



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2015301 - MA (2022/0225073-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **ISMAEL DA SILVA PEREIRA**
RECORRIDO : **WILMA DA SILVEIRA PINTO PEREIRA**
ADVOGADO : **BENEDITO FERREIRA JÚNIOR - MA010185**

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - TERRENO DE MARINHA - PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO - ATO JURÍDICO DE CHAMAMENTO DE INTERESSADOS À PARTICIPAÇÃO COLABORATIVA POR MEIO DE EDITAL - VALIDADE DO ATO, OBSERVADO O PERÍODO EM QUE PRODUZIU EFEITOS JURÍDICOS O ART. 5º DA LEI 11.481/2007, QUE ALTEROU A REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 11 DO DL 9.760/46 - FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA DE EFICÁCIA VINCULANTE - SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL, NA EXTENSÃO DO CONHECIMENTO.

1. Controvérsia posta no recurso especial repetitivo: decidir acerca da validade dos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha nos quais o chamamento de eventuais interessados, com fundamento no art. 11 do Decreto-lei 9.760/46, tenha ocorrido somente por meio de notificação por edital, notadamente no período compreendido entre o advento da Lei 11.481, de 31/05/2007, e 28/03/2011, data da publicação da ata da sessão de julgamento do STF de 16/03/2011 no DJe (n. 57, pág. 46) e no DOU (n. 59, Seção 1, pág. 2), quando deferida a medida cautelar na ADI 4.264/PE.

2. Validade do ato de chamamento, no período em exame e da forma como realizado, que decorre da incidência na espécie do art. 11, § 1º-A, da Lei 9.868/99, que estabelece, como regra, a eficácia meramente prospectiva ("ex nunc") da medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade. Dessa forma, ainda que o STF tenha deferido a medida cautelar no bojo da ADI 4.264/PE para o fim de suspender a eficácia da nova redação conferida ao art. 11 do DL 9.760/46 pelo art. 5º da Lei 11.481/2007, essa suspensão não afetou os atos jurídicos realizados antes do deferimento da liminar, os quais, portanto, por ela não foram invalidados. Além disso, com a extinção da ADI 4.264/PE por "perda superveniente do objeto" nos idos de 2018, deixou de existir, no mundo jurídico, a medida cautelar antes deferida, não tendo havido, portanto, pronunciamento definitivo pelo STF quanto à constitucionalidade do art. 5º da Lei 11.481/2007. Deve prevalecer, assim, ao menos no período anterior ao da suspensão da eficácia da norma impugnada, a presunção de constitucionalidade inerente a toda e qualquer lei ou ato

normativo.

3. Fundamento hermenêutico ao qual se agrega a percepção de que o art. 11 do Decreto-lei 9.760/46, em sua redação original, aludia à expedição de *convite* a eventuais interessados para participação colaborativa no início do procedimento demarcatório, notadamente por meio da apresentação ao corpo técnico da Administração Pública de mapas, documentos, plantas, registros e demais documentos que pudessem, de alguma forma, influenciar no mérito do ato administrativo de definição da linha de preamar do ano de 1831 neste ou naquele trecho de terreno de marinha submetido à demarcação. Inexistência, nessa etapa inaugural do procedimento, de antagonismo evidente entre a posição do particular e aquela assumida pela Administração Pública, o que elide argumentação alusiva à ocorrência de violação a garantias processuais pelo convite à participação colaborativa veiculado por simples edital de chamamento geral de potenciais interessados.

4. Etapa inaugural do procedimento de demarcação de terrenos de marinha em que o ato jurídico de chamamento do particular para colaborar com a Administração na tomada de decisão assemelha-se, em muito, ao mecanismo da consulta pública ou da audiência pública, não surpreendendo que, a partir da Lei 13.139/2015, tenha-se evoluído para determinar a realização dessas audiências em todos os procedimentos demarcatórios. Etapa inaugural do procedimento em que soa exagerado apego ao formalismo impor a custosa e demorada notificação pessoal a todo e qualquer potencial interessado na definição das linhas de preamar, aos quais o procedimento reserva, em etapa imediatamente subsequente, oportunidade incontestada de impugnação com observância das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa (arts. 13 e 14 do DL 9.760/46).

5. Jurisprudência de ambas as Turmas de Direito Público do STJ consolidada no sentido de reconhecer a validade dos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha da União no período controvertido. Precedentes citados: REsp n. 1.814.599/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe de 25/10/2019; AgInt no AREsp n. 1.074.225/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 18/4/2018; AgInt no AREsp n. 1.220.760/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe de 18/12/2018; AgInt no AREsp n. 309.590/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/2/2018, DJe de 5/3/2018; AgInt no REsp n. 1.908.041/PE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 19/5/2021; AgInt no REsp n. 1.389.811/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/3/2018, DJe de 5/4/2018; AgInt no REsp n. 1.388.335/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/6/2017, DJe de 5/9/2017; AgRg no REsp n. 1.504.110/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/9/2015, DJe de 14/10/2015; e REsp n. 1.345.646/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 2/12/2014, DJe de 17/12/2014.

6. Tese jurídica de eficácia vinculante, sintetizadora da *ratio decidendi* do julgado paradigmático: *"Nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, é válido o ato jurídico de chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração formalizado exclusivamente por meio de*

edital, desde que o ato tenha sido praticado no período de 31/05/2007 até 28/03/2011, em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007".

7. Solução do caso concreto: pedido subsidiário formulado no recurso especial incognoscível, por não ser possível conhecer de alegação de violação a dispositivo de lei (*in casu*, art. 1022, II, do CPC) em recurso especial interposto com fundamento exclusivo em dissídio jurisprudencial (CF, art. 105, III, "c") relativo à interpretação divergente conferida a outro dispositivo legal (*in casu*: art. 11 do Decreto-lei 9.760/46).

8. No cerne, cuida-se de procedimento demarcatório de terreno acrescido de marinha situado no município de São Luís/MA, com Linha Preamar Média (LPM) aprovada em 22/03/2010, traçada em processo administrativo inaugurado em 2008, período em que vigia o art. 11 do DL 9.760/46 sob a redação do art. 5º da Lei 11.481/2007. Conforme tese fixada, é válido o ato de chamamento de interessados por meio de notificação editalícia, sejam eles certos ou incertos, no período em exame. Tribunal de origem que confere solução destoante à causa, refutando a validade do procedimento por vício formal decorrente da cientificação dos interessados feita apenas por editais. Reforma do julgamento que se impõe.

9. Recurso especial conhecido em parte, e, na extensão do conhecimento, provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1199: "Nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, é válido o ato jurídico de chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração formalizado exclusivamente por meio de edital, desde que o ato tenha sido praticado no período de 31/05/2007 até 28/03/2011, em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de setembro de 2023.

Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2015301 - MA (2022/0225073-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **ISMAEL DA SILVA PEREIRA**
RECORRIDO : **WILMA DA SILVEIRA PINTO PEREIRA**
ADVOGADO : **BENEDITO FERREIRA JÚNIOR - MA010185**

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO - ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - TERRENO DE MARINHA - PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO - ATO JURÍDICO DE CHAMAMENTO DE INTERESSADOS À PARTICIPAÇÃO COLABORATIVA POR MEIO DE EDITAL - VALIDADE DO ATO, OBSERVADO O PERÍODO EM QUE PRODUZIU EFEITOS JURÍDICOS O ART. 5º DA LEI 11.481/2007, QUE ALTEROU A REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 11 DO DL 9.760/46 - FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA DE EFICÁCIA VINCULANTE - SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL, NA EXTENSÃO DO CONHECIMENTO.

1. Controvérsia posta no recurso especial repetitivo: decidir acerca da validade dos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha nos quais o chamamento de eventuais interessados, com fundamento no art. 11 do Decreto-lei 9.760/46, tenha ocorrido somente por meio de notificação por edital, notadamente no período compreendido entre o advento da Lei 11.481, de 31/05/2007, e 28/03/2011, data da publicação da ata da sessão de julgamento do STF de 16/03/2011 no DJe (n. 57, pág. 46) e no DOU (n. 59, Seção 1, pág. 2), quando deferida a medida cautelar na ADI 4.264/PE.

2. Validade do ato de chamamento, no período em exame e da forma como realizado, que decorre da incidência na espécie do art. 11, § 1º-A, da Lei 9.868/99, que estabelece, como regra, a eficácia meramente prospectiva ("ex nunc") da medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade. Dessa forma, ainda que o STF tenha deferido a medida cautelar no bojo da ADI 4.264/PE para o fim de suspender a eficácia da nova redação conferida ao art. 11 do DL 9.760/46 pelo art. 5º da Lei 11.481/2007, essa suspensão não afetou os atos jurídicos realizados antes do deferimento da liminar, os quais, portanto, por ela não foram invalidados. Além disso, com a extinção da ADI 4.264/PE por "perda superveniente do objeto" nos idos de 2018, deixou de existir, no mundo jurídico, a medida cautelar antes deferida, não tendo havido, portanto, pronunciamento definitivo pelo STF quanto à constitucionalidade do art. 5º da Lei 11.481/2007. Deve prevalecer, assim, ao menos no período anterior ao da suspensão da eficácia da norma impugnada, a presunção de constitucionalidade inerente a toda e qualquer lei ou ato

normativo.

3. Fundamento hermenêutico ao qual se agrega a percepção de que o art. 11 do Decreto-lei 9.760/46, em sua redação original, aludia à expedição de *convite* a eventuais interessados para participação colaborativa no início do procedimento demarcatório, notadamente por meio da apresentação ao corpo técnico da Administração Pública de mapas, documentos, plantas, registros e demais documentos que pudessem, de alguma forma, influenciar no mérito do ato administrativo de definição da linha de preamar do ano de 1831 neste ou naquele trecho de terreno de marinha submetido à demarcação. Inexistência, nessa etapa inaugural do procedimento, de antagonismo evidente entre a posição do particular e aquela assumida pela Administração Pública, o que elide argumentação alusiva à ocorrência de violação a garantias processuais pelo convite à participação colaborativa veiculado por simples edital de chamamento geral de potenciais interessados.

4. Etapa inaugural do procedimento de demarcação de terrenos de marinha em que o ato jurídico de chamamento do particular para colaborar com a Administração na tomada de decisão assemelha-se, em muito, ao mecanismo da consulta pública ou da audiência pública, não surpreendendo que, a partir da Lei 13.139/2015, tenha-se evoluído para determinar a realização dessas audiências em todos os procedimentos demarcatórios. Etapa inaugural do procedimento em que soa exagerado apego ao formalismo impor a custosa e demorada notificação pessoal a todo e qualquer potencial interessado na definição das linhas de preamar, aos quais o procedimento reserva, em etapa imediatamente subsequente, oportunidade incontestada de impugnação com observância das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa (arts. 13 e 14 do DL 9.760/46).

5. Jurisprudência de ambas as Turmas de Direito Público do STJ consolidada no sentido de reconhecer a validade dos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha da União no período controvertido. Precedentes citados: REsp n. 1.814.599/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe de 25/10/2019; AgInt no AREsp n. 1.074.225/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 18/4/2018; AgInt no AREsp n. 1.220.760/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe de 18/12/2018; AgInt no AREsp n. 309.590/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/2/2018, DJe de 5/3/2018; AgInt no REsp n. 1.908.041/PE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 19/5/2021; AgInt no REsp n. 1.389.811/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/3/2018, DJe de 5/4/2018; AgInt no REsp n. 1.388.335/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/6/2017, DJe de 5/9/2017; AgRg no REsp n. 1.504.110/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/9/2015, DJe de 14/10/2015; e REsp n. 1.345.646/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 2/12/2014, DJe de 17/12/2014.

6. Tese jurídica de eficácia vinculante, sintetizadora da *ratio decidendi* do julgado paradigmático: *"Nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, é válido o ato jurídico de chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração formalizado exclusivamente por meio de*

edital, desde que o ato tenha sido praticado no período de 31/05/2007 até 28/03/2011, em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007".

7. Solução do caso concreto: pedido subsidiário formulado no recurso especial incognoscível, por não ser possível conhecer de alegação de violação a dispositivo de lei (*in casu*, art. 1022, II, do CPC) em recurso especial interposto com fundamento exclusivo em dissídio jurisprudencial (CF, art. 105, III, "c") relativo à interpretação divergente conferida a outro dispositivo legal (*in casu*: art. 11 do Decreto-lei 9.760/46).

8. No cerne, cuida-se de procedimento demarcatório de terreno acrescido de marinha situado no município de São Luís/MA, com Linha Preamar Média (LPM) aprovada em 22/03/2010, traçada em processo administrativo inaugurado em 2008, período em que vigia o art. 11 do DL 9.760/46 sob a redação do art. 5º da Lei 11.481/2007. Conforme tese fixada, é válido o ato de chamamento de interessados por meio de notificação editalícia, sejam eles certos ou incertos, no período em exame. Tribunal de origem que confere solução destoante à causa, refutando a validade do procedimento por vício formal decorrente da cientificação dos interessados feita apenas por editais. Reforma do julgamento que se impõe.

