



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1898029 - RJ (2020/0136123-1)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MAXWEL VIEIRA FURTADO
ADVOGADOS : GEÓRGIA VAZ DO AMARAL - RJ099288
MARCELO JORGE VAZ - RJ087870
PAULO MARCONI ZACCHÉ LOPES - RJ001339

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA E DEMOLITÓRIA. QUIOSQUE EM PRAIA. BEM DE USO COMUM PERTENCENTE À UNIÃO. INDENIZAÇÃO PELA OCUPAÇÃO IRREGULAR. ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.636/1998. CABIMENTO. TERMO INICIAL. AJUIZAMENTO DA AÇÃO REIVINDICATÓRIA. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A União ajuizou ação reivindicatória e demolitória buscando imitir-se na posse de área pública indevidamente ocupada pelo réu, ora recorrido, requerendo fosse determinada a demolição, às expensas deste, do quiosque por ele construído, além de indenização pela ocupação de bem público.

2. O Tribunal de origem manteve a sentença que determinou a imissão definitiva da União na posse da área indevidamente ocupada, sob pena de multa. O pedido de demolição do quiosque foi extinto por perda superveniente do interesse de agir, e o pedido de indenização pela ocupação de bem público foi julgado improcedente.

3. Neste recurso especial, a União requer que o recorrido seja condenado ao pagamento da indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998.

4. Sobre a indenização pretendida, o Tribunal *a quo* concluiu que ela não é devida, porquanto comprovada a boa-fé do particular, que detinha autorização de uso concedida pelo Município de Arraial do Cabo - RJ.

5. A jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que, constatada a existência de ocupação irregular, é devida a indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998, pela posse ou ocupação ilícita, independentemente da comprovação de boa-fé do particular, inclusive quando detém autorização de uso outorgada por quem não detinha poderes para tanto.

6. A indenização, no caso, deve abranger o período entre a data do ajuizamento da ação e a efetiva desocupação da área. Precedentes desta Corte.

7. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

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

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de setembro de 2024.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1898029 - RJ (2020/0136123-1)

RELATOR : MINISTRO AFRÂNIO VILELA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MAXWEL VIEIRA FURTADO
ADVOGADOS : GEÓRGIA VAZ DO AMARAL - RJ099288
MARCELO JORGE VAZ - RJ087870
PAULO MARCONI ZACCHÉ LOPES - RJ001339

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA E DEMOLITÓRIA. QUIOSQUE EM PRAIA. BEM DE USO COMUM PERTENCENTE À UNIÃO. INDENIZAÇÃO PELA OCUPAÇÃO IRREGULAR. ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.636/1998. CABIMENTO. TERMO INICIAL. AJUIZAMENTO DA AÇÃO REIVINDICATÓRIA. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A União ajuizou ação reivindicatória e demolitória buscando imitir-se na posse de área pública indevidamente ocupada pelo réu, ora recorrido, requerendo fosse determinada a demolição, às expensas deste, do quiosque por ele construído, além de indenização pela ocupação de bem público.

2. O Tribunal de origem manteve a sentença que determinou a imissão definitiva da União na posse da área indevidamente ocupada, sob pena de multa. O pedido de demolição do quiosque foi extinto por perda superveniente do interesse de agir, e o pedido de indenização pela ocupação de bem público foi julgado improcedente.

3. Neste recurso especial, a União requer que o recorrido seja condenado ao pagamento da indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998.

4. Sobre a indenização pretendida, o Tribunal *a quo* concluiu que ela não é devida, porquanto comprovada a boa-fé do particular, que detinha autorização de uso concedida pelo Município de Arraial do Cabo - RJ.

5. A jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que, constatada a existência de ocupação irregular, é devida a indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998, pela posse ou ocupação ilícita, independentemente da comprovação de boa-fé do particular, inclusive quando detém autorização de uso outorgada por quem não detinha poderes para tanto.

6. A indenização, no caso, deve abranger o período entre a data do ajuizamento da ação e a efetiva desocupação da área. Precedentes desta Corte.

7. Recurso Especial provido.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto pela UNIÃO, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que negou provimento à remessa necessária e à apelação. O acórdão recorrido restou assim ementado:

ADMINISTRATIVO E CIVIL. REIVINDICATÓRIA. ESBULHO. QUIOSQUE EM PRAIA. BEM PÚBLICO. ÁREA DE USO COMUM DO POVO. DEMOLIÇÃO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA SPU. INDENIZAÇÃO.

O artigo 10, parág. único, da Lei nº 9.636/98, prevê reparação em favor da União, a título de ocupação irregular de áreas em faixa de areia da praia, privando a posse do ente federativo maior. Mas não se aplica o dispositivo quando ausente a má-fé do ocupante e existente autorização do Município para o quiosque.

Réu que recolhia taxas à Prefeitura e acreditava agir conforme as exigências legais. De outro lado, a União não pode alegar qualquer privação de posse, ao tempo em que nada fazia, de modo que sua inércia legitimava a situação de aparência. Quiosque já demolido pela Prefeitura, que o reconstruiu fora da faixa de areia. Remessa e recursos desprovidos (fl. 432).

Nas razões recursais, a União alega violação ao art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998, sustentando, em síntese, que, constatada a ocupação irregular de bem público federal, deve ser aplicada a multa prevista no dispositivo mencionado, independentemente do estado subjetivo do responsável, *in verbis*:

[...] a indenização estabelecida pelo artigo 10 da Lei n. 9.636/98 é objetiva, prescindindo de análise do elemento subjetivo do causador do ilícito. Conforme se lê no dispositivo, basta a efetivação da conduta lá prevista – ocupação em desacordo com a lei – para que incida a multa indenizatória nele estabelecida.

[...]

O fundamento para o pagamento da indenização é a privação do uso público do bem, inviabilizado pela ocupação exclusiva e irregular do imóvel. Ante o ilícito, deve o responsável indenizar a coletividade pelo prejuízo que lhe causou. A questão de haver boa ou má-fé interessa

apenas ao juízo criminal, na medida em que, caso configurada a segunda, o ilícito passará a ser, além de administrativo, também penal, na forma do artigo 161, § 1º, II, Código Penal (Esbulho Possessório) (fls. 438-439).

Por fim, requer que este recurso seja conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido, com a condenação da parte recorrida ao pagamento da indenização prevista no art.10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998.

Não houve a apresentação de contrarrazões (fl. 442).

O recurso foi inadmitido na origem (fls. 448-450), o que ensejou a interposição de agravo em recurso especial (fls. 454-457).

Nesta Corte, foi determinada a autuação como recurso especial, para melhor análise da questão suscitada (fls. 472-473).

Parecer do Ministério Público Federal pelo conhecimento e parcial provimento do recurso. Sustenta que "o parágrafo único, do art. 10, da Lei n. 9.636/98, não estabelece qualquer condicionante relacionada a presença do elemento subjetivo do ocupante irregular do imóvel" (fl. 487). Assim, defende que a indenização é "devida a partir do momento em que o ente público buscou efetivamente a recuperação da posse do bem imóvel (15/01/2009) até a data da efetiva demolição das edificações (01/01/2013)" (fl. 489).

É o relatório.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): A União ajuizou ação reivindicatória e demolitória buscando imitir-se na posse de área pública indevidamente ocupada pelo réu, ora recorrido, requerendo fosse determinada a demolição, às expensas deste, do quiosque por ele construído, além de indenização pela ocupação de bem público.

Em 1º Grau, foi determinada a imissão definitiva da União na posse da área indevidamente ocupada, sob pena de multa. O pedido de demolição do quiosque foi extinto por perda superveniente do interesse de agir, e o pedido de indenização pela

ocupação de bem público foi julgado improcedente. Em razão da sucumbência recíproca, não houve condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 21 do CPC/1973 (fls. 345-360).

O Tribunal de origem negou provimento à remessa oficial e à apelação interposta pela autora, mantendo inalterada a sentença (fls. 422-432).

Sobre a indenização pretendida, constou do acórdão recorrido que:

[...] não cabe qualquer indenização. É inegável a boa-fé do quiosqueiro durante o tempo em que ali explora a atividade comercial. O tempo decorrido gerou expectativa para o ocupante, que já detinha alvará de licença e permissão da municipalidade para ali explorar o comércio (fl. 426).

A conclusão adotada nas instâncias ordinárias merece reforma.

1. Da alegada violação ao art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998

Neste recurso especial, como relatado, a União requer que o recorrido seja condenado ao pagamento da indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998.

Eis o teor do dispositivo apontado como violado:

Art. 10. Constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas.

Parágrafo único. Até a efetiva desocupação, será devida à União indenização pela posse ou ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano em que a União tenha ficado privada da posse ou ocupação do imóvel, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Observa-se que o parágrafo único do art. 10 da Lei 9.636/1998 não estabelece qualquer condicionante relativa à presença de má-fé do ocupante irregular do bem público.

Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte se posiciona no sentido de que "cumpre a quem ocupou irregularmente pagar a indenização prevista no parágrafo único do art. 10 da Lei 9.636/1998, **independentemente se agiu ou não de boa-fé**"

(AglInt no REsp n. 2.108.652/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 27/5/2024, DJe de 4/6/2024 - grifo nosso).

No mesmo sentido, em caso análogo:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. **PRAIA E ZONA COSTEIRA. ARRAIAL DO CABO. ART. 10 DA LEI 7.661/1988. BEM DA UNIÃO. AÇÃO REIVINDICATÓRIA E DEMOLITÓRIA. ESBULHO. QUIOSQUE. ARTIGOS 64 E 71, PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO-LEI 9.760/1946. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AMBIENTAL PELO MUNICÍPIO. ART. 4º DA LEI 9.636/1998. DANO AO MEIO AMBIENTE. PAISAGEM. INDENIZAÇÃO PELA OCUPAÇÃO PREVISTA NO ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.636/1998. CABIMENTO. PRECEDENTES.**

1. Na origem, cuida-se de ação reivindicatória e demolitória mediante a qual a União postulou: a) retomada de imóvel público federal ilicitamente ocupado e desfazimento de construção irregular (quiosque "Sol e Mar", destinado ao comércio de bebidas e produtos diversos, construído sobre a faixa de areia da Praia Grande, no Município de Arraial do Cabo, Estado do Rio de Janeiro); b) condenação do infrator ao pagamento da indenização prevista no parágrafo único do artigo 10 da Lei 9.636/1998; e c) cominação de pena pecuniária (astreinte) em caso de nova ocupação ilícita.

2. O recorrido sustenta, em síntese: a ocupação impugnada teve início em 1982, **mediante alvará da Administração Pública Municipal; sempre pagou a taxa anual municipal cobrada; exerceu a ocupação de boa-fé;** não houve agressão ambiental alguma, uma vez que o antigo quiosque não tinha "sanitário", e sim mesas e cadeiras para comercialização de bebidas geladas.

3. **As "praias marítimas" são "bens da União" (art. 20, IV, da Constituição Federal). Mais especificamente: "As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica" (Lei 7.661/1988, art. 10, grifo acrescentado).**

[...]

6. **Quem ocupa ou usa bem público sem a imprescindível aprovação expressa, inequívoca, atual e válida - ou além dos termos e condições nela previstos - da autoridade competente pratica esbulho,** fazendo-o por sua conta e risco e, por isso, submetendo-se a sanções penais (p. ex., art. 20, caput, da Lei 4.947/1966 e art. 161, II, do Código Penal) e a remédios preventivos e reparatórios previstos na legislação, aí incluídas demolição às suas expensas e indenização pela apropriação vedada (= privatização contra legem) do patrimônio coletivo. **É exatamente o que prevê o art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998: "Até a efetiva desocupação, será devida à União indenização pela posse ou ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano em que a União**

tenha ficado privada da posse ou ocupação do imóvel, sem prejuízo das demais sanções cabíveis".

7. A incidência do art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998 independe de comprovação, pela União, de elemento subjetivo (má-fé) do esbulhador, pois o fundamento para a indenização deriva tão só da causa objetiva de ser ela proprietária do bem, e o ocupante ilegal não. Em outras palavras, indeniza-se simplesmente pela ilicitude da ocupação e pelo desfalque do patrimônio federal. [...]

13. A jurisprudência do STJ afasta a má-fé como requisito para viabilizar a indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/1998 pela ocupação ilícita do bem de uso comum do povo. Precedentes: REsp 1.432.486/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18/12/2015, e REsp 855.749/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 14/6/2007, p. 264.

14. Recurso Especial provido (REsp n. 1.730.402/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/6/2018, DJe de 12/3/2019 - grifo nosso).

No mesmo sentido, ainda: REsp n. 1.800.836/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 4/6/2019, DJe de 25/6/2019; REsp 1.681.210/RN, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 11/2/2019; AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.168.093/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 16/5/2019, DJe de 21/5/2019.

Portanto, constatada a existência de ocupação irregular, é devida a indenização prevista no parágrafo único do art. 10 da Lei 9.636/1998, pela posse ou ocupação ilícita, independentemente da comprovação de boa-fé do particular, inclusive quando detém autorização de uso outorgada por quem não detinha poderes para tanto.

Nesse contexto, assiste razão à recorrente, porquanto incontroversa a ocupação ilegal de bem de uso comum pertencente à União, conforme expressamente consignado no aresto recorrido, ensejando o dever de indenizar, independentemente da comprovação de boa-fé do particular.

2. Termo inicial da indenização

Dos arestos antes colacionados, extrai-se que o termo inicial da indenização deve corresponder à data em que o ente federal notificou o particular acerca da

ilegalidade da ocupação ou do ajuizamento da ação reivindicatória.

No caso, segundo o contexto fático-probatório delineado no acórdão recorrido:

[...] a única comunicação da União dirigida ao Réu foi feita apenas em 2006 (fl. 48), e, a rigor, consistia em mera notificação de vistoria. Não consta dos autos o auto de infração que teria sido lavrado, e, como visto, não há qualquer prova de notificação direta do ocupante acerca de sua situação irregular. E somente propôs esta ação em 2009, depois da provocação do Ministério Público Federal sobre a situação das praias em Arraial do Cabo (fl. 426).

Portanto, com razão o parecer do Ministério Público Federal ao consignar que "a indenização deve partir da data do ajuizamento da ação reivindicatória" (fl. 489).

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. QUIOSQUE SITUADO EM FAIXA DE PRAIA. EDIFICAÇÃO E OCUPAÇÃO IRREGULARES. ÁREA PERTENCENTE À UNIÃO. INDENIZAÇÃO DEVIDA PELO PARTICULAR. EXEGESE DO ART. 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 9.636/98. TERMO INICIAL. DATA DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO REIVINDICATÓRIA MOVIDA PELA UNIÃO.

1. Constatada a existência de ocupação irregular em bem de domínio da União, é devida a indenização prevista no art. 10, parágrafo único, da Lei nº 9.696/1998, pela posse ou ocupação ilícita, durante o período em que a União tenha ficado privada da posse ou ocupação do imóvel, independentemente da boa fé do particular.

2. O termo inicial da indenização deve corresponder à data do ajuizamento da respectiva ação reivindicatória movida pela União. Precedente: REsp 1.432.486/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe 18/12/2015.

3. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.168.093/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 16/5/2019, DJe de 21/5/2019 - grifo nosso).

Segundo consta dos autos, o réu informou a demolição do quiosque em junho de 2012 (fl. 332), devidamente confirmada pelo oficial de justiça (fl. 341).

Isso posto, a indenização deve abranger o período entre a data do ajuizamento da ação (janeiro de 2009) e a efetiva desocupação da área (junho de 2012).

3. Honorários advocatícios sucumbenciais

Por fim, é necessária a redistribuição dos ônus sucumbenciais, já que o provimento do recurso resultou no acolhimento integral dos pedidos da União nesta ação. Assim, a parte recorrida deve arcar com as custas e os honorários de sucumbência.

Proferida a sentença na vigência do Código de Processo Civil de 1973, a fixação dos honorários advocatícios de sucumbência deve observar as normas do diploma processual civil revogado.

Nesse sentido: EAREsp n. 1.255.986/PR, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Corte Especial, julgado em 20/3/2019, DJe de 6/5/2019; REsp n. 1.742.555/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023; EDcl no REsp n. 1.875.198/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 22/6/2023.

Segundo a jurisprudência deste STJ:

[...] vencida ou vencedora a Fazenda Pública, o arbitramento dos honorários advocatícios não está adstrito aos limites percentuais de 10% e 20%, podendo ser adotado como base de cálculo o valor dado à causa ou à condenação, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC/1973, ou mesmo um valor fixo, segundo o critério de equidade (AgInt no REsp n. 1.925.583/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/8/2021, DJe de 31/8/2021).

Nestes termos, fixo os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 20, §§ 3º e 4º, do CPC/1973, cuja exigibilidade ficará suspensa se o recorrido for beneficiário da justiça gratuita.

Isso posto, dou provimento ao recurso especial, nos termos da fundamentação.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2020/0136123-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.898.029 / RJ

Números Origem: 00000736420094025108 200951080000734 736420094025108

PAUTA: 17/09/2024

JULGADO: 17/09/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MAXWEL VIEIRA FURTADO
ADVOGADOS : GEÓRGIA VAZ DO AMARAL - RJ099288
MARCELO JORGE VAZ - RJ087870
PAULO MARCONI ZACCHÉ LOPES - RJ001339

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Bens Públicos

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542542515985619192@ 2020/0136123-1 - REsp 1898029