



ACÓRDÃO

APELAÇÃO N.º 0000112-87.2013.8.15.0561.

ORIGEM: Vara Única da Comarca de Coremas.

RELATOR: Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

APELANTE: Benedito Cabral.

ADVOGADO: Estevam Martins da Costa Netto (OAB/PB n.º 13.461).

APELADO: Município de Coremas.

PROCURADOR: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB n.º 14.233).

EMENTA: AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE E INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. SUPOSTA DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE AMEAÇA DE ESBULHO A SER PRATICADO PELO MUNICÍPIO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. APELAÇÃO DO AUTOR. DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO. EDIÇÃO DE LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA. INSUFICIÊNCIA. PRESSUPOSTOS CUMULATIVOS DE VALIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO. NECESSIDADE DE ATO JUSTIFICANDO A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, AVALIAÇÃO PRÉVIA DO BEM, LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA E LAVRATURA DE ESCRITURA PÚBLICA. REQUISITOS NÃO PROVADOS. ÔNUS PROBATÓRIO DO AUTOR. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À PROPRIEDADE. OCUPAÇÃO DE BEM PÚBLICO. NECESSIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO PERMISSIVO. INOCORRÊNCIA. ILEGALIDADE DA OCUPAÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE POSSE. MERA DETENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE PROPOSITURA DE INTERDITOS POSSESSÓRIOS. ATO DO ENTE ESTATAL PRATICADO COM O INTUITO DE REAVER O DOMÍNIO DE BEM PÚBLICO OCUPADO ILEGALMENTE. LICITUDE DA CONDUTA. PRESERVAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ. **PROVIMENTO NEGADO.**

1. A edição de lei municipal autorizativa não é suficiente para a consumação de doação de bem pelo Município, se ausentes os demais pressupostos de validade do negócio jurídico, nos termos da Lei n.º 8.666/93 e do Código Civil, razão pela qual não há que se falar em direito adquirido à propriedade, nos termos do art. 6º, §2º, do Decreto-lei n.º 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

2. O Superior Tribunal de Justiça, consoante as razões de decidir adotadas no julgamento do REsp n.º 900.159/RJ, possui entendimento no sentido de que a ocupação de área pública por particular, sem que esteja fundamentada em ato administrativo permissivo do Ente Público titular do domínio do bem, não configura posse, nos termos do art. 1.196, do Código Civil, mas mera detenção, da qual não decorre a faculdade processual de propor interditos possessórios.

3. Segundo entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n.º 863.939/RJ, não é ilícito o ato praticado pelo Ente Público com o intuito de reaver o domínio de bem ilegalmente ocupado por particular, porquanto consiste em conduta que visa preservar a indisponibilidade do patrimônio público.

VISTO, relatado e discutido o presente procedimento referente à Apelação n.º 0000112-87.2013.8.15.0561, nos autos da Ação de Manutenção de Posse e Indenização por Danos Materiais e Morais, em que figuram como Apelante Benedito Cabral e Apelado o Município de Coremas.

ACORDAM os eminentes Desembargadores integrantes da Colenda Quarta

Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, acompanhando o Relator, **em conhecer da Apelação e negar-lhe provimento.**

VOTO.

Benedito Cabral interpôs **Apelação** contra a Sentença prolatada pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Coremas, f. 137/138-v, nos autos da Ação de Manutenção de Posse e Indenização por Danos Materiais e Morais por ele ajuizada em desfavor do **Município de Coremas**, que julgou improcedente o pedido de manutenção de posse, ao fundamento de que não havendo prova da existência de ato administrativo formal que autorize o Apelante a exercer a posse em fração do imóvel público descrito na Escritura de f. 20/21, a ocupação de bem público configura ato de mera detenção, decorrente da tolerância ou permissão do Poder Estatal, e não constitui causa de pedir hábil a justificar a propositura de demanda de proteção possessória, restando prejudicado o julgamento da pretensão indenizatória.

Em suas razões, f. 165/168, o Apelante aduziu que exerce o domínio de fração do imóvel descrito na Escritura Pública de f. 20/21 a justo título, porquanto o citado terreno lhe foi doado por imposição da Lei Municipal nº. 69/2013, f. 22/23, motivo pelo qual foi ilícito o ato praticado pelo Município Apelado ao tentar lhe tolher a posse do bem, nos termos descritos no Boletim de Ocorrência nº. 80/2013, f. 24/25, pugnando pelo provimento do Apelo para que, reformando a Sentença, sejam acolhidas as pretensões de manutenção possessória e de condenação ao pagamento de indenização pelos danos morais e materiais, exibidos nas fotografias às f. 27/30.

Contrarrazoando, f. 171/184, o Município Apelado alegou que a Lei Municipal nº. 69/2013, declarada inconstitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2005714-25.2014.8.15.0000, possuía caráter meramente autorizativo e não era suficiente para consumar a doação dos terrenos públicos descritos na Escritura de f. 20/21, razão pela qual a ocupação descrita pelo Apelante deve ser havida como uma mera detenção, fato que não justifica o acolhimento da pretensão de manutenção possessória, pugnando pelo desprovimento da Apelação.

A Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do Apelo, f. 189/192, ao argumento de que a posse do Apelante em fração do imóvel público descrito na Escritura de f. 20/21 é precária, porquanto a Lei Municipal nº. 69/2013 foi declarada inconstitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2005714-25.2014.8.15.0000, razão pela qual a manutenção possessória não pode ser demandada.

É o Relatório.

Presentes os requisitos de admissibilidade previstos no CPC/73, segundo Enunciado Administrativo nº. 02 do STJ¹, **conheço da Apelação.**

O Apelante alega que, nada obstante haver se tornado proprietário de uma fração do imóvel descrito na Escritura de f. 20/21 em decorrência da doação de terrenos públicos a particulares regulamentada no art. 1º², da Lei Municipal nº. 69/2012, f. 22/23,

¹ STJ, Enunciado administrativo nº. 02: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

² Lei Municipal nº. 69/2012, Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar a doação e escrituração de terrenos apropriados pelo Município de Coremas/PB para composição do parque industrial e comercial do Município de Coremas/PB com áreas individuais de até 400 m² (quatrocentos metros quadrados) aos Srs. Nominados e identificados na tabela que segue em anexo e

sofreu ameaça de esbulho possessório, posto que servidores do Município Apelado invadiram seu terreno e removeram as divisórias que o cercavam, consoante descrito no Boletim de Ocorrência nº. 80/2013, f. 24/25.

A forma válida da doação de imóvel público é regulamentada, conjuntamente, pelos art. 108³ e 541⁴ do Código Civil, que exige a lavratura de escritura pública para a doação de imóvel de valor trinta vezes maior que o salário mínimo vigente, como também pelo art. 17, I, da Lei 8.666/93⁵, que impõe a necessidade de existência de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência.

No caso dos autos, o Apelante não provou o cumprimento dos demais requisitos imprescindíveis à constituição da forma válida para a doação de bem público, enquanto fatos constitutivos da pretensão deduzida⁶, limitando-se a instruir a Petição Inicial com cópia da Lei Municipal de nº. 69/2013, f. 22/23, que possui apenas natureza autorizativa, cabendo ao Poder Executivo decidir acerca da concretização do negócio jurídico.

A edição de lei municipal autorizativa não é suficiente para a consumação de doação de bem pelo Município, se ausentes os demais elementos necessários à constituição da forma válida prescrita na Lei nº. 8.666/93 e no Código Civil, razão pela qual não há que se falar em direito adquirido à propriedade pelo Apelante, nos termos do art. 6º, §2º, do Decreto-lei nº. 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), haja vista nunca haver existido direito hábil a ser exercido.

Ademais, a Lei Municipal nº. 69/2013, f. 22/23, foi declarada inconstitucional por este Tribunal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2005714-25.2014.8.15.0000⁷, em 03 de junho de 2015.

que passara a fazer parte da presente lei.

³ CC, Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

⁴ CC, Art. 541. A doação far-se-á por escritura pública ou instrumento particular.

⁵ Lei nº. 8.666/93, Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada está nos seguintes casos: [...].

⁶ CPC/73, Art. 333. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito; [...].

⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL EM AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. AUSÊNCIA DE PRÉVIA AVALIAÇÃO DOS BENS. AFRONTA DIRETA AO CONTEÚDO NORMATIVO DOS ARTS. 8º, §4º, E 30 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - Em se verificando que os terrenos públicos objeto de doação pela lei municipal impugnada são destinados nominalmente a determinados senhores indicados em tabela anexa, sem haver qualquer justificativa sobre a indicação pessoal dos beneficiários do ato de disposição dos bens públicos, resta evidente a afronta ao disposto no art. 30 da Constituição do Estado da Paraíba. Ademais, não tendo sido efetivada a necessária avaliação prévia dos imóveis, o ato normativo ainda afronta o art. 8º, §4º, da Carta Política Estadual. (TJPB - Acórdão/Decisão do Processo Nº 20057142520148150000, Tribunal Pleno, Relator Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, j. em 03-06-2015)

O Superior Tribunal de Justiça, consoante as razões de decidir adotadas no julgamento do REsp nº. 900.159/RJ⁸, possui entendimento no sentido de que a ocupação de área pública por particular, sem que esteja fundamentada em ato administrativo permissivo do Ente Público titular do domínio do bem, não configura posse, nos termos do art. 1.196, do Código Civil⁹, mas mera detenção, da qual não decorre a faculdade processual de propor interditos possessórios.

Incontrovertida a inexistência de direito adquirido à propriedade de fração do imóvel público descrito na Escritura de f. 20/21 e não havendo nos autos prova da existência de ato administrativo formal que autorize o Apelante a exercer a posse do citado terreno a justo título, a ocupação descrita na Petição Inicial importa em mera detenção e ao detentor não é assegurado o direito de demandar pela manutenção da fruição do bem.

Não possuindo o Apelante direito à manutenção na posse requerida, o Município Apelado, ao tentar reaver o domínio do bem, não cometeu ato ilícito que justifique o acolhimento da pretensão indenizatória deduzida nesta Ação, porquanto importou em conduta praticada com o intuito de preservação da indisponibilidade do patrimônio público, segundo entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº. 863.939/RJ¹⁰.

Posto isso, conhecida a Apelação, **nego-lhe provimento.**

É o voto.

Presidiu o julgamento realizado na Sessão Ordinária desta Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 11 de abril de 2017,

⁸ ADMINISTRATIVO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR PARTICULARES. JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. MERA DETENÇÃO. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A ocupação de área pública, sem autorização expressa e legítima do titular do domínio, é mera detenção, que não gera os direitos, entre eles o de retenção, garantidos ao possuidor de boa-fé pelo Código Civil. Precedentes do STJ. [...] 3. "Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias" (REsp 699374/DF, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, DJ 18.6.2007). 4. "A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916)" (REsp 489.732/DF, Rel. Min. Barros Monteiro, Quarta Turma, DJ 13.6.2005). 5. "Tem-se como clandestina a construção, a qual está inteiramente em logradouro público, além do fato de que a sua demolição não vai trazer nenhum benefício direto ou indireto para o Município que caracterize eventual enriquecimento, muito pelo contrário, já que se está em discussão é a desocupação de imóvel público de uso comum que, por tal natureza, além de inalienável, interessa a toda coletividade" (REsp 245.758/PE, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 15.5.2000). 6. Recurso Especial provido (STJ, REsp 900.159/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01/09/2009, DJe 27/02/2012).

⁹ CC, Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

¹⁰ "Posse é o direito reconhecido a quem se comporta como proprietário. Posse e propriedade, portanto, são institutos que caminham juntos, não havendo de se reconhecer a posse a quem, por proibição legal, não possa ser proprietário ou não possa gozar de qualquer dos poderes inerentes à propriedade. A ocupação de área pública, quando irregular, não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção. Se o direito de retenção ou de indenização pelas acessões realizadas depende da configuração da posse, não se pode, ante a consideração da inexistência desta, admitir o surgimento daqueles direitos, do que resulta na inexistência do dever de se indenizar as benfeitorias úteis e necessárias". (STJ, REsp 863.939/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 24.11.2008).

conforme Certidão de julgamento, com voto, o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, participando do julgamento, além deste Relator, o Excelentíssimo Desembargador João Alves da Silva. Presente à sessão a Excelentíssima Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes, Procuradora de Justiça.

Gabinete no TJ/PB em João Pessoa,

Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira
Relator