



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000395954

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1008564-92.2022.8.26.0223, da Comarca de Guarujá, em que é apelante DOMINGOS FRANCISCO DOS SANTOS, é apelado MUNICÍPIO DE GUARUJÁ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª 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 MAGALHÃES COELHO (Presidente) E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 24 de abril de 2025.

ALIENDE RIBEIRO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 26.091

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1008564-92.2022.8.26.0223 – GUARUJÁ

APELANTE: DOMINGOS FRANCISCO DOS SANTOS

APELADO: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

Juiz de 1ª Instância: Cândido Alexandre Munhóz Pérez

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AUTUAÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em Exame

Ação ordinária proposta visando a nulidade das autuações nº 20277 e 20274, relacionadas à colocação de cercas e aterro em área pública. Sentença de improcedência, condenando o autor ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, observada a condição de beneficiário da justiça gratuita.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste na análise da legalidade das autuações emitidas pelo Município de Guarujá, que visam impedir construções em área pública destinada a projeto habitacional.

III. Razões de Decidir

3. O imóvel está inserido em área pública pertencente ao Município de Guarujá, destinada a projeto habitacional, conforme conjunto probatório e laudo pericial.

4. As autuações são válidas, pois visam impedir construções indevidas em área pública, em conformidade com a legislação vigente e interesse público. 5. Impossibilidade de reconhecer o direito de construir na área particular, devido à ausência de formulação de pedido específico e inexistência de licenciamento pelo órgão competente, respeitando o princípio da adstrição do pedido e a separação de poderes.

IV. Dispositivo e Tese

6. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. Imóveis públicos não são suscetíveis de usucapião. 2. Autuações administrativas são válidas quando visam proteger o domínio público. 3. Direito de construir em área particular depende de pedido específico e licenciamento administrativo.

Legislação Citada:

CF/1988, arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único.

CC, art. 102.

CPC, arts. 141 e 492.

Jurisprudência Citada:

TJSP, Apelação Cível nº 1000582-63.2018.8.26.0418, Rel. Heloísa Martins Mimessi, j. 13/10/2020.

TJSP, Apelação Cível nº 1000977-22.2017.8.26.0408, Rel. Maria Laura Tavares, j. 04/10/2020.

TJSP, Apelação Cível nº 0001322-58.2016.8.26.0434, Rel. Luiz Sergio Fernandes de Souza, j. 13/06/2022.

TJSP, Apelação Cível nº 0002400-58.2014.8.26.0434, Rel. Afonso Faro Jr, j. 16/03/2022.

TJSP, Apelação Cível nº 0000316-79.2017.8.26.0434, Rel. José Maria Câmara Junior, j. 24/11/2021.

Vistos.

Trata-se de ação ordinária proposta por **Domingos Francisco dos Santos** em face do **Município de Guarujá** a fim de obter provimento jurisdicional que declare a nulidade das Autuações nº 20277 e 20274 lavradas diante da colocação de cercas e aterro em área pública.

Indeferida a tutela de urgência (f. 52/53), a r. sentença de f. 238/242 julgou improcedente o pedido, sob fundamento de que o imóvel se trata de área pública e há presunção de legitimidade e veracidade da autuação administrativa. Em face da sucumbência condenou o autor ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, observada a condição do autor de beneficiário da justiça gratuita.

Inconformado, recorre o autor. Argumenta que no imóvel objeto da presente ação existe uma área maior pertencente ao Município de Guarujá (destinada ao projeto habitacional) e outra área menor pertencente a terceiros (particulares). Esclarece o autor que a intimação emitida pela administração pública é ambígua e genérica, pois não aponta qual o projeto habitacional será implementado e qual a área pública que incide a restrição à construção. Deste modo, sustenta que possui o livre direito de acessar o imóvel do qual tem a posse para exercer seus direitos de possuidor, incluindo aqui o direito de construir com relação à área pertencente a terceiros. Assevera que a municipalidade exorbitou o seu poder de

polícia ao impor restrição de construção à totalidade do imóvel, sem especificação ou delimitação. (f.251/255)

Recurso processado, com oferecimento de contrarrazões (f.268/277)

É o relatório.

Presentes os requisitos do artigo 1.010 do Código de Processo Civil, recebo a apelação interposta em seus regulares efeitos.

Inicialmente, cumpre ressaltar que matéria deste recurso se limita à análise da legalidade das autuações lavradas pela municipalidade diante da intervenção em área pública.

Verifica-se que em 11.1.2021 o Município de Guarujá lavrou em face do autor intimação para que este se abstivesse de construir no imóvel, nos termos dos artigos 281 e 288 da Lei Complementar nº 44/1998 (Autuação 20277 – f.11), bem como realizou a apreensão de três enxadas, uma picareta e um machado (Autuação 20274 – f.11), conforme artigos 289 e 300 da Lei Complementar nº 44/1998.

Pois bem.

Constata-se que o bem imóvel objeto da presente demanda está inserido em área pública pertencente ao Município de Guarujá, local que será destinado à implantação de projeto habitacional (Loteamento João Guarda e Cantagalo).

O domínio público da área em questão está comprovado por meio da análise do conjunto probatório. De acordo com o E.perito, o imóvel objeto da presente demanda encontra-se localizado na Av. Dom Pedro I, nº 3757, Balneário Cidade Atlântica, Guarujá – SP (Matrícula nº 114600 do CRI de Guarujá – SP) e embora não tenha registro individualizado em cartório é parte de uma área maior, composta de propriedade do Município de Guarujá (área pública), bem como de área lindeira pertencente a terceiros. (f.207/209)

Ocorre que, a despeito da afirmação do autor no sentido de que possui direito de construir com relação à área pertencente a terceiros, verifica-se que as autuações impugnadas foram emitidas com a finalidade de obstar que o autor construa em área pública que será destinada ao projeto habitacional.

Este ato administrativo é válido na medida em que visa impedir que particular construa e utilize indevidamente bem de domínio público, com observação à determinação constitucional no sentido de que os imóveis públicos não são suscetíveis de aquisição por meio de usucapião:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No mesmo sentido dispõe o artigo 102 do Código Civil: (“*Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.*”) e a jurisprudência consolidada deste E.Tribunal de Justiça e do Superior Tribunal de Justiça:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BEM PÚBLICO oriundo de ação desapropriatória. Ocupação de bem público. Bem público que não pode ser objeto de posse, mas de mera detenção, afastando as pretensões de proteção possessória e de indenização por benfeitorias. Sentença de procedência mantida. Recurso desprovido.” (TJSP; *Apelação Cível*

1000582-63.2018.8.26.0418; Relator (a): Heloísa Martins Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraibuna - Vara Única; Data do Julgamento: 13/10/2020; Data de Registro: 13/10/2020)

“REINTEGRAÇÃO DE POSSE Faixa de servidão de passagem de linhas de transmissão de energia elétrica Invasão da área pelos réus - Concessionária de serviço público Os bens públicos são inalienáveis, não admitem posse de particulares e são insuscetíveis de usucapião Particulares que detém mera detenção do bem, e não posse - Esbulho caracterizado Reintegração de posse devida - Incidência da Súmula 415 do Supremo Tribunal Federal Servidão de trânsito aparente para a qual se confere a tutela possessória Indenização por benfeitorias que não é devida Inteligência da Súmula 619 do STJ Sentença reformada Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1000977-22.2017.8.26.0408; Relator (a): Maria Laura Tavares; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Ourinhos - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 04/10/2020; Data de Registro: 04/10/2020)

REINTEGRAÇÃO DE POSSE – Reintegração na posse de área afetada a serviço público, oriunda de desapropriação – Esbulho comprovado – Boa-fé não caracterizada – Inexistência de direito de retenção ou de indenização – Recurso da autora provido.

(Apelação Cível nº 0001322-58.2016.8.26.0434, 7ª Câmara de Direito Público, j. 13/06/2022, Des. Rel. Luiz Sérgio Fernandes de Souza)

APELAÇÃO – AUSÊNCIA DE PREPARO RECURSAL – Recurso interposto sem o pagamento do preparo devido – Não

*comprovação da capacidade financeira deficitária do
recorrente – Descumprimento da decisão concedendo prazo
para o recolhimento das custas – Deserção reconhecida.
REINTEGRAÇÃO DE POSSE – BEM PÚBLICO –
Construção em área pública após a desapropriação por
utilidade pública – Notificação não atendida – Esbulho
configurado – Sentença que permitiu a manutenção das
construções, impedindo novas edificações – Impossibilidade –
Bem público insuscetível de usucapião - Inteligência do art.
183, § 3º, da Constituição Federal – Sentença reformada.
CONFERE-SE PROVIMENTO AO RECURSO DA AUTORA.
RECURSO DO RÉU NÃO CONHECIDO.*

*(Apelação Cível nº 0002400-58.2014.8.26.0434, 11ª Câmara
de Direito Público, j. 16/03/2022, Des. Rel. Afonso Faro Jr)*

*APELAÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO
MEDIATO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE.(...) Bem público.
Esbulho configurado. Reconhecimento do direito à
reintegração, com a remoção das construções irregulares.
Inadmissível a manutenção das edificações irregulares,
situadas dentro da área de domínio da apelante.
Entendimento contrário implicaria convalidação do esbulho
possessório. Precedentes. Sentença reformada. RECURSO
PROVIDO.*

*(Apelação Cível nº 0000316-79.2017.8.26.0434, 8ª Câmara de
Direito Público, j. 24/11/2021, Des. Rel. José Maria Câmara
Junior)*

*'Súmula 619 - A ocupação indevida de bem público configura
mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção
ou indenização por acessões e benfeitorias.'*

Resta afastada, assim, a situação de posse do bem público pelo particular, visto que está caracterizada mera detenção do autor sobre o imóvel, de caráter precário e sobre a qual não incide a proteção possessória e o direito de erigir construções no local.

Neste mesmo sentido, o perito foi expresso ao mencionar que há sobreposição entre o imóvel objeto do Auto de Infração e a área pública descrita na Matrícula nº 114.600, em que consta a inequívoca propriedade da Prefeitura Municipal de Guarujá. (f.211):

“Quanto a invasão do espaço público pelo imóvel objeto da ação: Pela análise dos elementos disponíveis, resta verificado que o imóvel ora reclamado pelo Autor, objeto da ação, sobrepõe e/ou avança o bem coletivo (Registrada na Certidão de Matrícula nº 114600, do CRI de Guarujá – SP), assim como parte de uma área lindeira pertencente a Terceiros (sem registro reconhecido);” (f.212)

Dito isso, não há qualquer irregularidade na lavratura das Autuações nº 20277 e 20274, pois emitidas em conformidade com as disposições legais da Lei Complementar nº 44/1998 e de acordo com o interesse público, na medida em que foram lavradas com a finalidade de impedir que particular exerça domínio sobre área pertencente ao Município de Guarujá.

Assim bem decidiu o juízo de primeiro grau:

“Assim é que, ao que se extrai do conjunto probatório produzido, notadamente da prova técnica, evidenciou-se que o imóvel ocupado pelo autor, de fato, pertence, em sua quase totalidade, ao Município de Guarujá.

O expert, após vistoria no local e ampla análise documental, produziu trabalho consistente, bem fundamentado, descrevendo, detalhadamente, a área objeto do litígio e aquela de titularidade do ente municipal (págs.

181-214).

E sua conclusão, nota-se, foi no sentido de confirmar a ocupação indevida, pelo autor, de área pública, em total dissonância com o alegado na petição exordial.

Tratando-se de imóvel público, componente do patrimônio municipal, a Constituição Federal, como se sabe, registra a impossibilidade de obtenção da propriedade pela posse prolongada, consoante o disposto nos artigos 183, parágrafo 3º e 191, parágrafo único.

A proibição é reproduzida no Código Civil, a teor do disposto no art. 102, verbis: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

Diante dessa realidade, o que se conclui é que foi de todo regular a conduta da requerida, consistente na autuação pelo início de realização de obras em área indisponível (pág. 02), não havendo que se falar em nulidade.

Em outras palavras, não foram abalados os atributos do ato administrativo, que, como se sabe, reveste-se de presunção relativa de legitimidade e de veracidade.”

Ademais, conforme pode ser observado da análise das figuras 3, 6 e 7 do laudo pericial (f.209/210), a área objeto desta demanda (marcada na cor rosa) está inserida em quase sua totalidade na área de delimitação do patrimônio público conforme Matrícula nº 114.600 (marcada na cor azul), restando pequena parcela sobreposta em área particular pertencente a terceiros. (f.211).

Ocorre que, ao contrário do que afirma o autor, não é possível reconhecer o direito de construir nesta área particular, diante da ausência de formulação de pretensão específica na ocasião do ajuizamento da demanda.

Em outras palavras, o autor ajuizou a ação anulatória e incluiu no polo passivo da demanda apenas o Município de Guarujá, com o objetivo de anular as autuações que impediam intervenção em área pública. Por outro lado, não houve questionamentos quanto à legitimidade da posse com relação à parcela do

bem imóvel pertencente a terceiros particulares, de modo que a decisão não poderá formular julgamento de mérito quanto a este aspecto, em observância ao princípio da adstrição do pedido e vedação ao julgamento *ultra petita*, no termos do Código de Processo Civil:

Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Além disso, como bem destacado pelo juízo *a quo*, a possibilidade de construir na área pertencente a terceiros depende de prévia manifestação e licenciamento administrativo pelo órgão competente, requisitos que não podem ser supridos pelo Poder Judiciário, sob pena de violação à separação de poderes:

“Mencione-se, por derradeiro, e apenas para que nada fique sem resposta, o descabimento da "solução" proposta pelo autor, em caráter subsidiário, no sentido da anulação parcial da autuação.

Isso porque descabido o prosseguimento das obras, ainda que em apenas parte da área, já que a atividade pretendida pelo autor demanda prévia autorização do ente municipal, que no caso já se opôs.

Nesse passo, para a almejada "liberação parcial", deverá o autor formular, administrativamente, novo requerimento, específico.” (f.239/241)

Não constatada, assim, a irregularidade das autuações, não era mesmo caso de dar provimento à ação. Diante de todo o exposto, nego provimento ao recurso, mantida a r. sentença que deu correta solução à lide.

Mantido o resultado do julgado, majoro os honorários advocatícios para 12% do valor atualizado da causa, já consideradas as fases de conhecimento e recursal, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, observada a condição do autor de beneficiário da justiça gratuita. (f.52/53)

O caso é, assim, de negar provimento ao recurso interposto por **Domingos Francisco dos Santos** nos autos da ação ordinária movida em face do **Município de Guarujá** (Processo nº 1008564-92.2022.8.26.0223– Vara da Fazenda Pública do Foro de Guarujá, SP).

Consigne-se, para fins de eventual prequestionamento, inexistir ofensa aos artigos de lei mencionados nas razões e contrarrazões recursais.

Resultado do julgamento: negaram provimento ao recurso.

ALIENDE RIBEIRO
Relator