



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000440389

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1005600-66.2024.8.26.0576, da Comarca de São José do Rio Preto, em que são apelantes OSVALDO SAMUEL PERPETUO CASTELÃO e RENATO FERIOLE, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 12ª 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 EDSON FERREIRA (Presidente) E J. M. RIBEIRO DE PAULA.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

OSVALDO DE OLIVEIRA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO N.º 41.311

COMARCA: SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

APELAÇÃO CÍVEL N.º 1005600-66.2024.8.26.0576

APELANTES: OSVALDO SAMUEL PERPÉTUO CASTELÃO E
RENATO FERIOLE

APELADO: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Juiz de Primeira Instância: Marcelo Haggi Andreotti

APELAÇÃO CÍVEL – REINTEGRAÇÃO DE POSSE – OCUPAÇÃO DE BEM PÚBLICO – Invasão de área pertencente ao Município de São José do Rio Preto – Pedido de reintegração – Esbulho caracterizado – A ocupação de bem público não caracteriza posse, mas mera detenção – Bens públicos que estão fora das relações comerciais de direito privado não se sujeitam à posse ou a direitos a ela inerentes – Ocupação meramente precária, sem garantia de permanência – Irrelevância do tempo de ocupação ou de boa-fé – Reconvenção – Descabimento do pedido de retenção ou indenização por benfeitorias – Exegese da Súmula n.º 619/STJ – Inadmissibilidade, também, do pleito de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), pois o imóvel supera os 250m² previstos na Medida Provisória n.º 2.220/2001, na redação do artigo 1.º atribuída pela Lei n.º 13.465/2017 – Precedentes – Pedido principal julgado procedente e pedido da reconvenção julgado improcedente – Confirmação da sentença – Recurso não provido.

Trata-se de ação de reintegração de posse promovida pelo Município de São José do Rio Preto em face de Osvaldo Samuel Perpétuo Castelão e Renato Feriole, objetivando reaver o imóvel localizado na Rua Yolanda Ismael, n.º 27, Vila Mayor, São José do Rio Preto/SP, que havia lhe sido doado, mas está ocupado pelos réus. Antes da distribuição desta ação, foram realizadas medidas para que os

ocupantes da área pudessem sair de forma amigável, inclusive com tentativa de inscrição pela EMCOP (Empresa Municipal de Construções Populares), no cadastro habitacional para eventual execução de projeto relativo à habitação popular. Os réus foram notificados para comparecerem à EMCOP, mas permaneceram inertes. Requer, inclusive em sede liminar, a reintegração de posse da área pública, determinando-se aos réus a desocupação do imóvel no prazo de cinco dias (fls. 01/05).

Não houve concessão de medida liminar de reintegração de posse (fls. 46).

O pedido inicial foi julgado procedente (fls. 143/146) para determinar a reintegração do autor na posse do imóvel descrito na inicial. No mais, foi julgado improcedente o pedido veiculado na reconvenção. Pela sucumbência, os réus foram condenados a arcar com o pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa principal e 10% sobre o valor atualizado da reconvenção, observando-se, contudo, os benefícios da justiça gratuita que lhes foram conferidos.

Os réus interpuseram recurso de apelação (fls. 151/155), alegando, em síntese, que, preliminarmente, a ausência de despacho saneador gerou prejuízo à sua defesa, já que não lhes foi oportunizada a produção de outras provas que poderiam, em tese, demonstrar a veracidade de suas alegações. No mais, o juízo *a quo* empregou, ao menos, dois pressupostos inválidos para acolher o pedido principal e rejeitar o pedido veiculado na reconvenção. O primeiro foi ter por base a alegação de que seus pais teriam a posse clandestina do imóvel, entre

1965 e 1970, conquanto nada haja nos autos nesse sentido, tendo, a propósito, utilizado a expressão “ao que tudo indica”, sem indicar um único elemento de prova nesse sentido. O segundo, ao considerar que o imóvel conta com mais de 250 metros quadrados, quando, na verdade, não tem, descurando, ainda, do fato de que há duas edificações, cada qual ocupada por um dos requeridos. Eventuais pendências quanto a faturas de água não dizem respeito ao objeto da ação e se referem a pequeno período, sem relação com a utilização do imóvel como moradia dos reconvintes. De acordo com os documentos juntados pelo próprio autor, trata-se de lotes ocupados com medidas, respectivamente, de 12,00m por 11,40m e 10,90 por 12,10 m, ou seja, inferiores a 250 metros cada um. Segundo o laudo de vistoria subscrito pela arquiteta Maria Cristina Martins Aoki, acostado pelos réus, foi constatado que, dentre outras informações relevantes, a área que segue na sua posse é de 137,70 m². Portanto, bem demonstrados os requisitos materiais e temporais autorizadores da concessão do uso especial para fins de moradia (CUEM), quais sejam: (i) *animus domini*; (ii) posse contínua por cinco anos, concluídos até 2016; (iii) inexistência de oposição; (iv) inexistir propriedade de outro imóvel rural ou urbano; (v) não ter sido concedido ao postulante o mesmo direito previamente. Ademais, os ocupantes e seus pais exercem posse de boa-fé há mais de 40 anos, tendo introduzido benfeitorias, consistentes em duas pequenas moradias residenciais (artigo 96, § 2.º, do Código Civil). Em caráter subsidiário, caso se entenda que a posse seja injusta, deve ser reconhecido o direito de retenção por benfeitorias (artigo 1.219 do Código Civil), a serem indenizadas por valor a ser apurado em sede de liquidação. Pleiteiam o provimento do presente recurso e, por conseguinte, o reconhecimento do

cerceamento de defesa. No mais, requerem a reforma da sentença impugnada para que o pedido inicial seja julgado improcedente, acolhendo-se o pleito formulado na reconvenção. Por fim, em caráter subsidiário, postulam o reconhecimento do direito de retenção pelo valor das benfeitorias.

Com apresentação de contrarrazões (fls. 160/166), pelo desprovimento ao recurso interposto.

É o relatório.

Trata-se de ação possessória promovida pelo Município de São José do Rio Preto, sob o argumento de que é proprietário de área que havia lhe sido doada, mas que foi invadida pelos réus, referente à Matrícula n.º 226.505 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de São José do Rio Preto (fls. 06), localizada na Rua Yolanda Ismael, n.º 27, Vila Mayor, São José do Rio Preto/SP, em zona urbana do Município, encerrando uma área, segundo a matrícula do imóvel, de 258,50 m².

Devidamente citados, os réus ofertaram reconvenção, na qual postulam a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) ou, em caráter subsidiário, o reconhecimento do direito à retenção, com a indenização pelas benfeitorias erigidas (fls. 60/63).

Em primeiro lugar, é necessário consignar que não prospera a alegação de ocorrência de cerceamento de defesa, em razão de não ter sido realizada prova pericial, porquanto esta, na hipótese dos autos, não se mostrava necessária.

Assim sendo, o julgamento antecipado da lide era mesmo de rigor, não havendo, neste aspecto, qualquer hipótese de cerceamento de defesa ou de ofensa ao princípio do contraditório.

O Magistrado é o destinatário da prova, razão pela qual a lei lhe confere o poder de conhecer diretamente do pedido e proferir sentença quando não houver necessidade de produção de outras provas (artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil).

Nesse contexto, a produção de prova técnica serviria unicamente para retardar desnecessariamente o deslinde do feito. Desta feita, não há de se cogitar em cerceamento de defesa.

Os apelantes aludem à ausência de decisão saneadora, o que teria impossibilitado a produção da prova pericial. No entanto, o juízo *a quo* questionou as partes quanto ao interesse na produção de outras provas (fls. 115). Se, após as respostas (fls. 120/121 e 125/126), foi proferida sentença, tal se deu porque o Magistrado compreendeu que a “(...) controvérsia (...) se resolve pelas provas até aqui produzidas, dispensada a colheita de exame técnico, na forma do art. 464, § 1.º, II, do CPC” (fls. 144), e não pela ausência da decisão saneadora.

Afastada tal arguição, resta a análise do mérito recursal, ocasião em que também será analisada a questão da metragem do imóvel.

No que tange aos bens públicos, sobre os quais não recaiam relações de direito público ou privado geradoras de direito a particulares, não incide a problemática da liminar a esbulho ou turbação de menos de

ano e dia, tal como previsto pelo artigo 558 do Código de Processo Civil, porquanto não se cogita em posse por parte de quem está no bem, mas tão somente em detenção. O caráter público do bem não permite a ocorrência de posse, mesmo diante da ocupação por um longo tempo. Os bens públicos não são suscetíveis de afetação particular, porque têm destinação pública, não podendo ser objeto de usucapião, penhora ou alienação. Também estão fora das relações comerciais de direito privado, razão pela qual não estão sujeitos à posse.

