

RECURSO ESPECIAL Nº 1.666.532 - RJ (2017/0069386-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região cuja ementa é a seguinte (fls. 697-698, e-STJ):

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. TERRENO DE MARINHA. COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MPF. PRESCRIÇÃO INOCORRENTE. IMPRESCINDÍVEL NOTIFICAÇÃO PESSOAL DOS INTERESSADOS CERTOS. ANULAÇÃO DE ATO E SEUS REFLEXOS. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDAS.

1. Entende-se que o MPF possui legitimidade para a propositura da presente Ação Civil Pública, uma vez que nítido o interesse social e público presente na proteção da defesa dos direitos individuais homogêneos, uma vez que a demarcação da linha de preamar, sem a ampla oportunidade de defesa, gera grande insegurança jurídica e afeta um grupo indeterminado de pessoas ligadas pela mesma situação de fato, qual seja, a de possuírem imóveis na proximidade das áreas de marinha.

2. A competência do Juízo *a quo* está prevista no §2º, do art. 109, da CF, que coloca à disposição do jurisdicionado três opções em tema de competência, podendo a ação ser proposta na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela em que houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa ou no Distrito Federal. A competência da Justiça Federal possui tratamento constitucional, não sendo possível que norma de estatutura infraconstitucional condicione a aplicação da regra posta no texto maior.

3. Não procede a alegação de prescrição trazida pela União, pois a pretensão dos Autores fundamenta-se na declaração de nulidade de ato administrativo, cujo vício não convalesce com o tempo, nos termos do art. 169 do CC. Ainda, a prescrição não atinge fundo dominial, conforme entendimento consolidado perante a Oitava Turma Especializada desta Egrégia Corte Federal.

4. A anulação das inscrições em dívida ativa de todos os débitos relativos ao pagamento de foro, laudêmio e taxas de ocupação consiste em uma consequência lógica da procedência do pedido principal e da causa de pedir do feito, qual seja, a nulidade do procedimento demarcatório da linha preamar, uma vez que estas têm como origem o vínculo jurídico e econômico estabelecido em razão do próprio processo de demarcação do terreno, não configurando sentença extra/ultra petita.

5. Os terrenos de marinha são de propriedade da União desde a época colonial. Trata-se de aquisição originária de propriedade por expressa disposição constitucional, independentemente de onde estiverem situados, mesmo

Superior Tribunal de Justiça

que em ilhas costeiras que contenham sede de Município.

6. A notificação por Edital somente é cabível em casos excepcionais, em que não se tem a identificação do interessado na demarcação, sendo, portanto, imprescindível a notificação pessoal em relação àqueles interessados certos, que tenham sua propriedade publicamente registrada e possuam endereço determinado.

7. Verifica-se que no procedimento administrativo nº 10768-007612/97-20, objeto desta ação, não foi observada exigência de notificação pessoal daqueles interessados certos, sendo, portanto, imprescindível sua anulação em relação àqueles.

8. Apelação e Remessa Necessária desprovidas.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 778, e-STJ).

A recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu, além da divergência jurisprudencial, violação, em preliminar, do art. 1.022 do CPC/2015, sob o argumento de que a omissão apontada nos Embargos de Declaração não foi suprida; e, no mérito, dos arts. 1º, inciso IV, da Lei 7.347/1985; 485, VI, do CPC/2015; 1º do Decreto 20.910/1932; 11 e 13 do Decreto-Lei 9.760/1946. Aduz, em suma:

a) que o Ministério Público é parte ilegítima para propor a demand, tendo em vista tratar-se de direitos individuais homogêneos a serem pleiteados para cada interessado.

b) que a pretensão encontra-se fulminada pela prescrição quinquenal; e

c) que na época em que realizada a demarcação era possível o convite dos interessado por edital, de modo que somente após a decisão do STF na ADIN 4264/PE é que se passou a exigir o chamamento pessoal.

Contrarrazões apresentadas às fls. 828-832, e-STJ.

O Ministério Público Federal opinou nos seguintes termos (fl. 909, e-STJ):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. NOTIFICAÇÃO PESSOAL DOS INTERESSADOS CERTOS. SÚMULA 83/STJ 1 - O Tribunal "a quo" examinou expressamente a matéria posta em juízo, de forma clara, objetiva e suficiente, embora contrária à pretensão da recorrente. 2 - Na hipótese dos autos, é evidente a legitimidade do Ministério Público Federal por se tratar de ação civil pública manejada com objetivo de proteger a moradia, a propriedade e o meio ambiente, nos termos dos arts. 5º e 6º, da Lei Complementar nº 75/93. 3 - Não há falar em prescrição na espécie, porquanto o reconhecimento da nulidade de procedimento demarcatório de terreno de marinha é provimento jurisdicional de conteúdo eminentemente declaratório, não-sujeito, portanto, a prazo prescricional ou decadencial. 4 - A prescrição só começa a correr com a notificação válida dos interessados, o que não foi realizado, motivo pelo qual foi anulado o processo administrativo. 5 - A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que é necessária a notificação pessoal dos ocupantes

