Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
63
Carimbado Eletronicamente

AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 0038783-51.2026.8.19.0000

Agravante: **CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO SÃO PAULO S.A**
Agravado: **NÃO IDENTIFICADO**
Origem: **Juízo de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Angra dos Reis**

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL. PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E DEMOLIÇÃO. TEMA 1.384, DO STJ. NECESSIDADE DE INTIMAÇÃO DA UNIÃO E DA ANTT PARA MANIFESTEREM INTERESSE NA CAUSA. ART.300 DO CPC. NÃO CONFIGURAÇÃO DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE MEDIDA DE URGÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de instrumento interposto por concessionária responsável pela administração de sistema rodoviário federal contra decisão que indeferiu pedido liminar de reintegração de posse com demolição de edificação em área integrante da faixa de domínio da Rodovia BR-101.

2. Decisão agravada indeferiu a liminar por ausência de indicação da data da suposta invasão e de demonstração de que se trata de construção nova, além de considerar a irreversibilidade da medida de demolição. Determinou, ainda, a suspensão do processo e remessa ao arquivo, em razão do Tema 1.384 do STJ.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão: (i) definir se a competência para o julgamento da demanda originária é da Justiça Estadual ou da Justiça Federal, diante do interesse jurídico da União e de suas autarquias na preservação do bem público federal; e (ii) verificar se estão presentes os requisitos para concessão da tutela de urgência para reintegração de posse e demolição de edificação durante a suspensão processual.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A faixa de domínio de rodovia federal integra o patrimônio da União, sendo bem público de uso comum do povo, nos termos do art. 20, II, da CF/1988, o que pode atrair o interesse jurídico da União e de suas autarquias, especialmente a ANTT. Necessidade de intimação da UNIÃO e da ANTT para manifestação expressa.

5. O contrato de concessão celebrado entre a concessionária e a ANTT estabelece obrigações de preservação e desocupação da faixa de domínio, cuja fiscalização e cumprimento são de interesse direto dos entes federais.

ASSINADO PJERJ DIGITALMENTE

CLAUDIO LUIS BRAGA DELL ORTO:14566 Assinado em: 12/11/2026 15:12:29
Local: GAB. DES CLAUDIO LUIS BRAGA DELL'ORTO

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
64
Carimbado Eletronicamente

6. O Tema 1.384 do STJ determinou a suspensão nacional dos feitos sobre a matéria, salvo para atos urgentes destinados a evitar dano irreparável.

7. A definição da competência constitui questão de ordem pública e deve ser examinada antes da apreciação do mérito, sendo vedado o prosseguimento da demanda na Justiça Estadual enquanto não houver manifestação da UNIÃO e da ANTT.

8. Impossibilidade de concessão de medida liminar diante de sua irreversibilidade. Não preenchimento dos requisitos do artigo 300 do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Não provimento do agravo de instrumento.

Tese de julgamento: "1. A faixa de domínio de rodovia federal integra o patrimônio público da União. 2. Necessidade intimação da UNIÃO e da ANTT para se manifestarem sobre o interesse na causa. 3. Irreversibilidade da demolição de moradias que impede a concessão da tutela de urgência."

_____

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 20, II; 109, I; CC, art. 99, I; Lei nº 8.987/1995, art. 31, VII; Lei nº 10.233/2001, arts. 24, VIII e 26, VII; CPC, art. 300, §3º; STJ, Súmula 150.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp 2.081.320/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 13.11.2023; STJ, Súmula 150.

ACÓRDÃO

Vistos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores que compõem a Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por UNANIMIDADE, **em negar provimento ao agravo de instrumento**, nos termos do voto do relator.

VOTO DO RELATOR

Trata-se de agravo de instrumento com pedido de efeito suspensivo interposto pela Concessionária do Sistema Rodoviário Rio São Paulo S.A, tendo como agravado pessoa não identificada, contra decisão que, nos autos da ação de reintegração de posse, indeferiu o pedido de tutela de urgência para a desocupação e demolição de imóvel situado em faixa de domínio de rodovia federal, nos seguintes termos:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
65
Carimbado Eletronicamente

"(...) Dada a irreversibilidade da medida INDEFIRO em sede liminar a reintegração e demolição dos imóveis em questão, conforme o art. 300, §3º do CPC, sendo necessária a dilação probatória e manifestação dos Réus em contraditório. Citem-se os ocupantes. Ao Ministério Público." [ID 208930865]

Em razões recursais a agravante sustenta que a decisão agravada deveria ser reformada, pois teria desconsiderado a urgência e a natureza da ocupação irregular em faixa de domínio de rodovia federal concedida, área indispensável à execução de obras de ampliação da capacidade viária e à preservação da segurança dos usuários.

Argumenta que, embora o Superior Tribunal de Justiça tenha determinado a suspensão dos processos em razão do Tema 1384, a própria decisão de afetação teria ressalvado a possibilidade de apreciação de medidas urgentes para evitar dano irreparável ou de difícil reparação.

Afirma que a manutenção da ocupação irregular comprometeria o cumprimento do contrato de concessão, sujeitando a concessionária a penalidades e colocando em risco a segurança viária, além de impedir a execução de obras prioritárias.

Defende que a medida de desocupação não seria irreversível, pois a ocupação de bem público por particular configuraria mera detenção precária, insuscetível de proteção possessória ou indenização.

Ressalta ainda que a suspensão determinada pelo Tema nº 1384 do STJ não impediria a prática de atos urgentes destinados a evitar dano irreparável, o que justificaria a concessão da tutela de urgência para imediata desocupação da área.

Pleiteia o provimento do recurso para reformar a decisão agravada e determinar a reintegração de posse da área situada na faixa de domínio da Rodovia BR-101, com a desocupação do agravado.

A controvérsia versa sobre a ocupação irregular de faixa de domínio de rodovia federal, área de uso comum do povo, cuja administração foi delegada à agravante por meio de contrato de concessão de serviço público federal, celebrado com a União por intermédio da ANTT. Assim como, na análise da legitimidade da posse da concessionária sobre a faixa de domínio, da possibilidade de concessão de tutela de urgência para reintegração e demolição durante a suspensão processual determinada pelo Tema 1384 do STJ, bem como da

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
66
Carimbado Eletronicamente

necessidade de observância do procedimento especial previsto no art. 554, §1º do CPC diante da natureza coletiva do conflito fundiário e do direito fundamental à moradia.

A pretensão possessória deduzida nos autos está diretamente vinculada ao exercício de prerrogativas inerentes à prestação do serviço público concedido, à preservação da integridade de bem público afetado ao uso comum e à viabilização das intervenções previstas no PER.

Restou comprovado nos autos que a Concessionária celebrou contrato de concessão com a União Federal, representada pela ANTT, para exploração do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo, incluindo a obrigação de manter a integridade da faixa de domínio e promover sua desocupação, inclusive judicialmente, caso invadida por terceiros. O Programa de Exploração da Rodovia (PER) estabelece a desocupação integral da faixa de domínio até 28/02/2027, sob pena de multa contratual.

Com efeito, o artigo 99, inciso I, do Código Civil, estabelece que são bens públicos de uso comum do povo, entre outros, as estradas e rodovias, sendo insuscetíveis de aquisição originária por particulares, inclusive por usucapião (art. 102 do Código Civil; arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal). A ocupação de bem público por particular configura mera detenção de natureza precária, insuscetível de proteção possessória, indenização por benfeitorias ou direito de retenção, nos termos da Súmula 619 do STJ.

A faixa de domínio de rodovia federal integra o patrimônio da União, sendo bem público de uso comum do povo, nos termos do art. 20, II, da Constituição Federal, o que atrai o interesse jurídico da União e de suas autarquias, especialmente a ANTT e o DNIT.

O contrato de concessão celebrado entre a concessionária e a ANTT estabelece obrigações específicas de preservação e desocupação da faixa de domínio, cuja fiscalização e cumprimento são de interesse direto dos entes federais.

O Tema 1.384 do STJ encontra-se pendente de julgamento, ocorrido a *"Juntada de Petição de contrarrazões* – REsp nº 2195089/RS", aos 27/10/2026, tendo determinado a suspensão nacional dos feitos sobre a matéria. A jurisprudência consolidada do TRF-2 reconhece a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações possessórias que envolvam bens públicos federais, mesmo que propostas

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
67
Carimbado Eletronicamente

por concessionárias, ante o interesse público subjacente e a necessidade de resguardar o patrimônio da União:

> *"Tema Repetitivo 1384*
> *Situação - Afetado*
> *Repercussão Geral: Tema 1405/STF - Competência da Justiça Federal para processo e julgamento de ações possessórias ajuizadas por concessionária de serviço público ferroviário, nas quais a União e as suas entidades de administração indireta manifestaram desinteresse no processo.*
> *Questão submetida a julgamento: Estabelecer se a União, o DNIT e/ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual.*
> *Informações Complementares: Há determinação de suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional que versem sobre a matéria afetada ao regime de recursos repetitivos, até que a questão da competência seja resolvida pelo Superior Tribunal de Justiça, exceto para a realização de atos considerados urgentes, a fim de evitar dano irreparável".*

A decisão agravada consignou expressamente a suspensão do feito, com anotação no sistema e remessa ao arquivo, em consonância com a orientação do Superior Tribunal de Justiça.

Entretanto, impõe-se intimar a UNIÃO FEDERAL e a ANTT para que se manifestem expressamente sobre o interesse na causa. Tal providência deve ser adotada pelo juízo de origem.

Por outro giro, impossível a concessão de liminar de reintegração de posse com demolição de edificação habitacional, em razão da irreversibilidade da medida, conforme destacado na decisão recorrida.

Especialmente diante da ausência de elementos nos autos quanto ao tempo de ocupação do imóvel, composição familiar do ocupante, condição socioeconômica e existência de alternativa habitacional, elementos indispensáveis para o adequado juízo de proporcionalidade exigido pela Constituição Federal antes de qualquer ordem judicial de demolição de habitação consolidada.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 300, § 3º, do Código de Processo Civil, veda a concessão de tutela de urgência quando houver

ASSINADO PJERJ DIGITALMENTE

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
68
Carimbado Eletronicamente

perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, sendo certo que a demolição de estrutura habitacional produz dano fático irreversível, independentemente de o ocupante deter ou não direito possessório formal.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também orienta que, em hipóteses de ocupação irregular de bem público, a distinção entre posse nova e posse velha é irrelevante para fins de deferimento de liminar, mas não afasta a necessidade de ponderação quanto à proporcionalidade e à proteção do direito fundamental à moradia, especialmente em contextos de conflito fundiário coletivo.

No caso de que se ocupam os autos, **não restou demonstrado perigo de dano irreparável que justificasse a concessão da tutela de urgência durante a suspensão processual** (Tema 1.384, do STJ).

A concessão de tutela de urgência para reintegração de posse e demolição durante a suspensão processual determinada pelo Tema 1.384 do STJ exige demonstração concreta de perigo de dano irreparável, o que não se verifica no caso concreto.

A medida de demolição de edificação habitacional consolidada, sem a devida instrução probatória sobre as condições fáticas da ocupação e sem a observância do procedimento previsto no artigo 554, §1º, do Código de Processo Civil, revela-se de difícil reversibilidade, não se mostrando adequada a concessão da tutela de urgência em tais circunstâncias.

Diante desse quadro, não se verifica a presença dos requisitos autorizadores para a concessão da tutela de urgência pleiteada, seja pela ausência de demonstração de perigo de dano irreparável, seja pelo risco de irreversibilidade da medida, seja ainda pela necessidade de observância do procedimento especial previsto para demandas possessórias de natureza coletiva; assim como pela pendência de definição do Tema nº 1.384 do STJ quanto à formação do polo passivo.

Consulte-se a jurisprudência deste TJRJ, sobre o tema:

(a) "AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA. PEDIDO LIMINAR. INDEFERIMENTO. FALTA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO ART. 561 DO CPC. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DO CONTRADITÓRIO. TUTELA LIMINAR EM AÇÃO POSSESSÓRIA QUE EXIGE, ALÉM DA

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
69
Carimbado Eletronicamente

COMPROVAÇÃO DA POSSE E DO ESBULHO, A DEMONSTRAÇÃO DE URGÊNCIA E PERIGO DE DANO. PREVISÃO CONTRATUAL DE DESOCUPAÇÃO DA ÁREA ATÉ 2027. AUSÊNCIA DE RISCO IMINENTE. INVIÁVEL O DEFERIMENTO DA MEDIDA ANTES DA OITIVA DA PARTE ADVERSA, SOBRETUDO DIANTE DA OCUPAÇÃO CONSOLIDADA E DA INEXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO QUE COMPROMETA, DE FORMA IMEDIATA, A SEGURANÇA VIÁRIA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO" (0014145-85.2025.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). CUSTÓDIO DE BARROS TOSTES - Julgamento: 11/09/2025 - DECIMA CAMARA DE DIREITO PRIVADO).

(b) "DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO EM FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA FEDERAL. INDEFERIMENTO DE TUTELA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PERIGO DE DANO IMINENTE E RISCO DE IRREVERSIBILIDADE. DESPROVIMENTO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo de instrumento interposto por concessionária contra decisão que, em ação de reintegração de posse, indeferiu pedido de tutela de urgência para desocupação de área situada na faixa de domínio da Rodovia Federal BR-101, com autorização de demolição. 2. A agravante sustenta tratar-se de bem público federal, cuja ocupação configuraria mera detenção, alegando risco de descumprimento contratual e prejuízo à execução de obras de duplicação da rodovia. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em verificar se estão presentes os requisitos do art. 300 do CPC para concessão de tutela de urgência consistente na imediata reintegração de posse com desocupação compulsória e demolição. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. Os elementos dos autos indicam que a área integra faixa de domínio de rodovia federal, sendo a ocupação qualificada como mera detenção, nos termos da Súmula 619 do STJ. 5. Embora evidenciada, em juízo sumário, a probabilidade do direito, não se verifica perigo de dano iminente, considerando que a concessionária detinha ciência da ocupação desde 2022 e somente ajuizou a ação em 2025, o que fragiliza a alegação de urgência. 6. A medida pleiteada possui natureza satisfativa e, em regra, irreversível, atraindo a incidência do art. 300, §3º, do CPC, recomendando cautela diante dos princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e do direito social à moradia. 7. A reforma de decisão que aprecia tutela provisória somente se justifica quando evidenciada manifesta ilegalidade, teratologia ou contrariedade à prova dos autos, conforme Súmula 59 do TJRJ, hipótese não configurada. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso conhecido e desprovido. Tese de julgamento: 1. A ocupação irregular de faixa de domínio de rodovia federal configura mera detenção. Todavia, a tutela de urgência para reintegração liminar com demolição exige demonstração concreta de perigo de dano iminente, não configurado quando há lapso temporal relevante entre a ciência da ocupação e o ajuizamento da ação. 2. A irreversibilidade da

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
70
Carimbado Eletronicamente

medida e a necessidade de harmonização com a possibilidade de contraditório, a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia justificam a manutenção do indeferimento da tutela provisória. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 6º; CC, art. 99, I; CPC, art. 300 e §3º. Jurisprudência relevante citada: STJ, Súmula 619; TJRJ, Súmula 59; TJRJ, AI nº 0108143-10.2025.8.19.0000, Rel. Des. Guaraci de Campos Vianna, j. 12.02.2026; TJRJ, AI nº 0049373-24.2025.8.19.0000, Rel. Des. Maria Teresa Pontes Gazin eu, j. 18.11.2025" (0011660-78.2026.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). CARLOS FERNANDO POTYGUARA PEREIRA - Julgamento: 26/05/2026 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PRIVADO).

(c) "EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE C/C DEMOLITÓRIA. FAIXA DE DOMÍNIO FERROVIÁRIA. INDEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA. PRETENSÃO DE IMEDIATA REINTEGRAÇÃO NA POSSE E DEMOLIÇÃO DE EDIFICAÇÕES. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. 1. Agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu pedido de tutela de urgência formulado em ação de reintegração de posse c/c demolitória, por entender necessária maior dilação probatória para aferição da verossimilhança das alegações autorais. 2. Agravante que sustenta ser concessionária de serviço público ferroviário e afirma que os agravados ocupam irregularmente área inserida em faixa de domínio da ferrovia, localizada no KM 185+250, no Município de Cambuci/RJ. 3. Recurso que se limita ao exame da presença dos requisitos autorizadores da tutela provisória, não comportando incursão exauriente sobre o domínio, a extensão da faixa operacional, a natureza da ocupação ou a regularidade das construções. 4. Inteligência do art. 300 do CPC. Probabilidade do direito e perigo de dano que devem estar demonstrados de forma cumulativa, mediante elementos seguros, especialmente quando a medida pretendida envolve reintegração possessória e demolição de edificações. 5. A concessão de tutela possessória liminar em cenário de incerteza quanto à exata localização do bem pode ensejar risco concreto de constrição indevida de patrimônio de terceiros estranhos à lide, em afronta às garantias do devido processo legal e do contraditório, especialmente quando não há, neste momento processual, elementos seguros que permitam afirmar, com precisão, a titularidade e os limites da área litigiosa. 6. Necessidade de prévia formação do contraditório. A exata delimitação da área supostamente ocupada, sua inserção na faixa de domínio ferroviária, a identificação dos ocupantes e a extensão das construções impugnadas demandam prova técnica e documental mais robusta, inviável em sede de cognição sumária. 7. A pretensão que envolve medidas de elevada carga executiva e caráter potencialmente irreversível (reintegração e demolição), cuja antecipação, sem lastro probatório robusto, revela-se incompatível com a cognição sumária, sob pena de risco à

ASSINADO PJERJ DIGITALMENTE

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
71
Carimbado Eletronicamente

segurança jurídica e de irreversibilidade dos efeitos. 8. A relevância do interesse público subjacente à exploração do serviço ferroviário não afasta a necessidade de comprovação mínima dos pressupostos legais da tutela possessória, sob pena de flexibilização indevida das garantias processuais. 9. Pleito de demolição que recomenda prudência jurisdicional, ante o potencial caráter irreversível da providência postulada, nos termos do art. 300, § 3º, do CPC. 10. DESPROVIMENTO DO RECURSO. _____ Tese de julgamento: "1. A concessão de tutela provisória de urgência em ação de reintegração de posse exige demonstração cumulativa dos requisitos do art. 300 do CPC, bem como dos pressupostos do art. 561 do CPC. 2. Não comprovados os requisitos em cognição sumária, é incabível deferir liminar de reintegração e demolição de edificações, especialmente quando a medida possui caráter irreversível e demanda maior dilação probatória." Dispositivos relevantes citados: CPC, arts. 300, 300, § 3º, 561 e 1.015, I. Jurisprudência relevante citada: TJ-RJ, AI 0023750-26.2023.8.19.0000, Rel. Des. Cláudio de Mello Tavares, Décima Oitava Câmara de Direito Privado, j. 03.10.2023, publ. 05.10.2023; Súmula 59 do TJ-RJ" (0007725-30.2026.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). EDUARDO ABREU BIONDI - Julgamento: 11/05/2026 - DECIMA QUINTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO).

Por estas razões, VOTO para negar provimento ao agravo de instrumento.

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2026.

CLÁUDIO DELL´ORTO
DESEMBARGADOR RELATOR

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