



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0001183483

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1516985-93.2024.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante/apelado DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM - DER, é apelado/apelante JOÃO PAULO PEREIRA GÓES.

ACORDAM, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso do réu e deram provimento ao recurso do DER.V.U. Sustentou oralmente o Dr. Fabio Picciula Barazal", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente), CARLOS VON ADAMEK E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 4 de novembro de 2025

CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n° 30653

Apelação Cível n° 1516985-93.2024.8.26.0562

Apelante/apelado: Departamento de Estrada de Rodagem de São Paulo – DER e João Paulo Pereira Góes

Vara de origem: 3ª Vara da Fazenda Pública de Santos

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. Pretensão do DER de desocupação do imóvel e sua demolição. Admissibilidade. Ocupação indevida de bem público que configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Inteligência da Súmula 619/STJ. Eventual manutenção da faixa sem destinação que não reverte sua titularidade, tampouco descaracteriza a natureza pública da área. Ausência de abuso ou ilegalidade do ato administrativo. Sentença mantida.

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ALUGUEL SOCIAL. Decisão que determinou a concessão do benefício da locação social, até o fornecimento de moradia definitiva. Não cabimento. Ocupação irregular de bem público que torna inviável impor o aluguel social a Fazenda. DER que não ostenta competência para a implementação de políticas públicas de habitação ou proteção social. Pleito do benefício que deve ser analisado administrativamente para análise do preenchimento dos requisitos. Sentença reformada, neste aspecto. Recurso do réu improvido e recurso do DER provido.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto por Departamento de Estrada de Rodagem de São Paulo - DER (fls.137/142) e por João Paulo Pereira Góes (cf.fls.144/154) contra a r. sentença de fls. 107/118, que julgou parcialmente procedente a ação de reintegração de posse para reintegrar o DER na posse da área descrita na inicial (Rodovia SP-55, Km 246+860 metros, lado direito,

Apelação Cível n° 1516985-93.2024.8.26.0562 - Santos - VOTO N° 30653 2/11



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Monte Cabrão, no Município de Santos/SP, à 23,4 m do eixo central da pista), bem como para condenou o requerido na obrigação de fazer consistente na demolição da construção erigida, aí inclusas eventuais benfeitorias e a remoção de animais, objetos e materiais ali instalados ou colocados - ou não - pelo requerido. No entanto, condicionou a retomada da área ao pagamento ao demandado de benefício mensal de auxílio aluguel, aluguel social ou outro benefício similar enquanto persistir a situação de vulnerabilidade consubstanciada na ausência de moradia própria adquirida por seus próprios meios ou por meio de contemplação de moradia popular derivada de programa habitacional federal, estadual ou municipal.

Recorre o DER (fls. 137/142) sustentando a impossibilidade da fixação de condição a reintegração de posse do imóvel. Requer o afastamento da condição de pagamento de aluguel social para que se possa dar cumprimento ao comando jurisdicional de reintegração de posse.

O autor, as fls. 144/154, alega que a sentença se tornou inexecutável diante da ausência de especificações quanto ao início do pleito indenizatório. Aponta que a construção foi anterior a rodovia, impossibilidade de aplicar restrições administrativas em período anterior, a omissão do Poder Público. Requer indenização pela perda da propriedade.

Contrarrazões as fls.160/167 e 169/176.

É o relatório.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

1. O DER ajuizou ação de reintegração de posse c/c demolitória em face de João Paulo Pereira Góes em virtude de imóvel situado dentro da faixa de domínio da parte autora.

Pretende à desocupação e demolição do imóvel, removendo todos os objetos situados na faixa não edificante e faixa de domínio que acompanham a rodovia, bem como a promover a integral recuperação da área, conforme se revelar necessária, providenciando a retirada de todo material incompatível com a segurança e a vida dos usuários da estrada.

A r. sentença julgou parcialmente procedente a ação para reintegrar o DER na posse da área descrita e condenar o réu a demolição da construção erigida. Contudo, condicionou a reintegração ao pagamento ao demandado de benefício mensal de auxílio aluguel, aluguel social ou outro benefício similar enquanto persistir a situação de vulnerabilidade consubstanciada na ausência de moradia própria adquirida por seus próprios meios ou por meio de contemplação de moradia popular derivada de programa habitacional federal, estadual ou municipal.

Insurge-se o autor e DER apenas quanto ao pagamento do aluguel social.

2. Narra o DER que o imóvel do réu está na sua faixa de domínio e por isso requer sua reintegração de posse.

Aponta que se trata de construção indevida que desobedece a limitação administrativa, sendo insuscetível de usucapião ou qualquer indenização.

Informa que fez notificações



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

administrativas para conhecimento da irregularidade e desocupação do imóvel e diante da inércia ajuizou a presente ação.

Por sua vez, o réu alega que o imóvel é anterior a construção da rodovia, sendo ocupação já consolidada.

Aduz usucapião como matéria de defesa e requer, subsidiariamente, indenização pela perda do imóvel.

3. Com efeito, conforme documentos de fls.16/17 e ausência de impugnação específica, restou incontroverso que o imóvel do réu está na faixa de domínio do DER.

Note-se que não há nos autos pedido de perícia no local para identificar a dimensão do imóvel e da área, bem como sua localização específica.

O réu, em sua defesa, alega apenas que a faixa de domínio foi construída depois da existência do imóvel (cf.fl.s.39).

Contudo, como apontado pelo magistrado, não há nos autos prova de que o imóvel foi construído antes da construção da rodovia **em 1951** (concluída **em 1961** – cf.fl.s.112) que poderia ensejar a análise de usucapião de área que não era pública ou até mesmo uma desapropriação indireta.

Note-se que analisando a foto de fls. 16 e, pelos materiais usados, verifica-se que não se trata de construção com mais de 50 anos.

A alegação da **testemunha Valdeci** de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

que o imóvel teria sido reconstruído por ser antes de madeira, também não foi comprovado (mídia – fls.87)

Ademais, o próprio réu nasceu em 1984, ou seja, tem 41 anos.

A r. sentença, de forma detalhada, esclareceu:

No caso específico da porção correspondente à Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, trata-se de obra cuja construção foi iniciada em 1951, mas apenas concluída em 1961 em virtude de diversos entraves na obra². Quanto a sua atual nomenclatura, esta deriva da denominação conferida por meio do Decreto Estadual nº 52.258/1969 de 05/08/19693.

Necessário, portanto, aferir se o imóvel foi construído em momento anterior ou posterior a 1951 ou 1961, já que se tratam dos marcos temporais de maior relevância. Os documentos acostados à contestação são insuficientes, por si só, para demonstrar tal situação.

As certidões de escolaridade de fls. 51/53 apenas indicam que os filhos do demandado estão matriculados, no ano de 2024, em colégio municipal de Monte Cabrão. Porém, tais documentos nada dizem quanto a fatos que remontam ao distante ano de 1961, quando sequer era nascida a prole do requerente, tampouco o próprio autor.

No mesmo sentido são os documentos de fls. 54/55, já que a conta de luz de fl. 55 é relativa ao ano de 2024, enquanto a declaração de fl. 54 afirma de maneira genérica a permanência do demandado no imóvel de que trata a lide "há mais de 30 anos", quantificação excessivamente genérica e imprecisa para períodos além de 30 anos, observado que 30 anos atrás a partir da juntada do documento aos autos remonta ao ano de 1994, que dista mais de 33 anos do marco temporal mais próximo correspondente à inauguração da rodovia em 1961.

Aliás, como o demandado nasceu em 1984 (fl. 44), não poderia mesmo ele próprio morar no local há mais de desde a inauguração da via em 1961.

Diante da impossibilidade de moradia do próprio demandado no local em data anterior à construção ou inauguração da rodovia, eis que sequer era nascido no período, necessário identificar se seus avós lá residiam na época conforme afirmado.

No que tange a moradia dos avós, não há nos autos elemento probatório colacionado pelo réu demonstrativo de tal situação, já que todos os documentos de fls. 51/56 são referentes a situação de moradia do próprio demandado e de seus filhos em momento bem posterior ao da construção e inauguração da via. (cf.110/111)

Assim, estes fatos evidenciam que a moradia foi feita na faixa de domínio quando a rodovia já existia.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

4. Superada essa questão, a teor do que estabelece a **Súmula nº 619 do C. Superior Tribunal de Justiça**, a ocupação de bens públicos por particulares não configura posse, mas mera detenção de natureza precária, insuscetível de proteção possessória ou de indenização por acessões e benfeitorias, *in verbis*:

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

No mesmo sentido, a jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça:

1001442-03.2023.8.26.0123

Classe/Assunto: Apelação Cível / Bens Públicos

Relator(a): Jarbas Gomes

Comarca: Capão Bonito

Órgão julgador: 11ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 04/07/2025

Data de publicação: 04/07/2025

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. AÇÃO POSSESSÓRIA. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BEM PÚBLICO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE DEFERIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Ação de reintegração de posse ajuizada pelo Município de Capão Bonito, em razão de esbulho possessório praticado em via pública e área verde. 2. A questão em discussão consiste em saber se a ocupação de área pública por particular, ainda que de forma prolongada e com alegada boa-fé decorrente de contrato com terceiro, pode impedir a reintegração de posse promovida pelo ente público. 3. A área ocupada pela apelante corresponde a via pública e Área Verde, sendo, portanto, bem público, inalienável, imprescritível e insuscetível de usucapião. **4. A suposta boa-fé da apelante não afasta a condição de mera detentora do bem**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

público, tampouco legitima a permanência no local ou confere direito à indenização por benfeitorias. A inércia da Administração em relação à ocupação irregular por período prolongado não gera direito adquirido ou convalidação da posse. 5. Recurso desprovido.

