



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000408044

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001260-37.2022.8.26.0160, da Comarca de Descalvado, em que são apelantes EDSON LUIS PRAXEDES e JORGE DOS SANTOS SILVA, é apelado MUNICÍPIO DE DESCALVADO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª 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 CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente) E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

CYNTHIA THOMÉ

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1001260-37.2022.8.26.0160

Apelante: Edson Luís Praxedes e Jorge dos Santos Silva

Apelado: Prefeitura Municipal de Descalvado

Comarca: Descalvado - 2ª Vara

Juiz prolator: Dr(a). Rodrigo Octavio Tristão de Almeida

Voto nº 872

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

I. Caso em Exame: Apelação interposta por Edson Luís Praxedes e Jorge dos Santos Silva contra sentença que julgou procedente o pedido de reintegração de posse ajuizado pela Prefeitura Municipal de Descalvado, visando retomar o imóvel público matriculado sob o nº 4.931. A decisão reconheceu o esbulho possessório praticado pelos réus e determinou a reintegração da municipalidade na posse do bem. Os apelantes sustentam que o imóvel se constitui como núcleo urbano informal e pleiteiam, com base na Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária da área, invocando a condição de vulnerabilidade social dos ocupantes.

II. Questão em Discussão: Verificar se a ocupação realizada pelos apelantes configura núcleo urbano informal consolidado, nos termos da Lei nº 13.465/2017, a justificar a regularização fundiária. Avaliar se é possível reconhecer posse legítima sobre bem público e impedir a reintegração com base no direito fundamental à moradia.

III. Razões de Decidir: A ocupação objeto da demanda recai sobre bem público com destinação específica (proteção animal, via concessão à APAD), sendo insuscetível de usucapião, retenção ou indenização por benfeitorias, nos termos da Súmula 619 do STJ e art. 183, §3º, da CF. Constatou-se tratar-se de ocupação isolada e precária, por apenas dois indivíduos, sem configuração de núcleo urbano informal consolidado, o que afasta a aplicação da Lei nº 13.465/2017. A mera tolerância ou omissão do Poder Público não convalida ocupação irregular de bem público, que não gera posse, apenas detenção precária. O direito fundamental à moradia não autoriza a ocupação de áreas públicas de forma ilegítima, ainda que os ocupantes estejam em situação de vulnerabilidade, a qual deve ser tratada pelas políticas públicas de assistência social.

IV. Dispositivo e Tese: Recurso desprovido. Sentença mantida.

Tese de julgamento: 1. A ocupação irregular de bem público configura detenção precária, insuscetível de proteção possessória, usucapião ou regularização fundiária, salvo nos casos expressamente previstos em lei. 2. A vulnerabilidade social dos ocupantes não legitima a ocupação de bem público nem impede a reintegração de posse requerida pelo ente público.

Legislação Citada: CF/1988, art. 183, §3º; CC, art. 1.208; CPC, art. 561; Lei nº 13.465/2017, art. 9º, I.

Jurisprudência Citada: STJ, Súmula 619. STF, Súmula 340. REsp 1457851/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 26.05.2015. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 31ª ed., São Paulo: Atlas, 2017, pp. 1229/1230. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., São Paulo: Método, 2017, p. 650.

Vistos.

Trata-se de apelação interposta por Edson Luís Praxedes e Jorge dos Santos Silva contra a r. sentença de fls. 216/220, cujo relatório adoto, que julgou procedente o pedido inicial (reintegrar a municipalidade na posse do bem descrito na matrícula nº 4.931 do Cartório de Registro de Imóveis de Descalvado fls. 07/08) e fixou os honorários dos patronos nomeados no valor máximo previsto na tabela. Deixou-se de condenar os réus ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, em razão da concessão da Assistência Judiciária Gratuita.

