



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ACÓRDÃO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



\*03606297\*

*Usucapião – Bem público – Distrito Industrial de Campinas  
– Terrenos desapropriados e vendidos para construção de  
indústrias – EMDEC constituída para proceder à formação  
do Distrito Industrial – Afastamento da alegação de  
impossibilidade jurídica do pedido, em razão da desafetação  
dos bens imóveis desapropriados – Possibilidade de  
alienação – Recurso provido por maioria.*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de  
**APELAÇÃO Nº 9172311-97.2007.8.26.0000**, da Comarca de  
**Campinas**, sendo **APELANTES Coppersteel Bimetalicos Ltda e  
outros** e **APELADOS Empresa Municipal de Desenvolvimento de  
Campinas S.A. – EMDEC e Municipalidade de Campinas**.

**ACORDAM**, em Nona Câmara de Direito Privado do  
Tribunal de Justiça, por maioria de votos, em dar provimento ao recurso,  
vencido o relator que fará declaração de voto.

Trata-se de ação de usucapião extraordinária ajuizada  
por **Coppersttel Bimetálicos Ltda. contra Município de Campinas e  
Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S.A –  
EMDEC**. Diz a inicial que a autora completou os requisitos necessários  
ao reconhecimento da prescrição aquisitiva em relação ao imóvel objeto  
de matrícula 120.513, do 3º CRI da Comarca de Campinas, pretendendo  
seja declarada sua usucapião.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Citados, os corréus sustentaram que não se configurou a usucapião, pois não se admite a prescrição aquisitiva em relação a bens públicos.

O Ministério Público declinou de intervir no feito (fls. 395).

O processo foi julgado extinto, sem julgamento de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil (fls. 401).

Insatisfeita, apela a autora, insistindo na possibilidade de reconhecimento da usucapião no caso dos autos, juntando vários julgados neste sentido.

Recurso tempestivo, preparado e contrariado a fls. 576.

### **É o relatório.**

Cinge-se a controvérsia em saber se o pedido da recorrente é ou não possível juridicamente.

A sentença, acatando a tese da imprescritibilidade do bem público de qualquer natureza, extinguiu o processo sem apreciação do mérito, entendendo ser o pedido impossível juridicamente.

Insiste a apelante na possibilidade de haver usucapião de imóvel contido em área desapropriada pela EMDEC, registrado no Cartório Imobiliário em nome do Município de Campinas (fls. 263), bem público cuja desafetação legal se destinou a implementar o Distrito Industrial de Campinas (fls. 136).



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Afirma que os artigos 183, § 3º e 191, § único, da CF, não deveriam ter sido aplicados literalmente, pois a usucapião é o único meio de que a Coppersteel dispõe para adquirir o domínio dos lotes descritos na inicial. Alega que as outras opções possíveis (adjudicação compulsória e ação de obrigação de fazer) esbarrariam na falta de CND. Relata que a empresa está instalada na área há mais de 30 anos, conta com 300 funcionários e desempenha relevante função social. Diz que não é invasora de bem público nem posseira sem justo título, tendo participado de plano de desenvolvimento patrocinado pelo Poder Público. Defende que a propriedade deve atender à sua função social e que se o próprio Município “desafetou” a área para comercializá-la e a recorrente pagou pelos lotes, não há motivos para que não se reconheça a prescrição aquisitiva. Assevera que a desapropriação por interesse social deveria ter sido concluída em dois anos, mas tal prazo não foi observado, e que os artigos constitucionais já mencionados devem ser interpretados de forma a garantir o bem-estar social, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade traçadas em seu plano diretor (fls. 414).

Tem razão a apelante quando afirma ser o pedido juridicamente possível, devendo ser afastada a decisão de primeiro grau que julgou o feito extinto sem análise de mérito.

Neste sentido, o ensinamento de Benedito Silvério Ribeiro, em acórdão referente a caso idêntico proferido na Apelação Cível nº 613.383-4/6-00, em 11 de março de 2009,:

***“Usucapião – Bem público – Distrito Industrial da  
Campinas (DIC) – Áreas de terrenos***



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*desapropriadas e vendidas para construção de indústrias – Empresa municipal de economia mista (EMDEC) constituída para proceder à formação do sinalado Distrito Industrial – Alegação de impossibilidade de usucapião de bem público – Afastamento, uma vez desafetados os bens imóveis desapropriados, daí poderem ser alienados.*

*ITBI – Usucapião é aquisição originária, não havendo transferência da anterior proprietário, daí não ser exigível imposto de transmissão de bens imóveis.*

*Posse – A data do início da posse é fundamental na ação de usucapião – A posse ad usucapionem se perfaz após a quitação do compromisso de compra e venda, quando se evidencia animus domini.”*

E ainda, o posicionamento de Donega Morandini (Apelação nº 553.457-4/8-00), em caso semelhante:

*“Ação de usucapião. Alegação de que a área objeto da demanda é pública, não passível da aquisição pela usucapião. Área já desafetada, não mais integrando o patrimônio público. Possibilidade de aquisição pela usucapião. Expressa manifestação da Municipalidade no sentido de que a área não pertence ao domínio público. Precedente deste*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Tribunal em caso paralelo. Sentença mantida. Apelo improvido.”*

A área descrita na inicial fazia parte do denominado Distrito Industrial de Campinas (DIC). A Prefeitura Municipal, através do Decreto 4.517, de agosto de 1974, desapropriou e desafetou essa área destinada à formação desse Distrito, sendo os lotes destinados para revenda à indústria.

Se assim é, o bem desapropriado passou a compor o patrimônio disponível da Municipalidade, mas ocorreu a desafetação, podendo, dessa maneira, ingressar no patrimônio particular das empresas que tinham interesse na formação do Distrito Industrial de Campinas.

Com vistas à implantação desse Distrito, foi atribuída competência à sociedade de economia mista EMDEC para a execução do Plano Comunitário Municipal e esta empresa compromissou a área usucapienda à antecessora da usucapiante, que transferiu e cedeu o lote à Cooperativa Erico Bimetálicos Ltda., hoje denominada Coppersteel Bimetálicos Ltda., tudo indicando que houve o pagamento do preço ajustado.

Assim, o lote descrito na inicial não é mais público, em razão da ocorrência de desafetação, como bem explicou o desembargador Silvério Ribeiro, que muito se dedicou ao estudo desta área de pesquisa e escreveu tratado sobre o assunto:



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“As áreas do Distrito Industrial tiveram, assim, origem em desapropriações promovidas pela EMDEC e foram por esta compromissadas à venda, uma vez que desafetadas, sendo válidos os negócios efetuados, que são perfeitos e acabados.*

*Portanto, não há falar em imprescritibilidade de bem público municipal, de vez que já saiu de seu patrimônio indisponível a gleba destinada ao Distrito Industrial de Campinas.*

*O compromisso de compra e venda é válido e deve produzir efeitos na órbita do direito.*

*(...) A única obrigação que sobrou para o poder público é a de outorgar o título definitivo de propriedade à usucapiante.*

*(...) A alegação de impossibilidade jurídica, em razão de constituir o imóvel usucapiendo parte do patrimônio do Município, não tem fundamento jurídico que lhe ampare, haja vista que o bem foi desafetado e podia ser perfeitamente alienado, como de fato o foi” (5ª Câmara de Direito Privado, Relator Silvério Ribeiro, julgamento em 11 de março de 2009)*

Diante dos precedentes deste Tribunal e dos demais julgados apresentados pela recorrente, não se pode negar que o pedido é viável.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Relativamente à posse longa e com intenção de dono, da autora, nenhuma controvérsia existe.

Bem por isso, fica reformada a sentença e julga-se procedente a ação de usucapião para reconhecer a propriedade da empresa autora.

Ficam invertidos os ônus da sucumbência.

Presidiu o julgamento o Desembargador **GRAVA BRAZIL**, com voto, e dele participou o Desembargador **JOÃO GARCIA (relator com voto vencido)**.

São Paulo, 24 de maio de 2011.

  
JOSE LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA

Relator Designado



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

**APELAÇÃO 9172311- 97.2007.8.26.0000**  
**COMARCA DE CAMPINAS**  
**APELANTE: COPPERSTEEL BIMETÁLICOS LTDA.**  
**APELADOS: MUNICÍPIO DE CAMPINAS E EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS S.A. - EMDEC**

**1. COPPERSTEEL BIMETÁLICOS LTDA.** ajuizou ação de usucapião extraordinária em face de **EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS S.A. - EMDEC** e do **MUNICÍPIO DE CAMPINAS** para pleitear o reconhecimento da prescrição aquisitiva que teria se operado em seu favor, concernente ao imóvel objeto da matrícula 120.513, do 3º CRI da Comarca de Campinas (**fls. 02/13**).

O Ministério Público declinou de intervir no feito (fl. 395), sobrevindo, a seguir, sentença de extinção do processo, sem resolução de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil (**fls. 401/403**).

Inconformada, a autora apelou e em outras oportunidades atravessou petições com esclarecimentos e juntada de traslados de julgados relativos ao tema (**fls. 414/424, 430/434, 448/453, 485/492**).

Sustenta a apelante que, com a interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo e o aprofundamento da industrialização tardia, na década de setenta, o Município de Campinas ressentiu-se da falta de uma política de planejamento; para garantir continuidade e equilíbrio ao desenvolvimento local, o Município adotou o *Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado* (PPDI), que previu a criação e a





# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

implantação de um *Distrito Industrial* (DIC); visando a acelerar o desenvolvimento planejado de Campinas, a Lei Municipal nº. 4.092/71 criou a EMDEC e autorizou a empresa pública a promover as desapropriações necessárias à consecução de seu objetivo (fls. 589/611); estudos confirmaram a vocação industrial de áreas na região sudeste, próximas ao Aeroporto Internacional de Viracopos; a desapropriação dessas áreas foi autorizada pelo Decreto Municipal nº. 4.517/74, que as declarou de utilidade pública; com base no ato do Poder Executivo, a EMDEC ingressou em juízo contra AGROPECUÁRIA E COMÉRCIO DE MADEIRA SANTO ANTÔNIO LTDA. e FRANCISCO VALOTTA visando a desapropriar o imóvel objeto da matrícula nº. 120.513 do 3º CRI da Comarca de Campinas (processo nº. 1.269/76 da 1ª Vara Cível da Comarca de Campinas; fls. 152/153 e 263); por sentença prolatada em 02.09.1986, o imóvel foi incorporado ao patrimônio do Município pelo valor de Cr\$ 379.510,00; a carta de adjudicação foi registrada em 17.10.1996 (fl. 263); por meio de compromisso de compra e venda celebrado em 16.03.1976, a EMDEC obrigou-se a alienar à ÉRICO DO BRASIL COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. o lote nº. 3-M do DIC, com área aproximada de 42.000m<sup>2</sup> (fls. 350/358); embora a ÉRICO tenha obtido a posse plena do lote em 28.07.1976 (fls. 360/361), até 31.10.1979 a EMDEC só havia lhe outorgado o título aquisitivo de área correspondente a R\$ 13.078m<sup>2</sup> (fl. 364); a transferência do domínio dos restantes 28.922m<sup>2</sup> ainda estava pendente quando, em 31.10.1979, a ÉRICO cedeu os direitos e obrigações decorrentes do compromisso à COPPÉRICO BIMETÁLICOS LTDA., antiga denominação da COPPERSTEEL (fls. 363/368); a COPPÉRICO – que passou a se chamar COPPERWELD BIMETÁLICOS LTDA. – estabeleceu filial na área recém-adquirida e desde então vem pagando os tributos incidentes sobre o bem (fls. 376/380); apesar disso, até hoje a COPPERSTEEL não conseguiu adquirir o domínio da área onde está instalada; na verdade, a empresa vem sofrendo as conseqüências da falta de regularização fundiária dos lotes do DIC, problema de caráter jurídico-político que se arrasta há décadas; com efeito, a grande maioria das empresas que se estabeleceu no DIC ainda não obteve a escritura de seus respectivos



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

terrenos; os entraves à regularização fundiária na região são basicamente dois: a enorme dívida fiscal da EMDEC, que impossibilita a obtenção da certidão negativa de débito (CND) necessária à alienação de bens imóveis, e a demora no pagamento dos precatórios referentes às indenizações devidas aos expropriados (fl. 138); o problema ganhou tamanha proporção que a Prefeitura resolveu instituir uma *Comissão Especial do DIC* para tentar solucionar as pendências (Portaria 60.522/02; fl. 138); além disso, Izalene Tiene – Prefeita de Campinas entre 2001/2004 – divulgou plano para regularizar a situação do DIC em nove anos; para safar-se da dependência da vontade política, a COPPERSTEEL optou por recorrer à via judicial e, em 16.09.2005, requereu a usucapião de 26 dos 86 lotes por ela ocupados (fls. 140/149); a sentença que declarou o pedido juridicamente impossível deve ser reformada (fls. 401/403); os artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da CF não deveriam ter sido aplicados literalmente; a usucapião é o único meio de que a COPPERSTEEL dispõe para adquirir o domínio dos lotes: as outras opções possíveis - adjudicação compulsória e ação de obrigação de fazer – esbarrariam na falta de CND; a empresa está instalada no local há mais de 30 anos, conta com 300 funcionários e desempenha relevante função social; a COPPERSTEEL não é invasora de bem público nem posseira sem justo título: antes, participou de plano de desenvolvimento patrocinado pelo Poder Público; a propriedade deve atender a sua função social; se o próprio Município “desafetou” a área para comercializá-la e a autora pagou pelos lotes, não se vislumbra óbice à prescrição aquisitiva; a propriedade deve atender a sua função social; a desapropriação por interesse social deveria ter sido concluída em dois anos, mas o prazo legal não foi observado; os artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, da CF devem ser interpretados de modo a garantir o bem-estar social de modo a garantir o bem-estar social de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em seu plano diretor (fls. 414/424).



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesta instância, determinou-se a intimação dos indigitados sujeitos passivos para se manifestarem sobre o recurso (CPC, art. 518), somente o fazendo a **EMDEC (fls. 576/586)**, desinteressando-se, o **MUNICÍPIO DE CAMPINAS (fls. 526 e 682)**.

É o relatório.

2. De início, façam-se duas observações. A primeira, no sentido de que as manifestações da apelante, posteriores às razões recursais, não podem, por conta da preclusão consumativa, ser levadas em conta (o que é irrelevante em face do resultado do julgamento). A segunda, a de que, embora não se tenha prova de que o **MUNICÍPIO DE CAMPINAS** haja sido formalmente intimado para fins do artigo 518, do Código de Processo Civil – tal a especificidade da representação da pessoa jurídica de direito público interno –, o certo é que a inobservância da norma processual não invalida o processo (REsp 1.115.046-RJ, rel. min. Eliana Calmon).

3. A questão versa possibilidade jurídica de usucapião de imóvel contido em área desapropriada pela **EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPINAS – EMDEC**, registrado no Cartório Imobiliário em nome do **MUNICÍPIO DE CAMPINAS (fl. 263)**; bem público incontroversamente dominical, cuja desafetação legal se destinou a implementar o Distrito Industrial de Campinas (**fls. 136/139**).

A sentença, perfilhando a tese da imprescritibilidade do bem público de qualquer natureza, extinguiu o processo no nascedouro, sem julgamento de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido. Pretende a apelante reverter o decisório através dos fundamentos acima sumulados.

Pois bem.

O fato de os lotes integrarem o patrimônio disponível da pessoa jurídica de direito público, como bens dominicais,



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não os torna passíveis de aquisição por usucapião; di-lo, o ordenamento jurídico (CR, arts. 183, § 3º e 191, § ún. e CC, art. 102), em abono à jurisprudência sedimentada (STF, Súmula 340); bem antes, assim o prescreviam antigos diplomas legislativos, desde o Brasil-Colônia, sabiamente lembrados por Bandeira de Mello, na mais acreditada doutrina<sup>1</sup>.

O sistema jurídico explicita a imprescritibilidade do bem público sem discrimine quanto à destinação (art. 183, §3º, e art. 191, parágrafo único), não estando o intérprete legitimado a restringir o alcance da prescrição aos bens de uso comum ou de uso especial afetados, ainda, por sua destinação.

Versando esse tema, judicioso acórdão do Superior Tribunal de Justiça, da relatoria do sempre louvado ministro José Delgado, a propósito da imprescritibilidade de bem público dominial de empresa pública de Brasília (**EMBRAGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP 695.928-DF, j. 18/10/2006**), com remissão a alentado artigo de doutrina de Vitor Fernandes Gonçalves<sup>2</sup>, em que o douto autor, perfilhando a imprescritibilidade de bem de empresa pública, desenvolve sua inteligente argumentação sobre os bens dominicais, a partir do artigo 99, do Código Civil.

Transcrevam-se excertos da boa lição:

Esse dispositivo tem uma reação bastante infeliz, pois não existem pessoas jurídicas de direito público com estrutura de direito privado. O que existem, e essa é a interpretação razoável do dispositivo em rela, são pessoas jurídicas de direito público que, para realizarem de forma descentralizada e mais ágil uma determinada atividade de interesse coletivo, constituem pessoas jurídicas de direito privado – estas sim, com estrutura de direito privado – compondo o patrimônio de tais empresas, ao menos na origem, com bens públicos. Nessa hipótese, os bens são, inclusive por expressa disposição legal, dominicais.

Cabe, nesse ponto, retornar à questão central, qual seja, ainda que da subespécie dominicais, os bens da Terracap são públicos. A resposta que se impõe é afirmativa. Isso porque, o

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, 2010. 27ª ed., Malheiros, pp. 916/917.

<sup>2</sup> *O usucapião dos bens da Terracap*. Caderno de Direito e Justiça do Jornal Correio Brasiliense, edição de 1º/12/03.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que diferencia a empresa pública de qualquer outra empresa é, justamente, o fato de que o seu patrimônio é público. Se os bens eram públicos na origem, tais bens não ser públicos porque passaram a ser administrados de forma descentralizada, isto é, passaram a ser administrados indiretamente, por um órgão da administração pública indireta, na espécie, uma empresa pública, a cujo patrimônio foram formalmente cometidos.

Cabe trazer à colação, por oportuno, a lição de Hely Lopes Meireles (sic) a esse respeito? *"O que caracteriza a empresa pública é seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. É uma empresa, mas uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo Poder Público. Sujeita-se ao controle do Estado, na dupla linha administrativa e política, que seu patrimônio, sua direção e seus fins são estatais"* (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 19ª edição – São Paulo: Malheiros, 1994, p. 325-6).

...

O que é importante entender é que a serventia do patrimônio público da empresa para garantir empréstimos e obrigações resultantes de suas atividades decorre da necessidade de conferir aceitação e liquidez, na área empresarial aos contratos e títulos de crédito da empresa pública. Não obstante, não retira de tal patrimônio a sua natureza pública, e, por esse motivo, não lhe subtrai as defesas instituídas pela lei, em prol da coletividade, constituindo precisamente a impossibilidade de usucapião uma delas.

Abona a lição, o mestre Bandeira de Mello (op.cit., p. 914):

A redação do dispositivo é outra, e grosseiramente errada, visto que, de acordo com ela: "Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado a estrutura de direito privado". Ora, não há, nem pode haver, pessoa de direito público que tenha estrutura de direito privado, pois a estrutura destas entidades auxiliares é um dos principais elementos para sua categorização como direito público ou de direito privado. (O usucapião de bens da Terracap, publicado no Caderno Direito e Justiça do Jomal Correio Brasiliense, de 1º/12/03)

Nem se diga, à guisa de justificação, que a insolvência da empresa pública ou a omissão do Poder Público municipal não deixa outra solução ao administrado senão a de buscar a satisfação de seu direito pela via ilegal da usucapião.

Pese o respeitável entendimento da Quinta Câmara de Direito Privado, expresso em primoroso voto do eminente desembargador Silvério Ribeiro – iluminado autor do Tratado de Usucapião –, não se aplicam aos bens públicos, de que categoria sejam, as normas de aquisição do domínio pela posse longa, mansa



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e pacífica do administrado; tampouco, a regência civil do compromisso de compra e venda. Impedem-nas a disciplina constitucional da soberania do Estado.

4. Ante o exposto, pelo meu voto, nega-se provimento ao recurso.



JOÃO CARLOS GARCIA  
RELATOR