquer ação sem que haja manifestação expressa e inequívoca da Senhora Prefeita com relação a tanto, a qual deve ser acatada, independentemente das conclusões aqui expostas e resguardada, em qualquer caso, a independência técnico-jurídica da advocacia pública.

Assim, diante de todo exposto, manifesto-me:

- A. Pela falta de conveniência e oportunidade no ajuizamento da ação para retomada de área no caso Baumet, diante de probabilidade média de êxito e baixo valor esperado, conforme análise supra;
- B. Em caso de a decisão da Senhora Prefeita ser pelo ajuizamento da ação, que seja designado (pela autoridade superior) outro Procurador para o respectivo ajuizamento, diante da independência técnica deste opinante que não vê, na espécie, razoabilidade e eficiência na propositura de demanda no presente caso.





PREFEITURA DE  
**BAURU**

Devem os autos ir diretamente ao **Gabinete da Prefeita**, única autoridade competente para resolver a questão posta nesta manifestação.

Bauru, XI de agosto de 2025 (centésimo nonagésimo oitavo aniversário da Faculdade de Direito de São Paulo).

**Luís Felipe Vicente Pires**

Procurador do Município  
OAB/SP nº 381.409