9. Recurso especial conhecido em parte, e, na extensão do conhecimento, provido.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso especial interposto pela UNIÃO para impugnar acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL — ADMINISTRATIVO — TRIBUTÁRIO — ILHA COSTEIRA — SÃO LUÍS/MA — EC 46/2005 — DEMARCAÇÃO — NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL, SOB PENA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO — PROPRIEDADE PARTICULAR — INEXIGIBILIDADE DA COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO E LAUDÊMIO — EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR NA ADI 4264-PE — ENTENDIMENTO FIRMADO NESTA CORTE — HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS — HONORÁRIOS RECURSAIS. 1. A Emenda Constitucional nº 46/2005 excluiu, do escopo dos bens da União, as ilhas que contenham sede de Municípios, com exceção das áreas afetadas ao serviço público ou a unidade ambiental federal e, também, as áreas que já se encontravam incorporadas aos domínios dos Estados, dos Municípios e dos particulares (arts. 20, IV e 26, II, CF); 2. Os imóveis situados na ilha de São Luís/MA, por se localizarem, notoriamente, em sede de Município, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 46 não mais pertencem à União. 3. A demarcação de linha preamar média de 1831, na Ilha de São Luís/MA, feita pela União, sem a notificação pessoal dos interessados, caracteriza afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa (AG 0074617-77.2011.4.01.0000/MA, Rel. Desembargador Federal LUCIANO TOLENTINO AMARAL, Sétima Turma, e-DJF1 p.394 de 09/03/2012). 4. Inobservância, pela Administração Pública, nos procedimentos de exigência de taxa de ocupação e laudêmio de contribuintes com imóveis registrados em cartório, dos princípios do contraditório, da ampla defesa, da propriedade e da publicidade. 5. As demarcações realizadas e as exações

pagas anteriormente à data da decisão cautelar, pelo STF, na ADI 4.264-PE — 16/03/2011 — não devem ser anuladas ou repetidas até o seu julgamento definitivo. Foros e laudêmios não pagos não são exigíveis — mesmo que decorrentes de demarcações anteriores àquele acórdão — até o resultado final da ADI. (Precedente: AI 0074617-77.2011.4.01.0000/MA; Relator Des. Federal LUCIANO TOLENTINO AMARAL TRF1 _78 Turma; e-DJF1 09/03/2012, p. 394). 6. O entendimento do STF no julgamento do RE 636.199/ES, em 27/04/2017 — no qual ficou definido que "A EC 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do artigo 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos, situados em ilhas costeiras sede de municípios" — não se aplica ao presente caso, tendo-se em vista que a área em questão não é terreno de marinha e/ou acrescido. Precedente: EAC 0052575-21.2013.4.01.3700/MA; Relator Des. Federal NOVÉLY VILANOVA; TRF1 — 4a Seção; e-DJF1 08/06/2017. 7. Indevida a redução da verba honorária, fixada em conformidade com a regra inserta no art. 85 do CPC. 8. Condenação da parte recorrente ao pagamento do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), a título de honorários recursais (art. 85, §§ 1º e 11 do CPC). 9. Apelação e remessa oficial às quais se nega provimento.

Opostos embargos declaratórios, o recurso foi acolhido em parte, nos termos da seguinte ementa (fls. 221/226):

PROCESSUAL CIVIL — ILHA COSTEIRA — SÃO LUIS/MA — EC 46/2005 — TERRENO/ACRESCIDO DE MARINHA — EMBARGOS DE DECLARAÇÃO — OMISSÃO EXISTENTE QUANTO AO JULGAMENTO PROFERIDO PELO STF NO RE 636199/ES — EMBARGOS PARCIALMENTE PROVIDOS — RESULTADO DO JULGAMENTO MANTIDO. 1. O aresto impugnado não se manifestou acerca da aplicação ao caso do entendimento firmado pelo STF no julgamento do RE 636.199/ES, tendo-se em vista que o imóvel em questão é terreno/acrescido de marinha. 2. Embora a modificação introduzida no inciso IV do art. 20 da Constituição Federal pela EC 46/2005 não tenha alterado o regime patrimonial dos bens referidos no inciso VII (terrenos de marinha e seus acrescidos), conforme decidido pelo STF no RE 636199/ES, é indevida a cobrança das taxas de foro e laudêmio pela União, no caso da ilha de São Luís/MA. Isso porque, a União, no procedimento de determinação da posição da linha de preamar média de 1831, na Ilha de São Luís, convidou os respectivos interessados para oferecer esclarecimentos nos trabalhos demarcatórios exclusivamente por editais. No entanto, uma demarcação sem a notificação pessoal dos interessados, caracteriza afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa (AG 0074617-77.2011.4.01.0000/MA, Rel. Desembargador Federal LUCIANO TOLENTINO AMARAL, Sétima Turma, e-DJF1 p.394 de 09/03/2012). 3. Embargos declaratórios aos quais se dá parcial provimento para sanar a omissão apontada, todavia sem alteração do resultado do julgamento.

Opostos novos embargos de declaração, o recurso foi rejeitado (fls. 233/236).

No recurso especial, interposto com fundamento na alínea "c" do permissivo constitucional, a União alega que o acórdão recorrido teria conferido interpretação ao art. 11 do Decreto-lei (DL) 9.760/46 e ao art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99 divergente daquela conferida por acórdão paradigma, oriundo do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. A divergência estaria circunscrita à afirmação da validade (feita pelo acórdão paradigma) e da invalidade (declarada pelo acórdão recorrido) de procedimentos

demarcatórios de terrenos de marinha nos quais a notificação do interessado tenha ocorrido por meio de edital, notadamente quando o ato editalício de cientificação tenha sido produzido no período que medeia a nova redação conferida ao art. 11 do DL 9.760/46 pela Lei 11.481/07 (31/05/2007) e a publicação da medida cautelar na ADI 4.264/PE (28/03/2011). Subsidiariamente, sustentou a União, ainda, a violação do art. 1.022, II, do CPC pelo acórdão impugnado.

O recurso especial foi admitido na origem, por decisão fundamentada (fls. 312/314).

Neste Tribunal Superior, o caso foi identificado e selecionado como representativo de controvérsia pela Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, juntamente com o REsp 2.036.429/MA.

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na sessão de julgamento de 16/05/2023, decidiu pela afetação do recurso ao regime dos repetitivos, por meio de acórdão sintetizado na seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – TERRENOS DE MARINHA – DEMARCAÇÃO – VALIDADE DO PROCEDIMENTO – CONTROVÉRSIA ACERCA DA NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL DE INTERESSADOS, NOTADAMENTE NO PERÍODO ANTERIOR AO JULGAMENTO DA ADI 4.264/PE-MC – QUESTÃO DE DIREITO – MULTIPLICIDADE – ENTENDIMENTOS CONFLITANTES NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS – NECESSIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO – RECURSO SELECIONADO COMO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA – AFETAÇÃO AO REGIME DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.

1. Controvérsia jurídica submetida ao Superior Tribunal de Justiça: imprescindibilidade da notificação pessoal dos interessados, nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, ainda que realizados e homologados anteriormente ao julgamento da medida cautelar na ADI 4.264/PE.

2. Recurso especial selecionado que preenche os requisitos de admissibilidade, permitindo o conhecimento da questão de direito controvertida.

3. Comprovação da existência de multiplicidade de causas parelhas a espelhar a mesma controvérsia presente nas amostras selecionadas para julgamento.

4. Dissenso jurisprudencial entre tribunais que recomenda a submissão da controvérsia ao regime do arts. 1.036 a 1.041 do CPC, de modo a se extrair do julgamento tese de eficácia vinculante que conduza à definitiva uniformização de entendimentos.

5. Afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos.

O Ministério Público Federal manifestou-se por meio de parecer em

12/06/2023, reconhecendo como presentes os requisitos necessários para a fixação de tese repetitiva. Na solução do caso concreto, opinou pelo parcial provimento do recurso especial (fls. 370/385).

É o relatório.

VOTO

A princípio, cabe uma breve exposição da evolução do arcabouço normativo da controvérsia trazida a julgamento.

