



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2161961 - RJ (2024/0290468-3)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : GSMD PARTICIPACOES S/A
ADVOGADOS : FÁBIO ANDRADE ALMEIDA - RJ120595
PEDRO SOLIA PAMPLONA - RJ126219
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. INTIMAÇÃO POR EDITAL. TEMA 1.199/STJ. DISTINÇÃO NÃO DEMONSTRADA. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7 /STJ. DISSÍDIO. PREJUDICADO.

1. A Primeira Seção deste Tribunal firmou a tese de que "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" (Tema n. 1.199).

2. Hipótese em que a parte recorrente não demonstrou a distinção com o precedente obrigatório e o Tribunal de origem apontou que parte insurgente não trouxe nenhuma circunstância fática a demonstrar a impossibilidade de intimação por edital no período em que vigeu a redação conferida pela Lei n. 11.481/2007 ao art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946.

3. A alteração do julgado, a fim de afastar a possibilidade de intimação por edital no caso concreto, demandaria reapreciação dos elementos de convicção presentes nos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

4. A análise da divergência jurisprudencial fica prejudicada se a tese sustentada esbarra em óbice de admissibilidade quando do exame do recurso especial pela alínea "a" do permissivo constitucional.

5. 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 08/04/2025 a 14/04/2025, 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 Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 23 de abril de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2161961 - RJ (2024/0290468-3)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **GSMD PARTICIPACOES S/A**
ADVOGADOS : **FÁBIO ANDRADE ALMEIDA - RJ120595**
: **PEDRO SOLIA PAMPLONA - RJ126219**
AGRAVADO : **UNIÃO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. INTIMAÇÃO POR EDITAL. TEMA 1.199/STJ. DISTINÇÃO NÃO DEMONSTRADA. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO. PREJUDICADO.

1. A Primeira Seção deste Tribunal firmou a tese de que "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" (Tema n. 1.199).
2. Hipótese em que a parte recorrente não demonstrou a distinção com o precedente obrigatório e o Tribunal de origem apontou que parte insurgente não trouxe nenhuma circunstância fática a demonstrar a impossibilidade de intimação por edital no período em que vigeu a redação conferida pela Lei n. 11.481/2007 ao art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946.
3. A alteração do julgado, a fim de afastar a possibilidade de intimação por edital no caso concreto, demandaria reapreciação dos elementos de convicção presentes nos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.
4. A análise da divergência jurisprudencial fica prejudicada se a tese sustentada esbarra em óbice de admissibilidade quando do exame do recurso especial pela alínea "a" do permissivo constitucional.
5. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por GSMD PARTICIPAÇÕES S.A. para desafiar decisão proferida às e-STJ fls. 593/597, em que não conheci do recurso especial, em face da incidência da Súmula 7/STJ.

Sustenta a parte agravante que não incide o referido óbice sumular, porque não pretende a revisão de fatos, mas mera interpretação de normas, notadamente quanto à ilegalidade da notificação por edital, considerando a medida cautelar proferida pelo STF na ADI 4264 que suspendeu os efeitos do art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946, na redação dada pela Lei n. 11.481/2007.

Afirma que a necessidade de intimação pessoal dos interessados certos nos processos administrativos de demarcação sob pena de nulidade já foi reconhecida por este Tribunal, inclusive dentro do período de vigência da norma impugnada, conforme demonstrariam os acórdãos paradigmas, porém estes não enfrentados na decisão combatida, limitando-se a confirmar a aplicação genérica do repetitivo.

Requer, ao final, a reconsideração da decisão recorrida ou, caso assim não se entenda, seja submetido o presente agravo interno à apreciação da Turma.

Impugnação apresentada às e-STJ fls. 619/624.

É o relatório.

VOTO

Conforme destacado na decisão agravada, o Tribunal de origem reconheceu a regularidade de intimação por edital nos seguintes termos (e-STJ fls. 432/433):

Assim, não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na cobrança da taxa de ocupação em questão.

A Autora/Apelante afirma, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 5º, da Lei 11.481/2007, que introduziu o artigo 11, no Decreto 9.760/46, permitindo a intimação dos proprietários de terras de marinha para a participação no processo de demarcação apenas por Edital.

Quanto ao ponto, o STJ já se pronunciou contrariamente à tese da parte apelante, isto é, entendeu pela validade do chamamento por meio de Edital, consoante Tema 1199, cuja tese se verifica a seguir:

"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".

[...]

A insurgência da apelante se deu abstratamente, ao alegar a inconstitucionalidade dos Artigos 5º da Lei 11.481/07 e 11 do Decreto-Lei 11.481/46 sem apresentar qualquer elemento fático atinente à sua realidade jurídica, apta a demonstrar o distinguishing em relação ao Tema 1199. Assim, sem razão a apelante, também nesse ponto. (Grifos acrescidos).

Em juízo de retratação, asseverou que (e-STJ fl. 558/559):

O acórdão recorrido aplicou ao caso em epígrafe a Tese fixada no Tema 1.199/STJ, ao manter a sentença de improcedência, considerando válido o chamamento de interessados certos ou incertos à participação colaborativa com a Administração **formalizado exclusivamente por meio de edital nos procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, desde que o ato tenha sido praticado entre 31/05/2007 e 28/03/2011 (período em que produziu efeitos jurídicos a alteração legislativa do art. 11 do Decreto-lei n. 9.760/1946 promovida pelo art.5º da Lei n. 11.481/2007).**

O referido entendimento foi adotado na apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça do Tema 1.199, sendo contrário à tese do Autor/Recorrente, que aduz a inconstitucionalidade dos arts. 5º da Lei n. 11.481/2007 e 11 do Decreto-Lei n. 11.481/1946, **entretanto sem apresentar argumentos que afastem a aplicação da Tese firmada no julgamento do Tema 1.199.**

[...]

Dessa forma, observa-se que o acórdão recorrido não diverge do entendimento do Superior Tribunal de Justiça consagrado no Tema 1.199/STJ, o qual foi aplicado de forma expressa ao caso apreciado. (Grifos acrescidos).

Com efeito, o Tribunal de origem afirma a possibilidade de intimação exclusivamente por edital no período em que a alteração legislativa conferida pela Lei n. 11.481/2007 ao art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946 produziu efeitos, conforme tese firmada no julgamento do Tema 1.199 desta Casa de Justiça, e que, na hipótese, foi apresentada apenas alegação genérica de necessidade de notificação pessoal, sem demonstrar que a hipótese se distingue da situação tratada no repetitivo.

No caso, o recorrente não apontou nenhuma distinção da situação discutida nos autos com aquela definida no repetitivo e o acórdão recorrido afirma que a parte insurgente não trouxe nenhuma circunstância fática de demonstrar a impossibilidade de intimação por edital no período em que vigeu a redação conferida pela Lei n. 11.481/2007 ao art. 11 do Decreto-Lei n. 9.760/1946.

Nesse passo, a modificação do julgado, nos moldes pretendidos, não depende de simples análise do critério jurídico, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

Cumpra-se ressaltar que a medida cautelar concedida pelo STF na ADI 4264 possuía eficácia prospectiva (*ex nunc*), conforme bem expressa a ementa do caso apreciado sob a sistemática dos recursos repetitivos quando da fixação da tese do Tema 1.199:

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.

(REsp n. 2.015.301/MA, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 13/9/2023, DJe de 15/9/2023.) (Grifos acrescidos).

No mesmo sentido, confirmam-se, ainda os seguintes julgados: REsp n. 1.755.321/ES, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/9/2018, DJe de 27/11/2018; e AgInt nos EDcl no REsp n. 1.400.130/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 12/12/2017, DJe de

15/12/2017.

Relativamente ao dissídio jurisprudencial, "a inadmissão do recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, em razão da incidência de enunciado sumular, prejudica o exame do recurso no ponto em que suscita divergência jurisprudencial se o dissídio alegado diz respeito ao mesmo dispositivo legal ou tese jurídica, o que ocorreu na hipótese" (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.998.539/PB, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3/4/2023, DJe de 11/4/2023).

Além disso, no presente caso, a divergência foi apresentada de modo insuficiente, pois não realizada, devidamente, a demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, de modo a bem caracterizar a interpretação legal discordante.

Segundo o entendimento pacífico desta Corte de Justiça, a simples transcrição de ementas, não se presta para demonstração da divergência jurisprudencial, sendo necessário que se evidencie a similitude das situações fáticas e jurídicas, com a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigmas, realizando o adequado cotejo, a fim de demonstrar que, partindo de uma mesma circunstância fática, chegou-se a conclusão diversa com base no mesmo dispositivo legal.

Nesse sentido: AgInt no AREsp 1736638/PE, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma; DJe 12/05/2021; e AgInt no REsp 1704378/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/05/2021.

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no REsp 2.161.961 / RJ
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0290468-3

Número de Origem:

00748148120184025101 201851010748145 748148120184025101

Sessão Virtual de 08/04/2025 a 14/04/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GSMD PARTICIPACOES S/A

ADVOGADOS : FÁBIO ANDRADE ALMEIDA - RJ120595

PEDRO SOLIA PAMPLONA - RJ126219

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- DOMÍNIO PÚBLICO - BENS PÚBLICOS - TAXA DE OCUPAÇÃO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : GSMD PARTICIPACOES S/A

ADVOGADOS : FÁBIO ANDRADE ALMEIDA - RJ120595

PEDRO SOLIA PAMPLONA - RJ126219

AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/04/2025 a 14/04/2025, 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 Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 14 de abril de 2025