



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0045862-79.2015.4.02.5107 (2015.51.07.045862-6)  
RELATOR : Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA  
APELANTE : AUTOPISTA FLUMINENSE S.A.  
ADVOGADO : RJ105688 - CASSIO RAMOS HAANWINCKEL  
APELADO : JOSE ADAUTO SILVA BORGES  
ADVOGADO : RJ201212 - PAULO VITOR DE JESUS BELES  
ORIGEM : 02ª Vara Federal de Itaboraí (00458627920154025107)

**EMENTA**

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E DEMOLITÓRIA. RODOVIA FEDERAL BR-101. CONSTRUÇÃO SITUADA EM FAIXA DE DOMÍNIO. DEMONSTRAÇÃO DE PROPRIEDADE OU DE POSSE ANTERIOR. DESNECESSIDADE. EXTINÇÃO AFASTADA.

1. Cinge-se a controvérsia à análise da manutenção ou não da sentença que extinguiu o processo, sem resolução de mérito, por ausência de juntada de documentos que comprovem a propriedade e a posse anterior do imóvel público, objeto da presente ação.

2. Instadas a se manifestar sobre eventual interesse no feito (fl.229) a ANTT ingressou como assistente litisconsorcial da parte autora (fl.231), ao passo que a UNIÃO FEDERAL alegou não ter interesse em compor a lide (fls.235/247).

3. As estradas e as respectivas faixas de domínio possuem natureza de bens público, conforme dispõe o artigo 99, I, do Código Civil.

4. A faixa de domínio é *“a base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo”*, segundo o glossário de termos técnicos rodoviários, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

5. Além desta área reservada, sujeita ao controle exclusivo e imediato do Poder Público, existe ainda uma área de 15 (quinze) metros, nas laterais das estradas, denominada “faixa não edificável”, sobre a qual, embora de propriedade particular, foi estabelecida uma limitação administrativa impedindo construções, sobre tudo por questões de segurança, de acordo com o artigo 4º, III, da Lei 6.766/79.

6. Com o advento da Lei 10.233/2001, a referida atribuição passou à competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Artigos 20, II e 25, V), cabendo, no caso, à Concessionária Autopista Fluminense S/A, por força de contrato de concessão celebrado com a ANTT, preservar a faixa de domínio e a faixa não edificante da Rodovia BR-101.

7. Na hipótese, a Concessionária alega que o imóvel, objeto da presente demanda, encontra-se situado em área proibida, à margem da rodovia (dentro da faixa de domínio). De acordo com documentos de fls. 99/100, **a edificação invade em 7 (sete) metros a faixa de domínio da rodovia.**

8. De acordo com o art. 71 do Decreto-Lei 9760/1946, o qual dispõe sobre os bens imóveis da União, não se exige que haja demonstração da posse anterior pela União, considerando que nenhum particular pode ser possuidor de bem integrante do patrimônio público, cujos bens imóveis são insuscetíveis de usucapião, em conformidade com o Princípio da Indisponibilidade do Bem Público.

9. No caso, considerando que as vias federais de comunicação são bens da União (artigo 20, II, da CF), bem como a transferência de sua exploração à Concessionária e de sua fiscalização para Agência Reguladora (ANTT) não retira do Ente Federal a titularidade desses bens, **não se faz necessária, portanto, a demonstração de posse anterior.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

10. Recurso provido para, anulando a sentença, determinar o retorno dos autos à Vara de origem para prosseguimento do feito.

**A C Ó R D ã O**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas:

Decide a Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do relatório e voto constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Rio de Janeiro, 2 de julho de 2019.

**MARCELO PEREIRA DA SILVA**  
**Desembargador Federal**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0045862-79.2015.4.02.5107 (2015.51.07.045862-6)  
RELATOR : Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA  
APELANTE : AUTOPISTA FLUMINENSE S.A.  
ADVOGADO : RJ105688 - CASSIO RAMOS HAANWINCKEL  
APELADO : JOSE ADAUTO SILVA BORGES  
ADVOGADO : RJ201212 - PAULO VITOR DE JESUS BELES  
ORIGEM : 02ª Vara Federal de Itaboraí (00458627920154025107)

### RELATÓRIO

Cuida-se de apelação interposta por AUTOPISTA FLUMINENSE S.A, contra sentença de fls. 525/528, proferida em sede de ação de reintegração de posse cumulada com demolitória pelo MM. Juízo da 2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ – JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO, o qual, julgou extinto o processo sem resolução de mérito, nos termos dos artigos 485, inciso I, 321, parágrafo único, c/c 330, inciso I, do NCPC, sob o fundamento de que *"A apresentação de um lastro documental para a pretensão autoral se revela essencial em uma demanda deste tipo, com potencial para gerar notável impacto sobre a esfera patrimonial e, eventualmente, sobre a moradia de terceiros. (...) A falta da prova da posse anterior, portanto, não acarreta a improcedência, mas, sim, a inviabilidade da ação. (...) A ausência de documentação apta a lastrear as afirmações da demandante inviabiliza o prosseguimento da demanda, a teor do art. 561 c/c 319, 320 e 485, I, todos do NCPC"*.

A apelante, em razões recursais, pugna pela anulação da sentença, ao argumento de que **"os imóveis daquela localidade, em sua maioria, sequer possuem matrícula no Cartório de Registro de Imóveis competente."** (...) os demais documentos que supostamente seriam admitidos como prova de propriedade nunca foram disponibilizados quando da concessão da Rodovia Federal, à época do ano de 2008, onde os guardiões de tais documentos são respectivamente a União Federal (Secretaria de Patrimônio da União) e DNIT." Ademais, *"o Código de Processo Civil não exige a apresentação de prova, sequer exige prova de propriedade, mas sim de posse. De melhor sorte, há demonstração da anterior e melhor posse com a própria implantação da Rodovia Federal. Assim, não há que se discutir propriedade, mas tão somente a posse."*

Outrossim, alega que *"em face das obrigações decorrentes do contrato de concessão, a Apelante detém a posse direta do referido bem, com o fito de zelar pela rodovia e cumprir com as demais obrigações contratuais assumidas. A jurisprudência é firme no sentido de que, se tratando de bem público, a posse é inerente ao domínio, razão pela qual não há necessidade de comprovar a posse anterior do bem pelo poder público."*

Postula pelo provimento do recurso determinando o normal prosseguimento do feito, com a designação de prova pericial, para que reste esclarecido a propriedade da área, bem como a ocupação irregular da faixa de domínio da rodovia.

Sem contrarrazões.

O Ministério Público Federal opinou pelo conhecimento e parcial provimento do recurso de apelação, sob fundamento de que *"Merece parcial provimento o recurso interposto. Assiste razão à parte apelante"*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

*em suas razões que pretendem o conhecimento do mérito do feito. Por outro lado, o recurso não deve ser provido no que tange ao regular prosseguimento do feito e nova designação de prova pericial. (...) Já existe nos autos, laudo pericial evidentemente válido, emitido por expert do ramo. Além disso, o referido parecer técnico não foi apontado com nulidades, pela parte ré. Assim, não há motivos para confecção de novo laudo."*

É o relatório.

**MARCELO PEREIRA DA SILVA**  
**Desembargador Federal**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0045862-79.2015.4.02.5107 (2015.51.07.045862-6)  
RELATOR : Desembargador Federal MARCELO PEREIRA DA SILVA  
APELANTE : AUTOPISTA FLUMINENSE S.A.  
ADVOGADO : RJ105688 - CASSIO RAMOS HAANWINCKEL  
APELADO : JOSE ADAUTO SILVA BORGES  
ADVOGADO : RJ201212 - PAULO VITOR DE JESUS BELES  
ORIGEM : 02ª Vara Federal de Itaboraí (00458627920154025107)

**VOTO**

Conforme já relatado, trata-se de apelação interposta por AUTOPISTA FLUMINENSE S.A, contra sentença de fls. 525/528, proferida em sede de ação de reintegração de posse cumulada com demolitória pelo MM. Juízo da 2ª VARA FEDERAL DE ITABORAÍ – JUIZADO ESPECIAL FEDERAL ADJUNTO, o qual, julgou extinto o processo sem resolução de mérito, nos termos dos artigos 485, inciso I, 321, parágrafo único, c/c 330, inciso I, do NCPC, sob o fundamento de que *"A apresentação de um lastro documental para a pretensão autoral se revela essencial em uma demanda deste tipo, com potencial para gerar notável impacto sobre a esfera patrimonial e, eventualmente, sobre a moradia de terceiros. (...) A falta da prova da posse anterior, portanto, não acarreta a improcedência, mas, sim, a inviabilidade da ação. (...) A ausência de documentação apta a lastrear as afirmações da demandante inviabiliza o prosseguimento da demanda, a teor do art. 561 c/c 319, 320 e 485, I, todos do NCPC"*.

Instadas a se manifestar sobre eventual interesse no feito (fl.229) a ANTT ingressou como assistente litisconsorcial da parte autora (fl.231), ao passo que a UNIÃO FEDERAL alegou não ter interesse em compor a lide (fls.235/247).

Nesse sentido, cinge-se a controvérsia à análise da manutenção ou não da sentença que extinguiu o processo, sem resolução de mérito, por ausência de juntada de documentos que comprovem a propriedade e a posse anterior do imóvel público, objeto da presente ação.

Do exame dos autos, verifica-se que a pretensão recursal merece acolhimento.

Inicialmente, cumpre destacar que as estradas e as respectivas faixas de domínio possuem natureza de bens público, conforme dispõe o artigo 99, I, do Código Civil (*"São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças"*).

Por sua vez, a faixa de domínio é *"a base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo"*, segundo o glossário de termos técnicos rodoviários, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

Ademais, a Lei nº 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB) -, adota, em seu anexo I, a seguinte definição: *"FAIXAS DE DOMÍNIO - superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via"*.



Ainda de acordo com o CTB, o uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias obedecerá às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via (art. 50). Em se tratando de rodovia federal, a competência para o estabelecimento das condições de uso recai sobre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, que sucedeu, nessa atribuição, o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER.

Vale salientar que, ao longo da faixa de domínio, a legislação – mais especificamente, o art. 4º da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano - estabelece uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. Esta área *non aedificandi* configura tão somente uma limitação administrativa imposta à propriedade - que permanece com o particular - não se confundindo com a faixa de domínio, que constitui bem público de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, inciso I), sendo delimitada para uso rodoviário por decreto de utilidade pública.

Desse modo, a faixa de domínio e a área não edificante possuem natureza de limitações administrativas, impondo ao particular dever de não fazer, consistente em abster-se de edificar nestas áreas, na forma da Lei nº 6.766/1979.

Ademais, o Decreto-Lei 512/69, ao regular a Política Nacional de Viação Rodoviária, assim dispõe em seu artigo 1º, alínea d:

*“Art. 1º A política nacional de viação rodoviária se integra na política nacional dos transportes, cuja formulação compete ao Ministro dos Transportes, e compreende:*

*(...)*

*d) a administração permanente das rodovias mediante guarda, sinalização, policiamento, imposição de pedágio, de taxas de utilização, de contribuição de melhoria, estabelecimento de servidões, limitações ao uso, ao acesso e ao direito das propriedades vizinhas, e demais atos inerentes ao poder de polícia administrativa, de trânsito e de tráfego;”*

Cabe ressaltar que, com o advento da Lei 10.233/2001, a referida atribuição passou à competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Artigos 20, II e 25, V), cabendo, no caso, à Concessionária Autopista Fluminense S/A, por força de contrato de concessão celebrado com a ANTT, preservar a faixa de domínio e a faixa não edificante da Rodovia BR-101.

Nesse sentido, o referido contrato de concessão firmado entre a concessionária AUTOPISTA FLUMINENSE S/A e a União Federal, por intermédio da ANTT, para exploração de trecho da Rodovia BR-101/RJ, atribui à concessionária a obrigação de zelar pela integridade da faixa de domínio da referida Rodovia Federal, com a adoção das providências necessárias à sua desocupação se invadida por terceiros.

Na hipótese, a Concessionária alega que o imóvel, objeto da presente demanda, encontra-se situado em área proibida, à margem da rodovia (dentro da faixa de domínio). Para tanto, acostou aos autos laudos e croquis que demonstram estar a construção da parte Ré edificada na faixa de domínio, mais especificamente a área localizada no Km 262,4 (UTM 612,00), Pista Sul da BR-101/RJ, Município de Rio Bonito, Estado do Rio de Janeiro, conforme coordenadas e dados cadastrais ora anexado. De acordo com



documentos de fls. 99/100, a edificação **invade em 7 (sete) metros a faixa de domínio da rodovia.**

No que tange à ausência de documentação apta a lastrear as afirmações da demandante, cumpre ressaltar que, de acordo com o art. 71 do Decreto-Lei 9760/1946, o qual dispõe sobre os bens imóveis da União, **não se exige que haja demonstração da posse anterior pela União**, considerando que nenhum particular pode ser possuidor de bem integrante do patrimônio público, cujos bens imóveis são insuscetíveis de usucapião, em conformidade com o Princípio da Indisponibilidade do Bem Público.

Assim, considerando que as vias federais de comunicação são bens da União (artigo 20, II, da CF), bem como a transferência de sua exploração à Concessionária e de sua fiscalização para Agência Reguladora (ANTT) não retira do Ente Federal a titularidade desses bens, não se faz necessária, portanto, a demonstração de posse anterior.

Trilhando essa mesma linha, vem entendendo esta Egrégia Corte Federal. Senão vejamos:

*PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEL DA UNIÃO. COMPROVAÇÃO POSSE ANTERIOR AO ESBULHO. DESNECESSIDADE. 1. Sendo o caso de ocupação indevida de bem imóvel da União, deve ser observado o disposto no Decreto- Lei nº 9760/46, o qual não exige que haja demonstração da posse anterior, quer pela concessionária, quer pela União, considerando que nenhum particular pode ser possuidor de bem integrante do patrimônio público, cujos bens imóveis são insuscetíveis de usucapião. 2. Assim, em situações idênticas a in casu, a jurisprudência deste Eg. Tribunal Regional Federal vem entendendo como precipitada a sentença de extinção sem resolução do mérito das Ações de Reintegração de Posse ajuizadas pela AUTOPISTA FLUMINENSE S.A em razão de não ter comprovado a posse anterior ao esbulho. 3. Recurso provido.*

