



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.145.801 - SC (2009/0119064-5)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : LUIZ GONZAGA DE BEM
ADVOGADO : LOURENÇO MACIEL DE BEM E OUTRO(S)

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO – TERRENO DE MARINHA – TAXA DE OCUPAÇÃO – REGIME DE DIREITO ADMINISTRATIVO – OBRIGAÇÃO PESSOAL – TRANSFERÊNCIA DE OCUPAÇÃO – VIOLAÇÃO DO ART. 24 DO DECRETO-LEI N. 3.438/41 – NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO PRÉVIA.

1. Os terrenos de marinha são bens dominicais da União, os quais, no passado, desde o tempo da realeza, destinavam-se à defesa do território nacional ao permitir a livre movimentação de tropas militares pela costa marítima.

2. Permite-se a ocupação dos terrenos de marinha por particulares, mediante o pagamento de taxa de ocupação.

3. A taxa de ocupação é o preço pago à Fazenda Pública pela utilização de bem que lhe pertence. Não possui natureza tributária (Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º). Situa-se, eminentemente, no Direito Público.

4. Apesar de intimamente ligada à realidade da coisa, a taxa de ocupação decorre de uma obrigação pessoal oriunda de relação jurídica entre o ocupante e a Administração Pública.

5. Merece reforma a decisão do Tribunal *a quo*, ao entender que a redação do art. 128, § único do Decreto-Lei n. 9.760/46 (em vigor à época), tornou o adquirente o único responsável pelo pagamento da taxa, independente do respectivo registro.

6. A exegese dada pelo Tribunal de origem, a par de integrar a lei, não se coaduna com a natureza do instituto da ocupação, haja vista que **é obrigação pessoal, que não se transfere jungida a coisa; e, é de caráter público**, devendo ser interpretada de forma a não limitar a soberania da União na gestão das coisas que lhe pertencem, em nome do próprio interesse público subjacente.

7. Dispõe o art. 24 do Decreto-Lei n. 3.438/41, *verbis*: "*Os pedidos de licença para transferência de aforamento ou ocupação, dirigidos ao chefe do Serviço Regional do Domínio da*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União deverão mencionar expressamente o nome do adquirente e o preço ajustado da transação."

8. Restaura-se o entendimento do juízo primevo, ao sentenciar que era obrigação do autor comunicar à Secretaria de Patrimônio da União - SPU a transferência da ocupação do imóvel a terceiro, de forma a possibilitar ao ente público fazer as devidas anotações.

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(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 05 de agosto de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.145.801 - SC (2009/0119064-5)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : LUIZ GONZAGA DE BEM
ADVOGADO : LOURENÇO MACIEL DE BEM E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pela FAZENDA NACIONAL, com fundamento no art. 105, III, "a" da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que deu provimento ao recurso de apelação do recorrido.

A ementa do julgado guarda os seguintes termos (fl. 125e):

"ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXAS DE OCUPAÇÃO PAGAS PELO PERÍODO POSTERIOR À TRANSFERÊNCIA DA POSSE À ALIENAÇÃO DAS BENFEITORIAS. RESSARCIMENTO.

Em se tratando de negócio jurídico realizado antes da Lei nº 9.636/98, o adquirente fica responsável pelo pagamento da taxa de ocupação de terreno de marinha, independentemente de comunicação à Secretaria de Patrimônio da União - SPU, pois, conforme interpretação do art. 128, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 9.760/46, a situação de fato impera sobre a falta de inscrição no órgão competente.

Hipótese em que é cabível o ressarcimento do alienante correspondente às taxas de ocupação de terreno de marinha pagas posteriormente à transferência do direito de posse.

Correção monetária fixada na esteira dos precedentes da Turma.

Juros de mora fixados em 1% ao mês, pois efetivada a citação na vigência da Lei nº 10.406/02.

Inversão da sucumbência, que é fixada na esteira dos precedentes da Turma.

Prequestionamento quanto à legislação invocada estabelecido pelas razões de decidir.

Apelação provida."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Negado provimento aos embargos infringentes (fl. 153e).

Rejeitados os embargos de declaração opostos (fl. 172e).

Aduz a recorrente que o acórdão violou o disposto no art. 128 do Decreto-lei n. 9.760/46, porquanto *"parte de uma premissa equivocada, qual seja a de que o art. 128 do Decreto-lei nº 9.706/46 seria aplicável à espécie. Ocorre que o problema dos autos não envolve a falta de inscrição no registro da SPU, mas, em verdade, compreende a necessidade de alteração de registro já existente."* (fl. 179e).

Ainda, que o *"art. 24 do Decreto-Lei nº 3.438, de 17.07.41 – que esclarece e amplia o Decreto-Lei nº 2.490, de 16.08.40 – estabelece que os pedidos de licença para transferência de aforamento ou ocupação dirigidos ao chefe do Serviço Regional do Domínio da União deverão mencionar expressamente o nome do adquirente e o preço ajustado da transação. O parágrafo 2º do referido dispositivo, por sua vez, estabelece que as transferências de aforamento das faixas de marinha não se processarão sem que o interessado solicite prévia licença ao Serviço Regional, juntando ao pedido provas de aforamento e de quitação dos foros."* (fl. 180e).

Apresentadas as contrarrazões às fls. 186-196e, alega o recorrido que *"o vendedor de terra pertencente à União não estava obrigado a qualquer comunicação ao SPU, mas sim, o adquirente do imóvel, segundo o disposto no Dec. Lei nº 2398/87"*.

Juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 194/195e).

Parecer ministerial pelo provimento do recurso (fl. 173e)

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.145.801 - SC (2009/0119064-5)

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO – TERRENO DE MARINHA – TAXA DE OCUPAÇÃO – REGIME DE DIREITO ADMINISTRATIVO – OBRIGAÇÃO PESSOAL – TRANSFERÊNCIA DE OCUPAÇÃO – VIOLAÇÃO DO ART. 24 DO DECRETO-LEI N. 3.438/41 – NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO PRÉVIA.

1. Os terrenos de marinha são bens dominicais da União, os quais, no passado, desde o tempo da realeza, destinavam-se à defesa do território nacional ao permitir a livre movimentação de tropas militares pela costa marítima.

2. Permite-se a ocupação dos terrenos de marinha por particulares, mediante o pagamento de taxa de ocupação.

3. A taxa de ocupação é o preço pago à Fazenda Pública pela utilização de bem que lhe pertence. Não possui natureza tributária (Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º). Situa-se, eminentemente, no Direito Público.

4. Apesar de intimamente ligada à realidade da coisa, a taxa de ocupação decorre de uma obrigação pessoal oriunda de relação jurídica entre o ocupante e a Administração Pública.

5. Merece reforma a decisão do Tribunal *a quo*, ao entender que a redação do art. 128, § único do Decreto-Lei n. 9.760/46 (em vigor à época), tornou o adquirente o único responsável pelo pagamento da taxa, independente do respectivo registro.

6. A exegese dada pelo Tribunal de origem, a par de integrar a lei, não se coaduna com a natureza do instituto da ocupação, haja vista que **é obrigação pessoal, que não se transfere jungida a coisa; e, é de caráter público**, devendo ser interpretada de forma a não limitar a soberania da União na gestão das coisas que lhe pertencem, em nome do próprio interesse público subjacente.

7. Dispõe o art. 24 do Decreto-Lei n. 3.438/41, *verbis*: "*Os pedidos de licença para transferência de aforamento ou ocupação, dirigidos ao chefe do Serviço Regional do Domínio da União deverão mencionar expressamente o nome do adquirente e o preço ajustado da transação.*"

8. Restaura-se o entendimento do juízo primevo, ao sentenciar que era obrigação do autor comunicar à Secretaria de Patrimônio da União - SPU a transferência da ocupação do imóvel a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

terceiro, de forma a possibilitar ao ente público fazer as devidas anotações.

Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Os terrenos de marinha são bens dominicais da União, os quais, no passado, desde o tempo da realeza, destinavam-se à defesa do território nacional ao permitir a livre movimentação de tropas militares pela costa marítima.

Ao contrário das praias, de uso comum, permite-se a ocupação dos terrenos de marinha por particulares, mediante o pagamento de taxa de ocupação.

"A ocupação constitui estado de mera tolerância por parte da União, que consente na utilização, por terceiros, dos seus terrenos de marinha. Diferentemente do aforamento ou enfiteuse – em que há divisão entre o domínio útil (do foreiro) e o domínio direto (da União), conferindo série de prerrogativas ao foreiro ou enfiteuta –, na ocupação o domínio pleno do imóvel permanece nas mãos da União, ou seja, não há divisão do domínio, o bem pertence integralmente a ela, sem que assistam maiores direitos aos ocupantes. Trata-se a rigor, de ato administrativo unilateral e precário".

(In: Terrenos de Marinha: aspectos destacados. Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF - IDAF, ano IV, nº 44, Março 2004/2005, p. 54. NIEBUHR, Joel de Menezes.)

A taxa de ocupação é o preço pago à Fazenda Pública pela utilização de bem que lhe pertence. Não possui natureza tributária (Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º). Situa-se, eminentemente, no Direito Público.

"A remuneração auferida pela Administração Pública em virtude da fruição diferenciada de bens públicos não apresenta natureza tributária. Não existe, no direito brasileiro, taxa de uso de bem público. O art. 145 da CF/88 somente previu as taxas pelo uso efetivo ou potencial de serviços de públicos e as taxas relacionadas ao poder de polícia."

(In: Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1.084/1.085. JUSTEN FILHO, Marçal.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não é outro o entendimento desta Corte:

"Os terrenos de marinha são bens públicos que se destinam historicamente à defesa territorial e atualmente à proteção do meio ambiente costeiro. Permite-se a ocupação por particulares, mediante o pagamento de taxa de ocupação e de laudêmio quando da transferência, de modo que o valor cobrado a esse título caracteriza-se como receita patrimonial devida pela utilização especial de um bem público."

(REsp 1.127.908/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 16.3.2010, DJe 24.3.2010; REsp 1.044.105/PE, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 25.8.2009, DJe 14.9.2009.)

No caso dos autos, a controvérsia gira em torno da presunção de legitimidade que possuiria a Administração Pública para cobrar taxa de ocupação de pessoa constante em seus registros, independente de a pessoa registrada ter deixado de ocupar o imóvel – em razão de negócio jurídico com terceiro adquirente que não comunicou o órgão local da Secretaria de Patrimônio da União - SPU.

É imprescindível fazer a delineação, para o deslinde dessa *quaestio juris*, da natureza jurídica da taxa de ocupação; uma vez que intimamente ligada a realidade da coisa, decorre de uma obrigação pessoal oriunda da relação jurídica entre o ocupante e a Administração Pública.

A obrigação de pagar a taxa nasce com a inscrição do terreno de marinha na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por seu registro, conforme disposto no art. 7º da Lei n. 9.636/98:

"Art. 7 º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação."

A inscrição do terreno pela Administração Pública é o momento em que se define quem efetivamente aproveita o imóvel, e que se tornará obrigado ao pagamento da taxa de ocupação.

A partir desse ato, não são oponíveis contra a Administração Pública o não aproveitamento, nem negócio jurídico, nem sequer a desocupação, senão pelo estreito caminho que leva à administração a ciência da situação real do bem cujo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

poder-dever de administrar lhe compete.

A extinção da obrigação pessoal, dessa maneira, não pode advir do simples abandono da coisa, tampouco de negócio jurídico com terceiro, uma vez que não é obrigação *propter rem* - ou seja, não acompanha a coisa.

Escreito o *parquet*, para o qual a comunicação do negócio jurídico a SPU "*não se constitui ato de mera formalidade, senão constitui medida de suma importância e que gera efeitos jurídicos relevantes.*" (Fl. 176e). "*A União é a proprietária do terreno de marinha (art. 1º, 'a', do Decreto-Lei nº 9.760/46) e, nessa qualidade, deverá estar sempre a par e consentir com a utilização de bem que lhe pertence.*" (fl. 178e).

Dispõe, nesse sentido, o Decreto-Lei n. 3.438/41, grifo:

"Art. 24 Os pedidos de licença para transferência de aforamento ou ocupação, dirigidos ao chefe do Serviço Regional do Domínio da União deverão mencionar expressamente o nome do adquirente e o preço ajustado da transação.

§ 2º As transferências de aforamento das faixas de marinhas não se processarão, sem que o interessado solicite prévia licença ao Serviço Regional, juntando ao pedido provas de aforamento e de quitação dos foros."

Nessa senda, merece reforma a decisão do Tribunal *a quo*, ao entender que a redação do art. 128, § único do Decreto-Lei n. 9.760/46 (em vigor à época), tornou o adquirente o único responsável pelo pagamento da taxa, independente do respectivo registro.

"O procedimento a ser adotado caso o direito de ocupação fosse transferido não estava predefinido na legislação de regência. De conseguinte, se houve alienação das benfeitorias, houve também transferência da obrigação de pagar a taxa correspondente à ocupação, não se exigindo a comunicação á Secretaria de Patrimônio da União." (fl. 148e).

"... o adquirente passou a ser o responsável pelo pagamento da taxa de ocupação independentemente do respectivo registro. Tal conclusão ressaí logicamente da letra do parágrafo único do art. 128 ..." (fl. 149e).

Na redação anterior a dada pela Lei n. 9.636, de 1998, o art. 128 do Decreto-lei n. 9.760/46, dispunha:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Art. 128 - Para cobrança da taxa, o S.P.U. fará a inscrição dos ocupantes, ex-officio, ou à vista de declaração destes, notificando-os.

Parágrafo único. A falta de inscrição não isenta o ocupante da obrigação do pagamento da taxa, devida desde o início da ocupação."

Com paralelo na novel redação:

"Art. 128 - Para cobrança da taxa, a SPU fará a inscrição dos ocupantes, ex officio, ou à vista da declaração destes, notificando-os para requererem, dentro do prazo de cento e oitenta dias, o seu cadastramento.

§ 1º A falta de inscrição não isenta o ocupante da obrigação do pagamento da taxa, devida desde o início da ocupação."

Isso porque a exegese dada pelo Tribunal de origem, a par de integrar a lei, não se coaduna com a natureza do instituto da ocupação, haja vista que *é obrigação pessoal, que não se transfere jungida a coisa; e, é de caráter público*, devendo ser interpretada de forma a não limitar a soberania da União na gestão das coisas que lhe pertencem, em nome do próprio interesse público subjacente.

A priori, fixada a natureza do regime jurídico da taxa de ocupação, no processo integrativo, o intérprete deve buscar, prioritariamente, no próprio Sistema de Direito Público as normas aplicáveis por analogia. (REsp 1.044.320/PE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 24.6.2009, DJe 17.8.2009; AgRg no REsp 1.035.822/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 4.2.2010, DJe 18.2.2010.)

Em segundo, havida a inscrição pela autoridade competente, perde a pertinência ao caso o art. 128 do Decreto-lei n. 9.760, que trata da "falta de inscrição".

Não pode prevalecer o argumento de que o adquirente tornou-se responsável pela comunicação à SPU, conforme estaria disposto no art. 25, § 1º, do Decreto-lei n. 3.438/41 e o art 3º, § 4º, Decreto-lei n. 2.398/87, *verbis*:

Decreto-lei n. 3.438/41, art. 25:

"Efetuada a transação, o adquirente, exibindo os documentos comprobatórios, deverá requerer, no prazo de 60 dias, que para o seu nome se transfiram as obrigações de foreiro ou ocupante.

§ 1º O requerente ficará sujeito à multa de 1% sobre a importância paga a título de laudêmio, por mês ou fração, se for excedido o prazo fixado."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Decreto-lei n. 2.398/87, art. 3º:

"Dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil de terreno da União ou de direitos sobre benfeitorias neles construídas, bem assim a cessão de direito a eles relativos.

§ 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. (Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998.)"

As disposições normativas que impõem sanções ao terceiro adquirente que não comunica o negócio jurídico ao órgão responsável pelos terrenos de marinha não podem imiscuir-se na relação obrigacional entre o ocupante e a Administração Pública.

Ademais, vigente o comando inserto no art. 24 do Decreto-Lei n. 3.438/41, supracitado, inexistem lacunas, nesse ponto, quanto ao procedimento para se desobrigar, no caso concreto, do valor devido pelo uso do bem dominical da União.

Nesse sentido, há de se restaurar o entendimento do juízo primevo, ao sentenciar que era obrigação do autor comunicar à Secretaria de Patrimônio da União - SPU a transferência da ocupação do imóvel a terceiro, de forma a possibilitar ao ente público fazer as devidas anotações.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0119064-5

REsp 1.145.801 / SC

Número Origem: 200672000021942

PAUTA: 05/08/2010

JULGADO: 05/08/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL
RECORRIDO : LUIZ GONZAGA DE BEM
ADVOGADO : LOURENÇO MACIEL DE BEM E OUTRO(S)

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

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(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 05 de agosto de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária