



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2011758 - DF (2022/0203556-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **MARIA FILOMENA DA CONCEICAO**
AGRAVANTE : **HERMINIO BISPO DOS SANTOS**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**
AGRAVADO : **COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP**
ADVOGADOS : **YANA FERNANDES MEDEIROS SILVA - DF021485**
 THAIS DE ANDRADE MOREIRA RODRIGUES - DF016338
INTERES. : **JOSMELINO PEREIRA BARROS**
ADVOGADO : **MARCELO AUGUSTO GARCIA DINIZ - DF023442**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. OCUPAÇÃO ILEGAL DE IMÓVEL PÚBLICO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Ao contrário do que sustentam os agravantes, não incide a Súmula 7/STJ. O acórdão impugnado descreve todos os fatos necessários ao julgamento do mérito do Recurso Especial.

2. O Tribunal *a quo* reconheceu que os insurgentes exerciam mera detenção do imóvel público; ainda assim, garantiu-lhes o direito à indenização pelas benfeitorias. Esse entendimento contraria a orientação do STJ, segundo a qual "não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois 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" (STJ, REsp 1.183.266/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 18/5/2011). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.744.310/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16/09/2019; REsp 1.762.597/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 16/11/2018; AgInt no REsp 1.338.825/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 3/4/2018; AgInt no AREsp 1.564.887/MT, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10/3/2020; AgInt no REsp 1.951.542/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 24/3/2022.

3. Agravo Interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual

de 13/08/2024 a 19/08/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

Ministro Herman Benjamin
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2011758 - DF (2022/0203556-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : **MARIA FILOMENA DA CONCEICAO**
AGRAVANTE : **HERMINIO BISPO DOS SANTOS**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**
AGRAVADO : **COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP**
ADVOGADOS : **YANA FERNANDES MEDEIROS SILVA - DF021485**
 THAIS DE ANDRADE MOREIRA RODRIGUES - DF016338
INTERES. : **JOSMELINO PEREIRA BARROS**
ADVOGADO : **MARCELO AUGUSTO GARCIA DINIZ - DF023442**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. OCUPAÇÃO ILEGAL DE IMÓVEL PÚBLICO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Ao contrário do que sustentam os agravantes, não incide a Súmula 7/STJ. O acórdão impugnado descreve todos os fatos necessários ao julgamento do mérito do Recurso Especial.

2. O Tribunal *a quo* reconheceu que os insurgentes exerciam mera detenção do imóvel público; ainda assim, garantiu-lhes o direito à indenização pelas benfeitorias. Esse entendimento contraria a orientação do STJ, segundo a qual "não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública, pois 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" (STJ, REsp 1.183.266/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 18/5/2011). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.744.310/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16/09/2019; REsp 1.762.597/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 16/11/2018; AgInt no REsp 1.338.825/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 3/4/2018; AgInt no AREsp 1.564.887/MT, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10/3/2020; AgInt no REsp 1.951.542/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 24/3/2022.

3. Agravo Interno não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo Interno contra decisão que deu provimento ao Recurso

Especial da Terracap para afastar o direito à indenização pelas benfeitorias realizadas por meros detentores em imóvel público.

Nas razões recursais (fls. 681-690), defende-se a aplicação da Súmula 7/STJ ao caso concreto.

Impugnação às fls. 694-698.

É o **relatório**.

VOTO

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 10/7/2024.

A irresignação não merece prosperar, pois não foram apresentados argumentos suficientes para a reforma da decisão agravada.

Ao contrário do que sustentam os agravantes, não incide a Súmula 7/STJ. O acórdão impugnado descreve todos os fatos necessários ao julgamento do mérito do Recurso Especial. Cito trecho do Voto condutor:

Os documentos que acompanham a inicial são indenes em informar que a requerente é legítima proprietária dos imóveis noticiados nos autos. Por outro lado, os requeridos não produziram nenhuma prova capaz de imprimir legitimidade ou legalidade ao ato por eles praticados.

(...)

Demonstrada a propriedade da requerente/apelada sobre os lotes e a ausência de documento hábil a justificar a presença dos apelantes nos respectivos terrenos, emerge o acerto do ilustre Magistrado sentenciante ao dar provimento ao pleito autoral.