*(0182010-34.2014.4.02.5107. SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA. Rel. Des. Fed. SERGIO SCHWAITZER. Data da Decisão: 07/06/2018. Disponibilizado em: 13/06/2018)*

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR EM FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA. PERIGO À SEGURANÇA DOS USUÁRIOS.*

*CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FLUMINENSE S/A. DEMONSTRAÇÃO DE POSSE ANTERIOR. DESNECESSIDADE. EXTINÇÃO AFASTADA. 1. Apelações interpostas em face de sentença proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Itaboraí que extinguiu o feito sem resolução de mérito, por considerar inexistente documentação apta a comprovar a propriedade do imóvel público. 2. O cerne da controvérsia reside em constatar se a extinção do feito, sem resolução de mérito, por ausência da juntada de documentos pertinentes à propriedade e à posse anterior à concessão, revela-se adequada. 3. O Código Civil, art. 99, I, preconiza que as estradas são bens públicos de uso comum do povo, afetadas exclusivamente ao serviço rodoviário. 4. As faixas de domínio contíguas às rodovias federais são bens da União, e a ANTT, por força da Lei nº 10.233/2001, art. 20, II e 25, V, responde por sua garantia e preservação, regulando e supervisionando a exploração de infraestrutura de transportes por*

*terceiros. 5. O contrato de concessão da exploração da BR-101 delegou à AUTOPISTA FLUMINENSES.A. a administração da Rodovia no trecho ora em comento. Assim, a concessionária assumiu a obrigação de preservar a faixa de domínio e a área non aedificandi da autoestrada. 6. Nos termos do art. 20, II, "e" da Constituição, as vias federais de comunicação são bens da União e a transferência de sua exploração à Concessionária e de sua fiscalização para Agência Reguladora (ANTT) não retira da União a titularidade desses bens, os quais se reverterem para a ANTT/União ao final da concessão, não sendo necessária, portanto, a demonstração de posse*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

*anterior. 7. Frise-se, ainda, que, no caso de bens da União, a juntada de documentos pertinentes à propriedade e à posse anterior à concessão, através da qual a posse foi transmitida à Autopista, pode ser feita posteriormente. (TRF2, 6ª Turma Especializada, AC 0130651-45.2014.4.02.5107, Rel. Des. Fed. REIS F RIEDE, E-DJF2R 20.10.2017) 8. Outrossim, o art. 71 do Decreto-Lei nº 9.760/46 não exige que haja demonstração da posse anterior pela União, considerando que nenhum particular pode ser possuidor de bem integrante do patrimônio público, cujos bens imóveis são insuscetíveis de usucapião, em consonância com o Princípio da Indisponibilidade do Bem Público. 1 9. Impor à concessionária, possuidora por força de Contrato de Concessão e Exploração da via, a colação de tais documentos aos autos como condição para o exercício de direito de ação possessória, equivaleria, em última análise, à negativa do aludido direito. Nesse sentido: TRF2, 8ª Turma Especializada, AC NEIVA, E-DJF2R 29.9.2016 10. Documentação relativa à extensão da faixa de domínio e registro do projeto de construção da Rodovia são matérias que podem ser esclarecidas posteriormente. 11. Sendo, ao final, constatada a ilegalidade da construção em faixa de domínio pertencente à União, será de rigor a demolição. Precedente nesse sentido: TRF2, 6ª Turma Especializada, AC201351130003303, Rel. Des. Fed. NIZETE LOBATO CARMO, e-DJF2R 22.2.2017. Ademais, por se tratar de ocupação irregular em faixa de domínio não-edificável de rodovia federal, o tema assume contornos de segurança pública, em virtude do fluxo de veículos e da invasão da faixa de proteção da coletividade. Nesse diapasão, parece impossível afastar o fator de risco que uma construção à beira da rodovia atrai para si e para todos os usuários, especialmente quando se considera o intenso volume do tráfego de veículos, inclusive de grande porte, em alta velocidade (TRF2, 7ª Turma Especializada, AC 201351130004010, Rel. Des. Fed. JOSÉ ANTONIO NEIVA, e-DJF2R 13.10.2016). 12. Apelações providas (0044758-52.2015.4.02.5107. QUINTA TURMA ESPECIALIZADA. Rel. Des. Fed. RICARDO PERLINGEIRO. Data da Decisão: 07/02/2018. Disponibilizado em: 16/02/2018)*

Do exposto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso para, anulando a sentença, determinar o retorno dos autos à Vara de origem para prosseguimento do feito.

É como voto.

**MARCELO PEREIRA DA SILVA**  
**Desembargador Federal**