O conceito jurídico de *terreno de marinha* está estabelecido no Código de Águas - Decreto 24.643, de 10/07/1934 -, sendo assim considerados todos os terrenos que, "*banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio. Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da lei de 15/11/1831*" (art. 13).

O Decreto-lei 9.760, de 05/09/1946, ao dispor sobre os bens imóveis da União, expressamente inseriu dentre eles os terrenos de marinha e seus acréscimos (art. 1º, "a"), em previsão, ao depois, mantida pelo art. 20, VII, da Constituição Federal de 05/10/1988.

Esse mesmo decreto-lei reproduziu em seu art. 2º, com pequenas alterações redacionais não substanciais, o conceito de terreno de marinha que já havia sido estabelecido pelo Código de Águas de 1934, atribuindo ao Serviço de Patrimônio da União - atual Secretaria do Patrimônio da União (SPU) - a competência para determinar as linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias (art. 9º). Nos termos do art. 10 do DL 9.760/46, a determinação das linhas deve ser feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável relativos ao ano de 1831, ou, quando não disponíveis, relativos à época que mais se aproxime desse marco temporal.

Em sua redação original, dispunha o art. 11 do DL 9.760/46 que, para a realização do trabalho de determinação das linhas, caberia à SPU convidar os interessados, *certos e incertos, pessoalmente ou por edital*, para que no prazo de 60 (sessenta) dias apresentassem a estudo plantas, documentos ou outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho sujeito à demarcação.

O dispositivo legal em exame teve a sua redação alterada pelo art. 5º da Lei 11.481, de 31/05/2007, estatuinto-se, a partir de então, que *"para a realização da demarcação, a SPU convidará os interessados, por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando"*.

Percebe-se, sem maiores dificuldades, o alcance da modificação legislativa. Antes da Lei 11.481/2007, eventuais interessados "certos" - conhecidos pela Administração Pública - tinham o direito subjetivo de serem pessoalmente notificados acerca do início do procedimento demarcatório dos terrenos de marinha situados no município de seu domicílio; a partir da Lei 11.481/2007, esse direito foi suprimido, sendo todos os potenciais interessados, certos ou indeterminados, notificados por meio de simples chamamento editalício.

A modificação da posição jurídica dos particulares em contato com a Administração Pública redundou na busca pela invalidação da alteração legislativa introduzida pela Lei 11.481/2007, o que se deu, em 2009, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 4.264/PE). Nessa ação de controle concentrado de constitucionalidade, requereu-se a concessão de medida cautelar, com fundamento no art. 10 da Lei 9.868/99, a fim de que o STF, liminarmente, promovesse a suspensão da eficácia do art. 11 do DL 9.760/46, na redação a ele conferida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007.

O julgamento do pleito cautelar, no Plenário do STF, foi concluído somente em 16/03/2011, oportunidade em que prevaleceu, por apertada maioria, posição favorável ao pleito, conforme acórdão assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.481/2007. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OCORRÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I - Ofende as garantias do contraditório e da ampla defesa o convite aos interessados, por meio de edital, para subsidiar a Administração na demarcação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831, uma vez que o cumprimento do devido processo legal pressupõe a intimação pessoal.

II - Medida cautelar deferida, vencido o Relator.

(STF, Pleno, ADI 4.264/PE-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16/03/2011, DJe 28/03/2011)

A decisão plenária do Supremo Tribunal Federal concitou o Poder Executivo a envidar esforços no sentido de aprimorar a legislação federal regulatória do procedimento de demarcação de terrenos de marinha pertencentes à União.

Isso se consumou com a apresentação ao Congresso Nacional, em 22/05/2013, do Projeto de Lei 5.627/2013, transformado, após vencido o *iter* do processo legislativo, na Lei 13.139, de 26/06/2015, cujo art. 1º veio para: i) estabelecer nova redação ao art. 11, "caput", do DL 9.760/46; ii) introduzir nesse dispositivo legal os §§ 1º a 4º; iii) alterar a redação dos arts. 12 e 13; e iv) introduzir os arts. 12-A e 12-B no DL 9.760/46.

Pela pertinência ao objeto da controvérsia em exame, transcrevo todos os dispositivos mencionados:

Art. 11. Antes de dar início aos trabalhos demarcatórios e com o objetivo de contribuir para sua efetivação, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão realizará audiência pública, preferencialmente, na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado.

§ 1º Na audiência pública, além de colher plantas, documentos e outros elementos relativos aos terrenos compreendidos no trecho a ser demarcado, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará à população interessada informações e esclarecimentos sobre o procedimento demarcatório.

§ 2º A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará o convite para a audiência pública, por meio de publicação em jornal de grande circulação nos Municípios abrangidos pelo trecho a ser demarcado e no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data de sua realização.

§ 3º A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão notificará o Município para que apresente os documentos e plantas que possuir relativos ao trecho a ser demarcado, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data da realização da audiência pública a que se refere o caput.

§ 4º Serão realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas em cada Município situado no trecho a ser demarcado cuja população seja superior a 100.000 (cem mil) habitantes, de acordo com o último censo oficial." (NR)

Art. 12. Após a realização dos trabalhos técnicos que se fizerem necessários, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado determinará a posição da linha demarcatória por despacho.

Parágrafo único. (Revogado)

Art. 12-A. A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará notificação pessoal dos interessados certos alcançados pelo traçado da linha demarcatória para, no prazo de 60 (sessenta) dias, oferecerem quaisquer impugnações.

§ 1º Na área urbana, considera-se interessado certo o responsável pelo imóvel alcançado pelo traçado da linha demarcatória até a linha limite de terreno marginal ou de terreno de marinha que esteja cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União ou inscrito no cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou outro cadastro que vier a substituí-lo.

§ 2º Na área rural, considera-se interessado certo o responsável pelo imóvel alcançado pelo traçado da linha demarcatória até a linha limite de terreno marginal que esteja cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União e, subsidiariamente, esteja inscrito no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) ou outro que vier a substituí-lo.

§ 3º O Município e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no prazo de 30 (trinta) dias contado da solicitação da Secretaria do Patrimônio da União, deverão fornecer a relação dos inscritos nos cadastros previstos nos §§ 1º e 2º.

§ 4º A relação dos imóveis constantes dos cadastros referidos nos §§ 1º e 2º deverá ser fornecida pelo Município e pelo Incra no prazo de 30 (trinta) dias contado da solicitação da Secretaria do Patrimônio da União.

§ 5º A atribuição da qualidade de interessado certo independe da existência de título registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 12-B. A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará notificação por edital, por meio de publicação em jornal de grande circulação no local do trecho demarcado e no Diário Oficial da União, dos interessados incertos alcançados pelo traçado da linha demarcatória para, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentarem quaisquer impugnações, que poderão ser dotadas de efeito suspensivo nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 13. Tomando conhecimento das impugnações eventualmente apresentadas, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado reexaminará o assunto e, se confirmar sua decisão, notificará os recorrentes que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias contado da data de sua ciência, poderão interpor recurso, que poderá ser dotado de efeito suspensivo, dirigido ao Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. O efeito suspensivo de que tratam o caput e o art. 12-B aplicar-se-á apenas à demarcação do trecho impugnado, salvo se o fundamento alegado na impugnação ou no recurso for aplicável a trechos contíguos, hipótese em que o efeito suspensivo, se deferido, será estendido a todos eles.

Em razão das substanciais modificações introduzidas pela Lei 13.139/2015 no procedimento de demarcação de terrenos de marinha, em 06/02/2018, por meio de decisão monocrática do Ministro Relator, Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal decidiu julgar prejudicada a ADI 4.264/PE, por "perda superveniente do objeto".

Finalmente, merece menção a edição da Lei 14.474, de 06/12/2022, por meio da qual foi novamente modificada a redação do art. 11 do DL 9.760/46, cuja atual redação, enfim, é a que segue:

Art. 11. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União realizará, no âmbito do processo demarcatório, audiência pública de demarcação das áreas da União, presencial ou eletrônica, nos Municípios abrangidos pelo trecho a ser demarcado.

§ 1º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União notificará o Município sobre a abertura do processo demarcatório e a apresentação de documentos históricos, cartográficos e institucionais, informando a respeito da realização da audiência e da cooperação na execução de procedimentos técnicos, inclusive quanto à publicidade perante a população local.

§ 2º A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União fará o convite para a audiência pública, por meio de publicação em seu sítio eletrônico institucional e no Diário Oficial da União em até 30 (trinta) dias de sua realização, não descartados outros meios de publicidade.

§ 3º Na audiência pública, além de colher documentos históricos, cartográficos e institucionais relativos ao trecho a ser demarcado, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União apresentará à população interessada informações e esclarecimentos sobre o processo demarcatório, recebendo os referidos documentos em até 30 (trinta) dias após a sua realização.

§ 4º (Revogado).

§ 5º As audiências públicas a serem realizadas nos Municípios abrangidos pelo mesmo trecho a ser demarcado poderão ser simultâneas ou agrupadas.

Em resumo, considerada a evolução legislativa da matéria e as implicações jurídicas decorrentes da medida cautelar deferida na ADI 4.264/PE pelo STF, eis o panorama normativo geral da controvérsia:

i) da edição do Decreto-lei 9.760, de 05/09/1946, até o advento da Lei 11.481, de 31/05/2007: regulação do início do procedimento de demarcação de terrenos de marinha da União nos termos do art. 11 do DL 9.760/46 em sua redação original, com previsão de notificação pessoal dos interessados certos, valendo-se a Administração da notificação por edital apenas para cientificação dos incertos;

ii) do advento da Lei 11.481, de 31/05/2007 até 28/03/2011, data da publicação da ata da sessão de julgamento do STF de 16/03/2011 no DJe e no DOU, quando deferida a medida cautelar na ADI 4.264/PE: regulação do início do procedimento demarcatório nos termos do art. 11 do DL 9.760/46 na redação a ele conferida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007, do que decorre o dever da Administração de proceder à notificação por edital de todo e qualquer interessado, seja certo ou incerto;

iii) da publicação da decisão concessiva da cautelar na ADI 4.264/PE (28/03/2011) até o advento da Lei 13.139, de 26/06/2015: ripristinação da redação original do art. 11 do DL 9.760/46, tendo em vista a suspensão da eficácia do art. 5º da Lei 11.481/2007, do que decorre o restabelecimento, no período, do regime jurídico originalmente existente, subsistindo o dever da Administração de proceder à notificação pessoal dos interessados certos, valendo-se da notificação por edital apenas para cientificação dos incertos;

iv) a partir do advento da Lei 13.139/2015 e de acordo com as alterações promovidas pela Lei 14.474/2022: publicidade do início do procedimento

demarcatório assegurada por meio da realização de audiências públicas, presenciais ou eletrônicas, a ocorrerem em todos os municípios abrangidos pelo trecho a ser demarcado, sendo os municípios notificados acerca da abertura do procedimento para apresentação de documentação pertinente e comunicação à população local. Superada a etapa das audiências públicas e findos os trabalhos técnicos necessários, a posição da linha demarcatória será estabelecida por decisão administrativa, do que se dará ciência aos interessados certos por meio de notificação pessoal, para fins de impugnação no prazo de 60 (sessenta) dias.

Sintetizado o aspecto geral da controvérsia, faz-se oportuno avançar neste voto mediante dois relevantes apontamentos.

O **primeiro** deles diz respeito à *data exata* que deve ser considerada como de cessação da eficácia do art. 5º da Lei 11.481/2007, mencionada acima, no item "ii", como sendo **28/03/2011**, mas que encontra na jurisprudência do STJ alguma instabilidade, havendo julgados que se utilizam de outras datas referenciais, tais como **25/03/2011** (v.g. REsp n. 1.814.599/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe de 25/10/2019; AgInt no AREsp n. 1.074.225/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 18/4/2018); ou **27/05/2011** (v.g. AgInt no REsp n. 1.365.916/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 21/9/2020, DJe de 24/9/2020; AgInt no REsp n. 1.642.188/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 8/4/2019, DJe de 11/4/2019; e AgInt no AREsp n. 1.220.760/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe de 18/12/2018).

Sobre o ponto em desate, registre-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde o julgamento de questão de ordem na ADI 711/AM, firmou-se no sentido de estabelecer que o deferimento da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade produz seus efeitos, como regra, *"a partir da data da publicação da ata de julgamento no Diário da Justiça da União"* (STF, Pleno, ADI 711/AM-QO, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/08/1992, DJ 11/06/1993). Desde então, essa mesma orientação tem sido ratificada pelo Plenário da Suprema Corte, tal como se deu na Reclamação 2.576/SC, em que afirmado que *"a decisão, em julgamento de liminar [de ADI], é válida a partir da data da publicação no Diário da Justiça da ata da sessão de julgamento"* (STF, Pleno, Rcl 2.576-4/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 23.06.2004, DJ 20.08.2004); e no referendo à medida cautelar na ADI 4.843/PB, quando realçado, mais uma vez, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal *"firmou-se no sentido de definir como início da eficácia do provimento cautelar concedido em processo de controle normativo abstrato o momento em que formalmente divulgada, no órgão de publicações oficiais (DJU), a ata correspondente à sessão de julgamento em que*

deferida a suspensão cautelar da aplicabilidade e execução dos atos estatais questionados no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade" (STF, Pleno, ADI 4.843-MC-ED-Ref/PB, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11/12/2014, DJe 19/02/2015).

Adotando-se, pois, essa orientação jurisprudencial, é que se estabelece, então, a data de **28/03/2011** como sendo o marco de cessação da produção de efeitos jurídicos do art. 5º da Lei 11.481/2007, pois foi nessa data - uma segunda-feira - que ocorreu a publicação da ata da sessão de julgamento do STF de 16/03/2011 no Diário Eletrônico da Justiça - DJe (n. 57, pág. 46) e no Diário Oficial da União - DOU (n. 59, Seção 1, pág. 2), conferindo plena publicidade ao deferimento da medida cautelar na ADI 4.264/PE.

O **segundo** apontamento a fazer, igualmente pertinente e necessário, está em ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça, quando confrontado com procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha da União inaugurados nos períodos "i" e "iii" *supra* (leia-se: da edição do Decreto-lei 9.760, de 05/09/1946, até o advento da Lei 11.481, de 31/05/2007; e da publicação da decisão concessiva da cautelar na ADI 4.264/PE, em 28/03/2011, até o advento da Lei 13.139, de 26/06/2015), tem se posicionado de maneira estável e uniforme pela existência de direito subjetivo dos interessados à notificação pessoal, quando conhecidos pela Administração Pública, pois que assim estava estabelecido na redação original do art. 11 do DL 9.760/46, revogada pela Lei 11.481/2007 mas ripristinada pela suspensão cautelar desta última promovida pelo STF na ADI 4.264/PE-MC, nos termos do art. 11, § 2º, da Lei 9.868/99.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. ERRO DE FATO. EXISTÊNCIA. NOVO JULGAMENTO. TERRENO DE MARINHA. DEMARCAÇÃO. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PESSOAL. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OCORRÊNCIA. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO. DEVOLUÇÃO À INSTÂNCIA DE ORIGEM. NECESSIDADE.

(...)

4. A jurisprudência do STJ, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, consolidou o entendimento de que, nos procedimentos demarcatórios realizados até a publicação da Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007 (caso dos autos), deve-se respeitar o disposto no art. 11 do Decreto-lei n. 9.760/1946, na sua redação original, sendo necessária a intimação pessoal dos interessados certos e com domicílio conhecido.

5. Hipótese em que o acórdão regional da ação originária concluiu que, para os procedimentos ocorridos antes das alterações operadas em relação ao art. 11 do Decreto-lei n. 9.760/1946, não haveria necessidade de intimação pessoal dos

interessados, independentemente da possibilidade de identificação daqueles, indo de encontro ao entendimento consolidado desta Corte.

6. Na espécie, o termo inicial da prescrição não poderia coincidir com o dia final do (irregular) procedimento de demarcação, como concluiu a Corte Regional na ação originária, pois, nos termos da teoria da actio nata, o lustro prescricional deveria ser contado da data em que os ora autores tiveram ciência da demarcação, o que possivelmente ocorreu quando receberam as notificações para pagamento da taxa de ocupação.

7. A discussão sobre a prescrição, à luz do novo marco inaugural da sua contagem, deve ser desenvolvida na origem, já que não consta dos arestos firmados na ação originária o momento em que os interessados efetivamente tiveram ciência da qualificação do imóvel como terreno de marinha.

8. Parcial procedência do pedido. Agravo interno prejudicado.

(AR n. 6.102/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 9/11/2022, DJe de 9/12/2022.)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. TERRENO DE MARINHA. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. CIÊNCIA INEQUÍVOCA DA DEMARCAÇÃO DO IMÓVEL.

(...)

2. A jurisprudência deste Superior Tribunal tem asseverado que, nos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha promovidos sob a égide da redação original do art. 11 do Decreto Lei nº 9.760/46, os interessados identificados e com domicílio certo devem ser notificados pessoalmente, por força da garantia do contraditório e da ampla defesa, de forma que, inexistindo ciência inequívoca da demarcação do imóvel, não há início do lustro prescricional.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.602.930/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 12/4/2021, DJe de 15/4/2021.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO DE TERRA. REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/1946. INTERESSADO COM DOMICÍLIO CERTO. NECESSIDADE DE CITAÇÃO PESSOAL. 1.

A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que, na vigência da redação original do art. 11 do Decreto-Lei 9.760/1946, havendo elementos para a identificação dos interessados e sendo certo o domicílio, a intimação para participação no procedimento demarcatório de terreno de marinha deverá ser realizada de forma pessoal. A desobediência ao correto procedimento administrativo de demarcação ocasiona a sua nulidade por ofensa aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa.

2. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.784.891/ES, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/3/2019, DJe de 23/4/2019.)

A controvérsia posta neste recurso especial repetitivo, entretanto, não diz respeito aos períodos nos quais o procedimento demarcatório estava regulado pelo art. 11 do DL 9.760/46 em sua redação original (itens "i" e "iii", *supra*). Aqui se trata, exclusivamente, de decidir acerca da validade dos procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha nos quais o chamamento de eventuais interessados, certos ou incertos, tenha ocorrido somente por meio de notificação por edital, tal como autorizado, de 31/05/2007 até 28/03/2011, pela legislação de regência, nos termos do art. 5º da Lei 11.481/2007, que alterou a redação original do art. 11 do DL 9.760/46 (item "ii", *supra*).

Bem estabelecida, portanto, a amplitude da controvérsia, tenho como correta a solução que preconiza a validade dos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha da União no período destacado, ainda quando o ato jurídico de chamamento de interessados tenha sido feito apenas por meio de edital.

A validade do procedimento, no período em exame e da forma como realizado, decorre da incidência na espécie do art. 11, § 1º-A, da Lei 9.868/99, que estabelece, como regra, a eficácia meramente prospectiva ("ex nunc") da medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade. Dessa forma, ainda que o STF tenha deferido a medida cautelar no bojo da ADI 4.264/PE para o fim de suspender a eficácia da nova redação conferida ao art. 11 do DL 9.760/46 pelo art. 5º da Lei 11.481/2007, essa suspensão não afetou os atos jurídicos realizados antes do deferimento da liminar, os quais, portanto, por ela não foram invalidados. Além disso, com a extinção da ADI 4.264/PE por "perda superveniente do objeto" nos idos de 2018, deixou de existir, no mundo jurídico, a medida cautelar antes deferida, não tendo havido, portanto, pronunciamento definitivo pelo STF quanto à constitucionalidade do art. 5º da Lei 11.481/2007. Deve prevalecer, assim, ao menos no período anterior ao da suspensão da eficácia da norma impugnada, a presunção de constitucionalidade inerente a toda e qualquer lei ou ato normativo.

Ao fundamento hermenêutico acima colacionado aliam-se outros de igual importância.

É que o art. 11 do DL 9.760/46, em sua redação original, aludia à expedição de *convite* a eventuais interessados para participação colaborativa no início do procedimento demarcatório, notadamente por meio da apresentação ao corpo técnico da Administração Pública de mapas, documentos, plantas, registros e demais documentos que pudessem, de alguma forma, influenciar no mérito do ato administrativo de definição da linha de preamar do ano de 1831 neste ou naquele trecho de terreno de marinha submetido à demarcação.

Nessa específica etapa do procedimento, portanto, não parece haver antagonismo evidente entre a posição do particular e aquela assumida pela Administração Pública, de modo que não haveria, nesse contexto, qualquer ferimento a garantias processuais pelo convite à participação colaborativa veiculado por simples edital de chamamento geral de potenciais interessados. Nessa etapa inaugural do procedimento, anoto, o chamamento do particular para colaborar com a Administração na tomada de decisão assemelha-se, em muito, ao mecanismo da consulta pública ou da audiência pública, não surpreendendo, portanto, que a partir da Lei 13.139/2015 tenha-se evoluído para determinar a realização dessas audiências em todos os procedimentos demarcatórios.

No período discriminado no item "ii", *supra*, em que produziu efeitos a alteração no art. 11 do DL 9.760/46 introduzida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007, não há razão jurídica para imputar a pecha da invalidade aos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha tão somente porque eventuais interessados, certos ou incertos, tenham sido convidados à participação por meio de notificação editalícia. Não estando o período citado abrangido pelos efeitos da medida cautelar da ADI 4.264/PE e inexistindo, na etapa do procedimento ora em estudo, notório antagonismo entre a posição do particular e a da Administração, soa como exagerado apego ao formalismo impor a custosa e demorada notificação pessoal a todo e qualquer potencial interessado na definição das linhas de preamar, aos quais, ademais, o procedimento reserva, em etapa imediatamente subsequente, oportunidade incontestada de impugnação com observância das garantias processuais do contraditório e da ampla defesa (arts. 13 e 14 do DL 9.760/46).

Por fim, vale dizer que a jurisprudência de ambas as Turmas de Direito Público do STJ está consolidada no sentido de reconhecer a validade dos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha da União no período controvertido, pelas razões acima alinhavadas e em atenção à segurança jurídica, conforme precedentes que transcrevo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO E LAUDÊMIO. TERRENO DE MARINHA. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. INTIMAÇÃO POR EDITAL. POSSIBILIDADE. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA ANÁLISE DOS ELEMENTOS FÁTICOS-PROBATÓRIOS.

1. No RE 363.199/ES, o STF, em regime de repercussão geral, assentou a tese de que, "ao equiparar o regime jurídico-patrimonial das ilhas costeiras em que sediados Municípios àquele incidente sobre a porção continental do território brasileiro, a Emenda Constitucional nº 46/2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do art. 20, VII, da Constituição da República, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos situados em ilhas costeiras sede de Municípios, incólumes as relações jurídicas daí decorrentes".

2. A jurisprudência do STJ reputa válida a convocação editalícia no procedimento administrativo de demarcação promovido entre 1º/6/2007, data da vigência da Lei 11.481/2007, e 25/3/2011, data da publicação do acórdão da decisão proferida na ADI 4.264/PE. Nesse sentido, verifiquem-se os seguintes julgados, ilustrativos do entendimento atual das duas Turmas de Direito Público do STJ: AgInt no AREsp 1.074.225/RJ, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 18/4/2018, e AgInt no AREsp 1.220.760/MA, Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 18/12/2018.

3. Conclui-se, pois, que o entendimento adotado pelo TRF da 1ª Região - de obrigatoriedade de convite pessoal aos interessados no procedimento administrativo - de demarcação, como regra geral, aplicável em qualquer época e situação, diverge da atual jurisprudência desta Corte.

4. Recurso Especial conhecido e provido.

(REsp n. 1.814.599/MA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/9/2019, DJe de 25/10/2019.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. TERRENOS DE MARINHA. INTERESSADOS COM DOMICÍLIO CERTO. INTIMAÇÃO POR EDITAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 83 DO STJ. INCIDÊNCIA.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos da medida cautelar proferida na ADIN n. 4.264 (DJe 25/03/2011), declarou a inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, com a redação dada pelo art. 5º da Lei n. 11.481/2007 (DJe 31/05/2007), cuja decisão tem efeitos apenas ex nunc, consoante o disposto no art. 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999.

2. A jurisprudência desta Corte de Justiça, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, consolidou o entendimento de que nos procedimentos demarcatórios realizados até a publicação da Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007, deve-se respeitar o disposto no art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, na sua redação original, sendo necessária a intimação pessoal dos interessados certos e com domicílio conhecido.

3. Em relação aos procedimentos ocorridos entre o período de vigência da Lei n. 11.481/2007 (1º de junho de 2007) até a publicação da decisão proferida pelo STF na ADIN n. 4.264/PE (DJe 25/03/2011), não há que se falar em ilegalidade da convocação dos interessados apenas por edital e, enfim, quanto aos procedimentos demarcatórios iniciados após 27 de maio 2011, a intimação pessoal dos interessados e com endereço conhecido passou a ser novamente obrigatória.

4. Hipótese em que a parte autora, com endereço certo, não foi notificada pessoalmente para participar da nova demarcação da linha preamar média do imóvel descrito na inicial, concluída no ano de 2001, circunstância que enseja a nulidade do procedimento realizado pela Secretaria de Patrimônio da União, bem como da cobrança da taxa de ocupação e/ou laudêmio.

5. Agravo interno desprovido, com aplicação de multa de 1% sobre o valor da causa.

(AgInt no AREsp n. 1.074.225/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/3/2018, DJe de 18/4/2018.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO E LAUDÊMIO. TERRENO DE MARINHA. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. INTERESSADOS COM DOMICÍLIO CERTO. INTIMAÇÃO POR EDITAL. POSSIBILIDADE. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA ANÁLISE DOS ELEMENTOS FÁTICOS PROBATÓRIOS.

I - O presente feito decorre de ação que objetiva, em síntese, a inexigibilidade dos débitos referentes às taxas de ocupação e de laudêmio, incidentes sobre o imóvel localizado na denominada "Gleba do Anil", Comarca de São Luís, Estado do Maranhão. Na sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a sentença foi mantida.

II - No presente recurso especial não está em discussão a titularidade da União sobre terreno de marinha situado em ilha costeira sede de município, mas, tão somente, a exigibilidade do pagamento de foro, laudêmio e taxa de ocupação sobre o imóvel nele edificado, em virtude da inobservância, pela Administração Pública, dos princípios do contraditório e da ampla defesa por ocasião da demarcação da LPM/1931, em vista da ausência de notificação pessoal dos interessados certos e identificados.

III - A respeito da alegada violação do art.11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946 e do art. 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999, o Tribunal a quo, na fundamentação do decisor, assim firmou entendimento (fl. 294): "[...] A Fazenda Nacional sustenta, ainda, que existiriam áreas localizadas em São Luís que teriam sido incorporadas ao patrimônio da União, por força de algum outro título aquisitivo, o que afastaria qualquer discussão sobre a aplicação da EC 46/2005. No entanto, uma demarcação, sem a notificação pessoal dos interessados, caracteriza afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa (AG 0074617-77.2011.4.01.0000 / MA, Rel. Desembargador Federal Luciano Tolentino Amaral, Sétima Turma, e-DJF1 p.394 de 09/03/2012). Como muito bem observado pelo eminente Desembargador Reynaldo Fonseca, Relator na AC 0009789-93.2012.4.01.3700/MA (Sétima Turma, e-DJF1 p.1590, de 06/12/2013), o magistrado sentenciante, naqueles autos, pontuou, com acerto, que a União, no procedimento de determinação da posição da linha de preamar média de 1831, na Ilha de São Luís, convidou os respectivos interessados para oferecer esclarecimentos nos trabalhos demarcatórios exclusivamente por editais, ferindo, claramente, o princípio do contraditório, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, estando tal procedimento eivado de nulidade. Os seguintes julgados resumem tal entendimento solidificado: [...]"

IV - A respeito da questão, a Primeira Turma desta Corte, ao definir a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da redação dada ao art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/46, pelo art. 5º da Lei n. 11.481/07, assim deliberou: "Não assiste razão o Agravante, porquanto, no caso, verifico que o

acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual, nos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha promovidos sob a égide da redação original do art. 11 do Decreto Lei nº 9.760/46, os interessados identificados e com domicílio certo devem ser notificados pessoalmente, por força da garantia do contraditório e da ampla defesa. No entanto, preservam-se as notificações por edital de interessados determinados realizadas entre o início da vigência da Lei n. 11.484/07 - 31/05/2007 - e a data de provimento da cautelar na ADI 4264/PE (30.05.2011), ante o efeito ex nunc da cautela proferida em processo objetivo de controle de constitucionalidade (art. 11, § 1º, da Lei n. 9.868/99). [...] Assim, pode-se, em síntese, identificar três situações distintas para os procedimentos demarcatórios de terrenos de marinha, a saber: (i) naqueles realizados até 31.05.2007, deverá respeitar o disposto na redação original do art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/46, com a necessária intimação pessoal dos interessados certos e com domicílio conhecido, conforme robusta jurisprudência desta Corte; (ii) quanto aos procedimentos ocorridos no interregno entre 01.06.2007 e 27.05.2011 (respectivamente, datas de vigência da Lei n. 11.481/07 e da concessão de liminar pelo STF na ADI n. 4.264/PE, com efeitos apenas ex nunc), deverá observar a nova redação do art. 11 do Decreto Lei n. 9.760/46, com a redação dada art. 5º da Lei n. 11.481/07, que autoriza a convocação de todo e qualquer interessado por edital, conforme precedente da Segunda Turma já mencionado (AgRg no REsp 1.504.110/RJ); (iii) por fim, para os procedimentos demarcatórios iniciados após 27.05.2011, data da medida cautelar concedida pelo STF na ADI 4.264/PE, não mais terá validade a intimação editalícia de interessado certo e com endereço conhecido (AgInt no REsp n. 1.710.740/SE, Ministra Regina Helena Costa). Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.389.811/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/3/2018, DJe 5/4/2018 e AgInt no AREsp n. 1.074.225/RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/3/2018, DJe 18/4/2018".

V - Consoante e verifica dos excertos colacionados do AgInt no REsp n. 1.710.740/SE, o entendimento adotado pelo TRF da 1ª Região, da obrigatoriedade de convite pessoal aos interessados no procedimento administrativo de demarcação de LPM/1831, como regra geral, aplicável em qualquer época e situação, diverge da atual jurisprudência desta Corte que reputa válida a convocação editalícia realizada no período de 01.06.2007 e 27.05.2011.

VI - Ademais, verifica-se que a decisão agravada não ultrapassou os limites da lide, já que o pedido formulado pela União, diz respeito a ausência de manifestação pelo acórdão recorrido da data do processo demarcatório realizado neste feito e a lei vigente a sua época, nem mesmo quando provocado por esta Corte. Assim, não se configura, portanto, julgamento extra petita.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.220.760/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/12/2018, DJe de 18/12/2018.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TERRENO DE MARINHA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL DOS INTERESSADOS IDENTIFICADOS. ART. 11 DO DECRETO-LEI N. 9.760/1946.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual nos procedimentos demarcatórios de terreno de marinha promovidos sob a égide da redação original do art. 11 do Decreto Lei n. 9.760/1946, os interessados identificados e com domicílio certo devem ser notificados pessoalmente, por força

das garantias do contraditório e da ampla defesa, preservando-se, no entanto, as notificações editalícias de interessados determinados realizadas entre o início da vigência da Lei 11.484/2007 - 31/5/2007 - e a data de provimento da cautelar na ADI 4.264/PE (30/5/2011), ante o efeito ex nunc da cautela proferida em processo objetivo de controle de constitucionalidade (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/1999).

2. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 309.590/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/2/2018, DJe de 5/3/2018.)

No mesmo sentido, dentre outros: AgInt no REsp n. 1.908.041/PE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 19/5/2021; AgInt no REsp n. 1.389.811/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/3/2018, DJe de 5/4/2018; AgInt no REsp n. 1.388.335/SC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/6/2017, DJe de 5/9/2017; AgRg no REsp n. 1.504.110/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 22/9/2015, DJe de 14/10/2015; REsp n. 1.345.646/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 2/12/2014, DJe de 17/12/2014.

- Fixação da tese jurídica:

Ante tais fundamentos, propõe-se a seguinte tese jurídica de eficácia vinculante, sintetizadora da *ratio decidendi* deste julgado paradigmático:

"Nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, é válido o ato jurídico de chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração formalizado exclusivamente por meio de edital, desde que o ato tenha sido praticado no período de 31/05/2007 até 28/03/2011, em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007."

- Solução do caso concreto:

Passo à etapa derradeira do voto, de aplicação do entendimento repetitivo ora proposto ao caso concreto que representa amostra recursal adequada da controvérsia.

Primeiramente, tenho que não cabe conhecer do pedido subsidiário formulado pela União no recurso especial, de provimento do recurso por eventual infringência ao art. 1022, II, do CPC, haja vista que tal pretensão, tal como formulada

pelo recorrente, implicaria reconhecer violação de lei federal, a demandar, portanto, interposição do recurso especial com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal.

No caso concreto, todavia, o recurso especial foi interposto com fundamento exclusivo em dissídio jurisprudencial (CF/88, art. 105, III, "c"), sendo o art. 11 do DL 9.760/46 o dispositivo legal sobre o qual existente a divergência interpretativa apontada no recurso.

Apreciando, enfim, o pedido principal deduzido no recurso, verifica-se que o acórdão recorrido conferiu solução à controvérsia em contrariedade ao entendimento prevalente no âmbito deste Tribunal Superior, tal como sumariado na tese jurídica acima desenhada.

Com efeito, trata-se de procedimento demarcatório de terreno acrescido de marinha situado no município de São Luís/MA, com Linha Preamar Média (LPM) aprovada em 22/03/2010, conforme noticiado no recurso especial da União. A LPM foi traçada em processo administrativo inaugurado em 2008 (04952.000559/2008-05), período em que vigia o art. 11 do DL 9.760/46 sob a redação do art. 5º da Lei 11.481/2007.

Conforme tese ora fixada, é válido o chamamento de interessados por meio de notificação editalícia, sejam eles certos ou incertos, no período em exame. O tribunal de origem, entretanto, conferiu solução destoante à causa, refutando a validade do procedimento por vício formal decorrente da cientificação feita apenas por editais (fls. 221/226). Impõe-se, assim, a reforma do julgamento.

Ante o exposto, conheço em parte do recurso, e, na extensão do conhecimento, DOU PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2022/0225073-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.015.301 / MA

Números Origem: 00803669120154013700 803669120154013700

PAUTA: 13/09/2023

JULGADO: 13/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ISMAEL DA SILVA PEREIRA
RECORRIDO : WILMA DA SILVEIRA PINTO PEREIRA
ADVOGADO : BENEDITO FERREIRA JÚNIOR - MA010185

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida Ativa não-tributária - Taxa de Ocupação / Laudêmio / Foro

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. ERICK MAGALHÃES SANTOS, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1199: "Nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, é válido o ato jurídico de chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração formalizado exclusivamente por meio de edital, desde que o ato tenha sido praticado no período de 31/05/2007 até 28/03/2011, em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.