



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000349852

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0001814-59.1997.8.26.0323, da Comarca de Lorena, em que é apelante LUIZ FRANCISCO LIMA, sendo apelado MUNICÍPIO DE LORENA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente) E JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 0001814-59.1997.8.26.0323

Apelante: Luiz Francisco Lima

Apelado: Município de Lorena

Comarca: **Lorena**

Voto nº 13778

Apelação. Reintegração de Posse. Sentença de procedência, com determinação da reintegração do Município autor na posse de área pública. Pretensão de reforma afastada.

I. Preliminar de cerceamento de defesa. Inocorrência. Prova pericial não produzida por desídia do réu. Interesse exclusivo da parte demandada e cujo ônus lhe foi imposto por julgado do qual não cabia mais recurso. Precedentes do STJ.

II. Documentos juntados aos autos que provam a propriedade da Municipalidade autora e o esbulho. Área pública devidamente descrita.

III. Ausência de direito à indenização das benfeitorias ou retenção.

IV. Sentença mantida. Recurso não provido.

Cuida-se de apelação interposta por **Luiz Francisco Lima** em contraposição a sentença (fls. 1341/1346) proferida em ação de reintegração de posse, com pedido liminar, promovida pela **Prefeitura do Município de Lorena**, pela qual foi julgado procedente o pedido inicial, resolvendo o mérito na forma do artigo 487, inciso I, do CPC, para determinar a reintegração do Município na posse do imóvel descrito na inicial. Em razão da sucumbência experimentada, o requerido foi condenado ao pagamento das custas e despesas processuais, e dos honorários advocatícios, estes fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, observada a gratuidade de justiça.

Inconformado com o provimento jurisdicional de primeiro grau, o apelante requer a sua anulação, ou, caso superada

a preliminar, a reforma do julgado para seja julgada improcedente a ação, ou, ainda em caráter subsidiário, o reconhecimento de direito à indenização pelas acessões realizadas no local. Para tanto, aduz, em preliminar, cerceamento de defesa, ante a necessidade de produção de prova pericial para fins de ressarcimento de benfeitorias. Quanto ao mérito, aduz o recorrente, em síntese, o que segue: **(I)** a existência no local de uma serralheria de propriedade do requerido, instalada desde 28.06.1994 e regularmente constituída; **(II)** ter sido reconhecido por acórdão proferido nestes autos, já transitado em julgado, o direito a ressarcimento de benfeitorias realizadas pelo ocupante; **(III)** não ter sido declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 2.187/1995, que instituiu a doação ao apelante; **(IV)** ocupação de boa-fé que lhe garante o direito à indenização pelas benfeitorias consistentes num galpão industrial, construído com recursos próprios do requerido, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública.

Contrarrazões às fls. 1376/1385.

O parecer da PGJ é pelo desprovimento do recurso (fls. 1413/1419).

É o relatório.

A questão trazida à apreciação desta C. Corte diz respeito a pedido de reintegração de posse de imóvel público, localizado no Município de Lorena, em razão de ocupação irregular de área pública municipal situada naquela Municipalidade, no loteamento denominado Vila Geni. De acordo com a inicial, no final do ano de 1992, Luiz Francisco de Lima teria se apossado de parte de uma das áreas destinadas a lazer e equipamentos urbanos, erigindo ali um barracão e uma unidade residencial. A posse teria sido concedida pelo então Prefeito, mediante contrato de comodato datado de 10.11.1992, pelo prazo de 10 anos, a despeito de inexistência de lei autorizadora. Constatada a ilegalidade do ato, o Tribunal de Contas do Estado determinou ao Município a retomada

da área ao patrimônio público. Satisfazendo à determinação do TCESP, em 12.02.1996, Luiz Francisco assinou um contrato de rescisão de comodato. No entanto, o requerido não deixou o local, a despeito da notificação expedida pelo Município. Diante dessa situação, e sem que tenha sido atendida à notificação expedida pelo Ente público, postulou-se a reintegração de posse da área de propriedade da Municipalidade.

Em que pesem os esforços do apelante, sua pretensão não merece guarida.

No que tange à preliminar ventilada, não se verifica nulidade do *decisum* de primeiro grau, pelo **julgamento antecipado**. Foram carreados aos autos documentos que ambas as partes reputaram pertinentes.

Acrescenta-se que, em havendo prova suficiente para a formação da convicção do juiz, o julgamento antecipado não é apto a configurá-lo, sendo desnecessária a dilação probatória.

Em outras palavras, o número e a espécie de provas a serem produzidas dependem do entendimento do juízo acerca de sua essencialidade à formação de seu livre convencimento.

A esse respeito, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça entende que não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide quando o MM. Juízo sentenciante entende substancialmente instruído o feito e embasa sua convicção em prova suficiente para fundamentar as deduções expostas na sentença¹.

¹ Nesse sentido: **I)** AgRg no Ag 854.195/PR, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/04/2007, DJ 31/05/2007, p. 381; **II)** AgRg no AREsp 89.444/PR, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/08/2012, DJe 24/08/2012; **III)** AgRg no AREsp 249.208/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 07/02/2013; **IV)** AgInt no AREsp 1133717/MG, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 24/04/2018, DJe 02/05/2018; **V)** AgInt no AREsp 1016426/CE, Rel. Ministro LÁZARO GUIMARÃES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 5ª REGIÃO), QUARTA TURMA, julgado em 17/05/2018, DJe 24/05/2018; **VI)** AgInt no REsp 1391959/SP, Rel. Ministro LÁZARO GUIMARÃES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 5ª REGIÃO), QUARTA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 21/05/2018.

In casu, vale destacar que, inobstante tenha sido deferida a produção de prova pericial postulada pelo réu, para fins de apuração da alegada existência de benfeitorias suscetíveis de indenização, também constou do mesmo acórdão proferido por esta Terceira Câmara de Direito Público, **julgado em 09.12.2008, e transitado em julgado em 02.03.2009 (fl. 847)**, que se trata de **prova de seu exclusivo interesse e cujo ônus lhe é exclusivo**.

O recorrido, por seu turno, deixou de providenciar a produção da prova que lhe foi deferida. Nesse tocante, convém pontuar que o feito tramita desde 1997, logo, há quase 30 anos, e chegou a ficar paralisado por cerca de oito anos, em razão de doença grave do advogado do réu, noticiada às fls. 1.000 e ss., sem que este último tivesse nomeado um patrono em substituição.

Mas não é só. Mesmo após expedido o mandado de constatação (fls. 1297/1309), não foi possível o cumprimento da medida, dada a ausência de melhor descrição do imóvel que impossibilitou a sua localização (fl. 1321). O demandado, por sua vez, intimado do resultado negativo (fls. 1322), ficou-se inerte.

Destarte, a preclusão é inafastável, porque o requerido deixou de providenciar a produção prova que lhe competia.

A propósito, a jurisprudência do STJ se encontra consolidada no sentido de que, *Na hipótese em que a prova não é produzida por inércia da própria parte, não é possível a alegação de cerceamento de defesa pela ausência de sua produção*. (AgInt no AREsp n. 983.105/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 6/12/2016, DJe de 15/12/2016)

Superada a questão preliminar, passa-se à análise do **mérito**.

Não há dúvida de que o imóvel descrito às fls. 3 e

19/25, situado no loteamento denominado Vila Geni do Município de Lorena-SP, **é área pública (fls. 286, 533 e 623/629).**

Por outro lado, o apelante não apenas não nega, como admite a ocupação do imóvel, inobstante insista na existência de suposta doação, o que não se sustenta, conforme passo a expor.

De início, impende consignar que versando a demanda sobre bem público, **não é relevante a prova do termo inicial do esbulho, porque não se caracteriza posse por parte do esbulhador, mas sim mera detenção.** Nesse contexto, é indiferente se o termo inicial da ocupação se deu há mais de ano e dia.

Em outras palavras, não havendo posse legítima em favor do ocupante de imóvel público, é possível ao ente estatal, a qualquer tempo, interpor o interdito possessório.

Nessa linha, não se sujeita o Estado à distinção temporal prevista no artigo 558 do Código de Processo Civil em vigor, para aplicação do procedimento especial de reintegração. É neste sentido que tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça:

I. RETENÇÃO. BEM PÚBLICO. LIMINAR. REINTEGRAÇÃO. ART. 924 DO CPC. IMPOSSIBILIDADE. Trata-se, na origem, de ação de reintegração de posse cumulada com demolição na qual a autarquia estadual alega ser proprietária da área adquirida por meio de escritura de desapropriação registrada em cartório em abril de 1968. Afirma que a área foi declarada de utilidade pública para formação de um reservatório de usina hidrelétrica. Narra, ainda, que os réus, ora recorrentes, ocupam parte da área desde junho de 1996, tendo construído, no local, garagem para barco, píer e rampa. A Turma, baseada em remansosa jurisprudência, negou provimento ao especial por entender que a ocupação indevida de bem público não configura posse, mas mera detenção de natureza precária. Se assim é, não há falar em posse velha (art. 924 do CPC) para impossibilitar a reintegração liminar em imóvel pertencente a órgão público. REsp 932.971-SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 10/5/2011.

II. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E REAIS. RECURSO ESPECIAL. POSSE DE BEM PÚBLICO OCUPADO SEM PERMISSÃO. INVIABILIDADE. LIMINAR EM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE, TENDO POR OBJETO ÁREA OCUPADA HÁ MAIS DE ANO E DIA. POSSIBILIDADE. 1. O artigo 1.208 do Código Civil dispõe que 'não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade'. 2. A jurisprudência, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, é firme em não ser possível a posse de bem público, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária. 3. Portanto, no caso vertente, descabe invocação de 'posse velha' (artigo 924 do Código de Processo Civil), para impossibilitar a reintegração liminar em bem imóvel pertencente a órgão público. 4. "Recurso especial não provido." (REsp 932.971/SP, 4ª Turma, v.u., Ministro LUIS FELIPESALOMÃO, j. de 10.05.2011).

No mesmo sentido, é despicienda, à tutela possessória, a prova da antecedência da posse pelo ente Público, porque o exercício da posse pela Administração é presumido, o que se denomina *posse jurídica*.

Deveras, nos termos da fundamentação exposta, não há que se cogitar de falta de legitimidade, tampouco de interesse de agir, por ausência de propriedade/posse por parte do ente público, no mérito, daí o cumprimento das exigências legais para a ordem de reintegração da posse que foi decretada em seu favor.

Ademais, impende pontuar que a função social da propriedade não legitima a ocupação de bens públicos, conforme entendimento pacífico em sede de doutrina e jurisprudência. Com efeito, eventual inércia ou tolerância do Poder Público não torna dispensável a observância da lei, notadamente, face à supremacia do interesse público sobre o particular.

No caso destes autos, a prova documental produzida traz que o contrato de comodato firmado em 16.11.1992, que

supostamente legitimaria a ocupação do imóvel público pelo requerido, foi **rescindido em 12.02.1996**, após decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TC nº 006063/514/93 – pela irregularidade do ato (fls. 19/35).

Por outro lado, a Lei Municipal nº 2.187, de 05 de abril de 1995, que autorizou o Poder Executivo a alienar, por doação, terreno de propriedade do Município de Lorena a Luiz Francisco de Lima -ME, desafetando-o de sua destinação pública (fls. 50 e 52), sequer foi levada a efeito, porque **não lavrada a respectiva escritura pública**.

Ora, não se desconhece a possibilidade de destinação de verbas ou imóveis públicos a particular que vise incentivar atividades particulares e, principalmente, o desenvolvimento econômico e social de interesse do Município. Contudo, mencionada iniciativa pelo Poder Público deve estar afinada com o **interesse público ou desenvolvimento do Município**, circunstância **não demonstrada no caso sub judice**.

Em arremate, no que concerne às benfeitorias, melhor sorte não assiste ao recorrente. Com efeito, em se tratando de mera detenção, não é admitido aos ocupantes postular a indenização pelos melhoramentos realizados no imóvel, tampouco exercer direito de retenção, conforme se extrai da interpretação dos artigos 1219 e 1220 do CC. Nesse sentido, são os seguintes julgados deste E. Tribunal Bandeirante:

I. APELAÇÃO – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – Pretensão da apelada à reintegração da posse de bem imóvel de sua propriedade, consistente em área destinada a serviço público – Sentença de procedência – Pleito de reforma da sentença – Não cabimento – PRELIMINARES dos apelantes – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – Afastamento – Área destinada a prestação de serviço público, de modo que em tempo algum deixou a apelada de exercer a posse sobre o bem, sendo, portanto, adequado o

manejo da ação de reintegração de posse – INÉPCIA DA INICIAL – Afastamento – Identificação dos litisconsortes passivos que não é requisito indispensável para o processamento da demanda, à luz do art. 319, §§ 1º, 2º e 3º, do CPC – Ocupantes da área invadida que são pessoas desconhecidas da apelada – Petição inicial formalmente regular – VÍCIO DE CITAÇÃO – Inocorrência – Oficial de justiça que diligenciou e intimou pessoalmente todos os que se encontravam no local – Suficiência da citação por edital dos demais ocupantes não localizados e de terceiros interessados, em conformidade com o art. 554, §§ 1º e 2º, do CPC – MÉRITO – Bem imóvel de sociedade de economia mista, utilizado na consecução de serviços públicos ferroviários, são caracterizados como bens públicos e, nessa qualidade, estão sujeitos a mera detenção pelos apelantes – Ausência de direito de retenção ou indenização de benfeitorias, diante da mera detenção da área invadida – Laudo pericial que atesta a necessidade de desocupação da área para garantia da segurança dos usuários do sistema de transporte público e dos próprios moradores do local – Prova suficiente da ocorrência da ocupação irregular da área pelos apelantes – Reintegração de posse que se mostra medida de rigor – Sentença mantida – APELAÇÃO não provida – Majoração dos honorários advocatícios, em segunda instância, em 10%, além dos 10% já fixados em sentença, sobre o valor da causa atualizado (R\$ 1.000,00, de 14/08/2.008), em desfavor dos apelantes, nos termos do art. 85, § 11, do CPC.

(TJSP; Apelação Cível 0010963-02.2008.8.26.0127; Relator (a): Kleber Leyser de Aquino; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Carapicuíba - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 22/03/2022; Data de Registro: 23/03/2022)

II. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. RESERVATÓRIO DA HIDRELÉTRICA DE IBITINGA Sentença que deve ser confirmada por seus próprios fundamentos, adotados como razão de decidir (RITJSP, art. 252). Precedente do STJ. Bem público ocupado sem autorização. Mera detenção que, precária, não goza de proteção. Prova coligida evidencia o domínio público e a indevida ocupação. A ocupação irregular de bem público caracteriza mera detenção, de natureza precária, e não posse. Ausência de direito de retenção ou indenização pelas benfeitorias. Sentença mantida. Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 1000837-82.2018.8.26.0236; Relator

(a): Camargo Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Ibitinga - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 17/05/2022; Data de Registro: 17/05/2022)

III. APELAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE C.C. DEMOLITÓRIA. CESP – COMPANHIA ENERGÉTICA DE SÃO PAULO. Área declarada de utilidade pública (Decreto nº 69.678/1971) e desapropriada administrativamente para fins de formação do Reservatório da Usina Hidrelétrica de Paraibuna. Comprovação documental e pericial de que a autora é possuidora da área ocupada pelo réu. Laudo pericial não impugnado pelo réu. Ocupação de bem público por particular. Mera detenção, com natureza de posse precária, não gerando qualquer direito. Esbulho possessório de bem público demonstrado na espécie. Reintegração de posse e remoção das benfeitorias, às expensas dos ocupantes, que é de rigor. Precedentes desta C. 13ª Câmara de Direito Público. Indenização pelas benfeitorias. Descabimento da pretensão. Aplicação do enunciado da súmula nº 619, do C. STJ, no caso concreto. R. sentença de procedência mantida. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Majoração, em grau recursal, nos termos do art. 85, §§ 1º e 11, do CPC/2015. Observação nesse sentido. RECURSO DE APELAÇÃO DO RÉU DESPROVIDO, com observação. (TJSP; Apelação Cível 1000633-74.2018.8.26.0418; Relator (a): Flora Maria Nesi Tossi Silva; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraibuna - Vara Única; Data do Julgamento: 15/12/2020; Data de Registro: 15/12/2020)

Em sentido análogo, é a redação da Súmula nº 619 do STJ, segundo a qual *a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.*

Ademais, impende pontuar que a função social da propriedade não legitima a ocupação de bens públicos, conforme entendimento pacífico em sede de doutrina e jurisprudência. Com efeito, eventual inércia ou tolerância do Poder Público não torna dispensável a observância da lei, notadamente, face à supremacia do interesse público sobre o particular.

In casu, para além de sequer comprovadas

menção das benfeitorias, conforme exaustivamente já exposto no capítulo que tratou da preclusão da prova pericial, em casos de ocupação ilícita de imóvel público, a jurisprudência do STJ tem reconhecido ao Poder Público não só o direito à reintegração da posse, como o direito de indenização, sob a forma de aluguel, como meio de evitar o enriquecimento sem causa do particular pela utilização irregular do bem público. Nesse sentido: EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 1.985.936/SP, Segunda Turma, DJe 15/5/2024.

Ainda conforme posicionamento de mencionada Corte Superior de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.755.340/RJ, Ministro Herman Benjamin, DJe 5/10/2020, p. 10., *Quem ocupa, usa ou aproveita bem público sem a imprescindível anuência expressa, inequívoca, atual e válida – ou além dos termos e condições nela previstos – da autoridade competente pratica esbulho, fazendo-o à sua conta e risco, fato que dispara uma série de providências, ora administrativas dotadas de autoexecutoriedade, ora judiciais.,*

Assim é que a r. sentença não comporta qualquer reparo.

Desprovido o recurso, majoro o montante da verba honorária de sucumbência em mais 2%, para remuneração do trabalho do advogado da parte recorrida em grau de recurso, nos termos do artigo 85, § 11, do CPC, observada a gratuidade deferida ao réu.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora