

*Superior Tribunal de Justiça*

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1812816 - PB (2019/0129166-6)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**AGRAVANTE : JOSE ANTONIO GOMES DA SILVA**  
**ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**AGRAVADO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE**  
**INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**

**EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVO TIDO POR VIOLADO. SÚMULA 211/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 1.025 DO CPC/2015. INOVAÇÃO RECURSAL. IMÓVEL IRREGULAR EM FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE PERMISSÃO/AUTORIZAÇÃO DO DNIT. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.**

1. A falta de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o seu conhecimento, a teor da Súmula 211/STJ.

2. O art. 1.025 do CPC/2015, tido por violado, não foi objeto do recurso especial interposto pelo ora agravante, tratando-se de verdadeira inovação recursal, o que torna inviável a análise do pleito ante a configuração da preclusão consumativa.

3. A Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que "a localização do imóvel mostra-se irregular, pois, além de não contar com a reviaa permissão do DNIT, foi construído dentro da área de domínio público, conforme consta da planta acostada pelo DNIT (Id. 4058200.596416), colocando em risco a vida e a segurança de pedestres e motoristas que trafegam pela rodovia federal BR-110/PB, sendo evidente a contrariedade aos dispositivos constantes nos art. 93 e 95 da Lei 9.503/97, e no inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79, acima destacados" (fl. 259). Assim, verifica-se que rever o entendimento do acórdão recorrido ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o

*Superior Tribunal de Justiça*

julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 28 de outubro de 2019 (Data do Julgamento)

Ministro Benedito Gonçalves  
Relator



**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.812.816 - PB (2019/0129166-6)**

**RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**AGRAVANTE : JOSE ANTONIO GOMES DA SILVA**  
**ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**AGRAVADO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE**  
**TRANSPORTES - DNIT**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES:** Trata-se de agravo interno interposto contra decisão, assim ementada (fl. 375):

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVO TIDO POR VIOLADO. SÚMULA 211/STJ. IMÓVEL IRREGULAR EM FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE PERMISSÃO/AUTORIZAÇÃO DO DNIT. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RECURSO NÃO CONHECIDO.

O agravante alega que os dispositivos por malferidos foram prequestionados, devendo ser afastada a incidência da Súmula 211/STJ. Tece, ainda, considerações acerca do prequestionamento ficto. Por fim, não há falar aplicação da Súmula 7/STJ, pois o deslinde da controvérsia prescinde do reexame do conjunto probatório.

Com impugnação.

É o relatório.

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.812.816 - PB (2019/0129166-6)**

**EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVO TIDO POR VIOLADO. SÚMULA 211/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 1.025 DO CPC/2015. INOVAÇÃO RECURSAL. IMÓVEL IRREGULAR EM FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE PERMISSÃO/AUTORIZAÇÃO DO DNIT. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.**

1. A falta de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o seu conhecimento, a teor da Súmula 211/STJ.

2. O art. 1.025 do CPC/2015, tido por violado, não foi objeto do recurso especial interposto pelo ora agravante, tratando-se de verdadeira inovação recursal, o que torna inviável a análise do pleito ante a configuração da preclusão consumativa.

3. A Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que "a localização do imóvel mostra-se irregular, pois, além de não contar com a reviaa permissão do DNIT, foi construído dentro da área de domínio público, conforme consta da planta acostada pelo DNIT (Id. 4058200.596416), colocando em risco a vida e a segurança de pedestres e motoristas que trafegam pela rodovia federal BR-110/PB, sendo evidente a contrariedade aos dispositivos constantes nos art. 93 e 95 da Lei 9.503/97, e no inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79, acima destacados" (fl. 259). Assim, verifica-se que rever o entendimento do acórdão recorrido ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** Observa-se que o presente recurso não merece prosperar, tendo em vista que dos argumentos apresentados no agravo interno não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada.

O agravante sustenta não ser hipótese para a aplicação do enunciado da Súmula 211/STJ.

O prequestionamento é requisito previsto no inciso III do artigo 105 da Constituição Federal e impõe que somente causas decididas por Corte Estadual, Regional Federal ou do Distrito

Federal e Territórios sejam autorizadas ao exame por meio de recurso especial. Se a controvérsia, tal como apresentada no apelo nobre, não foi decidida, não há falar em abertura dessa via recursal.

No caso, a Corte de origem não se pronunciou a respeito do artigo 1.219 do CC/2002 indicado no recurso especial, não obstante terem sido opostos e julgados os embargos de declaração, o que denota a falta de debate ou prequestionamento sobre a controvérsia suscitada.

Desse modo, mantém-se o não conhecimento do recurso especial com fundamento na Súmula 211/STJ.

Ressalte-se que configura inovação recursal e, por conseguinte, preclusão consumativa a alegação, na hipótese dos autos, de violação do art. 1.025 do CPC/2015, porquanto não deduzida tal matéria nas razões do recurso especial, mas apenas neste agravo interno.

É consabido que, na gestão e controle dos bens públicos, impera o princípio da indisponibilidade, o que significa dizer que eventual inércia ou omissão do gestor público não transmuta o ilícito em lícito e não pode ser entendida como justificativa para o não cumprimento das disposições legais, sob pena de caracterizar improbidade administrativa.

Nesse passo, "[a] ocupação, a exploração e o uso de bem público só se admitem se contarem com expresse, inequívoco, válido e atual assentimento do Poder Público, exigência inafastável tanto pelo Administrador como pelo Juiz, a qual se mantém incólume, independentemente da ancianidade, finalidade (residencial, comercial ou agrícola) ou grau de interferência nos atributos que justificam sua proteção." (REsp 1.370.254/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 29/11/2016).

Assim, a ocupação de bem público exige autorização expressa, inequívoca, válida e atual do titular do domínio, sem a qual configura mera detenção ilícita, a afastar o direito a qualquer indenização.

Esse é o entendimento esposado pela jurisprudência do STJ em vários precedentes que tratou do tema - ocupação indevida de bem público. Confira-se:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REGIME RECURSAL DO CPC/73. JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO. BEM PÚBLICO FEDERAL. OCUPAÇÃO POR PARTICULARES SEM AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DA ADMINISTRAÇÃO. DETENÇÃO ILÍCITA CONFIGURADA. CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL INCOMPATÍVEL COM O CONCEITO DE BENFEITORIA NECESSÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO.

1. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 808.708/RJ (Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 4/5/2011), consignou que "Os bens públicos federais contam com regime jurídico especial próprio (Decreto-Lei 9.760/1946); logo, descabe, como é curial, aplicar o regime jurídico geral do Código Civil, exceto naquilo em que o microsistema seja omissivo e, ainda assim, levando em conta, obrigatoriamente, a principiologia que o informa".

2. Nos termos do art. 71 do Decreto-Lei nº 9.760/46, inexistindo autorização expressa do Poder Público federal para a ocupação de área pública, como na hipótese vertente, o ocupante poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo.

3. Também de acordo com o regime jurídico dos bens imóveis federais (art. 90 do Decreto-Lei nº 9.760/46), as benfeitorias necessárias somente serão indenizáveis se a União for previamente notificada da sua execução, o que não ocorreu no caso concreto.

4. "Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito à indenização por benfeitorias. Precedentes do STJ." (REsp 1.310.458/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 9/5/2013) [...]

(REsp 1.055.403/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/6/2016, DJe 22/6/2016.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR PARTICULARES. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. No que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 1.022 do CPC/2015, o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a questão trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte.

2. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito à indenização por benfeitorias.

3. Recurso Especial não conhecido. (REsp 1.701.620/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/12/2017, DJe 19/12/2017.)

Assinale-se, por oportuno, que esta Corte Superior entende que "admitir que o particular retenha imóvel público seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que não se harmoniza com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público" (REsp 1.183.266/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki,

## *Superior Tribunal de Justiça*

Primeira Turma, DJe 18/5/2011 e AgInt no AREsp 460.180/ES, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 18/10/2017) ), e que "incumbe ao Poder Público, na forma de inafastável dever e sob pena de cometer improbidade administrativa, mandar que, de imediato, se restitua o imóvel ao integral benefício da coletividade, irrelevante o tempo da ocupação" (REsp 1.457.851/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2015, DJe 19/12/2016).

*In casu*, no que diz respeito aos arts.1º e 4º da MP 2.220/2001, a Corte de origem, após ampla análise do conjunto fático-probatório, firmou compreensão de que "a localização do imóvel mostra-se irregular, pois, além de não contar com a reviaa permissão do DNIT, foi construído dentro da área de domínio público, conforme consta da planta acostada pelo DNIT (Id. 4058200.596416), colocando em risco a vida e a segurança de pedestres e motoristas que trafegam pela rodovia federal BR-110/PB, sendo evidente a contrariedade aos dispositivos constantes nos art. 93 e 95 da Lei 9.503/97, e no inciso III do art. 4º da Lei 6.766/79, acima destacados" (fl. 259).

Assim, verifica-se que rever o entendimento do acórdão recorrido ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.



# **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

## **TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA**

**AgInt no REsp 1.812.816 / PB  
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0129166-6

Número de Origem:

08035033320154058200 8035033320154058200

Sessão Virtual de 22/10/2019 a 28/10/2019

### **Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

### **Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

## **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : JOSE ANTONIO GOMES DA SILVA

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
DOMÍNIO PÚBLICO

## **AGRAVO INTERNO**

AGRAVANTE : JOSE ANTONIO GOMES DA SILVA

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

AGRAVADO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

## **TERMO**

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 28 de outubro de 2019