



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2016526 - SP (2022/0233497-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **SAIPEM INTERNATIONAL B.V**
ADVOGADOS : **RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091**
 ELAINE PEREZ E OUTRO(S) - DF035122
 LUIZ ANTONIO CASTRO DE MIRANDA FILHO - SP296837
RECORRIDO : **UNIÃO**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE GUARUJÁ**
ADVOGADA : **DANIELLA DE CASSIA MORANDI REIS GONÇALVES -**
 SP147786
RECORRIDO : **NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E**
 INDÚSTRIA LTDA
INTERES. : **TERMINAL PORTUARIO DO GUARUJA S.A.**
ADVOGADO : **RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CESSÃO DE TERRENO DE MARINHA AO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. DECRETO 83.581/1979. PRAZO TRIENAL. NULIDADE DA CESSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Ao ceder seus direitos sobre terreno de marinha para empresa particular dentro do prazo de 3 anos da cessão inicial feita pela União, o Município de Guarujá deu seguimento à implantação do parque industrial objeto do Decreto 83.581/1979. Dessa forma, não é possível a declaração de nulidade da cessão por inobservância do prazo trienal.

2. Recurso especial a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de maio de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2016526 - SP (2022/0233497-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **SAIPEM INTERNATIONAL B.V**
ADVOGADOS : **RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091**
 ELAINE PEREZ E OUTRO(S) - DF035122
 LUIZ ANTONIO CASTRO DE MIRANDA FILHO - SP296837
RECORRIDO : **UNIÃO**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE GUARUJÁ**
ADVOGADA : **DANIELLA DE CASSIA MORANDI REIS GONÇALVES -**
 SP147786
RECORRIDO : **NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E**
 INDÚSTRIA LTDA
INTERES. : **TERMINAL PORTUARIO DO GUARUJA S.A.**
ADVOGADO : **RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CESSÃO DE TERRENO DE MARINHA AO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. DECRETO 83.581/1979. PRAZO TRIENAL. NULIDADE DA CESSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PROVIMENTO NEGADO.

1. Ao ceder seus direitos sobre terreno de marinha para empresa particular dentro do prazo de 3 anos da cessão inicial feita pela União, o Município de Guarujá deu seguimento à implantação do parque industrial objeto do Decreto 83.581/1979. Dessa forma, não é possível a declaração de nulidade da cessão por inobservância do prazo trienal.

2. Recurso especial a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO assim ementado (fls. 2.368/2.370):

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. REMESSA NECESSÁRIA. DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE CESSÃO DE TERRENO DA MARINHA. DEVOLUÇÃO DO IMÓVEL À UNIÃO. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA INÍCIO DAS OBRAS DO ESTALEIRO NAVAL SOMENTE PELA EMPRESA RÉ. MÉRITO

ADMINISTRATIVO. AVENÇAS PARTICULARES DEVEM SER SOLUCIONADAS PELAS PARTES CONTRATANTES. PENALIDADES EXPRESSAMENTE PREVISTAS NO CONTRATO DE CESSÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. REMESSA E AGRAVO NÃO PROVIDOS.

01. Discute-se, nesta via recursal, sobre a ausência de apreciação das matérias discutidas no presente feito, por força da remessa necessária, notadamente, os pleitos de declaração de inexistência de cessão do lote nº 42 do CING e a consequente devolução do imóvel à União, independente de indenização; bem como se o recurso adesivo, interposto pelo órgão ministerial, merece ser provido.

02. No ponto, cumpre submeter ao duplo grau de jurisdição obrigatório a sentença que concluir pela carência da ação ou improcedência do pedido ou de parte do pedido deduzido em sede de ação civil pública, por força da aplicação analógica da regra contida no art. 19 da Lei nº 4.717/65, enquanto fonte do microssistema processual de tutela coletiva.

03. Primeiramente, cumpre mencionar que a União cedeu, por regime de aforamento, o imóvel controvertido nos autos (uma área de terreno de marinha, situada no sudoeste da ilha de Santo Amaro, entre o Estuário de Santos e os rios Icanhema e do Meio, no Município de Guarujá/SP) ao ente público municipal requerido, conforme matrícula nº 22.354, nos termos do Contrato de Cessão, sob o Regime de Aforamento e da Escritura Pública de Cessão.

04. O objeto da cessão se destinava à implantação de um Parque Industrial, para atividades não poluentes, no prazo de 03 (três) anos, a contar da assinatura do contrato, nos moldes dos arts. 1º e 2º Decreto nº 83.581, de 18/06/1979.

05. Por sua vez, o Município de Guarujá/SP cedeu os seus direitos de aforamento do aludido imóvel, referente ao lote nº 42, matrícula nº 32.770, à empresa ré NOBARA Sociedade de Mineração, Comércio e Indústria Ltda. (antiga denominação do Terminal Portuário do Guarujá S. A., empresa incorporada pela SAIPEM do Brasil Serviços de Petróleo Ltda.), conforme consta da Escritura Pública de fl. 124 (ID 122222593), registrada em 11/10/1982.

06. Conforme descrito na referida Escritura Pública Definitiva, as partes contratantes, Poder Público Municipal outorgante e empresa outorgada, se obrigaram a cumprir todas as cláusulas e condições estipuladas na “Escritura Pública de Promessa de Cessão de Aforamento e outras Avenças”, esta lavrada em 24/09/1982.

07. Depreende-se da cláusula 15ª, alínea “a” do referido instrumento público (Promessa de Cessão) que o “loteamento servirá à implantação do Complexo Industrial Naval nele podendo apenas ser executadas as obras relacionadas com a construção, industrialização, suporte, comércio e outras atividades náuticas afins”. Além disso, a cláusula 15ª, alínea “f” estabelece o prazo de 60 (sessenta) dias para o início das obras, a contar da entrega do loteamento urbanizado ao compromissário.

08. O compulsar dos autos revela que a ré NOBARA reconheceu a não implantação do estaleiro no local, em razão do trâmite de longo processo administrativo e da não concessão de alvará de construção do terminal de cargas pela Prefeitura de Guarujá, conforme se depreende da petição protocolada Representação nº 014/99 (protocolo nº 08123.030151/99-30).

09. No vertente caso, o contrato de cessão, a que alude o Decreto nº 83.581/1979 e pactuado entre a União e o Município de Guarujá/SP, foi registrado em 22/10/1980 (fl. 61, ID 122222593), sendo este o termo inicial da contagem do prazo trienal, previsto no art. 2º do aludido ato infralegal. Ocorre que o Município cedeu seus direitos de cessão, sob o regime de aforamento, sobre o imóvel em questão para a ré NOBARA Mineração, Comércio e Indústria Ltda., em 24/09/1982, portanto, antes do exaurimento do prazo trienal, previsto no Decreto nº 83.581/79.

10. Por sua vez, a empresa ré ficou vinculada aos termos do contrato de cessão pactuado com o Município de Guarujá/SP, nos termos da Escritura Pública de Promessa de Cessão e da Escritura Pública de Cessão de Aforamento. Embora o referido contrato não tenha previsto o prazo de 03 (três) anos para a implantação do Parque Industrial, estabeleceu o prazo de 60 dias para início das obras, não cumprido pela ré NOBARA, conforme por ela própria reconhecido. Além disso, a Lei Municipal nº 1.557/81 fez referência expressa ao cumprimento do Decreto nº 83.581/79.

11. Desse modo, por todos os ângulos que se analise a questão, verifica-se que a empresa ré NOBARA deixou de cumprir tanto o prazo de 60 (sessenta) dias para início das obras, quanto o prazo trienal estabelecido no aludido Decreto. No entanto, o mesmo raciocínio não deve ser aplicado para o ente público municipal, que não descumpriu o prazo de 03 (três) anos, tendo, em verdade, cedido, à empresa ré, sob regime de aforamento, os direitos oriundos do terreno de marinha discutido neste feito, antes de findo o referido prazo.

12. No entanto, compete ao Município de Guarujá/SP, enquanto cedente da área controvertida, a execução de medidas cabíveis destinadas a penalizar o contratado, no âmbito das relações contratuais – inclusive, expressamente, previstas no instrumento contratual - , não devendo o Judiciário se imiscuir no mérito administrativo, e interferir na esfera de competência da Administração Pública, para solucionar avenças particulares, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, esculpido no art. 2º da Constituição Federal e delineado no art. 60, §4º, como cláusula pétrea.

13. Sopesados os fatos e provas, não há como declarar a inexistência de cessão do lote nº 42 do CING e, tampouco, a devolução do imóvel à União.

14. Por fim, cumpre mencionar que o recurso adesivo, pela sua própria natureza, segue a sorte do principal, ficando a este subordinado, de forma que se o recurso principal não foi conhecido, fica prejudicada a análise do adesivo, nos termos do art. 500 do CPC/73 (atual art. 997, §2º do CPC/15). Na espécie, não foram conhecidos os apelos da União Federal e da ré NOBARA, sendo assim, de rigor, a prejudicialidade na análise do recurso adesivo ministerial, não merecendo, no ponto, qualquer reforma.

15. Agravo Interno parcialmente acolhido, apenas para fins de análise do reexame necessário. Remessa e Agravo não providos.

A parte recorrente alega violação ao art. 5º do Decreto 83.581/1979, pois não foi cumprido o prazo trienal estabelecido pelo decreto para que o parque industrial fosse estabelecido. Assim – conclui –, o terreno deveria ser devolvido à União.

Ao final, requer o provimento do recurso especial.

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 2.413/2.425).

O recurso foi admitido na origem (fl. 2.427).

É o relatório.

VOTO

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pela parte ora recorrente com a finalidade de desfazer o negócio jurídico celebrado entre a UNIÃO e o MUNICÍPIO DE GUARUJÁ e NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA que teve por objeto terrenos de marinha situados no Município de Guarujá.

De início, ressalto que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é no sentido de que é possível a reavaliação jurídica dos elementos fático-probatórios já fixados nas instâncias ordinárias. A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. OFENSA À COISA JULGADA CARACTERIZADA.

[...]

3. "É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de 'ser possível a reavaliação jurídica dos fatos delimitados nas instâncias inferiores, que não se confunde com reexame de provas vedado pelo Enunciado n. 7/STJ' (STJ, REsp 1.327.087/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEXTA TURMA, DJe de 11/11/2013), ou seja, de que 'é absolutamente adequada a reavaliação da matéria fático-probatória descrita no aresto recorrido e, conseqüentemente, a atribuição de valoração jurídica diversa da conclusão exposta pela Corte de origem' (STJ, REsp 1.326.597 /DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2017)" (AgInt no REsp n. 2.012.184/PE, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/3/2023). Nesse mesmo sentido: REsp n. 1.907.723/PR, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/6/2022.

[...]

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 2.080.162/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 1/3/2024.)

No acórdão recorrido, foi reconhecido que não tinha havido descumprimento do prazo trienal pelo MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, mas tão somente por NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA, conforme os seguintes fundamentos (fls. 2.376/2.377):

Prosseguindo, o contrato de cessão, objeto de regulamentação pelo Decreto nº 83.581/1979 e pactuado entre a União e o Município de Guarujá /SP, foi registrado em 22/10/1980 (fl. 61, ID 122222593), sendo este o termo

inicial da contagem do prazo trienal, previsto no art. 2º do aludido ato infralegal.

Ocorre que o Município cedeu seus direitos de cessão, sob o regime de aforamento, sobre o imóvel em questão para a ré NOBARA Mineração, Comércio e Indústria Ltda., em 24/09/1982, portanto, antes do exaurimento do prazo trienal, previsto no Decreto nº 83.581/79.

Por sua vez, a empresa ré ficou vinculada aos termos do contrato de cessão pactuado com o Município de Guarujá/SP, nos termos da Escritura Pública de Promessa de Cessão e da Escritura Pública de Cessão de Aforamento.

[...]

Desse modo, por todos os ângulos que se analise a questão, verifica-se que a empresa ré NOBARA deixou de cumprir tanto o prazo de 60 (sessenta) dias para início das obras, quanto o prazo trienal estabelecido no aludido Decreto.

O mesmo raciocínio não deve ser aplicado para o ente público municipal, que não descumpriu o prazo de 03 (três) anos, tendo, em verdade, cedido, à empresa ré, sob regime de aforamento, os direitos oriundos do terreno de marinha discutido neste feito, antes de findo o referido prazo.

Devido à pertinência para a solução do caso em análise, transcrevo o teor dos arts. 2º e 5º do Decreto 83.581/1979:

Art. 2º. O terreno a que se refere o artigo 1º destina-se à implantação pelo cessionário de um parque Industrial, para atividades não poluentes, no prazo de 3 (três) anos, a contar da assinatura do contrato de cessão, a lavrar-se em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União.

Art. 5º. A cessão tornar-se-á nula, independente de ato especial, sem direito o cessionário a qualquer indenização, inclusive por benfeitorias realizadas, se ao terreno, no todo ou em parte, vier a ser dada destinação diversa da prevista no artigo 2º deste Decreto, se inobservado o prazo nele fixado ou, ainda, se ocorrer inadimplemento de cláusula contratual.

O entendimento do Tribunal de origem foi o de que, ao ceder seus direitos de cessão para NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA, o Município de Guarujá deu início ao processo de implantação do parque industrial dentro do prazo de 3 anos, de maneira que a cessão não seria nula.

A sentença proferida na hipótese analisada, por sua vez, foi assim fixada (fl. 1.401):

Vale dizer que o prazo de três anos para implantação foi estabelecido em desfavor do Município de Guarujá, sendo que, por óbvio, a implantação do parque industrial consistiam no loteamento do imóvel e a cessão dos lotes a terceiros, os quais seriam incumbidos da construção e do funcionamento das indústrias. Ou seja, não há como entender, pela própria natureza do empreendimento, que o parque industrial devesse estar pronto e acabado, com todas as indústrias em funcionamento, no prazo exíguo de três anos.

Portanto, o que se depreende do mencionado Decreto é que o Poder Público (Município de Guarujá), em três anos, contados da assinatura do contrato de cessão com a UNIÃO, deveria proporcionar condições, com delimitação de lotes, ruas e áreas verdes, para que as indústrias pudessem se instalar.

E, em 22 de outubro de 1980 houve a assinatura do contrato de cessão, lavrado em livro próprio do Serviço de Patrimônio da União (fls. 18 /20). Já em 10 de julho de 1981 foi promulgada a Lei Municipal n. 1.557, autorizando o Poder Executivo a contratar empresa de consultoria para elaboração do Plano Diretor de urbanização e distribuição das áreas e de paisagismo e prevendo que a cessão dos lotes, a empresas selecionadas de acordo com critérios fixados mediante decreto do Executivo, seria a título oneroso (fls. 83/86), bem como em 31 de março de 1982 foi regulamentada a Lei Municipal n° 1.557/81, pelo Decreto Municipal n° 2.998, do qual consta que as empresas interessadas deveriam requerer instalação na área à Prefeitura, cumprindo algum exigências, no próprio decreto determinadas.

Dessa forma, da análise dos autos, vê-se que o Município de Guarujá não descumpriu o prazo trienal fixado no art. 2º do Decreto 83.581/1979, de modo que não há nulidade da cessão do imóvel para o município, nos termos do art. 5º do Decreto 83.581/1979.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0233497-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.016.526 / SP

Números Origem: 00108782019994036104 108782019994036104 199961040108785

PAUTA: 13/05/2025

JULGADO: 13/05/2025

RelatorExmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : SAIPEM INTERNATIONAL B.V
ADVOGADO : RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091
ADVOGADOS : ELAINE PEREZ E OUTRO(S) - DF035122
LUIZ ANTONIO CASTRO DE MIRANDA FILHO - SP296837
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE GUARUJÁ
ADVOGADA : DANIELLA DE CASSIA MORANDI REIS GONÇALVES - SP147786
RECORRIDO : NOBARA SOCIEDADE DE MINERAÇÃO COMÉRCIO E INDÚSTRIA
LTDA
INTERES. : TERMINAL PORTUARIO DO GUARUJA S.A.
ADVOGADO : RODOLFO DA COSTA MANSO REAL AMADEO - SP163091
ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Bens Públicos - Terreno de Marinha

CERTIDÃO

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

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542524551091021=429@ 2022/0233497-0 - REsp 2016526