



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1963057 - MA (2021/0279862-7)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVADO : **LETICIA ALANA BARROS SOUZA**
ADVOGADO : **ANA KAROLINA MOREIRA CRUZ COSTA - MA012569**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO COMBATIDO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE. INVIABILIDADE.

1. É entendimento assente nesta Corte Superior que, examinada a matéria em debate sob o enfoque eminentemente constitucional, mostra-se inviável a análise da questão em sede de recurso especial, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedentes.
2. Hipótese em que o Tribunal de origem entendeu que os decretos de lei federal, apontados como violados, não foram recepcionados pelas Constituições Federais de 1937 e 1946, sendo posteriormente revogados pelo Decreto Presidencial S/N de 15/02/1991.
3. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 10/05/2022 a 16/05/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 16 de maio de 2022.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1963057 - MA (2021/0279862-7)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVADO : **LETICIA ALANA BARROS SOUZA**
ADVOGADO : **ANA KAROLINA MOREIRA CRUZ COSTA - MA012569**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO COMBATIDO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE. INVIABILIDADE.

1. É entendimento assente nesta Corte Superior que, examinada a matéria em debate sob o enfoque eminentemente constitucional, mostra-se inviável a análise da questão em sede de recurso especial, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedentes.
2. Hipótese em que o Tribunal de origem entendeu que os decretos de lei federal, apontados como violados, não foram recepcionados pelas Constituições Federais de 1937 e 1946, sendo posteriormente revogados pelo Decreto Presidencial S/N de 15/02/1991.
3. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno manejado pela UNIÃO contra decisão proferida pelo Presidente desta Corte Superior, constante às e-STJ fls. 232/236, que conheceu do agravo para não conhecer, em face da aplicação da Súmula 284 do STF, quanto à apontada violação do art. 1.022 do CPC/2015, bem como da tese recursal defendida ser de cunho eminentemente constitucional.

Nas suas razões (e-STJ fls. 240/245), a parte agravante sustenta, inicialmente, que deixa de recorrer quanto à alegada contrariedade ao art. 1.022 do CPC/2015, utilizando-se da faculdade prevista no art. 1.002 do CPC/2015.

Quanto ao mais, aduz que a controvérsia discutida na demanda, acerca das características dos terrenos de marinha, é de ordem exclusivamente infraconstitucional, notadamente no que diz respeito ao disposto no Decreto- lei nº

Afirma que o Plenário do STF, em julgamento submetido à sistemática da repercussão geral (RE n. 1183025/MA, Tema 1045), decidiu que "a avaliação dos elementos hábeis a corroborar a prévia existência de justo título de propriedade por parte da União das terras localizadas na gleba Rio Anil, situada na Ilha Upaon-Açu (Ilha de São Luís Maranhão), demandaria análise de matéria infraconstitucional", não sendo passível de apreciação pela Suprema Corte.

Decorrido o prazo sem impugnação.

O Ministério Público Federal, às e-STJ fls. 255/257, manifestou-se pelo não conhecimento ou desprovimento do agravo interno.

É o relatório.

VOTO

A irresignação não merece acolhimento.

Conforme registrado na decisão agravada, o Tribunal de origem dirimiu a controvérsia, relativa à possibilidade de cobrança das taxas de ocupação e laudêmios sobre imóvel localizado na gleba Rio Anil, na ilha costeira de São Luís/MA, utilizando-se de fundamentos constitucionais suficientes e autônomos para a preservação do acórdão recorrido.

Por oportuno, transcrevo os seguintes trechos do aresto hostilizado (e-STJ fls. 129/144): [Grifos acrescentados]

Discute-se nos autos a possibilidade de cobrança, pela União, de foro, de taxa de ocupação e de laudêmio na denominada gleba Rio Anil — local onde situado o imóvel, conforme provam documentos juntados pela União às fls. 58-66 — encravada na ilha costeira de Upaon-Açu, onde estão localizados os Municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, no Estado do Maranhão.

A Emenda Constitucional 46/2005 alterou o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal de 1988, que passou a vigorar com a seguinte redação:

(...)

Esta a redação anterior:

(...)

Já o art. 26, II, da CF, preceitua:

(...)

Vê-se, pois, que, desde a promulgação da Emenda Constitucional 46, em 5/5/2005, não há dúvida de que todas as ilhas costeiras que contêm sede de município deixaram de pertencer à União. Remanesceram em seu domínio apenas as áreas afetadas ao serviço público federal, as unidades ambientais federais e, é claro, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Diante da alteração constitucional que estabeleceu critério político-territorial definidor do domínio das ilhas costeiras, advieram as demandas, especialmente dos particulares, insatisfeitos com a cobrança, pela União, de taxa de ocupação e de laudêmio.

A jurisprudência deste Tribunal orienta-se pela impossibilidade dessas cobranças pela União, ante sua ilegitimidade decorrente da perda do domínio das terras.

(...)

Desde a edição da EC 46/2005, portanto, a União não mais possui interesse nem legitimidade para a cobrança de foros, de taxas de ocupação ou de laudêmos referentes às propriedades sediadas nas ilhas costeiras que sejam sede de município, como é a hipótese dos autos.

GLEBA RIO ANIL:

Não tem fundamento a alegação da União, de que sobre os terrenos inseridos na gleba Rio Anil são exigíveis as exações em causa, porque essas terras já lhe pertenciam antes da promulgação da EC 46/2005, e continuam a lhe pertencer em razão do disposto no art. 20, I, da CF — art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem (...).

A União baseia o alegado na edição de decreto presidencial que cedeu ao Estado do Maranhão, em regime de aforamento, as referidas terras. Tal fato, contudo, não se mostra suficiente para a comprovação da propriedade, porquanto não caracteriza justo título, uma vez que não remonta à gênese da cadeia dominial do imóvel, como adiante se verá.

O Decreto-Lei 178, de 16/2/1967, dispõe no art. 1º De acordo com a regra vigente à época, o Presidente da República detinha, de fato, poderes para editar decreto de cessão da gleba em causa.

O Decreto Presidencial 66.227, de 18/2/1970, autorizou a cessão, sob regime de aforamento, ao Estado do Maranhão, da gleba Rio Anil. No art. 2º estabeleceu que os terrenos referidos no artigo anterior se destinam à execução do plano de desenvolvimento urbanístico da área metropolitana (...) Posteriormente, em 5/10/1972, foi editado o Decreto Presidencial 71.206, por meio do qual a União autorizou o Estado do Maranhão a transferir o domínio útil da área denominada Rio Anil para a Sociedade de Melhoramentos e Urbanização da Capital – SURCAP, a fim de que implementasse o aludido plano de desenvolvimento urbano.

Tais instrumentos normativos, no entanto, não asseguram à União a propriedade da gleba Rio Anil, porquanto não têm amparo no ordenamento jurídico que os antecedeu.

A Constituição de 1937 assegurou à União apenas o domínio das ilhas fluviais e lacustres nas zonas fronteiriças, nestes termos:

(...)

O Decreto-Lei 9.760, editado em 5/9/1946, procurou definir os bens imóveis da União. No art. 1º preceituou:

(...)

Releva observar que, conquanto o Decreto-Lei 9.760/1946 tenha definido a propriedade da União sobre as ilhas situadas nos mares territoriais, ressaltou, expressamente, que o domínio somente ocorreria se, por qualquer título legítimo, não pertencessem tais ilhas aos estados, municípios e particulares. E não poderia ser diferente, porquanto a norma infraconstitucional não poderia usurpar bens, quer de outros entes públicos quer de particulares, já que não tinha caráter expropriatório.

A Constituição de 1946, promulgada em 18/9/1946, tratou dos bens da União no art. 34:

(...)

A toda evidência, o citado Decreto-Lei 9.760, editado apenas 13 dias antes da promulgação da CF/1946, não foi por esta recepcionado no tocante à propriedade das ilhas marítimas, pela não inclusão dessas ilhas no texto constitucional entre as propriedade da União.

A Constituição Federal de 1967, e Emenda de 1969, trataram dos bens da União, no art. 4º, que dispunha:

(...)

O texto constitucional de 1967 inclui entre os bens da União as ilhas oceânicas, fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países. E nem se cogite dar interpretação extensiva ao conceito de ilhas oceânicas, para incluir também as ilhas costeiras, como outrora se pretendeu, porquanto o Supremo Tribunal Federal há muito estabeleceu os limites da propriedade da União prevista no citado inciso II do art. 4º da CF/1967.

Ao julgar o Recurso Extraordinário 101.037/SP, o Pleno do STF, em acórdão da lavra do ministro Francisco Rezek, publicado no DJ de 19/4/1985, definiu objetivamente, e de forma restritiva, o conceito de ilhas oceânicas, nos seguintes termos:

(...)

O acórdão é de clareza solar e serve à atualidade da alteração constitucional promovida pela EC 46/2005, ao afirmar que: O constituinte de 1967 por certo não pretendeu inscrever, abruptamente, no domínio da União, **bens situados em centros urbanos, nas ilhas litorâneas, e integrantes do patrimônio de estados, municípios e particulares** (sem grifo no original).

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ilhas costeiras passaram a pertencer à União, por força do disposto no art. 20, VI:

São bens da União: IV - **as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II.** (Sem grifo no original).

O dispositivo constitucional, no entanto, preservou os bens pertencentes aos estados, ao excluir a propriedade da União das áreas referidas no art. 26, II:

(...)

Logo, passaram à propriedade da União as ilhas oceânicas e costeiras, porém excluídas as áreas que estivessem sob o domínio dos Estados.

Daí questiona-se: poderia a União, por meio de decretos presidenciais editados nos anos de 1970 e de 1972, apoderar-se das ilhas costeiras quando a Constituição de 1967, vigente à época, não assegurou ao ente federativo central a propriedade de tais bens? A resposta que se impõe é negativa.

Primeiro, há de se considerar que os Decretos Presidenciais 66.227, de 18/2/1970, e 71.206, de 5/10/1972, foram revogados pelo Decreto Presidencial S/N de 15/2/1991, assinado pelo então Presidente da República, Collor de Mello, e publicado no Diário Oficial da União de 18/2/1991. Não há notícia de que novo instrumento normativo tenha sido editado em substituição àqueles — registre-se que tal informação é relevante porque, embora decretos tenham efeitos concretos, poder-se-ia questionar, em eventual incidente, a constitucionalidade desses instrumentos normativos.

Ainda que assim não fosse, o texto constitucional de 1988, ao assegurar à União, no art. 20, IV, a propriedade das ilhas oceânicas e costeiras, excluiu, como dito antes, as áreas referidas no art. 26, II, ou seja, manteve na propriedade dos estados, as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estivessem em seus domínios.

Por certo, as terras que abrigam a capital do Estado do Maranhão já estavam sob o domínio daquele ente federativo há séculos.

E as terras não constam entre os bens elencados nos demais incisos do art. 20 da CF como pertencentes à União, como, por exemplo, as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei — inciso II do art. 20 —, tradicionalmente pertencentes à União.

Em verdade, a conclusão a que se chega é que os referidos decretos presidenciais foram editados com base na presunção de que as terras, por estarem situadas em ilhas costeiras, pertenciam à União. **Note-se que os aludidos decretos presidenciais foram editados nos anos de 1970 e de 1972, e a confusão conceitual entre ilhas oceânicas e costeiras só foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 1985.**

Em outros feitos, da mesma natureza, provenientes da Justiça Federal do Maranhão, os particulares têm apresentado documentos que remontam ao ano de 1615, nos quais é demonstrada a cadeia dominial do imóvel, sem registro de propriedade da União.

(...)

Não causa perplexidade o fato de constar em vários títulos aquisitivos que os particulares estavam adquirindo apenas o domínio útil do imóvel. A União fez constar nos cartórios de registro de imóveis anotação relativa à cessão da gleba Rio Anil, em regime de aforamento, para a SURCAP — releva dizer que tal anotação não equivale a título de propriedade —, o que acarretou o infortúnio. Mas isso não legitima a propriedade em nome da União. Não tem nenhum valor ante a constatação de que as terras não lhe pertenciam. Em outras palavras, repetidas em várias sentenças que solucionaram lides idênticas, não poderia a União ceder aquilo que não lhe pertencia. **E prova isso o fato de a ré nunca ter trazido aos autos qualquer título que antecederesse às averbações decorrentes da edição dos Decretos Presidenciais 66.227, de 18/2/1970, e 71.206, de 5/10/1972, que, ademais, já foram revogados por decreto presidencial posteriormente editado.**

(...)

Embora não arguido nos autos, convém esclarecer, apenas para dar completude ao julgado, que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, nos autos do RE 636.1999, em nada interfere no julgamento deste processo.

Naqueles autos o STF decidiu que: 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.

(...)

Tal entendimento já vem sendo aplicado, portanto, a todos os casos em que se discute a cobrança da exação relativamente a imóveis situados em terrenos de marinha e acrescido de marinha, o que, todavia, não é o caso dos autos, conforme demonstrado no início deste voto.

Consoante jurisprudência deste Tribunal Superior, a verificação se os Decretos-Lei n. 9.760/46, 178/1967, 66.227/1970 e 71.206/1972 foram ou não recepcionados pelas Constituições Federais de 1937 e 1946 é questão que refoge aos estritos limites do recurso especial, por possuir natureza eminentemente constitucional.

Nesse sentido: AgRg nos EDcl no AgRg no REsp 1055617/SP , Relator Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR ESTADUAL CONVOCADO DO TJ/RS), SEXTA TURMA, DJe de 26/09/2011 e AgRg no REsp 1.166.027/RJ, rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJe de 05/04/2010.

Considerando que a Corte *a quo* amparou-se também em fundamento infraconstitucional, melhor sorte não assistira à ora agravante, que não cuidou de interpor o devido recurso extraordinário, atraindo, assim, a incidência da Súmula 126 do STJ.

Ainda que assim não fosse, a alteração do julgado nos moldes pretendidos, exigiria o prévio reconhecimento de que a área *sub judice* não está localizada em ilha costeira sede de município, mas sim em terreno de marinha, o que demandaria a apreciação dos elementos de convicção presentes nos autos, providência incompatível com o recurso especial, ante o óbice da Súmula 7 do STJ.

Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.718.510/SP, rel. Ministro MARCO BUZZI, Quarta Turma, DJe 18/12/2020; e AgInt no REsp 1.888.486/PR, rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 18/12/2020.

Registre-se, por oportuno, que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. 1183025/MA, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 1045), consignou que a aferição, para efeito de cobrança de foro, laudêmio ou taxa de ocupação após a promulgação da EC nº 46/2005, necessita do reexame do conjunto fático-probatório, notadamente da existência de justo título de propriedade da União.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.963.057 / MA

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2021/0279862-7

Número de Origem:

0009722-26.2015.4.01.3700 00097222620154013700 9722-26.2015.4.01.3700 97222620154013700

Sessão Virtual de 10/05/2022 a 16/05/2022

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UNIÃO

AGRAVADO : LETICIA ALANA BARROS SOUZA

ADVOGADO : ANA KAROLINA MOREIRA CRUZ COSTA - MA012569

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
DOMÍNIO PÚBLICO - BENS PÚBLICOS - FORO / LAUDÊMIO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : UNIÃO

AGRAVADO : LETICIA ALANA BARROS SOUZA

ADVOGADO : ANA KAROLINA MOREIRA CRUZ COSTA - MA012569

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 10/05/2022 a 16/05/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília, 17 de maio de 2022