



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2236896 - SP
(2022/0338271-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : EDGAR SILVA OLIVEIRA
AGRAVANTE : MARCOS ANTONIO PEREIRA DA SILVA
ADVOGADO : SERGIO EDUARDO SALVINO QUINTILIANO - SP324650
AGRAVADO : AES TIETE ENERGIA S.A
OUTRO NOME : AES BRASIL OPERAÇÕES S.A.
ADVOGADOS : BRUNO HENRIQUE GONÇALVES - SP131351
VICTOR DE BARROS RODRIGUES - SP153794
MARIANA GONÇALVES CARDOSO FONTES - SP254558

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. FAIXA DE SEGURANÇA DO RESERVATÓRIO DE USINA HIDRELÉTRICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. BEM PÚBLICO. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF.

1. *"Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se ilícita a detenção, 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, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária"* (REsp n. 1.457.851/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2015, DJe de 19/12/2016).

2. O dispositivo legal apontado como violado não contém comando

capaz de sustentar a tese recursal e infirmar o juízo formulado pelo acórdão recorrido, de modo que se impõe ao caso concreto a incidência das Súmulas 283 e 284/STF.

3. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 20/02/2024 a 26/02/2024, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 26 de fevereiro de 2024.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt nos EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2236896 - SP
(2022/0338271-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
AGRAVANTE : EDGAR SILVA OLIVEIRA
AGRAVANTE : MARCOS ANTONIO PEREIRA DA SILVA
ADVOGADO : SERGIO EDUARDO SALVINO QUINTILIANO - SP324650
AGRAVADO : AES TIETE ENERGIA S.A
OUTRO NOME : AES BRASIL OPERAÇÕES S.A.
ADVOGADOS : BRUNO HENRIQUE GONÇALVES - SP131351
VICTOR DE BARROS RODRIGUES - SP153794
MARIANA GONÇALVES CARDOSO FONTES - SP254558

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. FAIXA DE SEGURANÇA DO RESERVATÓRIO DE USINA HIDRELÉTRICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. POSSE PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. BEM PÚBLICO. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF.

1. *"Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se ilícita a detenção, 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, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária"* (REsp n. 1.457.851/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2015, DJe de 19/12/2016).

2. O dispositivo legal apontado como violado não contém comando

capaz de sustentar a tese recursal e infirmar o juízo formulado pelo acórdão recorrido, de modo que se impõe ao caso concreto a incidência das Súmulas 283 e 284/STF.

3. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de agravo interno interposto por **Edgar Silva Oliveira e outro** desafiando decisão que não conheceu do recurso especial, pelas seguintes razões: (I) não restou configurada a alegada negativa de prestação jurisdicional; (II) a *"pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se ilícita a detenção, 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, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária"* (REsp n. 1.457.851/RN, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2016); (III) incabível o direito à indenização, haja vista que *"para fazer jus a indenização por acessões e benfeitorias, ao administrado incumbe o ônus de provar: a) a regularidade e a boa-fé da ocupação, exploração ou uso do bem, lastreadas em assentimento expreso, inequívoco, válido e atual; b) o caráter necessário das benfeitorias e das acessões; c) a notificação, escoreita na forma e no conteúdo, do órgão acerca da realização dessas acessões e benfeitorias"* (REsp n. 808.708/RJ, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 4/5/2011); (IV) é cabível a condenação em honorários advocatícios recursais em razão do não provimento da pretensão recursal em segunda instância após o advento do novo CPC; e (V) o art. 1.196 do CC não detém comando normativo capaz de sustentar a tese recursal, o que atrai a incidência do Enunciado 284/STF.

Inconformada, a parte agravante sustenta que é possível a posse privada sobre bem de uso comum do povo. Aduz que, em relação à tese lastreada no art. 1.196 do CC, a decisão agravada estaria destituída de fundamentação. Em acréscimo, afirma que *"A correlação do art. 1.196 do CC, tem-se, vez que estando diante de bem público comum, devem os Agravantes serem considerados como possuidores e não meros detentores,*

ainda que não estejam investidos do exercício pleno de algum dos poderes inerentes à propriedade" (fl. 579).