Todavia, quanto ao pedido de indenização por benfeitorias, melhor sorte se reserva aos recorrentes.

Nessa seara, inicialmente, convém assinalar que a jurisprudência desta Corte de Justiça ainda não pacificou entendimento sobre a possibilidade de se discutir sobre imóvel público, o direito de posse.

Existe a corrente que pondera que em se tratando de imóvel público, não cabe nenhum questionamento quanto ao caráter da posse, pois se o bem pertence ao domínio público, não é suscetível de proteção possessória.

Nesse sentido, igualmente, agrega-se que os bens públicos somente podem ser suscetíveis de posse em decorrência de lei, ato do Poder Público ou contrato com ele celebrado.

Mais. O atual Código Civil permaneceu fiel à teoria objetiva da posse, trazida por Ihering e consagrada no artigo 485 do Código Civil de 1916. Entendia-se que bastava o poder físico — corpus — para caracterizar a posse sobre um bem.

Todavia, cuidando-se de terras públicas, não se exige a presença física do Estado sobre todos os imóveis de sua propriedade. Encerra-se que o Estado está em permanente posse sobre os seus imóveis. Por isso, não se admite o argumento de ausência física do Estado, para se permitir que terceiro se aposses de bens públicos. A propósito, as seguintes ementas deste egrégio Tribunal de Justiça:

(...)

Demais. A ocupação indevida de imóvel pertencente ao Estado não gera ao particular o direito de posse. Na hipótese, ficaria caracterizada, mera detenção.

Ademais. A proteção possessória, no caso vertente, materializa pedido

impossível, conforme jurisprudência lançada pela Segunda Turma Cível desta Corte de Justiça. Confira-se:

(...)

Seguindo esta corrente, o nobre julgador monocrático entendeu que os réus não tinham direito à indenização por benfeitorias imóveis, ao argumento de que tal indenização pressupõe a existência de posse, ainda que de má-fé.

Entrementes, mesmo que se acolhesse a alegação da TERRACAP de se tratar de acessões, e não benfeitorias, imperativo anotar que o artigo 1255 do novo Código Civil prevê o direito a indenização, àquele que edificou em terreno alheio.

(...)

Na hipótese, os documentos carreados pelos apelantes mostram, às largas, a boa-fé dos ocupantes, porquanto por mais de 20 anos estão nos locais, sem nenhuma oposição, inclusive, erigindo benfeitorias nos respectivos terrenos. Aqui, cabe realçar que o expediente denominado "Certificado para Regularização Fundiária" a despeito de lhe faltar força a imprimir legalidade e legitimidade à ocupação em quadro, demonstra, a toda evidência, que a Administração Pública era ciente da situação dos recorrentes.

Insta ressaltar que mesmo que se tenha como mera ocupação, tal fato não ilide a ação reivindicatória. Porém, os réus têm direito às benfeitorias, porque o Poder Público não pode se locupletar às custas dos particulares.

No caso em apreço, a tolerância e a omissão do Estado permite que se equipare o detentor de boa-fé ao possuidor de boa-fé.

(...)

Isto posto, dou provimento parcial ao recurso dos réus Maria Filomena da Conceição dos Santos e Herminio Bispo dos Santos para reconhecer o direito às benfeitorias/acessões por eles erigidas em seus respectivos imóveis.

O Tribunal *a quo* reconheceu que os agravantes exerciam mera detenção do imóvel público; ainda assim, garantiu-lhes o direito à indenização pelas benfeitorias. Esse entendimento contraria a orientação desta Corte Superior.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. MERA DETENÇÃO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

(...) III. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que **"não é cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública**, pois 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" (STJ, REsp 1.183.266/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/05/2011). Em igual sentido: STJ, AgInt no REsp 1.744.310/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/09/2019; REsp 1.762.597/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/11/2018; AgInt no REsp 1.338.825/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/04/2018.