A ocupação está subordinada às regras de direito administrativo. Assim sendo, não corre a prescrição aquisitiva em desfavor do patrimônio público, nem tampouco se pode cogitar em direitos decorrentes da posse.

Portanto, não é relevante eventual uso prolongado da área, devido ao caráter eminentemente precário da ocupação, a qual não confere aos apelantes a garantia de permanência no imóvel. Nessas circunstâncias, **o particular sempre se encontra em relação de detenção de bem público, nunca de posse.** Essa relação de detenção jamais se aperfeiçoa na posse protegida pelo direito, motivo pelo qual, quando requisitado o bem, inevitável é o imediato rompimento da detenção, como ocorre na espécie vertente.

Não se pode olvidar que os atos de mera permissão ou tolerância não induzem posse, consoante a regra do artigo 1.208, primeira parte, do Código Civil.

Ora, não havendo a devolução amigável pela via administrativa, tem o Poder Público o direito e o dever de retomar o

bem, sem a necessidade de ingresso em juízo, em virtude da autoexecutoriedade dos atos administrativos. Porém, também pode buscar a tutela jurisdicional para tal desiderato. Nesse particular, citam Theotonio Negrão *et alii*:

“**Art. 560: 1.** Embora o Estado, pelo princípio da autoexecutoriedade, possa reintegrar-se, por força própria, na posse de **bem público** de uso comum, nada impede que o faça através do Judiciário (JTA 118/213, maioria)”. (*in Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, 47.^a ed. atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 612).

Da mesma forma, é descabida a hipótese de perda da posse por abandono do Município de São José do Rio Preto. Nesse sentido, *in verbis*:

“**Bem público. Perda da posse por abandono.** Tratando-se de bem público, não se pode cogitar de perda da posse por abandono, certo que sua disponibilidade depende de lei, *ex vi* do disposto no CC/1916 67 [CC 100/101] (RT 592/135)” (*in Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, Comentários ao Código de Processo Civil*, 2.^a tiragem. São Paulo, RT, 2015, p. 1.390).

O entendimento ora esposado, quanto aos temas tratados nesta tutela possessória, também foi defendido pelo Superior Tribunal de Justiça em iterativos precedentes: REsp 945.055/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2009, DJe 20/08/2009; REsp 816.585/RJ, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO,

PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/10/2006, DJ 26/10/2006, p. 240; REsp 489.732/DF, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, QUARTA TURMA, julgado em 05/05/2005, DJ 13/06/2005, p. 310; REsp 146.367/DF, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, QUARTA TURMA, julgado em 14/12/2004, DJ 14/03/2005, p. 338.

No que tange ao pedido veiculado nas razões recursais, relativamente à reconvenção, é oportuno destacar que, segundo os apelantes, foram demonstrados os requisitos autorizadores da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), quais sejam: (i) *animus domini*; (ii) posse contínua por cinco anos, concluídos até 2016; (iii) inexistência de oposição; (iv) inexistência de propriedade de outro imóvel rural ou urbano; (v) não ter sido concedido ao postulante o mesmo direito previamente.

Porém, não se pode olvidar que a Medida Provisória n.º 2.220/2001, acerca da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), estabelece:

Artigo 1.º - Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. [\(Redação dada pela](#)

[Lei n.º 13.465, de 2017\)](#)

Na hipótese vertente, segundo a Matrícula, o imóvel possui 258,50m² (fls. 06).

Os apelantes, com a prova pericial, pretendiam demonstrar que, na verdade, o imóvel não ostentava tal tamanho, sendo menor. Também nesse sentido, juntaram estudo do bem público efetivado por Arquiteta, a pedido da Defensoria Pública (fls. 130/142). No primeiro parágrafo dessa avaliação, ela assevera:

“O imóvel localizado na Rua Yolanda Ismael, n.º 27, Vila Mayor, CEP: 15045-205, São José do Rio Preto – SP, possui terreno de 250,36 m², com área construída de 33.31 m²” (destaque nosso – fls. 131).

Na sequência, ela ainda reitera:

“4. Quais as medidas do terreno?

O terreno total mede 250,36 m²” (fls. 139).

