



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

Apelante 1: MUNICÍPIO DE MACAÉ

Apelante 2: ROSELY DE AZEVEDO BARCELLOS PESSANHA e AMAILSON DE SOUZA PESSANHA

Apelados: OS MESMOS

Relator: DES. EDUARDO ANTÔNIO KLAUSNER

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO EXPROPRIATÓRIO E DECLARATÓRIA DO DIREITO DE RETROCESSÃO. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. RETOMADA DO BEM PELO MUNICÍPIO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INOCORRÊNCIA. DETENÇÃO PRECÁRIA QUE É INSUSCETÍVEL DE INDENIZAÇÃO PELA VIA JUDICIAL. EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA URBANÍSTICO. REFORMA DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE.

1. Trata-se de apelação cível interposta pelo Município de Macaé e pelos autores Rosely de Azevedo Barcellos Pessanha e Amailson de Souza Pessanha em face de sentença que julgou procedentes os pedidos autorais para decretar a nulidade do ato expropriatório sobre o imóvel situado na Rua Piracema n.º19, no bairro Nova Esperança, Macaé/RJ, bem como condenar o ente público réu ao pagamento de indenização equivalente ao valor do imóvel desapropriado, além de indenização por danos morais no montante de R\$20.000,00 (vinte mil reais), para cada autor.

2. A configuração de desapropriação indireta pelo Poder Público pressupõe que o bem objeto da ação estatal seja de propriedade de determinado particular, sem o que não



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

há falar em expropriação pela administração pública, senão de mera retomada da posse direta sobre bem público indevidamente ocupado por particular, à título precário.

3. A reintegração de posse de área pública, determinada por meio de sentença judicial transitada em julgado, insere-se dentre os instrumentos à disposição do Município para o regular exercício do poder de polícia urbanístico. Inteligência dos artigos 30, inciso VIII e 182 da Constituição Federal.

4. Conforme disposto no artigo 183, § 3º, da Constituição Federal (CRFB/88) e do artigo 102 do Código Civil (CC), os bens públicos são insuscetíveis de usucapião, de modo que é irrelevante ao deslinde da controvérsia a aferição dos requisitos exigidos para o reconhecimento da referida modalidade de aquisição originária da propriedade.

5. Nos termos do enunciado Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a ocupação irregular de bem público configura mera detenção precária, sendo insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.

6. De todo o exposto, impõe-se o provimento do recurso do ente público para reformar a sentença recorrida, de modo a que sejam julgados improcedentes os pedidos autorais.

Primeiro recurso conhecido e provido. Segundo recurso conhecido e desprovido.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Desembargadores que compõem a Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, à unanimidade de votos, em **CONHECER e DAR PROVIMENTO** ao primeiro recurso e por **CONHECER e NEGAR PROVIMENTO** ao segundo apelo, nos termos do voto do Desembargador Relator.

VOTO

Integra este voto o relatório já lançado aos autos, na forma regimental. Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal, as apelações devem ser conhecidas.

Consoante relatado, cinge-se a controvérsia recursal em aferir a possibilidade de condenar o ente público réu ao pagamento de indenização por danos morais e materiais em razão da nulidade de ato expropriatório incidente sobre bem imóvel descrito na inicial, bem como em esclarecer a natureza e respectivo termo para incidência de juros legais sobre a condenação.

Como é sabido, a retrocessão consiste em direito atribuído ao expropriado de reclamar de volta bem imóvel cuja finalidade pública não tenha sido devidamente implementada pelo ente público responsável pela desapropriação do bem. Nesse sentido, assim dispõe o artigo 519 do Código Civil (CC), *in verbis*:

Art. 519, Código Civil: Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

Conforme entendimento dos Tribunais Superiores, somente a Tredestinação Ilícita gera ao particular o direito de retrocessão, uma vez que é possível ao Poder Público destinar o bem expropriado à finalidade pública diversa daquela inicialmente consignada no decreto expropriatório, como ilustra precedente abaixo colacionado:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVOS EM RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO POPULAR. DESAPROPRIAÇÃO. TREDESTINAÇÃO LÍCITA. RETROCESSÃO. PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. SÚMULA 7/STJ. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação popular proposta em face de ente municipal e outros, visando à declaração de nulidade de processo administrativo de desapropriação de lotes urbanos, do decreto municipal declaratório de utilidade pública e dos registros imobiliários correlatos, com retorno da propriedade a particulares e condenação dos réus ao ressarcimento de perdas e danos ao patrimônio público.
2. Sentença de procedência para declarar nulos o decreto desapropriatório e o processo administrativo, desconstituir a desapropriação e os atos registrares e condenar, solidariamente, particulares e gestor público ao ressarcimento do valor pago na desapropriação, com correção e juros, além de custas e honorários.
3. Apelações de ente municipal e de gestor público desprovidas, por maioria, pelo Tribunal de origem, que manteve a nulidade do decreto de desapropriação por ausência de efetivo interesse público e



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

reconheceu dano patrimonial com responsabilidade solidária do gestor.

4. Interpostos recursos especiais pelo ente municipal e pelo gestor público, alegando negativa de prestação jurisdicional, desvirtuamento da ação popular para defesa de interesses particulares, inexistência de nulidade do decreto desapropriatório, possibilidade de tredestinação lícita, ausência de lesividade e impossibilidade de responsabilização do gestor por omissões de gestões posteriores.

5. Em decisão monocrática, o relator conheceu dos agravos em recursos especiais, conheceu parcialmente o recurso especial do ente municipal e integralmente o recurso especial do gestor público e deu-lhes provimento para julgar improcedentes os pedidos da ação popular.

6. Agravo interno interposto pelo autor popular, alegando violação ao princípio da colegialidade, incidência do óbice da Súmula 7/STJ por suposto reexame de provas e inadequação da aplicação de precedentes relativos à tredestinação lícita.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

7. A questão em discussão consiste em saber se a decisão monocrática proferida nos agravos em recursos especiais violou o princípio da colegialidade, por ausência das hipóteses do art. 932 do CPC/2015, havendo usurpação da competência do órgão colegiado.

8. A matéria em debate consiste em saber se, ao reformar o acórdão recorrido com fundamento nas premissas fáticas nele estabelecidas, a decisão monocrática incorreu em reexame de provas, atraindo o óbice da Súmula 7/STJ, ou se procedeu apenas à reavaliação jurídica dos fatos já delineados.

9. A discussão consiste em saber se a ação popular pode ser utilizada para, sob o pretexto de controle da legalidade do ato desapropriatório, viabilizar a tutela de interesse particular relativo à retomada do imóvel pelos antigos proprietários, em detrimento do interesse público.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

10. A controvérsia consiste em saber se, à luz do quadro fático fixado no acórdão recorrido, há motivo legítimo e interesse público a justificar a desapropriação e se a eventual tredestinação do bem configura-se como lícita, afastando o direito de retrocessão, bem como a existência de dano ao erário e de culpa do gestor a justificar a procedência da ação popular.

III. RAZÕES DE DECIDIR

11. É possível o julgamento monocrático dos recursos especiais, com base no art. 932, III, do CPC/2015, combinado com os arts. 34, XVIII, e 255, § 4º, do RISTJ e com a Súmula 568/STJ, ressaltando que eventual alegação de usurpação de competência do órgão colegiado fica superada pela interposição de agravo interno, no qual o colegiado exerce controle sobre a decisão unipessoal.

12. Não há que se falar em reexame de provas, mas apenas reavaliação jurídica de fatos já expressamente delineados pelo acórdão recorrido, especialmente nos votos vencidos, de modo que a análise recursal se manteve nos estritos limites do quadro fático fixado nas instâncias ordinárias, afastando a incidência da Súmula 7/STJ.

13. **A desapropriação por utilidade pública, regida pelo DL n. 3.365/1941, pode ensejar tredestinação, a qual é lícita quando a nova destinação do bem ainda atende ao interesse público, sendo apenas a tredestinação ilícita - que afasta o interesse público em benefício de interesses particulares - apta a gerar direito à retrocessão em favor do ex-proprietário.**

14. **Consoante a jurisprudência do STJ, não há que se falar em retrocessão quando ao bem expropriado é atribuída destinação que atende ao interesse público, ainda que distinta da originalmente prevista no decreto expropriatório, preservando-se, assim, a validade do ato desapropriatório e a afetação do bem ao interesse coletivo.**



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

15. A natureza da ação popular é de instrumento constitucional voltado à tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, sendo vedado seu manejo para defesa de interesses exclusivos do cidadão autor; o uso da ação popular para buscar, em última análise, a restituição do imóvel aos particulares e viabilizar pretensões patrimoniais privadas caracteriza desvio de finalidade da garantia constitucional.

16. A partir das premissas do acórdão recorrido, em especial dos votos vencidos, constata-se a existência de motivo legítimo e de interesse público na desapropriação - voltada à construção de escola indígena -, bem como o empenho do ente municipal na obtenção de recursos junto ao FNDE e na superação de entraves administrativos e judiciais relativos à titularidade e posse do imóvel, inexistindo demonstração de dano ao erário ou de culpa do gestor público.

17. A não concretização da obra decorreu de ausência de verbas, de mudança de prioridades de gestões posteriores e de litígios judiciais envolvendo fraudes na cadeia dominial, circunstâncias que impediram a tomada de posse pelo poder público, não sendo possível atribuir desvio de finalidade ou responsabilidade ao gestor que já não exercia o mandato quando de tais eventos.

18. Conclui-se que a manutenção da nulidade do decreto desapropriatório e da condenação por dano ao erário atentaria contra o interesse coletivo e privilegiaria interesse particular do autor popular, ao passo que a preservação da desapropriação resguarda a possibilidade de futura execução da obra ou de redestinação lícita do bem.

IV. DISPOSITIVO E TESE

19. Resultado do Julgamento: Agravo interno não provido, mantida a decisão monocrática que conheceu dos agravos em recursos especiais, deu provimento aos recursos especiais e julgou



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

improcedentes os pedidos da ação popular.

Tese de julgamento:

1. O relator, com fundamento no art. 932, III, do CPC/2015 e nos arts. 34, XVIII, e 255, § 4º, do RISTJ, pode decidir monocraticamente recurso especial, sendo eventual arguição de violação ao princípio da colegialidade superada pelo julgamento do agravo interno pelo órgão colegiado.

2. A reavaliação jurídica de fatos incontroversos e já delineados no acórdão recorrido não implica reexame de provas e não atrai o óbice da Súmula 7/STJ.

3. A tredestinação é lícita quando a nova destinação do bem desapropriado continua a atender ao interesse público, hipótese em que não se configura direito à retrocessão em favor do ex-proprietário.

4. A ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei n. 4.717/1965, destina-se à tutela de bens jurídicos transindividuais e não pode ser utilizada para defesa de interesses exclusivamente particulares do autor.

5. Não configurado o dano ao erário, desvio de finalidade ou culpa do gestor público, e estando caracterizado o interesse público na desapropriação, é indevida a anulação do decreto desapropriatório e a condenação em perdas e danos em sede de ação popular.

(STJ, AgInt no AREsp 2.850.336/MS, Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, por unanimidade, j.15/04/2026, DJEN 22/04/2026)

Não obstante, importa salientar que a mera omissão do Poder Público em promover a destinação pública pretendida ao imóvel objeto da desapropriação não configura, por si só, hipótese autorizadora do reconhecimento do direito de retrocessão. Isso porque a denominada “adestinação” não se confunde com a



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

Tredestinação Ilícita, hipótese na qual o imóvel é efetivamente utilizado para atendimento de interesses particulares, em notório desvio de finalidade.

Sendo assim, prevalece o entendimento no sentido de que, uma vez ausente prazo legal específico para efetuar a destinação pública do bem expropriado, somente é possível reconhecer a Tredestinação Ilícita se comprovada a existência de ato concreto que deixe clara a intenção do Poder Público de não utilizar o bem para a satisfação do interesse público. Sobre o tema, precisas são as lições de Maria Sylvia Di Pietro¹:

Há divergência sobre existência desse direito quando o poder público não se utiliza do imóvel para qualquer fim; segundo alguns, o direito à retrocessão ocorre no prazo de cinco anos, por analogia com o prazo de caducidade previsto no art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41; para outros, não existe possibilidade de retrocessão, nesse caso, porque a lei não estabelece prazo para a utilização do imóvel. E, na verdade, assim é. Para que se entenda infringido o direito de preferência do expropriado, é preciso que se revele, por alguma forma concreta, a intenção do Poder Público de não utilizar o bem para qualquer finalidade de interesse coletivo; deve, no entanto, o expropriado, estar atento ao prazo de prescrição, porque, uma vez caracterizada a desistência pelo Poder Público, começa a correr o prazo para pleitear a retrocessão ou perdas e danos.

No caso concreto, contudo, os elementos constantes dos autos comprovam que não houve sequer a realização de desapropriação de imóvel de titularidade dos autores, tampouco hipótese de tredestinação ilícita que justifique o

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 39ª Edição 2026. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.196. ISBN 9788530998660. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 15 jun. 2026, p.196.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

pedido de indenização pela impossibilidade de retomada da posse do bem pelos demandantes.

Analizando o presente feito, verifica-se que, em 03/01/2000, os autores adquiriram, por meio de contrato de compra e venda, a posse direta de terreno localizado na Rua Piracema, n.º 19, no Município de Macaé/RJ, onde construíram edificação de dois pavimentos com um total de 392m², permanecendo durante cerca de quinze anos na localidade.

Ocorre que, através de Termo de Cooperação Técnica n.º 02/2010 firmado entre o Município de Macaé e o Estado do Rio de Janeiro, acordou-se a execução de ações conjuntas entre os entes públicos para promoção de plano de regularização fundiária para implantação de Projeto de Recuperação Urbano-Ambiental do bairro Nova Esperança, em Macaé.

Em consequência de tais fatos, o Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação de desapropriação para aquisição de terrenos contíguos aos do imóvel objeto dos autos (autos n.º 0001881-55.2002.8.19.0028), situados nos lotes 24, 26 e 28 da gleba “Mato Escuro”, com o objetivo de dar início às obras previstas no referido programa.

Contudo, diante da necessidade de instalação de um Tanque de Acumulação para armazenamento e contenção de águas pluviais no referido local, órgãos técnicos dos entes públicos acima citados indicaram a demolição do imóvel ocupado pelos autores à título precário e a utilização da referida área para tal finalidade, o que motivou a instauração de processo administrativo (PA n.º nº 280108/2014) pela Edilidade para que fosse ajustado um novo local para moradia dos autores.

Analizando os autos do referido procedimento administrativo, observa-se que o Município ofertou aos demandantes a concessão de “aluguel de intervenção urbana”, benefício estabelecido pela Lei Municipal 4.053/2014 para famílias hipossuficientes afetadas pela retomada de áreas públicas irregularmente ocupadas,



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

cujo pagamento seria devido até a inclusão em posterior programa habitacional (ids.175893222 e 175893221 – PJe).

Diante da recusa em desocupar o imóvel após tentativas de acordo na via administrativa, o Município de Macaé moveu ação de reintegração de posse em desfavor dos autores do presente feito, a qual, após regular tramitação, culminou na formação de título executivo favorável ao ente público, como se observa dos seguintes trechos do decreto condenatório, abaixo colacionados (fls.190-194 dos autos n.º 0022807-03.2015.8.19.0028):

[...]

Consoante demonstrado pelo Município de Macaé, a área é objeto de ação governamental para regularização fundiária, mediante o Termo de Cooperação Técnica com o Estado do Rio de Janeiro n.º 02/2010, estando destinada à instalação de um Tanque de Acumulação que servirá a toda a comunidade local.

Infere-se do processo de desapropriação em apenso que a área em referência é pública, tendo sido o Município de Macaé imitado na posse por decisão judicial. Comprovada, pois, a posse.

Assim, as sucessivas ocupações relatadas no processo administrativo, cuja cópia instrui a presente demanda, devem ser consideradas ilegais, notadamente diante das diversas visitas realizadas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Habitação no intuito de orientar e inserir os moradores nos programas habitacionais do Município, como aluguel social e assentamento em imóvel em fase de construção.

Denota-se que a intervenção municipal foi frustrada pela resiliência dos réus em desocuparem o bem, não obstante a ação dos agentes municipais, caracterizando, assim o esbulho à posse do Município. Impende, portanto, a procedência do pedido, tornando definitiva a medida liminar outrora concedida.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

DISPOSITIVO

Pelo exposto, em cognição exauriente, resolvo o mérito da demanda, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para tornar definitiva a tutela provisória outrora concedida.

[...]

(Grifo nosso)

Destarte, conquanto os demandantes aleguem terem sofrido intervenção supressiva do Estado em imóvel de sua propriedade, a mera apresentação de contrato de compra e venda, ainda que lavrado em cartório, afigura-se insuficiente para infirmar a presunção de veracidade e legitimidade inerente aos atos administrativos, muito menos desconstituir título executivo acobertado pela coisa julgada material.

Com efeito, a natureza precária e irregular da posse exercida pelos autores fora expressamente reconhecida em cognição exauriente, razão por que o caso concreto não configura hipótese de desapropriação indireta por motivo de utilidade pública ou interesse social (art.5º, XXIV, CRFB/88). Afinal, a configuração de eventual desapropriação indireta pelo Poder Público pressupõe que o bem objeto da ação estatal seja de propriedade de determinado particular, sem o que não há falar em expropriação pela administração pública, senão de mera retomada da posse direta sobre bem público indevidamente ocupado por particular, à título precário.

Não custa rememorar que, por força de expressa previsão constitucional (art.183, § 3º, CRFB/88) e legal (art.102, Código Civil), os bens públicos são insuscetíveis de usucapião, razão pela qual é irrelevante ao deslinde da controvérsia aferir a prévia comprovação dos requisitos exigidos ao reconhecimento da referida espécie de aquisição originária da propriedade. Nesse sentido, assim dispõe o enunciado de súmula n.º 619 do STJ:



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0803437-58.2022.8.19.0028

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

Sendo assim, evidenciada a ocupação irregular de área pública, compete ao ente público manejar os instrumentos necessários à retomada do bem, sendo certo que a adoção de projetos de regularização fundiária e ordenação de zonas urbanas decorrem do dever constitucionalmente atribuído aos Municípios de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos termos do art.30, inciso VIII e 182 da Constituição Federal.

Isso posto, voto por **CONHECER DO PRIMEIRO RECURSO** e **DAR-LHE PROVIMENTO** para reformar a sentença recorrida, julgando-se improcedente a pretensão autoral; e **CONHECER DO SEGUNDO RECURSO** e **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Invertida a sucumbência em grau recursal, ficam os autores condenados ao pagamento dos ônus sucumbências e de honorários advocatícios em favor do Município, no montante de 9% sobre o valor da causa, na forma do artigo 85, § 3, inciso II e §11º, ambos do Código de Processo Civil (CPC), suspensa sua exigibilidade em razão da gratuidade de justiça deferida na origem.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

DESEMBARGADOR RELATOR EDUARDO ANTÔNIO KLAUSNER