



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2235949 - SC (2025/0377408-5)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : ANGELO BE SGUARIO
RECORRENTE : LIBERA TEREZA CARLIN SGUARIO
ADVOGADOS : ALEX DAL RI - SC042636
JAIR DAL RI - SC012533
ROSANI DETKE DAL RI - SC017295
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORES : EDITH GONDIN - SC008085
SERGIO LAGUNA PEREIRA - SC030156

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMPLANTAÇÃO DE RODOVIA. DISCUSSÃO SOBRE A ÁREA EFETIVAMENTE OCUPADA. FAIXA DE DOMÍNIO. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. EFETIVO APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO QUANDO RECAI SOBRE BEM PARTICULAR. DEVER DE INDENIZAR QUE SE IMPÕE.

1. Nas rodovias, a faixa de domínio compreende a pista de rolamento, canteiros, obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis, passarelas e muros de contenção), acostamentos, onde é possível perceber fisicamente sua existência, mas, também, a zona lateral de segurança, na qual a ausência de elementos concretos da posse estatal é um imperativo, já que, na área de escape dos veículos, há de se privilegiar a segurança do trânsito.

2. A faixa de domínio constitui bem público de uso comum do povo e caso recaia sobre bem privado ensejará efetivo apossamento administrativo, visto que nenhum dos atributos da propriedade poderá ser exercido pelo particular na referida área. Nessa hipótese, o dever de indenizar é medida que se impõe.

3. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Brasília, 16 de junho de 2026.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2235949 - SC (2025/0377408-5)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : ANGELO BE SGUARIO
RECORRENTE : LIBERA TEREZA CARLIN SGUARIO
ADVOGADOS : ALEX DAL RI - SC042636
JAIR DAL RI - SC012533
ROSANI DETKE DAL RI - SC017295
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORES : EDITH GONDIN - SC008085
SERGIO LAGUNA PEREIRA - SC030156

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMPLANTAÇÃO DE RODOVIA. DISCUSSÃO SOBRE A ÁREA EFETIVAMENTE OCUPADA. FAIXA DE DOMÍNIO. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. EFETIVO APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO QUANDO RECAI SOBRE BEM PARTICULAR. DEVER DE INDENIZAR QUE SE IMPÕE.

1. Nas rodovias, a faixa de domínio compreende a pista de rolamento, canteiros, obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis, passarelas e muros de contenção), acostamentos, onde é possível perceber fisicamente sua existência, mas, também, a zona lateral de segurança, na qual a ausência de elementos concretos da posse estatal é um imperativo, já que, na área de escape dos veículos, há de se privilegiar a segurança do trânsito.

2. A faixa de domínio constitui bem público de uso comum do povo e caso recaia sobre bem privado ensejará efetivo apossamento administrativo, visto que nenhum dos atributos da propriedade poderá ser exercido pelo particular na referida área. Nessa hipótese, o dever de indenizar é medida que se impõe.

3. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial manejado por **Angelo Bé Sguario e outra**, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina assim ementado (fl. 520):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA RODOVIA SC 480/467. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PRESCRIÇÃO. ANÁLISE DESNECESSÁRIA. JULGAMENTO DO MÉRITO FAVORÁVEL AO RECORRENTE. EXEGESE DO ARTIGO 488 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DEVER DE INDENIZAR NÃO CONFIGURADO. TESE ACOLHIDA. IMÓVEL QUE NÃO POSSUI ÁREA EFETIVAMENTE OCUPADA PELA RODOVIA. FAIXA DE DOMÍNIO PROJETADA. INEXISTÊNCIA DE DESAPOSSAMENTO DO BEM. MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA, QUE NÃO IMPORTA EM INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. SENTENÇA REFORMADA, PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PLEITO INAUGURAL. INVERSÃO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS.