IV. No caso, tendo o Tribunal de origem concluído que "o particular, portanto, nunca poderá ser considerado possuidor de área pública, senão mero detentor, cuja constatação, por si somente, afasta a possibilidade de indenização por acessões ou benfeitorias, pois não prescindem da posse de boa-fé (arts. 1.219 e 1.255. do CC)", não merece reforma o acórdão recorrido, no ponto, por ser consentâneo com o entendimento atual e dominante desta Corte.

V. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 1.564.887/MT, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 10/3/2020)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DEMOLITÓRIA COM REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. FAIXA DE RODOVIA. MERA DETENÇÃO. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

(...) IV - No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte Superior, que expressamente consignou **"não ser cabível o pagamento de indenização por acessões ou benfeitorias, nem o reconhecimento do direito de retenção, na hipótese em que o particular ocupa irregularmente área pública**, pois 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 (STJ, R Esp n. 1.183.266/PR, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 18/5/2011).

V - Agravo interno improvido. (AgInt no R Esp 1.951.542/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 24/3/2022)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INEXISTÊNCIA DE POSSE. MERA DETENÇÃO PRECÁRIA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL A USUCAPÃO. ART. 191, PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 43 E 102 DO CÓDIGO CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÔNUS DA PROVA DA BOA-FÉ E DA PROBIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

(...) 2. Quem ocupa ou utiliza irregularmente bem público assim age por sua conta e risco, situação que caracteriza simples detenção de natureza precaríssima, jamais posse. Além de ter que desocupá-lo e restituí-lo ao seu estado original, não faz jus a pagamento por eventuais acessões ou benfeitorias realizadas. Seria mesmo total contrassenso premiar o infrator com compensação por ato ilícito. **Eventual omissão ou leniência do Estado - e até mesmo corrupção de servidores públicos, o que infelizmente não é incomum pelo Brasil afora - na fiscalização e no exercício do poder de polícia pode caracterizar infração disciplinar e ensejar responsabilidade penal, civil e por improbidade administrativa, mas nunca se prestará para justificar e embasar pretensão de direito a ressarcimento de despesas com obras ou melhorias não autorizadas**, normalmente de nenhuma ou mínima utilidade para o proprietário. Tolerância estatal tampouco serve para apagar ou mitigar obrigação de todos de respeitar o patrimônio da Nação, por isso tais bens estão resguardados, constitucional (art. 191, parágrafo único) e legalmente (Código Civil, art. 102), contra usucapião. Finalmente, quando o sujeito se encontra em posição de ilicitude, boa-fé e probidade, não se presume, se prova.

3. Nesse contexto, não está configurada a alegada violação do 371 do CPC/2015, porquanto o Tribunal de origem concluiu que o recorrente não desconhecia que o local, que ocupou indevidamente, era área pública. Além disso, caracteriza despropósito pretender, à luz do art. 43 do Código Civil, transmutar o particular que se apropria ilicitamente de imóvel público em vítima de dano causado pela pessoa jurídica de direito público interno.

4. Recurso Especial não provido. (REsp 1.816.760/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11/9/2020)

Diante do exposto, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 2.011.758 / DF
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2022/0203556-4

Número de Origem:

00062864920058070001 20050110062860 202202035564 62864920058070001

Sessão Virtual de 13/08/2024 a 19/08/2024

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADOS : THAIS DE ANDRADE MOREIRA RODRIGUES - DF016338
YANA FERNANDES MEDEIROS SILVA - DF021485
RECORRIDO : MARIA FILOMENA DA CONCEICAO
RECORRIDO : HERMINIO BISPO DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
RECORRIDO : JOSMELINO PEREIRA BARROS
ADVOGADO : MARCELO AUGUSTO GARCIA DINIZ - DF023442

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MARIA FILOMENA DA CONCEICAO
AGRAVANTE : HERMINIO BISPO DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADOS : YANA FERNANDES MEDEIROS SILVA - DF021485
THAIS DE ANDRADE MOREIRA RODRIGUES - DF016338

INTERES. : JOSMELINO PEREIRA BARROS
ADVOGADO : MARCELO AUGUSTO GARCIA DINIZ - DF023442

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 13/08/2024 a 19/08/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Mauro Campbell Marques, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 19 de agosto de 2024