com residência certa das áreas sob fixação de linha de preamar. Da mesma forma, o Decreto-Lei 9760/46, em seus arts. 12-A e 12-B, expressamente determina que a a notificação pessoal deve ser dirigida aos interessados certos e a notificação por edital, aos interessados incertos. Portanto, não há se falar em efeito retroativo do julgamento em ADI, uma vez que foi descumprida a legislação vigente. 6 - Nesse sentido, deve incidir a Súmula 83/STJ, que impede o conhecimento do "recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal de firmou no mesmo sentido da decisão recorrida", prejudicando assim, a análise de dissídio jurisprudencial. 5 - Parecer pelo parcial provimento do recurso especial e, na parte conhecida, pelo não provimento.

É o **relatório**.

Decido.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 28.6.2017.

1. Violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015

Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

A recorrente alega não ter havido pronunciamento jurisdicional "acerca dos casos excepcionados e relativos aos ocupantes de terrenos de marinha que, atingidos pelo traçado da Linha da Preamar Média do ano 1831 - conforme estabelecido no Processo Administrativo n.º 10768.007612/97-20 - tenham assentido com a demarcação através de ato inequívoco perante a Administração, tal como comparecimento espontâneo na Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro para requerer o cadastramento do imóvel ou o cálculo de taxas de ocupação devidas".

Todavia, observo enfrentamento de todos os pontos no seguinte trecho do acórdão que julgou os Embargos de Declaração (fls. 774-775, e-STJ):

A parte embargante aponta omissão no julgado, alegando que no acórdão não foram excepcionados os casos dos ocupantes de terreno de marinha que, atingidos pelo traçado da linha preamar média do ano de 1831 conforme estabelecido no processo administrativo n.º 10768.007612/97-20, tenham concordado com a demarcação através de ato perante a Administração, por meio de comparecimento espontâneo na Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro para requerer o cadastramento do imóvel ou o cálculo de taxas de ocupação devidas.

Todavia, o acórdão combatido é claro no sentido de que para a demarcação dos terrenos de marinha pela SPU, com base nos princípios do contraditório e ampla defesa, é necessária a notificação pessoal em relação aos interessados certos, que tenham sua propriedade registrada e possuam endereço conhecido, sendo que no caso em análise foi realizado por meio de edital.

Superior Tribunal de Justiça

In casu, por entender desrespeitados os *princípios do contraditório e da ampla defesa*, a Corte local considera irrelevante o fato de ter havido o comparecimento espontâneo, de modo que se deve comunicar a todos os interessados de maneira pessoal.

Ademais, verifica-se que o acórdão impugnado está bem fundamentado, inexistindo omissão ou contradição. Cabe destacar que o simples descontentamento da parte com o julgado não tem o condão de tornar cabíveis os Embargos de Declaração, que servem ao aprimoramento da decisão, mas não à sua modificação, que só muito excepcionalmente é admitida.

Logo, também não se observa violação do art. 489 do CPC/2015, pois ausente vício de fundamentação.

Confira-se:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. (...) ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/73. VÍCIOS INEXISTENTES. MERO INCONFORMISMO. PREQUESTIONAMENTO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, TIDOS POR VIOLADOS. IMPOSSIBILIDADE, NA VIA ESPECIAL, PELO STJ. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

(...)

III. Inexistindo, no acórdão embargado, omissão, contradição, obscuridade ou erro material seja à luz do art. 535 do CPC/73 ou do art. 1.022 do CPC vigente, não merecem ser acolhidos os Embargos de Declaração, que, em verdade, revelam o inconformismo da parte embargante com as conclusões do decisum.

(...)

V. Embargos de Declaração rejeitados.

(EDcl nos EDcl no REsp 1334203/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016, DJe 24/06/2016)

2. Legitimidade ativa do Ministério Público

Sobre a legitimidade ativa no presente caso, observo que o Tribunal de origem, ao decidir a questão, fê-lo com apoio em preceitos constitucionais e infraconstitucionais. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do acórdão recorrido (fl. 240, e-STJ):

No que tange à legitimidade ativa da presente Ação Civil Pública, destaca-se que a Constituição Federal, ao definir o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o zelo pelo efetivo respeito dos direitos assegurados na Constituição Federal, cabendo-lhe promover Ação Civil Pública, nos termos dos arts. 128 e 129, II e III, da CF, in verbis:

(...)

Por outro giro, a Lei Complementar nº 75/93, ao dispor sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, prevê, em

Superior Tribunal de Justiça

seus artigos 5º e 6º, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para atuar em demandas que visem proteger o patrimônio público e social, bem como os direitos constitucionais. Veja-se:

Contudo, contra o aresto impugnado foi interposto unicamente o presente Recurso Especial, deixando a ora recorrente de apresentar Recurso Extraordinário ao STF. Permanecem incólumes os fundamentos constitucionais do decisório recorrido, suficientes para mantê-lo. Incide o óbice da Súmula 126/STJ.

A título elucidativo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. APOSENTADO. CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO. ACÓRDÃO QUE DECIDE A CONTROVÉRSIA TAMBÉM SOB O ENFOQUE CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STF. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. O recurso especial não pode ser conhecido porque o acórdão do Tribunal de origem também se valeu de fundamentação constitucional para assentar que servidor público aposentado pode ser contratado por tempo determinado; e não houve interposição de recurso extraordinário. Incidência da Súmula 126/STJ.

2.(...)

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1300117/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 28/06/2013).

3. Prescrição

Relativamente à prescrição, o Tribunal de origem se manifestou nos seguintes termos (fl. 682, e-STJ):

Não incide a prescrição na hipótese dos autos, pois a pretensão dos Autores fundamenta-se na declaração de nulidade de ato administrativo, cujo vício não convalida com o tempo, nos termos do art. 169 do CC.

No entanto, nas razões do Recurso Especial, percebo que não houve a impugnação particularizada de fundamento basilar que ampara o acórdão hostilizado, ou seja, **de que, com fundamento no art. 169 do Código Civil, o ato administrativo questionado é imprescritível**, esbarrando, pois, por analogia, no obstáculo da Súmula 283/STF, que assim dispõe: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles".

Dessa maneira, como a fundamentação *supra* é apta, por si só, para manter o *decisum* combatido e não houve contraposição recursal ao ponto, aplica-se na espécie, por analogia, o óbice da Súmula 283/STF.

4. Validade da comunicação por edital para o procedimento de demarcação previsto no Decreto-Lei 9.760/1946

O Superior Tribunal de Justiça entende que, no período compreendido entre a edição da Lei nº 11.481/07 e a publicação da decisão exarada pelo STF nos autos da ADI 4264/PE, consideram-se válidas as intimações feitas por edital dos possíveis interessados para participação no procedimento demarcatório de terreno de marinha.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. DEMARCAÇÃO DE TERRENO DA MARINHA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL. SÚMULA 83/STJ. INCIDÊNCIA.

I - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, nos processos demarcatórios de terreno de marinha, deve ser realizada notificação pessoal apenas nos procedimentos realizados após 16.03.2011, data do deferimento da cautelar que suspendeu a eficácia do art. 11 da Lei n. 11.481/07, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.264/PE.

II - O recurso especial, interposto pela alínea a e/ou pela alínea c, do inciso III, do art. 105, da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência dessa Corte, a teor da Súmula 83/STJ.

III - A Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada.

IV - Agravo Regimental improvido.

(AgRg no REsp 1485043/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 05/02/2016, grifei)

A Corte de origem, ao apreciar esse ponto da controvérsia, consignou (fls. 690-691, e-STJ):

Na vertente hipótese, para melhor elucidação do caso, utilizo-me da descrição dos fatos trazida na sentença, que bem historiou a questão:

"No intuito de promover a demarcação da linha de preamar média (LPM) em 1831, nos trechos compreendidos entre os Municípios de Parati até Coroa Grande, Itaipu até Arraial do Cabo, inclusive região dos lagos, Búzios (Praia de Tucuns) até São João da Barra, e complexo da Lagoa de Marapendi, o Secretário do Patrimônio da União baixou a Portaria n. 154, de 23.05.1996, constituindo Comissão responsável pelos trabalhos (fls. 519 - A3). Em 24.03.1997, foi publicado no ÜOERJ o Edital n. 1, de 27.01.1997, convidando, "segundo o disposto no art. 12 do bec-Lei n. 9.760/46 ",

(...)

2. Em 09.04.1997, foi instaurado o PA D n. 10768-007612/97-20 e quatro anos mais tarde, em 03.07.2001, foi publicado o Edital n. 1/2001, comunicando o resultado da demarcação:

(...)

Transcorrido o prazo de 10 dias, sem que houvesse impugnação alguma, a LPM foi homologada por despacho do Gerente Regional da Secretaria de Patrimônio da União (27.07.2001).

Ciente disso, analisando o aresto objurgado, há elementos que permitem concluir que o processo de demarcação foi realizado em período anterior à publicação do teor do julgamento da ADI 4264/PE (16.3.2011), motivo pelo qual válida a comunicação por edital do interessados.

5. Conclusão

Diante do exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial e, nessa medida, dou-lhe parcial provimento, a fim de considerar válido o chamamento realizado por edital.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília (DF), 21 de novembro de 2017.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator