



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.986.143 - DF (2022/0044934-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RAFAEL AUGUSTO ALVES - DF014586
RECORRIDO : CARLOS ALBERTO FERREIRA BORGES
RECORRIDO : GABRIEL DA SILVEIRA PERONCIO - SUCESSÃO
RECORRIDO : EDMA TEREZA PERES - SUCESSÃO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL -
CURADOR ESPECIAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. TAXA DE OCUPAÇÃO. ART. 24 DA LEI 4.545/1964. INEXISTÊNCIA DE ATO OU NEGÓCIO JURÍDICO FORMALIZADO AUTORIZANDO A OCUPAÇÃO DO IMÓVEL PELO PARTICULAR. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA E PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. ARTS. 102, 884 E 1.216 DO CÓDIGO CIVIL. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. OCUPAÇÃO OU FRUIÇÃO IRREGULAR DE BEM PÚBLICO. DEVERES DE RESTITUIÇÃO, RESSARCIMENTO, RESTAURAÇÃO E PAGAMENTO DE TRIBUTOS.

1. A interpretação de que a *taxa de ocupação* de imóvel público só é devida caso haja prévia formalização de ato ou negócio jurídico administrativo contraria o princípio da boa-fé objetiva. O ocupante irregular de bem público não pode se beneficiar da sua própria ilegalidade para deixar de cumprir obrigação a todos imposta: o pagamento da taxa de ocupação.

2. Nessa linha de raciocínio, dispensar o detentor irregular de imóvel público de pagar taxa de ocupação, modalidade de ressarcimento *mínimo* (e não de lucro), é ferir *duplamente* o interesse coletivo, pois, não obstante a situação de apropriação ilícita, alça o já infrator à injusta posição de privilégio anti-isonômico em relação aos outros cidadãos, cumpridores dos requisitos e formalidades exigidos para a fruição do patrimônio coletivo. Tal isenção gera atraente e irresistível (e por isso mesmo indefensável) incentivo aos particulares a não se incomodarem com a ilegalidade e a nela repousarem suas esperanças e eternamente permanecerem. Se a ilegalidade se mostra mais vantajosa do que a legalidade, aí se materializa quadro de grave ameaça a uma das premissas existenciais do Estado de Direito, que depende, fundamentalmente, do cumprimento da lei por todos.

3. Nos termos do art. 884 do Código Civil, caracteriza enriquecimento sem causa ocupar, usar, fruir ou explorar ilicitamente a totalidade ou parte do patrimônio público, material e imaterial. À luz do princípio da indisponibilidade do interesse público, eventual omissão do Estado no exercício do seu poder de polícia – ao deixar de fiscalizar e adotar medidas cabíveis para se opor ou reagir à apropriação irregular de bem público – não transforma o errado em certo, irrelevante ademais que a injuricidade ocorra às vistas do Administrador ou com a sua inércia, conivência ou mesmo (inconcebível) aceitação tácita. Tolerância administrativa não converte em boa-fé aquilo que a lei qualifica como má-fé, pois



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

admitir-se o contrário seria o mesmo que reconhecer a servidores públicos a possibilidade de, por meio de um simples fechar de olhos, rasgarem a norma e a vontade do legislador.

4. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). MARCIA GUASTI ALMEIDA, pela parte RECORRENTE:
DISTRITO FEDERAL"

Brasília, 06 de dezembro de 2022(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.986.143 - DF (2022/0044934-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RAFAEL AUGUSTO ALVES - DF014586
RECORRIDO : CARLOS ALBERTO FERREIRA BORGES
RECORRIDO : GABRIEL DA SILVEIRA PERONCIO - SUCESSÃO
RECORRIDO : EDMA TEREZA PERES - SUCESSÃO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL -
CURADOR ESPECIAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da Constituição Federal) contra acórdão assim ementado:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. IMÓVEL PÚBLICO. DISTRITO FEDERAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR PELOS RÉUS. POSSE INEXISTENTE. TAXA DE OCUPAÇÃO NÃO DEVIDA.

1. A ocupação irregular não gera, por si só, a obrigação de pagamento de taxa de ocupação à Administração, sendo necessária a prévia emissão de ato ou formalização de negócio jurídico, emanado do Poder Público, conferindo ao particular o direito de ocupar o bem, a teor do que dispõe o artigo 24 da Lei 4.545/1964.

2. No caso dos autos, trata-se de ocupação irregular, ou seja, a ocupação das terras públicas rurais não foi precedida de ato autorizativo formal, não havendo que se falar pagamento de taxa pelo uso área. Precedentes desta egrégia Corte de Justiça.

3. Apelação Cível conhecida e provida.

Embargos de Declaração acolhidos sem efeitos infringentes (fls. 740-745, e-STJ).

No Recurso Especial (fls. 759-767, e-STJ), o Distrito Federal defende que houve violação dos arts. 884, 885, 886 e 1.216, todos do Código Civil, e do art. 24 da Lei 4.545/1964. Diz, ainda, que a decisão diverge do entendimento firmado pelo STJ no julgamento do REsp 1.370.254/SP, de minha relatoria.

Sustenta-se, em síntese, que os recorridos ocuparam clandestinamente bem público e que dispensá-los do pagamento de taxa de ocupação configuraria enriquecimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ilícito. Afirma-se que, ao contrário do que decidido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o art. 24 da Lei 4.545/1964 não estabelece regramento para as hipóteses que versam sobre ocupação irregulares de bens públicos, quanto menos para dispor sobre regra excludente de ressarcimento pelo Estado sobre esse uso irregular ou mesmo afastar a legislação de regência prevista no Código Civil.

Contrarrazões às fls. 787-795 e 799-800, e-STJ.

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do Recurso às fls. 818-822, e-STJ.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.986.143 - DF (2022/0044934-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 24.5.2022.

O Recurso Especial deve ser provido.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao reformar a sentença que havia julgado procedente a ação de cobrança, afirmou (fls. 560-561, e-STJ):

A questão em debate cinge-se à análise da responsabilidade do particular quanto ao pagamento pela ocupação de área pública, ainda que não tenha obtido do Poder Público instrumento formal para tal ocupação.

A apelante assevera que somente subsistiria obrigação de pagamento pelo uso do bem se houvesse, previamente, autorização formal do poder público.

Com razão a apelante. A taxa de ocupação pressupõe ato ou negócio jurídico emanado do Poder Público conferindo a particular o direito de ocupar bem público, a teor do artigo 24 da Lei 4.545/1964. Confira-se:

“Art 24. - A utilização de espaços em próprios da Prefeitura do Distrito Federal ou de empresas a ela vinculadas será feita em caráter precário, a juízo exclusivo do Prefeito, e mediante pagamento de taxa de ocupação, reajustável na conformidade do critério estabelecido no art. 5º da Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964.”

À falta de qualquer ato ou negócio jurídico atribuindo o direito de ocupar o imóvel, não há que se falar em pagamento, a título de "taxa de arrendamento".

No caso dos autos, trata-se de ocupação irregular, ou seja, a ocupação das terras públicas rurais não foi precedida de ato autorizativo formal, não havendo que se falar em direito do titular em cobrar do ilegítimo ocupante taxa pelo uso da terra. Nesse sentido, trago à colação precedentes desta egrégia Corte de Justiça. Confira-se:

(...)

Ao julgar os Embargos de Declaração, o Tribunal consignou (fl. 744, e-STJ, grifei):

27. A má-fé dos embargados na ocupação dos bens imóveis, sem autorização e sem ato normativo formal não afasta a isenção da cobrança de taxa de ocupação, por força do princípio da legalidade.

28. O art. 24 da Lei nº 4.545/1964 somente permite a cobrança nas hipóteses legais e está plenamente em vigor.

29. Registre-se que a detenção de área pública, tolerada pela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração, por particular de má-fé não gera, por si só, o direito à cobrança de taxa de ocupação.

30. Não há que se falar em enriquecimento ilícito por parte dos embargados, pois o Poder Público possui os meios de evitar a detenção irregular de bens públicos por força do Poder de Polícia. Essa conclusão afasta a aplicação dos arts. 884, 885, 886 e 1.216, todos do Código Civil.

Não se aplica a Súmula 7/STJ, visto que a questão é exclusivamente de direito: saber se aqueles que ocupam irregularmente espaços públicos se eximem de pagar taxa de ocupação, ante a falta de autorização formal do ente público.

Registro e louvo o parecer exaustivo, como *custos legis*, do Ministério Público Federal, da lavra da eminente Subprocuradora-Geral da República **Denise Vince Tulio**.

1. Taxa de ocupação e irregularidade de fruição de bem público

Inicialmente, com relação à *taxa de ocupação*, cumpre esclarecer que "não se confundem os institutos jurídicos da ocupação e do aforamento de imóveis da União. O primeiro é remunerado pela taxa de ocupação, pela qual ficam obrigados os 'ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta' (art. 127 do Decreto-Lei 9.760/1946). Diferentemente, o foro corresponde à obrigação pecuniária devida pela parte que estabelece, com a União, contrato de enfiteuse" (REsp. 1.152.279/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 18.12.2009).

Na hipótese dos autos, inequívoca a fruição, pelos réus, de área pública, sem a devida contraprestação pecuniária. A ação de cobrança foi precedida de Tomada de Contas Especial, que concluiu que a cobrança da taxa de ocupação da área é devida, ainda que ausente contrato de concessão com o Poder Público.

2. Art. 24 da Lei 4.545/1964

O art. 24 da Lei 4.545/1964 prescreve, tão somente, que a ocupação de imóvel público por particular tem caráter precário e submete-se à conveniência e à oportunidade da Administração Pública. Nada mais. Do dispositivo não se extrai o entendimento de que a taxa de ocupação só é devida caso exista prévia autorização formal do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Governador do Distrito Federal.

A interpretação de que a *taxa de ocupação* de imóvel público só é devida caso haja prévia formalização de ato ou negócio jurídico administrativo contraria o princípio da boa-fé objetiva. O ocupante irregular de bem público não pode se beneficiar da sua própria ilegalidade para deixar de cumprir obrigação a todos imposta, o pagamento da taxa de ocupação.

Nessa linha de raciocínio, dispensar o detentor irregular de imóvel público de pagar taxa de ocupação, modalidade de ressarcimento mínimo (e não de lucro), é *ferir duplamente o interesse coletivo*, pois, não obstante a situação de apropriação ilícita, alça o já infrator à injusta posição de privilégio anti-isonômico em relação aos outros cidadãos, cumpridores dos requisitos e formalidades exigidos para a fruição do patrimônio coletivo.

Tal isenção gera atraente e irresistível (e por isso mesmo indefensável) incentivo aos particulares a não se incomodarem com a ilegalidade e a nela repousarem suas esperanças e eternamente permanecerem. Se a ilegalidade se mostra mais vantajosa do que a legalidade, aí se materializa quadro de grave ameaça a uma das premissas existenciais do Estado de Direito, que depende, fundamentalmente, do cumprimento da lei por todos.

3. Enriquecimento sem causa

Na essência, está-se diante de dever de "restituir o indevidamente auferido" com a ocupação irregular do bem público. Nos termos do art. 884 do Código Civil, caracteriza enriquecimento sem causa ocupar, usar, fruir ou explorar ilicitamente a totalidade ou parte do patrimônio público, material e imaterial.

Quem ocupa, usa ou explora indevidamente bem público deve, em primeiro lugar, restituir tudo o que *contra legem* se apropriou, inclusive rendimentos com ele auferidos; em segundo lugar, deve pagar tributos incidentes, além de indenização tanto pela restrição em si do domínio público, como por eventuais danos causados, sem prejuízo da restauração das funções ecológicas, paisagísticas e outras, tangíveis ou intangíveis, acaso afetadas.

Recorde-se, de resto, o teor do art. 1.216, do Código Civil: "O possuidor de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio".

Logo, sendo o particular detentor de má-fé de bem público, haverá de responder, entre outras obrigações, por todos os frutos que o Estado deixou de perceber, na forma do art. 1.216 do Código Civil, cujas disposições a respeito do possuidor se aplicam também, com mais razão, ao *simples detentor* ou a quem se apossa irregularmente daquilo que a todos pertence. Acrescente-se que, no caso do patrimônio público, a má-fé do detentor se constitui *ipso facto*, a partir da ocupação sem título válido, dispensada qualquer forma de notificação ou formalidade.

Cito precedente em contexto análogo:

ADMINISTRATIVO. IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE ATO FORMAL AUTORIZANDO A OCUPAÇÃO DO IMÓVEL PELO PARTICULAR. IRREGULARIDADE. BOA-FÉ QUE NÃO PODE SER PRESUMIDA. DEVER DE INDENIZAR. EXISTÊNCIA.

1. Na origem, trata-se de Ação Possessória promovida pelo Município de São Paulo contra São Paulo Gigante Base-Ball Clube e Clube Desportivo Municipal Manoel Abreu visando à reintegração de posse de bem dominical e à condenação ao pagamento de indenização por perdas e danos pela ocupação da área, a ser calculada de acordo com o valor locatício do bem.

2. O acórdão recorrido deferiu a reintegração de posse pleiteada, mas considerou indevido o pagamento da indenização pretendida pelo Município. A municipalidade sustenta que esta parte da decisão viola os arts. 186 e 1.216 do Código Civil.

3. A partir da simples exposição dos fatos feita pelo acórdão recorrido, verifica-se que a conclusão a que chegou o Tribunal de Justiça bandeirante é equivocada, pois se o instrumento de concessão/permissão administrativa de uso do imóvel não foi formalmente aperfeiçoado, jamais se poderia dizer que houve boa-fé na ocupação. Se o particular passa a usar imóvel público sem que houvesse sido formalmente autorizado a tanto, ele está procedendo de forma evidentemente irregular.

4. Eventual omissão do Poder Público Municipal em adotar as medidas que seriam cabíveis para se opor à ocupação irregular não transforma o ilícito em lícito, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público.

5. Sendo o particular detentor de má-fé, responde por todos os frutos que o proprietário deixou de perceber, na forma do art. 1.216 do Código Civil, cujas disposições a respeito do possuidor se aplicam também, com mais razão até, ao simples detentor. E os frutos, em se tratando de imóveis,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

correspondem aos valores que poderiam ter sido recebidos pelo proprietário.

6. "A ocupação, a exploração e o uso de bem público ... só se admitem se contarem com expresso, inequívoco, válido e atual assentimento do Poder Público, exigência inafastável tanto pelo Administrador como pelo Juiz, a qual se mantém incólume, independentemente da ancianidade, finalidade (residencial, comercial ou agrícola) ou grau de interferência nos atributos que justificam sua proteção. ... 9. Na falta de autorização expressa, inequívoca, válida e atual do titular do domínio, a ocupação de área pública é mera detenção ilícita ... 11. A apropriação, ao arrepio da lei, de terras e imóveis públicos ..., além de acarretar o dever de imediata desocupação da área, dá ensejo à aplicação das sanções administrativas e penais previstas na legislação, bem como à obrigação de reparar eventuais danos causados. 16. Inexiste boa-fé contra expressa determinação legal. Ao revés, entende-se agir de má-fé o particular que, sem título expresso, inequívoco, válido e atual ocupa imóvel público, mesmo depois de notificação para abandoná-lo, situação típica de esbulho permanente, em que cabível a imediata reintegração judicial. 17. Na ocupação, uso ou exploração de bem público, a boa-fé é impresumível, requisitando prova cabal a cargo de quem a alega. ... 18. Na gestão e controle dos bens públicos impera o princípio da indisponibilidade, o que significa dizer que eventual inércia ou conivência do servidor público de plantão ... não tem o condão de, pela porta dos fundos da omissão e do consentimento tácito, autorizar aquilo que, pela porta da frente, seria ilegal..."(REsp 808.708/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4/5/2011).

7. Recurso Especial provido para reconhecer o dever dos recorridos de indenizarem ao Município desde a data das notificações para desocupação voluntária até a data da efetiva liberação da área pública, devendo o montante ser apurado com base no valor locativo do imóvel, como se apurar em liquidação. (REsp n. 1.370.254/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 29/11/2016).

4. Omissão do Estado no exercício do poder de polícia

À luz do princípio da indisponibilidade do interesse público, eventual omissão do Estado no exercício do seu poder de polícia – ao deixar de fiscalizar e adotar medidas cabíveis para se opor ou reagir à apropriação irregular de bem público – não transforma o errado em certo. Irrelevante, ademais, que a injuricidade ocorra às vistas do Administrador ou com a sua inércia, conivência ou mesmo (inconcebível) aceitação tácita.

Tolerância administrativa não converte em boa-fé aquilo que a lei qualifica como má-fé, pois admitir-se o contrário seria o mesmo que reconhecer a servidores públicos a possibilidade de, por meio de um simples fechar de olhos, rasgarem a norma e a vontade do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legislador.

É certo que as prerrogativas do Estado encarnam obrigações, na fórmula de deveres-poderes. Essa constatação, contudo, não implica defender ou aceitar que quando falhar o Estado em prevenir, reparar ou reprimir o apossamento indevido dos patrimônio público, venha-se, sob o pretexto de não exercício do poder de polícia e de falha no dever de agir, a abrir as portas para premiar o infrator e, dessa maneira, punir a sociedade mais uma vez, já agravada com a inépcia e desídia daqueles que são pagos para protegê-la.

Finalmente, desimportante a antiguidade da ilicitude, diante da imprescritibilidade da natureza do bem público, que deságua no veto a usucapião (art. 102 do Código Civil). Outrossim, a cobrança e o pagamento da taxa de ocupação não se prestam quer como argumento para validar o que, por ventura, não seja passível de legalização, quer para infirmar a precariedade de anterior autorização ou ato da Administração, quer para embaraçar o exercício pelo Estado de medidas de garantia eficaz da integridade e inviolabilidade do patrimônio público.

4. Conclusão

Em síntese, independentemente da regularidade contratual, há que se considerar que a efetiva utilização da terra pública por particular gera o dever de ressarcimento ao Estado, titular ou administrador do domínio.

Ante o exposto, **dou provimento ao Recurso Especial**, para restabelecer a sentença que julgou procedente a ação.

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0044934-3 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.986.143 / DF**

Números Origem: 07022833620178070018 20050110065652 202003293980 7022833620178070018

PAUTA: 06/12/2022

JULGADO: 06/12/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : RAFAEL AUGUSTO ALVES - DF014586
RECORRIDO : CARLOS ALBERTO FERREIRA BORGES
RECORRIDO : GABRIEL DA SILVEIRA PERONCIO - SUCESSÃO
RECORRIDO : EDMA TEREZA PERES - SUCESSÃO
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL - CURADOR ESPECIAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Bens Públicos - Utilização de bens públicos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). **MARCIA GUASTI ALMEIDA**, pela parte RECORRENTE: DISTRITO FEDERAL

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 Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.