Inconformados, apelaram os réus Edson Luís Praxedes e Jorge dos Santos Silva (fls. 226/228), sustentando que a sentença recorrida não fez a devida justiça ao deferir a reintegração de posse requerida pela Prefeitura Municipal de Descalvado. Alegam que o juízo a quo deixou de reconhecer a existência de núcleo urbano no local ocupado, fundamentando-se apenas no número reduzido de moradores. Defenderam que a área foi ocupada com conhecimento e incentivo do próprio Poder Público, conforme demonstrado em relatório técnico do CREAS, no qual psicóloga e assistente social atestaram a condição de vulnerabilidade social dos ocupantes e a utilização do local como moradia. Ressaltaram que a simples

reintegração é medida desumana, sendo o caso típico de aplicação da Lei 13.465/2017, que prevê a possibilidade de regularização fundiária urbana, independentemente do número de pessoas envolvidas. Afirmam que tanto o juízo quanto o Ministério Público interpretaram de forma restritiva a legislação, ignorando que o objetivo da norma é justamente atender situações de ocupações urbanas precárias, como a dos autos. Sustentam que a pequena comunidade merece tratamento diferenciado, com atuação do Ministério Público e da Municipalidade visando à efetiva regularização da área. Pedem, assim, o provimento do recurso, para que seja reformada a sentença, julgando-se improcedente a reintegração de posse e determinada a regularização fundiária do local, conforme previsto em lei. Subsidiariamente, requereram a realização de perícia e o retorno dos autos à primeira instância para melhor instrução do feito.

Recurso processado, sem o recolhimento do preparo pela autora em razão da gratuidade conferida a fls. 85, e com oferta de contrarrazões (fls. 233/237).

É o relatório.

Trata-se de ação de reintegração de posse proposta pela Prefeitura Municipal de Descalvado em face de Edson Luiz Praxedes, Jorge dos Santos Silva e demais ocupantes não identificados, em razão da ocupação do imóvel matriculado sob o nº 4.931. O imóvel foi concedido à APAD (Associação Protetora dos Animais de Descalvado), que alega não conseguir exercer suas atividades no local devido a acúmulo de lixo, incêndios e outras irregularidades atribuídas aos ocupantes.

Os réus alegam que o local se constitui como núcleo urbano informal consolidado, com presença de famílias há vários anos, muitas das quais se instalaram com anuência tácita da própria administração pública. Argumentam que a ocupação é anterior à formalização da APAD e que a solução adequada seria a regularização fundiária, nos termos da Lei 13.465/2017, e não a remoção dos

moradores. Sustentam o direito fundamental à moradia e requerem, entre outros pedidos, a improcedência da ação.

A sentença do D. Juízo de origem julgou antecipadamente o mérito, considerando suficientes as provas documentais e sendo a controvérsia estritamente de direito. Acolheu-se a impugnação ao valor da causa, fixando-o em R\$ 100.000,00, valor compatível com imóveis simples na cidade de Descalvado. Reconheceu-se o esbulho praticado pelos réus, comprovado pela notificação e citação constantes dos autos, não havendo controvérsia quanto à ocupação do imóvel. Constatou-se que não se trata de núcleo urbano, mas de mera ocupação por duas pessoas, razão pela qual o Ministério Público se manifestou pela ausência de interesse na causa. Reconhecida a posse do autor e comprovado o esbulho, entendeu-se preenchidos os requisitos legais para a reintegração, nos termos do art. 561 do CPC. Assim, o pedido foi julgado procedente para reintegrar o autor na posse do imóvel descrito na matrícula nº 4.931 do Cartório de Registro de Imóveis de Descalvado.

Apelam os réus em busca da inversão do julgado.

O recurso não comporta provimento.

No caso, o imóvel ocupado é um bem público, e foi destinado a atender os animais do município conforme concessão à APAD (Associação Protetora dos Animais de Descalvado). Portanto, permitir que os réus permaneçam no imóvel prejudica a política pública municipal desenhada para a proteção de animais.

Sendo assim, aplica-se, na espécie, a Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça que estabelece: “*Ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias*”.

E ainda, o art. 1.208 do Código Civil, que dispõe: “*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*”.

Nesse contexto, a inércia do Poder Público não pode ser utilizada como justificativa para autorizar a permanência dos réus, ora agravantes, no bem, pois restou incontroverso que se trata de área pública indevidamente ocupada, o que impossibilita a manutenção da ocupação, uma vez que, durante todo o período da ocupação houve mera tolerância da Municipalidade.

Além disso, não é demasiado recordar que bens públicos não podem ser usucapidos, nos termos do art. 183, §3º, CF e sequer induzem posse pelo particular, conforme a Súmula 340 do STF “*Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*”.

Neste cenário, diversamente do alegado pelo apelante, é descabida a discussão acerca da posse, sobre o imóvel em questão, tratando-se situação de mera detenção, ante a imprescritibilidade dos bens públicos:

“Os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, na forma dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da CRFB; art. 102 do CC; art. 200 do Decreto-lei 9.760/1946. No mesmo sentido, a súmula 340 do STF dispõe: ‘desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião’” (RAFAEL CARVALHO REZENDE DE OLIVEIRA, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Método, 5ª ed., 2017, p. 650);”

“Mesmo que o interessado tenha a posse de bem público pelo

tempo necessário à aquisição do bem por usucapião, tal como estabelecido no direito privado, não nascerá para ele o direito de propriedade, porque a posse não terá idoneidade de converter-se em domínio pela impossibilidade jurídica da usucapião. A ocupação ilegítima em área do domínio público, ainda que por longo período, permite que o Estado formule a respectiva pretensão reintegratória, sendo incabível a alegação de omissão administrativa. Por outro lado, não são indenizáveis acessões e benfeitorias realizadas sem prévia notificação ao Poder Público” (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 31ª ed., 2017, pp. 1229/1230).

Ainda, descabe analisar se o caso trata de posse velha ou nova, uma vez que o instituto não tem importância para fins de concessão de liminar em ação possessória envolvendo terras públicas. Nesse sentido:

“INEXISTÊNCIA DE POSSE PRIVADA DE BEM PÚBLICO. Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa fé.” (REsp 1457851/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 26.05.2015).

Ademais, cabe ressaltar que não foi concedido ao apelante permissão de uso, ou qualquer forma de utilização de bem público por particular. Também não pode ser adquirido por usucapião ou apropriado por particulares, pouco importa se o Poder Público permite ou tolera a ocupação por muitos anos. Não se pode falar em posse, apenas em detenção simples, sem violar os artigos 560 e seguintes do Código de Processo Civil.

A Lei nº 13.465/2017 aplica-se à regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, nos termos do art. 9º, inciso I, o que pressupõe a existência de ocupação ordenada e coletiva, com características urbanas mínimas. No presente caso, trata-se de ocupação isolada por dois indivíduos, em área pública destinada à atividade de interesse específico – proteção animal – o que descaracteriza hipótese de núcleo urbano informal. Portanto, ausentes os requisitos legais, mostra-se inaplicável a Lei nº 13.465/2017 ao caso.

Por fim, observa-se um quadro de risco e vulnerabilidade social entre os ocupantes do imóvel e vizinhos.

De acordo com o Ofício SADS nº 128/2022, da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (fl. 24), e o Ofício nº 27/2022, do CRAS (fl. 26), há acúmulo de lixo e risco de incêndio no local, o que exige a atuação imediata da rede de proteção social do município.

Portanto, na hipótese a plausibilidade do direito não está presente, especialmente devido ao fato de que o direito fundamental à moradia não autoriza a ocupação de bem público, ainda que estejam em situação de vulnerabilidade.

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso dos réus.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observando-se ser desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando, para tanto, que a questão tenha sido analisada.

CYNTHIA THOMÉ

Relatora