RECURSO ESPECIAL Nº 1.818.265 - MA (2019/0158711-3)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ADELSON DUARTE GOMES FILHO
ADVOGADO : DANIEL FELIPE RAMOS VALE - MA012789

DECISÃO

Trata-se de recurso especial manejado pela **União** com fundamento no art. 105, III, *c*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado (fls. 177/178):

> *CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. IMÓVEIS SITUADOS NA ILHA COSTEIRA DE SÃO LUÍS/MA. EC N° 46/2005. BENS MUNICIPAIS OU .PARTICULARES. COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO, FORO E/OU LAUDÊMIO. IMPOSSIBILIDADE. TERRENO DE MARINHA. DEMARCAÇÃO POR EDITAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. COBRANÇA INDEVIDA.*
> *1. Após a edição da EC 46/2005, não pode mais a União ostentar qualquer pretensão de domínio das áreas contidas em ilhas costeiras ou oceânicas que sejam sede de municípios, ressalvadas as hipóteses de áreas afetadas ao serviço público federal ou a unidade ambiental federal. A Ilha de São Luís, por ser sede de Município do mesmo nome, está excluída dos bens da União ali especificados.*
> *2. Os terrenos da marinha não foram alcançados pela alteração perpetrada pela EC 46/2005; continuam sob o domínio da União, nos exatos termos do art. 20, VIII, da CF/88. Os foros/laudêmios relativos a esses terrenos são inexigíveis, pois a União, ao 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.*
> *3. O STF, 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, ao fundamento de que "Ofende as garantias do contraditório e da ampla defesa o convite aos interessados, por meio de edital, para subsidiar a Administração na demarcação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831, uma vez que o cumprimento do devido processo legal pressupõe a intimação pessoal."*

4. Em que pese a alegação de que a medida cautelar deferida pelo STF na ADI 4264 -PE não alcança as demarcações realizadas antes do deferimento da cautelar que suspendeu a eficácia do art. 11 da Lei 11.481/2007, pois não concedido efeito retroativo à decisão proferida pela Suprema Corte (art. 11, § 1°, da Lei 9.868/99), mantenho o entendimento recentemente pacificado o tema, no âmbito da Quarta Seção, que entende atentatória aos princípios do contraditório e ampla defesa, nos procedimentos demarcatórios de terrenos de marina, a convocação dos interessados por edital da forma como permitia o art. 11 do DL n° 9.760/46, na redação dada pela Lei n° 11.481/2007. (EIAC 0028508-60.2011.4.01.3700/MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL REYNALDO FONSECA, QUARTA SEÇÃO, e-DJF1 p.1393 de 04/05/2015) 5. "O tema em análise pende de julgamento pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, sob o rito da repercussão geral a que alude o art. 543-B do Código de Processo Civil (RG-RE n° 636.199/ES), o que, todavia, não impede a solução da lide "si et in quantum", na linha da jurisprudência dominante desta 4' Seção." (EDAC 0045860-94.2012.4.01.3700/MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSES, SÉTIMA TURMA, e-DJF1 p.3096/3348 de 02/12/2016) 6. 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 é indevida, porque a exação se baseia em demarcação ilegal.
7. Honorários de sucumbência e recursais, nos termos do voto.
8. Apelação não provida.

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados ante a inexistência dos vícios elencados no art. 1022 do CPC/2015.

É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.

Observa-se que a discussão de fundo dos autos diz respeito à possibilidade de cobrança de foro e laudêmio referentes a período posterior à publicação da Emenda Constitucional n. 46/2005, de 6/5/2005, objeto do **RE 636.199/ES**, com repercussão geral reconhecida (**Tema 676**: Situação dos terrenos de marinha localizados em ilhas costeiras com sede de município, após o advento da Emenda Constitucional 46/2005).

Em recursos versando sobre temas afetados à repercussão geral, o STF tem determinado o retorno dos processos para os Tribunais de origem a fim de que ali

aguardem o julgamento do recurso extraordinário representativo da controvérsia.

A propósito:

> *EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE) INCIDENTES SOBRE REMESSAS AO EXTERIOR. LEIS 10.168/2000 E 10.332/2001. AFETAÇÃO SUPERVENIENTE DO TEMA À SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL.*
> *1. No âmbito do Plenário Virtual, o Supremo Tribunal Federal decidiu por maioria afetar a presente controvérsia à sistemática da repercussão geral em momento posterior ao julgamento do acórdão recorrido. Tema 914: RE-RG 928.943, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13.09.2016.*
> *2. Em decorrência de fato jurídico superveniente, a sistemática de precedentes obrigatórios impõe a devolução ao Tribunal de origem dos presentes autos para que o feito seja sobrestado até a definição do mérito do Tema.*
> *3. Embargos de declaração providos, para fins de infirmar a cadeia processual construída em sede extraordinária no presente processo e determinar a devolução dos autos à origem, nos termos dos arts. 1.036 do CPC/15 e 328 do RISTF.*
> (**ARE 934.095 AgR-ED-ED**, Relator(a): Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 22/11/2016).
>
> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPERCUSSÃO GERAL ADMITIDA PROCESSO VERSANDO A MATÉRIA SOBRESTAMENTO MANUTENÇÃO. O tema atinente à constitucionalidade da cobrança de contribuições sociais em face das atividades das cooperativas em geral, tendo em conta a distinção entre ato cooperativo típico e ato cooperativo atípico, teve repercussão geral admitida pelo denominado Plenário Virtual no Recurso Extraordinário nº 672.215/CE, da relatoria do ministro Luís Roberto Barroso. A matéria de fundo, tanto no mencionado recurso como neste extraordinário, diz respeito à definição da incidência ou não desses tributos sobre as receitas decorrentes de tais atos.*
> *Impõe-se aguardar o julgamento do mérito do paradigma, considerados o regime da repercussão geral, presentes os processos múltiplos, e a possibilidade de revisão do entendimento. (RE 594695 AgR-AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe 25-05-2015) Embargos de declaração em agravo regimental em recurso extraordinário.*
> *2. Legitimidade da cobrança de PIS e COFINS, tendo por fato gerador a locação de bens imóveis. Matéria constitucional.*

> *Repercussão geral reconhecida. RE-RG 599.658. 3. Embargos de declaração acolhidos para determinar a devolução à origem com base no disposto no art. 543-B do CPC.*
> (**RE 543.799 AgR-ED**, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 3/8/2015).

Ocorre que recentemente foi publicado acórdão de mérito no julgamento do mencionado **RE 636.199/ES**, cuja ementa assim dispõe:

> *RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. BENS DA UNIÃO. ILHAS COSTEIRAS COM SEDE DE MUNICÍPIOS. TERRENOS DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS. APROVEITAMENTO POR PARTICULARES. FORO, LAUDÊMIO E TAXA DE OCUPAÇÃO. EXIGIBILIDADE. ART. 20, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 46/2005. INALTERADO O ART. 20, VII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. PRIMADO DA ISONOMIA. TITULARIDADE DA UNIÃO. 1. Recurso extraordinário em que se pretende ver reconhecida a inexigibilidade do pagamento de foro, laudêmio e taxa de ocupação, tendo em vista o aproveitamento, por particulares, de terrenos de marinha e acrescidos localizados nas ilhas costeiras do Município de Vitória, Espírito Santo. Tema nº 676 de repercussão geral. Controvérsia sobre a situação dominial dos terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilha costeira com sede de Município, à luz do art. 20, IV, da Constituição da República, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2005. 2. O domínio da União sobre as terras situadas nas ilhas litorâneas (art. 20, IV) foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ACO 317 (Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 20.11.1992), resguardada a legitimidade de eventual transferência da titularidade para os Estados, pelos meios regulares de direito (art. 26, II). 3. A alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 46/2005 criou, no ordenamento jurídico, exceção à regra geral então vigente sobre a propriedade das ilhas costeiras. Com a redação conferida ao art. 20, IV, da Constituição da República pelo constituinte derivado, deixaram de pertencer à União as ilhas costeiras em que sediados entes municipais, expressamente ressalvadas, no novo comando constitucional, as "áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal e as referidas no art. 26, II", que remanesceram no patrimônio federal. 4. Antes da Emenda Constitucional nº 46/2005, todos os imóveis situados nas ilhas costeiras que não pertencessem, por outro título, a*

Estado, Município ou particular, eram propriedade da União. Promulgada a aludida emenda, deixa de constituir título hábil a ensejar o domínio da União o simples fato de que situada determinada área em ilha costeira, se nela estiver sediado Município, não mais se presumindo a propriedade da União sobre tais terras, que passa a depender da existência de outro título que a legitime. 5. Controvérsia sobre a exegese de norma erigida pelo constituinte derivado. Interpretação sistemática do art. 20, IV e VII, da Constituição da República. Concepção hermenêutica da Constituição como um todo orgânico, conjunto coerente de normas, vinculantes e compatíveis entre si. A EC nº 46/2005 não alterou o regime patrimonial dos terrenos de marinha, tampouco dos potenciais de energia elétrica, dos recursos minerais, das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e de nenhum outro bem arrolados no art. 20 da CF. 6. Conformação do conteúdo e alcance da Emenda Constitucional nº 46/2005 ao primado da isonomia, princípio informador – a um só tempo – dos âmbitos de elaboração, interpretação e aplicação da lei. Ausente fator de discrímen a legitimar a geração de efeitos desuniformes, no tocante ao regramento dos terrenos de marinha e acrescidos, entre municípios insulares e continentais, incide sobre ambos, sem distinção, o art. 20, VII, da Constituição da República. 7. Tese firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal: Ao equiparar o regime jurídico-patrimonial das ilhas costeiras em que sediados Municípios àquele incidente sobre a porção continental do território brasileiro, 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, incólumes as relações jurídicas daí decorrentes. 8. Conclusão que não implica afirmar ilegítimos inconformismos quanto à aplicação do regramento infraconstitucional pertinente e aos procedimentos adotados pela Secretaria de Patrimônio da União, matérias que, todavia, não integram o objeto deste apelo extremo e cujo exame refoge à competência extraordinária desta Corte. Procedem da legislação infraconstitucional as dificuldades práticas decorrentes (i) da opção legislativa de adotar a linha do preamar médio de 1831 como ponto de referência para medição dos terrenos de marinha (Decreto-lei nº 9.760/1946), e (ii) das transformações, naturais ou artificiais, ocorridas ao longo dos anos, como os aterramentos e as alterações do relevo acumuladas. Não guardam relação com a alteração promovida pela EC nº 46/2005, e não foram por ela solucionadas. 9. Recurso extraordinário conhecido e não provido. (**RE 636.199/ES**, Rel. Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 27/4/2017, DJe-170 Divulg 2/8/2017 Public 3/8/2017).

Assim, ultimada a resolução da controvérsia em repercussão geral, denotando a primazia do viés constitucional do tema em debate, não é o caso de enfrentá-lo na seara do recurso especial ou do agravo dele decorrente (AREsp).

ANTE O EXPOSTO, determino o retorno dos autos ao ilustrado Tribunal de origem, onde, nos termos dos arts. 1.040 e 1.041 do CPC/2015, deverá ser realizado o juízo de conformação ou manutenção do acórdão local ante o que foi decidido pela Excelsa Corte, com a respectiva baixa.

Publique-se.

Brasília (DF), 14 de junho de 2019.

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator