



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 904.676 - DF (2006/0258994-4)

RELATOR : MINISTRO LUIZ FUX  
RECORRENTE : TEREZINHA RIBEIRO DE SOUZA  
ADVOGADO : SEBASTIÃO MORAES DA CUNHA E OUTRO(S)  
RECORRIDO : UNIÃO

### EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. PERMISSÃO DE USO. PRECARIIDADE. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO INDENIZATÓRIO.**

1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que veda-se a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem.
2. É que o artigo 159 do CCB não foi prequestionado, e na forma da Súmula 356/STJ "o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" (Súmula N.º 356/STJ).
3. A título de argumento *obiter dictum*, a revogação do direito de ocupação de imóvel público, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro (*Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424*).
4. *In casu*, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir.
5. *A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854)*.
6. O art. 71 do Decreto-lei 9.760/46, prevê que "o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil".
7. A falta da comprovação da outorga do instrumento jurídico adequado para justificar o uso privativo de área de bem de uso especial da Administração, a demonstrar a regularidade da ocupação do local em que a recorrente montou o seu salão de beleza, restou assentada na Corte de origem, situação fática insindicável nesta seara processual ante o óbice da Súmula 7/STJ.
8. Recurso Especial não conhecido.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta), Benedito Gonçalves e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 18 de novembro de 2008(Data do Julgamento)

**MINISTRO LUIZ FUX**  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 904.676 - DF (2006/0258994-4)

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Relator):** Trata-se de recurso especial interposto por TEREZINHA RIBEIRO DE SOUZA, com fulcro na alínea "a" do inciso III, do art. 105, da Constituição Federal de 1988, contra decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que negou provimento ao recurso de apelação interposto pela ora recorrida, contra sentença que, em ação de indenização, julgou improcedente o seu pedido, por entender que foi justa a retomada do imóvel em que ficava o seu salão de beleza, à falta de autorização de uso pelo antigo DNER para que ela se instalasse no referido local.

Extraí-se da ementa proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *in litteris*:

*"ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DO CESSAMENTO DE OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BEM PÚBLICO DE USO ESPECIAL.*

*1. O uso privativo de bem público de uso especial depende de título jurídico individual (autorização, permissão ou concessão) outorgado pela Administração, título este que a Autora não possui, afigurando-se, portanto, irregular a sua ocupação do imóvel, o que autoriza a retomada do bem, independentemente de indenização (art. 71 do Decreto-lei 9.760/46).*

*2. Nega-se provimento à apelação." (fls. 140)*

Em sede de recurso especial, alega a recorrente (autora) violação ao artigo 159 do CCB, porquanto o Recorrido "causou dano à Recorrente por ato exclusivamente seu, o que enseja a indenização para ressarcimento dos prejuízos causados." Sustenta que, muito embora não tenha participado de processo licitatório para ocupar a área em questão, não poderia ter sido retirada arbitrariamente do local, sendo certo, que havia sido autorizada a ocupação da área.

A Recorrente manejou recurso extraordinário às fls. 152/157.

A União apresentou contra-razões (fls. 159/163) ao recurso especial, que restou inadmitido na instância *a quo*, ascendendo os autos a este Tribunal por força de decisão proferida em sede de agravo de instrumento.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 904.676 - DF (2006/0258994-4)

### EMENTA

**PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. PERMISSÃO DE USO. PRECARIEDADE. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO INDENIZATÓRIO.**

1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que veda-se a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem.

2. É que o artigo 159 do CCB não foi prequestionado, e na forma da Súmula 356/STJ "*o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento*" (Súmula N.º 356/STJ).

3. A título de argumento *obiter dictum*, a revogação do direito de ocupação de imóvel público, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro (*Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424*).

4. *In casu*, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir.

5. *A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição)* (*Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854*).

6. O art. 71 do Decreto-lei 9.760/46, prevê que "o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil".

7. A falta da comprovação da outorga do instrumento jurídico adequado para justificar o uso privativo de área de bem de uso especial da Administração, a demonstrar a regularidade da ocupação do local em que a recorrente montou o seu salão de beleza, restou assentada na Corte de origem, situação fática insindicável nesta seara processual ante o óbice da Súmula 7/STJ.

8. Recurso Especial não conhecido.

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Relator):** O recurso especial que se apresenta não reúne condições de admissibilidade, pelo que há de ser mantido íntegro o aresto



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ora hostilizado.

Isto porque a presente irresignação recursal não se revela merecedora de conhecimento no que pertine a alegada ofensa ao artigo 159 do CCB. Colhe-se do inteiro teor do aresto ora impugnado (fls. 135/138) que o referido dispositivo legal não foi sequer implicitamente prequestionado, pelo que se revela intransponível o óbice ao conhecimento, neste particular, do presente apelo nobre.

Impende salientar que a exigência do prequestionamento não é mero rigorismo formal, que pode ser afastado pelo julgador a que pretexto for. Ela consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das questões submetidas ao E. Superior Tribunal de Justiça, cuja competência fora outorgada pela Constituição Federal, em seu art. 105. Neste dispositivo não há previsão de apreciação originária por este E. Tribunal Superior de questões como a que ora se apresenta. A competência para a apreciação originária de pleitos no C. STJ está exaustivamente arrolada no mencionado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação.

Destarte, não restou preenchido o requisito do prequestionamento, indispensável ao acesso à esta instância superior, aplicando-se, na hipótese vertente, as Súmulas n.º 282 e 356 do STF, que têm o seguinte teor:

*"282 - É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada."*

*"356 - O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento."*

A título de argumento obiter dictum, ainda que ultrapassado o óbice formal, melhor sorte, no mérito, não assistiria à recorrente.

Isto porque, como se extrai das razões expostas pela Relatora do acórdão objurgado, *além de não ser admissível a utilização de bens públicos de uso especial sem o devido consentimento da Administração, mesmo que tivesse sido dada à Autora autorização para se instalar na área em questão, não teria ela direito à indenização, pois a autorização de uso é concedida a título precário, não dando ensejo à indenização, quando ocorre a sua revogação.*

Neste sentido, cite-se oportuna lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"133. A revogação, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro. Contudo, não se pode excluir a hipótese, tanto mais porque, como é sabido, existe responsabilidade do Estado por ato ilícito" (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424).*

*In casu*, consoante assentado no acórdão objurgado o DNER só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir.

O art. 71 do Decreto-lei 9.760/46, prevê que “o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil”.

A falta da comprovação da outorga do instrumento jurídico adequado para justificar o uso privativo de área de bem de uso especial da Administração, a demonstrar a regularidade da ocupação do local em que a recorrente montou o seu salão de beleza, restou assentada na Corte de origem, situação fática insindicaável nesta seara processual ante o óbice da Súmula 7/STJ.

Neste sentido, reitere-se lição do referido doutrinador:

*"33. Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público. **Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados** (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição). Foi dito 'sempre que possível', pois, em certos casos, evidentemente, não haveria como efetua-la. Sirva de exemplo a já mencionada hipótese de solicitação, feita por quem explore bar ou restaurante, para instalar mesinhas na calçada lindeira ao estabelecimento" (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854).*

*Ex positis*, **NÃO CONHEÇO DO RECURSO ESPECIAL.**

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2006/0258994-4

**REsp 904676 / DF**

Números Origem: 199834000310394 200601000269894 200601855033

PAUTA: 18/11/2008

JULGADO: 18/11/2008

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **DENISE ARRUDA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOÃO FRANCISCO SOBRINHO**

Secretária

Bela. **MARIA DO SOCORRO MELO**

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : TEREZINHA RIBEIRO DE SOUZA

ADVOGADO : SEBASTIÃO MORAES DA CUNHA E OUTRO(S)

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: Administrativo - Responsabilidade Civil do Estado - Indenização

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta), Benedito Gonçalves e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de novembro de 2008

**MARIA DO SOCORRO MELO**  
Secretária