Por fim, alega que *"se o esbulho não ocorreu na área toda, como afirmou o acórdão, imprescindível que nos fundamentos do acórdão recorrido constasse a área em que o esbulho efetivamente ocorreu, sendo insuficiente o fundamento de que o Relatório de Inspeção Patrimonial e Ambiental – RIPA constatara 'a existência de 17 benfeitorias e edificações dentro da área objeto do pedido de reintegração de posse' (fls. 47/67), assim como que pretende reintegração sobre 'faixa de segurança de reservatório e área e preservação permanente (APP)' – fls. 397 do acórdão, ante a ausência de delimitação da área sobre a qual paira alegada de 'ocupação'" (fl. 579).*

O recurso foi impugnado às fls. 584/587.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Em que pese aos argumentos aduzidos, o presente agravo interno não comporta conhecimento.

Como bem assinalou a decisão agravada, é *"Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que ocupação privada de bem público não evidencia posse, mas, sim, mera detenção, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se ilícita a detenção, 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, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária" (REsp n. 1.457.851/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/5/2015, DJe de 19/12/2016).*

Nessa mesma linha de raciocínio, destacam-se os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DNIT. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUTORIZAÇÃO. ATO PRECÁRIO. ADEQUAÇÃO DE PROJETO DE ACESSO À RODOVIA. ÀS CUSTAS DO PARTICULAR. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de apelação interposta contra sentença que julgou procedente o pedido alternativo elaborado pelo agravado para que seja reintegrada a posse do mencionado trecho da rodovia, com a respectiva retirada do acesso e remoção dos sobejos remanescentes.

Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.

II - As faixas de domínio são consideradas as áreas de terras determinadas legalmente, por decreto de Utilidade Pública, para uso rodoviário, sendo ou não, desapropriadas, cujos limites foram estabelecidos em conformidade com a necessidade prevista no projeto de engenharia rodoviária. No REsp 1.817.302/SP (DJe 15/6/2022), a Ministra Regina Helena Costa esclarece que "a faixa de domínio reveste natureza jurídica de bem público de uso comum do povo, consoante firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em precedente dotado de eficácia vinculante (Tema 261/STF - RE n. 581.947/RO, relator Ministro Eros Grau, DJe 27.08.2010)".

III - Já as áreas non aedificandi são as faixas de terra com largura de 15 (quinze) metros, contados a partir da linha que define a faixa de domínio da rodovia, nos termos do art. 4º, III, da Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. São áreas que podem ser públicas ou privadas, mas que tem natureza de limitação administrativa que gera para o administrado a obrigação de não fazer, cujo descumprimento deve ser reprimido pela administração. Desse modo, a restrição às construções, nas faixas de domínio bem como nas áreas não edificantes, visa a garantir maior segurança nas rodovias, tanto para o ocupante de imóveis que as margeiam, quanto para terceiros que dela se utilizam, priorizando, assim, o interesse público. Nesse sentido, a posse ocorrida na faixa de domínio não configura uma situação de fato consolidada pelo decurso de tempo, considerando que se trata, efetivamente, de bem público, sendo, portanto, inadmissível a proteção possessória.

IV - No presente caso, conforme bem delimitado pelo acórdão recorrido, "Não há controvérsia sobre as irregularidades apontadas, as quais foram comprovadas através de fotos e documentos técnicos".

Incontroverso, portanto, que o recorrido encontra-se em situação irregular, já que, de fato, invadiu a faixa de domínio de uma rodovia federal. Ressalte-se, ainda, que, ao contrário do que decidido pela Corte de origem, a ocupação do recorrido, garantida no passado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, tem natureza jurídica de permissão de uso de bem público.

V - Esse instituto, nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, possui as seguintes características: "Permissão de uso é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público." (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21 ed. São Paulo, Atlas, 2016, p. 656.) A permissão de uso tem, portanto, caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública; trata-se de um ato precário, unilateral e revogável pela discricionariedade. Nesse sentido: RMS 17.644/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ 12.4.2007.

VI - Dessa forma, não gera ao particular direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, verdadeiramente, traduz-se em mera detenção. Se não gera direito adquirido, existindo apenas mera detenção, pode a Administração revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado. Mostra-se correta, outrossim, a irresignação do DNIT, de modo que se deve restaurar a sentença, determinando-se a reintegração de posse da autarquia na área em questão, com as consequências ali já estabelecidas.

VII - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para restaurar a sentença, determinando-se a reintegração de posse da autarquia na área em questão, com as consequências ali já estabelecidas.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.018.749/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 9/10/2023, DJe de 11/10/2023.)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. BENS PÚBLICOS. PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO. MURO DE ARRIMO EM ÁREA DE PRAIA. INDENIZAÇÃO. PRIVAÇÃO DA POSSE OU OCUPAÇÃO DO IMÓVEL PELO ENTE PÚBLICO. EDIFICAÇÃO IRREGULAR. DANO IN RE IPSA À COLETIVIDADE. REPARAÇÃO DO ILÍCITO. REGISTRO IMOBILIÁRIO. INOPONIBILIDADE À UNIÃO. INAFASTABILIDADE DO

REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A fundamentação adotada no acórdão é suficiente para respaldar a conclusão alcançada, pelo que ausente ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015.

III - No caso, não obstante o laudo pericial tenha concluído que o muro foi erguido sobre bem público de uso comum, impossibilitando o acesso à praia na maré alta, a Corte a quo entendeu que a obra consubstanciaria legítimo exercício do direito de defesa da propriedade, além de estar incluída na extensão do imóvel particular regularmente registrada.

IV - A edificação particular está irregularmente situada em bem de uso comum pertencente à União, lesando o direito da população ao livre acesso à praia, fato que configura dano in re ipsa à coletividade, enseja o dever de indenização à União independentemente da verificação de boa-fé do particular, e impõe a reparação do ilícito às custas do Recorrido. Precedentes.

V - O registro imobiliário não é oponível à União para afastar o regime jurídico ao qual estão submetidos os bens públicos.

Inteligência da Súmula n. 496/STJ.

VII - Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.681.210/RN, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 5/2/2019, DJe de 11/2/2019.)

Por outro lado, em relação ao argumento de que não deveria prosperar a possessória em razão da inexistência de delimitação da área esbulhada, observa-se que o art. 1.196 do CC não detém comando normativo apto a sustentar a tese recursal e infirmar o juízo formulado pelo acórdão proferido pelo Tribunal *a quo*.

A propósito, o mencionado dispositivo legal prevê, *verbis*:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Como se vê, não é possível extrair da referida norma qualquer tese capaz de estabelecer correlação de viabilidade da demanda possessória com a existência de delimitação da área esbulhada. Logo, a incidência da Súmula 284/STF é medida que se impõe na espécie.

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt nos EDcl no AREsp 2.236.896 / SP

Número Registro: 2022/0338271-3

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

10032325720188260362 1003232572018826036250000 20200000920068 20210000946528

Sessão Virtual de 20/02/2024 a 26/02/2024

Relator do AgInt nos EDcl

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : EDGAR SILVA OLIVEIRA

AGRAVANTE : MARCOS ANTONIO PEREIRA DA SILVA

ADVOGADO : SERGIO EDUARDO SALVINO QUINTILIANO - SP324650

AGRAVADO : AES TIETE ENERGIA S.A

OUTRO : AES BRASIL OPERAÇÕES S.A.
NOME

ADVOGADOS : BRUNO HENRIQUE GONÇALVES - SP131351

VICTOR DE BARROS RODRIGUES - SP153794

MARIANA GONÇALVES CARDOSO FONTES - SP254558

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
DOMÍNIO PÚBLICO - BENS PÚBLICOS - UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : EDGAR SILVA OLIVEIRA

AGRAVANTE : MARCOS ANTONIO PEREIRA DA SILVA

ADVOGADO : SERGIO EDUARDO SALVINO QUINTILIANO - SP324650

AGRAVADO : AES TIETE ENERGIA S.A

OUTRO : AES BRASIL OPERAÇÕES S.A.
NOME

ADVOGADOS : BRUNO HENRIQUE GONÇALVES - SP131351

VICTOR DE BARROS RODRIGUES - SP153794

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 20/02/2024 a 26/02/2024, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 27 de fevereiro de 2024