1004823-53.2022.8.26.0220

Classe/Assunto: Apelação Cível / Bens Públicos

Relator(a): Osvaldo de Oliveira

Comarca: Guaratinguetá

Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 04/06/2025

Data de publicação: 04/06/2025

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. BEM PÚBLICO. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. A ocupação de bem público não gera direitos possessórios, e sim mera detenção de natureza precária e afasta o pagamento de indenização pelas benfeitorias, bem como o reconhecimento do direito de retenção. Súmula 619/STJ. Muro construído fora dos limites do terreno, invadindo área destinada ao passeio público. Esbulho incontroverso constatado por perícia judicial. Requeridos que foram notificados do embargo da obra, mas que optaram por terminar a construção, mesmo cientes da irregularidade. Imperiosa a reintegração da área pública, com a consequente demolição do muro. Sentença mantida. Recurso não provido.

Diante do exposto, note-se que o conjunto probatório dos autos é robusto e uníssono em atestar a **natureza pública da área em questão o que afasta qualquer indenização.**

Consequentemente, a posse exercida pelo réu configura mera detenção, insuscetível de proteção jurídica, sendo **correta a procedência do pedido inicial de reintegração de posse.**

5. Observa-se que a não oposição do DER durante o período narrado não se presta a assegurar qualquer direito ao réu, visto que o imóvel em questão possui a natureza jurídica de bem público, insuscetível de usucapião e qualquer direito possessório pelo particular.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Verifica-se, portanto, que a ocupação do imóvel por parte do réu nunca caracterizou posse, mas sim mera tolerância do poder público (simples detenção). **E, não havendo posse, admissível se mostra a pretensão do DER de ter a área desocupada e demolida, inexistindo direito de permanência no local independentemente da boa ou má-fé dos ocupantes.**

6. Quanto a fixação de aluguel social, com razão o DER.

O caso dos autos é de ocupação irregular de bem público o que torna inviável impor o aluguel social a Fazenda.

Ademais, o Departamento de Estradas de Rodagem não ostenta competência para a implementação de políticas públicas de habitação ou proteção social, não cabendo o pagamento de aluguel social para sua viabilidade.

É bem de ver que o direito à moradia tem previsão constitucional, contudo, tal direito não implica em acolhimento automático dos pedidos.

Nunca é demais lembrar que apesar das inúmeras garantias previstas na Constituição Federal **é forçoso reconhecer que é absolutamente impossível que o Estado efetivamente garanta a toda a população moradia, saúde e educação plenos, como previsto na carta magna.**

Diante da vulnerabilidade do réu, cabe, se necessário, a solicitação administrativa para programas sociais e a verificação dos requisitos necessários para a concessão do benefício do aluguel social.

Nesse sentido:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

1018784-59.2016.8.26.0224

Classe/Assunto: Apelação Cível / Bens Públicos

Relator(a): Luís Francisco Aguilar Cortez

Comarca: Guarulhos

Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 30/03/2022

Data de publicação: 30/03/2022

Ementa: **REINTEGRAÇÃO DE POSSE – Bem público – Ocupação irregular – Cerceamento de defesa não configurado – Requisitos para a Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia (medida provisória nº 2.220/2001) e para obtenção do benefício de locação social (Lei nº 6.623/2009) que devem ser verificados administrativamente – Sentença de improcedência mantida – Aplicação dos efeitos da medida cautelar proferida na ADPF nº 828/DF – Recurso de apelação não provido, com observação.**

1014786-54.2014.8.26.0224

Classe/Assunto: Apelação Cível / Bens Públicos

Relator(a): Carlos Violante

Comarca: Guarulhos

Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 11/04/2017

Data de publicação: 17/04/2017

Ementa: **Ação de reintegração de posse. Bem público insuscetível de usucapião. Mera detenção precária que não enseja proteção jurídica. Pleito dos réus a inserção em programas de moradia. Necessidade de observância aos critérios de oportunidade e conveniência da Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Poder Judiciário. Locação social e uso especial para fins de moradia. Requisitos não atendidos. Precedentes. Sentença de procedência. Recurso dos réus não provido.**

Logo, de rigor a reforma da r. sentença, neste aspecto.

7. Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido analisada.

Isto posto, **conheço e nego provimento**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ao recurso do réu e dou provimento ao recurso do DER para reformar em parte a sentença de fls. 107/118, para afastar benefício da locação social ao réu. Por força do art. 85, § 11 do NCPC, fixo a verba honorária em 20% sobre o valor da causa em face do réu, observada a gratuidade concedida as fls.63.

Cláudio Augusto Pedrassi

Relator