Dessa forma, razão assiste ao juízo *a quo* quando assevera que o imóvel postulado pelos apelantes não reúne condições de obtenção de CUEM, porque “(...) possui 258,5m² de área perimetral (fl. 06), montante superior ao autorizado legalmente pela MP n.º 2.220/2001 (fls. 145).

O fato de que há duas residências construídas na área (uma para cada autor, que são irmãos) não descaracteriza a metragem prevista em lei, porquanto se trata de um único imóvel, que não foi

desmembrado.

Quanto ao pedido de retenção e indenização pelas benfeitorias realizadas, ainda que as alegações dos réus sensibilizem do ponto de vista social, não autorizam o pedido indenizatório, pois não lhes era dado ocupar imóvel de natureza pública, mesmo que a Administração Municipal não tenha se mobilizado para dar-lhe a melhor destinação. Eventual desídia no trato da coisa pública deve ser averiguada noutro campo, mas isso não confere ao particular o direito de ocupar a área pública para imputar-lhe outra destinação.

A propósito, é oportuna a menção ao quanto decidido pelo Superior Tribunal de Justiça:

“O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual 'Não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois admitir que o particular retenha imóvel público seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que não se harmoniza com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público' (REsp 1.183.266/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 18/5/2011). Aplicável a Súmula 83/STJ.”

(AgInt no AREsp 460.180/ES, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1.^a Turma, J. 03.10.2017, DJe 18.10.2017).

Tal entendimento foi consolidado na Súmula n.º 619: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

Portanto, restou demonstrado, nos autos, o direito do Município à reintegração de posse da área descrita na petição inicial, sem qualquer tipo de indenização aos réus pelas benfeitorias ali existentes ou pelo tempo de permanência.

Na mesma esteira, já restou decidido nesta Corte de Justiça:

AÇÃO POSSESSÓRIA – Bem público – Posse inexistente – Mera detenção – Bens públicos são insuscetíveis de apossamento, o que fulmina de antemão os seus consequentes reflexos jurídicos, como a pretensão de ressarcimento, pelo erário, por benfeitorias (mesmo as edificadas com presumida boa-fé), e a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião; no máximo, reconhece-se sua detenção, mas sempre a título precário, por conta e risco do respectivo detentor – Reflexos da imprescritibilidade aquisitiva – Precedentes jurisprudenciais – Apelação não provida, com determinação.

(TJSP; Apelação Cível 1001125-41.2019.8.26.0512; Relator (a): Fermino Magnani Filho; Órgão Julgador: 5.^a Câmara de Direito Público; Foro de Rio Grande da Serra - Vara Única; Data do Julgamento: 07/02/2022; Data de Registro: 10/02/2022);

REINTEGRAÇÃO DE POSSE – Reintegração na posse de área pública, oriunda de desmembramento – Esbulho comprovado – Inexistência de direito de retenção ou de indenização (Súmula 619 do STJ) – Recurso improvido, com observação.

(TJSP; Apelação Cível 1012382-87.2016.8.26.0053;

Relator (a): Luiz Sergio Fernandes de Souza; Órgão Julgador: 7.^a Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2.^a Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/12/2021; Data de Registro: 10/12/2021);

APELAÇÃO – Pretensão da Autora à reintegração de posse – Possibilidade – Esbulho possessório cometido pela Requerida – Posse injusta em razão da clandestinidade – Posse de má-fé da Requerida – Ausência de justo título – Impossibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia – Sentença de procedência mantida – Apelação desprovida.

(TJSP; Apelação Cível 1002987-79.2019.8.26.0372; Relator (a): Ana Liarte; Órgão Julgador: 4.^a Câmara de Direito Público; Foro de Monte Mor - 1.^a Vara; Data do Julgamento: 25/11/2021; Data de Registro: 25/11/2021).

Pelas razões acima expendidas, conclui-se que o *decisum* impugnado deve ser prestigiado em sua integralidade.

Ante os termos do artigo 85, §§ 1.º e 11, do Código de Processo Civil, condenam-se os réus ao pagamento dos honorários advocatícios recursais, cuja verba fica majorada em 1% sobre o valor fixado na sentença, observados os benefícios da justiça gratuita que lhes foram conferidos.

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso de apelação interposto pelos réus.

OSVALDO DE OLIVEIRA

Relator

...