"As normas proibitivas de construção nas margens das rodovias contêm legítima limitação administrativa de higiene e segurança. Essa limitação não obriga a qualquer indenização, porque não retira a propriedade, nem impede que o dono da terra a utilize em qualquer outro fim que não seja a edificação na faixa estabelecida. É apenas um recuo obrigatório nas construções marginais, a fim de evitar sejam invalidadas pela poeira e pela fumaça dos veículos, e não prejudicar a visibilidade e a segurança do trânsito na via expressa." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*, 9 ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 146-147)

A faixa de domínio representa limitação administrativa; não rende indenização, salvo se houver efetiva invasão do espaço privado para a construção da rodovia. Aqui, preexistente estrada, não há evidências de que a Administração tenha ampliado o esbulho já consagrado anteriormente. Como o pleito tinha em mira apenas a faixa de domínio e não a obra em si, a indenização pretendida é mesmo imerecida. Remessa e recurso do Estado providos. Recurso do particular prejudicado. (TJSC, Apelação n. 0000092-15.2012.8.24.0001, Quinta Câmara de Direito Público, Rel. Des. Hélio do Valle Pereira. Data do julgamento: 28.06.2022)

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Em decorrência do provimento de anterior recurso especial (fls. 751/754), o Tribunal *a quo*, em novo julgamento, acolheu os embargos de declaração, sem efeitos modificativos, para sanar obscuridade, nestes termos (fl. 807):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CONSTRUÇÃO DA RODOVIA SC-480/467. REJULGAMENTO DOS EMBARGOS POR FORÇA DO PROVIMENTO DE RECURSO ESPECIAL PELO STJ. OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO. FAIXA DE DOMÍNIO INDENIZÁVEL, QUE CORRESPONDE À PRÓPRIA RODOVIA (PISTAS DE ROLAMENTO, ACOSTAMENTOS, REFÚGIOS, [...]). ÁREA NÃO EDIFICÁVEL CORRESPONDENTE ÀS ÁREAS ADJACENTES ÀS MARGENS DO LEITO DA RODOVIA. ADEQUAÇÃO CONCEITUAL, QUE NÃO ALTERA O DESFECHO DO CASO CONCRETO. IMÓVEL DOS EMBARGANTES, SITUADO EM ÁREA EM QUE NÃO HOUE DESSAPOSSAMENTO. INDENIZAÇÃO DESCABIDA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO, SEM EFEITO INFRINGENTE.

Inconformada, a parte recorrente aponta violação aos arts. 489 e 1.022 do CPC; e 4º, III, da Lei n. 6.766/1979. Para tanto, sustenta que o aresto integrativo deveria

ser anulado, porque não teria sanado vício indicado nos aclaratórios. Por fim, defende que o alargamento da rodovia acarretou apossamento administrativo, porquanto a faixa de domínio projetada a partir do leito asfáltico teria atingido imóvel de sua propriedade, o que implicaria o dever indenizatório do ente estatal.

O recurso foi contrarrazoado às fls. 923/929.

O Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, emitiu parecer às fls. 940/948, em que opinou pelo parcial conhecimento do apelo nobre e, nessa extensão, pelo seu desprovimento.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): O conhecimento do recurso especial é medida que se impõe.

Embora as duas Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ tenham obstado, em casos semelhantes ao ora em tela – inclusive de minha relatoria –, a análise da questão com apoio na Súmula n. 7/STJ, refluo da minha posição anterior, por considerar que a premissa do Tribunal *a quo* – no sentido de que a faixa de domínio meramente projetada no decreto e no projeto de construção da rodovia não configura efetivo apossamento administrativo e não implica de fato a perda da propriedade – pode ser revista, sem o reexame das provas dos autos, pois a controvérsia é eminentemente de direito, girando em torno, tão somente, da compreensão da natureza jurídica da faixa de domínio e da repercussão jurídica caso ela recaia sobre bem privado.

Ademais, evidencia-se que a discussão em torno da projeção da faixa de domínio sobre imóvel particular ensejar ou não apossamento administrativo foi devidamente prequestionada pela Corte de origem.

Conhecido o apelo nobre, passo ao exame do mérito.

Verifica-se não ter ocorrido ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC, na medida em que o Sodalício local dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

Nos termos da orientação jurisprudencial do STJ, tendo a instância *a quo* se pronunciado, de forma clara e precisa, sobre as questões postas nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão, como no caso concreto, não há falar em omissão no acórdão, não se devendo confundir fundamentação sucinta com a sua ausência (**AgInt no AREsp n. 1.878.277/DF**, Relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 7/12/2023).

No caso concreto, observa-se, pela motivação do aresto recorrido (fls. 518/526), integrada no âmbito de embargos declaratórios (fls. 800/807), que o Pretório de origem motivou adequadamente seu *decisum* e solucionou a controvérsia com a aplicação do direito que entendeu cabível à hipótese.

Outrossim, não se descortina negativa de prestação jurisdicional, ao tão só argumento de o decisório colegiado recorrido ter decidido em sentido contrário à pretensão da parte. Frise-se que o Tribunal não fica obrigado a examinar todos os artigos de lei invocados no recurso, desde que decida a matéria questionada sob alicerce suficiente para sustentar a manifestação jurisdicional, dispensável a análise dos dispositivos que pareçam significativos para a parte, mas que, para o julgador, senão irrelevantes, constituem questões superadas pelas razões de julgar.

Quanto ao art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1979, razão assiste à parte recorrente.

Sobre o conceito de faixa de domínio, o Anexo I da Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) a define como sendo a *"superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via"*.

Já o art. 2º da Resolução n. 7 do DNIT, de 2/3/2021, conceitua a faixa de domínio da seguinte maneira: *"base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, com limites definidos conforme projeto executivo da rodovia, decretos de utilidade pública, ou em projetos de desapropriação."*

Portanto, a faixa de domínio não se limita à pista de rolamento, canteiros, obras de arte especiais (pontes, viadutos, túneis, passarelas e muros de contenção) e acostamentos, onde é possível perceber fisicamente sua existência, mas compreende, também, a zona lateral de segurança, na qual a ausência de elementos concretos da posse estatal é um imperativo, já que, na área de escape dos veículos, há de se privilegiar a segurança do trânsito.

A respeito da natureza jurídica da faixa de domínio, a lição do eminente Ministro Eros Grau, quando do julgamento do **RE n. 581.947/RO** (Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 27/8/2010), deitou luzes sobre a questão, *in verbis*:

[...]

18. Os bens públicos, de uso comum do povo, de uso especial e dominicais integram, todos eles, o patrimônio público, mas os bens de uso comum do povo são modernamente entendidos como propriedade pública. Tamenha, no entanto, é a intensidade da participação do bem de uso comum do povo na atividade administrativa que ele constitui, em si, o próprio serviço público (objeto de atividade administrativa) prestado pela Administração.

19. Entende-se por uso comum, de outra parte — este é o ensinamento de FORSTHOFF — o uso de um bem que, sem autorização especial, é acessível a todos ou a pelo menos a um conjunto não individualizado de pessoas.

[...]

23. *Explico-me. Os bens de uso comum do povo consubstanciam propriedade pública. Não constituem bens de propriedade do Estado; são como ensina RUY CIRNE LIMA, qual os bens do patrimônio administrativo, "insusceptíveis de propriedade, quer dizer, de vincular-se, pelo laço do direito real, a uma vontade ou personalidade". De outra banda, consubstanciam, em si, o próprio serviço público [objeto de atividade administrativa] prestado pela Administração. Quando porém deles faça uso não um particular, mas o próprio Estado ou entidade prestadora de serviço público, para fim de prestação desse serviço, tais bens já não constituem o próprio serviço público. Nesse caso instrumentam, esses bens, a prestação de outro serviço público. Logo, porque não pode ser tratado como propriedade pública o bem público de uso comum que não constitui serviço público - ou seja, que não realiza sua finalidade - mas instrumenta a prestação de outro serviço público, seria perfeitamente possível, desde que isso não compromettesse o uso comum do bem de uso comum, constituir-se um direito restritivo sobre esse bem.*
[...]

Portanto, a faixa de domínio constitui bem público de uso comum do povo.

Logo, caso a faixa de domínio atinja bem privado, haverá efetivo apossamento administrativo, uma vez que nenhum dos atributos da propriedade poderá ser exercido pelo particular na citada área.

Nesse mesmo sentido, no julgamento do **AgInt no AREsp n. 2.495.631/SC** (Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024), o Relator Ministro Francisco Falcão bem observou que a faixa de domínio "*constitui propriedade pública, sendo que, uma vez instalada em propriedade privada, retira do proprietário do imóvel total disponibilidade sobre esse espaço, ou seja, impossibilita que ele faça uso e gozo dessa porção de terra, não podendo construir, obstar o acesso, exigir pagamento (pedágio) para sua utilização, etc. Nesse caso, em tese, por óbvio, implica desapossamento ou esvaziamento sócio econômico do particular, cabendo-lhe, por isso, a devida indenização*".

É imperioso ressaltar, *ad latere*, que a faixa de domínio não se confunde com a área *non aedificandi*.

O art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1979 estabelece:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
[...]

III - ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.

Da leitura do aludido dispositivo, depreende-se que o legislador criou servidão administrativa (área *non aedificandi*) contígua à faixa de domínio, a fim de conferir maior segurança ao trânsito, de forma a impedir a colocação de obstáculos físicos na zona de escape dos automóveis.

Sobre a área *non aedificandi*, vale novamente destacar trecho do voto do Ministro Francisco Falcão no julgado acima mencionado, *in verbis*:

Por sua vez, a área non aedificandi, que é faixa de terra com largura normalmente de 15 metros, contados a partir do final da faixa de domínio das rodovias, necessária a garantir a segurança na circulação de transeuntes e de veículos, diversamente da faixa de domínio, não retira do proprietário do imóvel o domínio/império da porção de área apossada pelo Poder Público.

Desse modo, possuindo a área non aedificandi natureza de limitação administrativa, não implicando, necessariamente, desapossamento ou retirada da titularidade do domínio do espaço, gerando para o particular/proprietário do imóvel, apenas, a obrigação de não-fazer, como, por exemplo, de erigir edificação ou de fazer plantio não autorizado, em tese, não daria azo à indenização, salvo se a limitação administrativa imposta pelo Poder Público resultar em esvaziamento econômico completo da porção remanescente da propriedade.

Nesse panorama, não se cogita a existência de uma área *non aedificandi* dentro da faixa de domínio, pois são institutos jurídicos diversos, que disciplinam diferentes espaços físicos.

Contudo, no caso concreto, o Tribunal barriga verde decidiu que a faixa de domínio possuiria duas dimensões (implantada e projetada), sendo a "*faixa de domínio projetada*" mera limitação administrativa e, por isso, insuscetível de ensejar indenização ao particular.

Por oportuno, merece transcrição os seguintes excertos do acórdão recorrido (fls. 804/805):

Há uma certa confusão entre faixa de domínio implantada e faixa de domínio meramente projetada, o que tem gerado igualmente distorções nos julgamentos. A faixa de domínio implantada, é aquela contada a partir do eixo central, contemplando a(s) faixa(s) de rolamento e demais pontos que integram a construção da rodovia (acostamentos/refúgios/canteiros, sinalização). Em simples palavras, onde há efetivo apossamento pelo Poder Público, para a implantação da obra. Nesta parte há o desapossamento e a perda da propriedade, em favor do Poder Público, gerando indenização.

A faixa de domínio meramente projetada é aquela prevista no decreto e projeto, como "área de faixa de domínio" (15, 20, 30,... metros, a partir do eixo central da rodovia), mas que faticamente, não integra a construção da rodovia, não gerando desapossamento, nem perda da propriedade e, conseqüentemente, não dá direito a indenização. Ou seja, apesar do que previu o decreto, projeto, etc... como faixa de domínio, na prática, não foi utilizada para a construção da rodovia.

[...]

Trocando em miúdos, no caso dos Recorrentes, não há indenização alguma, porque apesar do decreto prever o aumento da "faixa de domínio", esse aumento só foi "projetado" e não faticamente implantado. Não houve construção em área além daquela que já havia anteriormente!

A expressão "limitação administrativa" refere-se, in casu, à faixa de domínio meramente projetada, conforme jurisprudência colacionada:

[...]

Portanto e em resumo, o mero aumento da faixa de domínio pelo Decreto, não representou faticamente, qualquer perda de propriedade em desfavor dos Autores, o que afasta qualquer tipo de indenização.

Nesse contexto, ressaí nítido que o aresto recorrido não merece subsistir, porquanto admite a propriedade privada da faixa de domínio.

ANTE O EXPOSTO, dá-se provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação acima. Por conseguinte, os autos devem retornar ao Sodalício *a quo*, a fim de que sejam julgadas as demais matérias veiculadas na apelação do Estado de Santa Catarina.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2025/0377408-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.235.949 / SC

Números Origem: 00093287920118240080 93287920118240080

PAUTA: 16/06/2026

JULGADO: 16/06/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANGELO BE SGUARIO
RECORRENTE : LIBERA TEREZA CARLIN SGUARIO
ADVOGADO : JAIR DAL RI - SC012533
ADVOGADOS : ROSANI DETKE DAL RI - SC017295
ALEX DAL RI - SC042636
RECORRIDO : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORES : EDITH GONDIN - SC008085
SERGIO LAGUNA PEREIRA - SC030156

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação Indireta

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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