



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2080295 - MA (2023/0204606-9)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : FAZENDA NACIONAL
AGRAVADO : JOSE BENEDITO PENHA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO E DE LAUDÊMIO, PELA UNIÃO. PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO. EDITAL. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 282/STF. ART. 1.025 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE, NO CASO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na forma da jurisprudência do STJ, firmada sob o rito dos recursos repetitivos, "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" (STJ, REsp 2.015.301/MA, Rel. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/09/2023).

III. No caso, contudo, não houve prequestionamento da matéria, nem a parte ora agravante suscitou a questão, perante o Tribunal de origem, em sede de Embargos de Declaração, de modo que a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada").

IV. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 17/10/2023 a 23/10/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 23 de outubro de 2023.

Ministra ASSUSETTE MAGALHÃES
Relatora

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2.080.295 - MA (2023/0204606-9)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno interposto contra decisão de minha lavra, que conheceu parcialmente do Recurso Especial, e, nessa parte, nego-lhe provimento, pela inexistência de violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e incidência da Súmula 282/STF.

Inconformada, sustenta a parte agravante que "no recurso especial interposto pela Fazenda Nacional, no que tange ao mérito, alegou-se que o acórdão recorrido violou o art. 11 do Decreto-Lei nº 9.760/46. E o dispositivo foi objeto de análise pelo Tribunal de origem. Veja-se trecho do acórdão do tribunal de origem (e-STJ fl. 203): (...) O acórdão recorrido ao afastar a possibilidade de intimações realizadas por edital de 31/05/2007, data da publicação da Lei 11.481/2007, até o dia 25/03/2011, data em que foi publicada a decisão proferida pelo STF na ADI 4.264/PE, violou o art. 11 do Decreto Lei 9.760/46. E ao violar o mencionado dispositivo legal, o Tribunal de origem analisou a tese sustentada pela Fazenda Nacional. Daí porque não há que se falar em ausência de prequestionamento. Assim, deve ser afastado o óbice da Súmula 211/STJ".

Por fim, requer o provimento do recurso.

Impugnação da parte agravada, pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2.080.295 - MA (2023/0204606-9)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : FAZENDA NACIONAL
AGRAVADO : JOSE BENEDITO PENHA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO E DE LAUDÊMIO, PELA UNIÃO. PROCEDIMENTO DE DEMARCAÇÃO. EDITAL. TESE RECURSAL NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 282/STF. ART. 1.025 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE, NO CASO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na forma da jurisprudência do STJ, firmada sob o rito dos recursos repetitivos, "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" (STJ, REsp 2.015.301/MA, Rel. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/09/2023).

III. No caso, contudo, não houve prequestionamento da matéria, nem a parte ora agravante suscitou a questão, perante o Tribunal de origem, em sede de Embargos de Declaração, de modo que a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada").

IV. Agravo interno improvido.

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): A decisão ora agravada conheceu parcialmente do Recurso Especial, e, nessa parte, negou-lhe provimento, pela inexistência de violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e incidência da Súmula 282/STF.

A parte ora agravante insurge-se, tão somente, em relação ao fundamento autônomo, consubstanciado no óbice da Súmula 282/STF.

Contudo, não obstante os combativos argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo interno não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, trata-se de Apelações e Remessa Oficial em desfavor da sentença que, de ofício, extinguiu a Execução Fiscal, ajuizada para cobrança de Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio, de imóveis situados em São Luís/MA, ao fundamento de que: a) a partir da vigência da EC 46/2005, os imóveis situados em ilhas que forem sede de Municípios não são mais propriedade da União; b) o cadastramento de vários imóveis do Município como sendo "Terreno de Marinha" ou "Acrescido de Marinha" foi realizado pela Secretaria de Patrimônio da União - SPU é nulo, pois os ocupantes dos imóveis não foram devidamente notificados para defender-se no processo administrativo; c) os Decretos Presidenciais 66.227/1970 e 71.206/1972 não são suficientes, por si sós, para comprovar a propriedade da União sobre os imóveis contidos na Gleba Rio Anil.

O Tribunal de origem negou provimento às apelações e à remessa oficial, nos seguintes termos:

"Ainda que o imóvel se situasse em terreno de marinha, melhor sorte não teria a União. Isso porque a União, para definir a faixa considerada terreno de marinha não observou os procedimentos necessários, em especial, o contraditório e a ampla defesa, uma vez que se limitou a convocar todos os interessados por meio de edital, quando deveria tê-los convocado .
pessoalmente, sobretudo porque o endereço, como no caso dos autos, era conhecido.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.264/PE, afastou a aplicação do art. 11 do Decreto-Lei 9.760/1946, na redação dada pela Lei 11.481/2007, justamente por ter suprimido a possibilidade de notificação pessoal do interessado, o que acarreta violação à garantia do contraditório e da ampla defesa.

(...)

Eventual divergência ainda existente acerca da legitimidade da cobrança, bem como argumentações acerca da legalidade da cobrança sobre os imóveis localizados na denominada 'Gleba Rio Anil' tendo em vista a cessão da área à União pelos Decretos Presidenciais 66227/1970 e 71.206/1972 foram dirimidas no âmbito da Quarta Seção desta Corte, por ocasião do julgamento dos EAC n° 0027284-53.20124.01.3700 que, pacificando o entendimento já consagrado nesta Sétima Turma, decidiu:

(...)

Assim, ausente fundamento para cobrança da taxa ocupação, aforamento e/ou laudêmio, indevida a exigência de taxas sob esta rubrica. Mesmo na hipótese de terrenos de marinha, a cobrança não é legítima, porque a exação se baseia em demarcação ilegal.

Sendo ilegal a exigência de taxa de ocupação e/ou laudêmios pela União, nula é sua inscrição em dívida ativa realizada com essa finalidade. Por essa razão, indevida é a cobrança realizada por meio da presente execução fiscal, sendo de se impor a sua extinção".

Com efeito, a jurisprudência do STJ, firmada sob o rito dos Recursos Repetitivos, reputa válida a convocação editalícia no procedimento administrativo de demarcação promovido entre 31/05/2007 e 28/03/2011, período em que produziu efeitos jurídicos à alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei 9.760/46 promovida pelo art. 5º da Lei 11.481/2007.

A propósito:

"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" (STJ, REsp 2.015.301/MA, Rel. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 15/09/2023).

No caso, contudo, como destacou a decisão ora agravada, não houve prequestionamento da matéria, de modo que a pretensão recursal esbarra em vício formal intransponível, qual seja, o da ausência de prequestionamento – requisito viabilizador da abertura desta instância especial –, atraindo o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"), na espécie.

Ademais, a questão não foi objeto dos Embargos Declaratórios opostos na origem, a fim de provocar a manifestação da Corte de origem sobre o tema.

A propósito:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REENQUADRAMENTO FUNCIONAL DO SERVIDOR. HERDEIROS DE EX-PENSIONISTAS. **PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DA TESE RECURSAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 282/STF.** CORRETA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL.

1. A tese jurídica debatida no recurso especial deve ter sido objeto de discussão no acórdão atacado. Inexistindo esta circunstância, desmerece ser conhecida por ausência de prequestionamento. Súmula 282 do STF (AgRg no REsp 1374369/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 26/6/2013).

(...)

3. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 447.352/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/02/2014).

"PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. (...) ART. 192 DO CC. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INÉRCIA DO CREDOR. AFERIÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

(...)

4. A tese da prescrição com base no art. 192 do Código Civil não comporta conhecimento, por falta de prequestionamento, visto que o acórdão abordou a questão prescricional com base nos arts. 174 do CTN e 40 da Lei n. 6.830/80, o que atrai a incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF ao ponto.

(...)

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no REsp 1.461.155/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/03/2015).

Com efeito, "a exigência do prequestionamento, impende salientar, não é mero rigorismo formal, que pode ser afastado pelo julgador a que pretexto for. Ele consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das questões submetidas ao E. Superior Tribunal de Justiça, cuja competência fora outorgada pela Constituição Federal, em seu art. 105. (...) A competência para a apreciação originária de pleitos no C. STJ está exaustivamente arrolada no mencionado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação" (STJ, REsp 1.033.844/SC, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/05/2009).

Assim, merece ser mantida a decisão ora agravada, por seus próprios

Superior Tribunal de Justiça

fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 2.080.295 / MA

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2023/0204606-9

Número de Origem:

00124575220034013700 0050220140011370010023800128 124575220034013700 200337000131180
50220140011370010023800128

Sessão Virtual de 17/10/2023 a 23/10/2023

Relator do AgInt

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : FAZENDA NACIONAL

RECORRIDO : JOSE BENEDITO PENHA

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DÍVIDA
ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA - TAXA DE OCUPAÇÃO / LAUDÊMIO / FORO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : FAZENDA NACIONAL

AGRAVADO : JOSE BENEDITO PENHA

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 17/10/2023 a 23/10/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 24 de outubro de 2023

