

APELAÇÃO CÍVEL 7302-29.2007.4.01.3700/MA
Processo na Origem: 73022920074013700

RELATORA : DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE ALMEIDA
APELANTE : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : ANA LUISA FIGUEIREDO DE CARVALHO
APELADO : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
PROCURADOR : JOSE MILTON NOGUEIRA JUNIOR

EMENTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERRAS SITUADAS EM ILHA COSTEIRA. EC-46/2005. RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DO DOMÍNIO MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGOS 20, INCISO IV E 26, INCISO II, DECRETO-LEI 9.760/46. APELAÇÃO IMPROVIDA

1. Ação civil pública que tem por objetivo anular atos administrativos praticados pela Gerência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão que resultaram na inscrição, como bens imóveis da União, de terras ocupadas ou pertencentes a particulares situadas no interior da Ilha de Upaon-Açu, no Estado do Maranhão, na qual estão os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Correta a sentença que julgou procedente o pedido.

2. A demanda diz respeito à defesa de direitos individuais homogêneos, sendo indubitável, na espécie, o interesse social em discussão. Presente a legitimidade *ad causam* do Ministério Público Federal.

3. Ausente a prescrição quinquenal uma vez que o marco inicial da anulação dos atos de cobrança de foros, laudêmios e taxas de ocupação foi tido com o dia 31/08/2002, cinco anos antes da interposição da ação (31/08/2007).

4. “Com a superveniência da EC 46/2005, que alterou o artigo 20, IV, da Constituição Federal e retirado do domínio da União as ilhas costeiras nas quais se situam sedes de Municípios, carece a União legitimidade para contestar, em ação de usucapião, o domínio de terreno situado na ilha de Santa Catarina, onde sediado o Município de Florianópolis(...)”. (RE 449422, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 08/09/05, p. 69)

5. Após a Emenda Constitucional nº 46/05 passou-se a ter um critério político-territorial da sede do município como excludente das ilhas costeiras do domínio da União. Quando a Constituição menciona “ilhas oceânicas e costeiras, excluídas, destas”, significa que se está referindo a ilhas costeiras, ou seja, as ilhas oceânicas não estão incluídas na exceção. As ilhas costeiras que tenham zona urbana de município são do Estado. Pertence a União as áreas afetadas ao seu serviço e a unidade ambiental federal. Resta claro na Emenda Constitucional que a sede de município tem o condão de afastar a ilha costeira da dominialidade da União.

3. Os terrenos de marinha, onde quer que estejam localizados, continuam sendo do domínio da União, ex vi do art. 20, VII.

4. Apelação da União a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Decide a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto da Exa. Sra. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida.

Brasília, 02 de maio de 2011.

SELENE MARIA DE ALMEIDA
Desembargadora Federal – Relatora

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Desembargadora Federal **SELENE MARIA DE ALMEIDA** (relatora):

O Ministério Público Federal propôs ação civil pública em face da União com o objetivo de anular atos administrativos praticados pela Gerência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão que resultaram na inscrição, como bens imóveis da União, de terras ocupadas ou pertencentes a particulares situadas no interior da Ilha de Upaon-Açu, no Estado do Maranhão, na qual estão os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

Sustentou na inicial que, com o advento da EC 46/2005, as ilhas oceânicas e costeiras, onde situada sede de município, não mais pertenceriam à União, sendo irregulares tanto o registro desses bens em seu nome como a cobrança de taxa de ocupação dos referidos imóveis.

Acrescentou que a indevida cobrança dessas taxas estaria gerando danos à população, como a propositura de ações fiscais, inscrições no cadastro de inadimplentes, retenção de valores devidos à título de devolução de imposto de renda.

Requeru, ao fim, a suspensão das cobranças bem como a não inscrição na dívida ativa ou no CADIN dos inadimplentes.

A sentença julgou procedentes os pedidos, fls. 536/600.

Inconformada, a União apelou (fls. 693/728), alegando, em síntese:

a) “o Ministério Público não tem legitimidade processual para ingressar com ações visando a defesa de interesses individuais homogêneos, especialmente no presente caso, onde inexistente qualquer relevância social. Como o presente caso trata de anulação de débitos instituídos sob regime jurídico-administrativo do Estado, tal ilegitimidade se mantém “(fl. 702);

b) “o ajuizamento de ação civil pública não é útil à satisfação de pretensão que envolva interesses individuais homogêneos (em que pese poder haver aplicação subsidiária da LACP nos termos acima) e, sendo assim, deve a sentença monocrática ser reformada para que o feito seja extinto, sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 267, inc. VI, do CPC, dada a manifesta ausência de interesse processual por inutilidade da via eleita pelo autor” (fl. 706);

c) “a impossibilidade da utilização das ações coletivas de defesa de interesses individuais homogêneos para obtenção de provimento jurisdicional de cunho constitutivo (isto é, aqueles que visam criar modificar ou extinguir relações jurídicas, em cujo rol se incluem os provimentos anulatórios)” (fl. 706);

d) “a prescrição quinquenal da pretensão ou, pelo menos, que a apreciação do mérito da lide se dê sem que se façam perquirições prejudiciais acerca dos editais de declaração de irregularidade mencionados na inicial. Não sendo assim, deparar-nos-emos com uma clara afronta ao 1º do Dec. 20.910/32” (fl. 713);

e) “a interpretação dada pela sentença recorrida afasta veementemente a pretensão da União sobre as praias marítimas, sobre os recursos minerais, sobre os bens que tenha recebido em dação em pagamento, etc., gerando conseqüências que criam um contexto de extrema insegurança quanto à efetiva alocação dos direitos de propriedade, fugindo dos limites da imaginação as conseqüências socialmente indesejáveis que ela pode acarretar” (fl. 714);

f) “a única interpretação consentânea para o art. 20, inc. IV na redação dada pela EC 46/2005, da Constituição Federal é aquela que exclui do seu domínio as terras que, localizadas em ilha costeira que seja sede de Município, tenham sido incorporadas ao seu patrimônio unicamente por força da promulgação do texto constitucional em vigência, de 05.10.1998. Isto é, se uma dada porção de terras não integrava, anteriormente a tal data, o patrimônio da União e foi a ele incorporado somente pela força normativa do art. 20, inc. IV, da CF (não existindo nenhuma outra causa jurídica que possa ser interpretada como título aquisitivo); com o advento da EC 46/2005, a

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

União teria renunciado ao domínio de tais terras” (fl. 714). Entretanto, existiriam outras áreas que teriam sido incorporadas ao seu patrimônio por força de algum outro título aquisitivo;

g) “a aquisição da gleba ‘Rio Anil’ ou das outras referidas na petição inicial e na sentença recorrida não tiveram por fundamento os Editais de Convocação n. 01 e 02, de 1993 e 1994. Teve por causa, em verdade, outro título aquisitivo, tendo o Decreto 66.227/70 autorizando a cessão de tais terras ao Estado do Maranhão, independentemente das formalidades constates do DL 9.760/46 (art. 1º) para o desenvolvimento da área metropolitana da ilha do Maranhão. Adite-se que, por meio do art. 1º do Dec. 71.206/72, o Estado do Maranhão fora autorizado a ceder a gleba ‘Rio Anil’ à Sociedade de Melhoramentos e Urbanização da Capital — SURCAP S/A”(fl. 716). Logo, “o domínio da União sobre a gleba ‘RIO ANIL’ bem como das outras glebas evidenciadas na inicial, perpassa os dois ordenamentos constitucionais, independentemente da inclusão e posterior exclusão da dominialidade da União sobre as ilhas costeiras” (f 1.717);

h) “sempre foi do conhecimento dos cidadãos de São Luís e das suas autoridades administrativas, que os respectivos ocupantes nunca adquiriram o domínio pleno imóveis dos loteamentos desmembrados da Gleba ‘Rio Anil Na verdade, estavam adquirindo apenas o domínio útil das áreas ali localizadas, conforme fazem prova os registros do Cartório e cópia dos antigos contratos de promessa de compra e venda assinados com a extinta SURCAP/S.A e também com a COHAH’(fl. 720) e

i) “não existe nenhuma irregularidade no tocante aos procedimentos que culminaram nas declarações de irregularidade nºs01/94 e 02/94. Dessa forma, a manutenção do entendimento que se posiciona pela nulidade de tais procedimentos para o caso em apreço consistirá em clara violação aos arts. 61 e 63 do DL 9.760/46 e aos arts. 20, inc. IV (na redação original); 26, inc. II, da Constituição Federal”(fl. 726).

Contra-razões às fls. 749/801.

Parecer do Ministério Público Federal, fls. 849/862, pugna pelo improvimento da apelação.

É o relatório.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

VOTO

A Exma. Sra. Desembargadora Federal **SELENE MARIA DE ALMEIDA** (relatora):

Conforme relatado, a presente ação civil pública tem por objetivo anular atos administrativos praticados pela Gerência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão que resultaram na inscrição, como bens imóveis da União, de terras ocupadas ou pertencentes a particulares situadas no interior da Ilha de Upaon-Açu, no Estado do Maranhão, na qual estão os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

Da legitimidade ativa do *Parquet*

A União argúi a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal para ajuizar a presente ação civil pública, eis que tem como objeto direitos individuais disponíveis.

A Constituição Federal autoriza ao Ministério Público, como instituição permanente, essencial á função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

No caso em exame, trata-se de tutela de interesse coletivo homogêneo de natureza social relevante, pois diz respeito à possibilidade jurídica de milhões de pessoas poderem tornar-se proprietários, no futuro, do imóvel que residem em ilha costeira sede de município. A repercussão na sociedade do resultado desta demanda é indiscutível.

Embora na espécie a demanda diga respeito a defesa de direitos individuais homogêneos, é indiscutível o interesse social em discussão. Portanto, está o Ministério Público Federal investido de legitimidade *ad causam*.

Da prescrição quinquenal

A alegação de prescrição foi bem enfrentada no parecer ministerial. Transcrevo:

“(...) a desconstituição do domínio dos bens imóveis inscritos em nome da União e anulação dos atos dela decorrentes fundou-se no comando previsto na Emenda Constitucional 46/2005, de eficácia imediata, não se podendo falar de prescrição a partir desse momento.

Quanto aos atos ocorridos antes da referida emenda, a prescrição não se aplica, pois, como observado às fls. 764/765 ‘a desconstituição dos atos indevidos teve como justificativa a invalidade do procedimento de cadastramento em massa, pela GRPU, de imóveis de propriedade privada como pertencentes ao domínio indireto da União, iniciado (o procedimento) com a publicação do Edital de Convocação nº 01/93. Nesses casos, justamente em respeito ao prazo quinquenal estampado no artigo 1º do Dec. 20.910/32, o marco inicial da anulação dos atos de cobrança de foros, laudêmios e taxas de ocupação foi tido com o dia 31.08.2002, cinco anos antes da interposição desta ação (31.08.2007)”. (fl. 858)

Ausente, portanto, a alegada prescrição.

Do mérito

O *Parquet* objetiva com a presente ação civil pública obter provimento jurisdicional anulatório de atos administrativos promovidos pela Gerência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão, dos quais resultaram na inscrição, como bens imóveis da União, de terras ocupadas ou pertencentes a particulares situadas no interior da Ilha de Upaon-Açu, situadas nos municípios de São Luis, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

A partir dessa inscrição, a Gerência do Patrimônio da União no Estado do Maranhão passou a realizar a cobrança de taxa de ocupação aos proprietários e ocupantes dos imóveis arrecadados.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

Alegou o *Parquet* que a cobrança tem levado a retenção de valores devidos aos contribuintes a título de devolução de imposto de renda, quando do ajuste anual apresentado à Receita Federal com outros inegáveis danos patrimoniais coletivos.

O procedimento da inscrição ex-officio de imóveis como bens da União deu início em 27 de dezembro de 1993. A Delegacia no Maranhão do Serviço do Patrimônio da União mediante o Edital de convocação nº 01/93 conclamava os moradores do município de São Luis a apresentarem seus títulos, escrituras, documentos e outras provas que demonstrassem os direitos incidentes sobre a área, com a finalidade de regularização da ocupação.

O ato administrativo fundou-se na presunção de que as terras situadas no Município de São Luis eram da União, ex vi do art. 20 da Constituição Federal e aos artigos 61 a 63 do Decreto-lei nº 9.760/46.

Com a mesma finalidade o antigo DPU elaborou Editais de convocação 002/94, de 25 de abril de 1994 e 003/94, de 15 de agosto de 1994.

Transcorrido o prazo de sessenta dias fixado nos editais e sem que tenha sido assegurado o contraditório e a ampla defesa a cada proprietário com título legítimo registrado no Cartório da 1ª Circunscrição, bem como a posseiros, a DPU emitiu as declarações de irregularidade nº 01/94 e 02/94 em que declarou ser “irregular a situação dos imóveis situados na ilha Upaon-Açu para advertir eventuais interessados de boa-fé e imputação de responsabilidades civis e penais”.

Não é juridicamente possível que um ato administrativo divulgado sob forma editalícia possa imputar a terceiros responsabilidades civis e penais, sem que o edital tenha sido sequer publicado em jornal local.

Narra o autor que não foram formalizados processos para a inscrição ex-officio em massa, mas apenas os editais e declarações de irregularidade, o que levou a inscrição de aproximadamente sessenta mil imóveis situados no Município de São Luis com base nas informações cadastrais na base de dados da GRPU os quais passaram a ser considerados bens da União, sujeitando-se seus proprietários à cobrança de taxa de ocupação.

Efetivamente, esse procedimento da Administração viola disposição expressa do Decreto-lei nº 9.760/46 bem como o direito de propriedade dos cidadãos (CF, art. 5º, XXII, XXIII e XXIV).

Relativamente a área objeto de aplicação de plano urbanístico da Gleba Rio Anil, alguns imóveis foram transferidos a particulares de boa-fé pelo Município de São Luis e/ou antiga Sociedade de Melhoramentos Urbanísticos da Capital S/A – SURCAP.

A GRPU regularizou a ocupação de imóveis que considerados seus.

A questão posta em juízo exige a resposta sobre de quem é a ilha, isto é, a quem pertence o terreno da ilha.

A Emenda Constitucional n. 46/2005 alterou o dispositivo no inciso IV do art. 20 da CF/88 no que diz respeito a dominialidade da União sobre as ilhas costeiras. A reforma constitucional *in casu* teve por finalidade excluir do patrimônio da União as ilhas costeiras que contenham sede de município.

A nova redação do art. 20 da Constituição da República é o seguinte:

“art. 20 – São bens da União:

(...)

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes, destas, as que contenham a sede de municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal e as referidas no art. 26, inciso II.”

As Constituições de 1924, 1891, 1934, 1937 e 1946 foram omissas na questão da dominialidade das ilhas no Brasil. A matéria foi tratada no Decreto-lei nº 9.740/46, que em seu artigo 1º dispunha:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

“Art. 1º. Incluem-se entre bens moveis da União:

(...)

d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer outro título legítimo não pertencem aos Estados, municipais ou particulares”.

A Constituição de 1967 ratificou a domialidade sobre as áreas que já lhe pertenciam, no inciso V do art. 4º, mencionou expressamente sobre o domínio da União sobre as ilhas oceânicas, *in verbis*:

“Art.4 – Incluem-se entre os bens da União:

IV - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, em que banhem mais de um Estado, que sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países”.

O Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição anterior, entendeu que a União não tinha como pretender ser sua a domialidade das ilhas costeiras; conforme se lê do voto do Relator Ministro Sepúlveda Pertence:

DECISÃO: Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado: "ADMINISTRATIVO. CIVIL. USUCAPIÃO ILHA COSTEIRA. CÚMULO DE POSSES. Segundo a CF de 1967, arts. 4º e 5º, com a redação determinada pela Emenda nº 01, de 1969, estavam incluídos entre os bens da União as ilhas oceânicas, sendo que o Excelso Pretório decidiu que a expressão ilhas oceânicas deveria ser entendida em seu sentido técnico e estrito, não abrangendo as ilhas costeiras (Rec. Extraordinário n. 101.037-SP). A Constituição Federal de 1988, no inciso IV do artigo 20, incluiu entre os bens da União as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas as áreas sob o domínio dos Estados, Municípios e particulares (art. 26, II). Os imóveis situados nas ilhas costeiras, com posse comprovada e integralizada antes da vigência da Constituição de 1988, podem ser adquiridos por usucapião e, assim, inscritos no domínio particular. Sendo declaratória a carga de eficácia preponderante da sentença na ação de usucapião, existindo posse comprovada anteriormente a 05.10.88, pouca relevância tem o fato de o usucapiente vir postular a declaração judicial antes ou após a data mencionada, uma vez que se trata de reconhecimento judicial do direito de propriedade já adquirido pelo transcurso do tempo. As provas dos autos demonstram, considerando o cúmulo de posses, a existência de posse vintenária, para fins de usucapião extraordinário, o qual independe de título. Comprovada a posse ininterrupta, mansa e pacífica por mais de vinte anos, com "animus domini", sendo presumida a existência de título e de boa-fé, reconhece-se a ocorrência da prescrição aquisitiva nos moldes do art. 550 do Código Civil. A ausência de transcrição em nome de terceiro, não dimana necessariamente a condição de devolutividade do imóvel." A União, instada a se manifestar, informou que possui interesse no julgamento do recurso extraordinário (f.236). Com a superveniência da EC 46/2005, que alterou o artigo 20, IV, da Constituição Federal e retirado do domínio da União as ilhas costeiras nas quais se situam sedes de Municípios, carece a União legitimidade para contestar, em ação de usucapião, o domínio de terreno situado na ilha de Santa Catarina, onde sediado o Município de Florianópolis. Julgo prejudicado o RE e extinto o processo sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, IV, do C.Pr.Civil. Brasília, 22 de agosto de 2005. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE – Relator

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

Vê-se que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, somente com a superveniência da Constituição de 1988 as ilhas costeiras passaram a ser da dominialidade da União.

Porém, após a Emenda Constitucional nº 46/05 passou-se a ter um critério político-territorial da sede do município como excludente das ilhas costeiras do domínio da União.

Quando a Constituição menciona "ilhas oceânicas e costeiras, excluídas, destas", significa que se está referindo a ilhas costeiras, ou seja, as ilhas oceânicas não estão incluídas na exceção.

As ilhas costeiras que tenham zona urbana de município são do Estado. Pertence a União as áreas afetadas ao seu serviço e a unidade ambiental federal. Por outras palavras, resta claro na Emenda Constitucional que a sede de município tem o condão de afastar a ilha costeira da dominialidade da União. O constituinte derivado quis deixar claro que somente as ilhas costeiras que não tenham área urbana são da propriedade da União.

Em síntese, na vigência da Constituição Federal de 1988 e antes da superveniência da EC nº. 46/2005 era da União o domínio das ilhas costeiras. O particular que pretendesse argüir seu domínio deveria apresentar cadeia sucessória do imóvel e a área deveria ter origem na sesmaria ou divisão do patrimônio publico sob a égide da Lei 601 de 1850.

A União invoca o princípio do direito adquirido com relação a situações jurídicas existentes quando da promulgação da Emenda Constitucional nº. 46/2005. Isto é porque em conformidade com o Decreto-Lei nº. 6383/76 deveria promover processo demarcatório específico da discriminação. A União deveria ter registrado as áreas que anteriormente eram suas, em conformidade com o art. 20, IV, do CPC e Lei dos Registros Públicos (Lei 6015/73).

A União considera que tem direito adquirido aos imóveis em ilhas costeiras, que registrou em seu nome antes da Emenda Constitucional em comento. Não é assim, pois como se sabe, não existe direito adquirido contra a Constituição. Assim, os efeitos da EC nº 46/05 no que tange as situações jurídicas existentes no momento de sua promulgação são os mesmos de situações jurídicas *a posteriori*, qual seja, inova na ordem jurídica.

Não há direito adquirido oponível à Constituição se ela estabelece um novo regime jurídico. A União sabe disso.

Transcrevo julgado acerca do tema, ressaltando que o acórdão foi proferido pela Quinta Turma nos autos do agravo de instrumento interposto pela União contra decisão proferida nos autos da presente ação civil pública:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERRAS SITUADAS EM ILHA COSTEIRA. EC-46/2005. RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DO DOMÍNIO MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGOS 20, INCISO IV E 26, INCISO II, DECRETO-LEI 9.760/46.

1. "Com a superveniência da EC 46/2005, que alterou o artigo 20, IV, da Constituição Federal e retirado do domínio da União as ilhas costeiras nas quais se situam sedes de Municípios, carece a União legitimidade para contestar, em ação de usucapião, o domínio de terreno situado na ilha de Santa Catarina, onde sediado o Município de Florianópolis(...)". (RE 449422, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 08/09/05, p. 69)

2. Quando a Constituição menciona "ilhas oceânicas e costeiras, excluídas, destas", significa que se está referindo a ilhas costeiras, ou seja, as ilhas oceânicas não estão incluídas na exceção. As ilhas costeiras que tenham zona urbana de município são do Estado. Pertence a União as áreas afetadas ao seu serviço e a unidade ambiental federal. Resta claro na Emenda Constitucional que a sede de município tem o condão de afastar a ilha costeira da dominialidade da União.

3. Os terrenos de marinha, onde quer que estejam localizados, continuam sendo do domínio da União, ex vi do art. 20, VII, in verbis:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

4. *A União não está impedida da cobrança de foros e laudêmios dos terrenos de marinha situados em ilhas costeiras que sejam sede de município.*

5. *Agravo regimental da União parcialmente provido.”*

(AGA 2007.01.00.051101-5/MA, Rel. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, Quinta Turma, e-DJF1 p.133 de 29/08/2008)

Por oportuno, trago à colação trecho do Parecer exarado pela Procuradoria Regional da República na 1ª Região. O Ministério Público Federal enfrentou as questões de direito e as de fato postas nos autos com precisão:

“ Primeiramente, cabe a análise da regularidade do procedimento arrecadatório das terras, pois a Gerência Regional de Patrimônio da União (antiga Delegacia no Maranhão do Serviço do Patrimônio da União) publicou os editais de convocação 01/93 e 02/94 (fls. 391 e 392) para que os ocupantes de qualquer título nas terras ali discriminadas se apresentassem a fim de comprovar seu direito de propriedade.

O autor da Ação Civil Pública aponta a ausência de publicação dos editais na Imprensa Oficial, procedimento obrigatório previsto no art. 61, § I e 2º, do DL 9.760/1.946. Os documentos juntados às fls. 477 e 479 não comprovam a publicação no Diário Oficial do Estado do Maranhão da convocação dos ocupantes da Ilha de Upaon-Açu, onde se situam os Municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, pois ali estão discriminadas outras áreas. Ao contrário, a declaração de fl. 97 demonstra que a DRPU sequer localizou os documentos relativos às mencionadas áreas, tampouco instruiu processos para regularização do domínio da União.

Por conseguinte, são nulas também as declarações de irregularidade dos imóveis (fls. 401/404), porquanto fundadas na suposição de propriedade da União. Note-se que o registro de aproximadamente sessenta mil propriedades da ilha de São Luís em nome dela decorreu dessas declarações.

A desconstituição do domínio gera evidentes conseqüências para os proprietários e posseiros daquela área, motivo pelo qual, deveria ter sido garantido a eles o contraditório e a ampla defesa, para a comprovação da regularidade de seus títulos de propriedade. Daí decorre a nulidade do ato impugnado.

Destaca-se que para iniciar todo o procedimento, a União partiu de premissa equivocada, segundo a qual a partir da Constituição Federal de 1988 todos os terrenos de ilhas costeiras lhe pertenceriam. Entretanto, os terrenos pertencentes à particulares, ao Estado e ao Município constituíam exceção à regra, nos termos do art. 26, II, da Constituição. Logo, para que a União afirmasse seu domínio sobre a área deveria comprovar a inexistência de domínio anterior, não bastando a edição de ato administrativo. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no RE 217.013/RN e no RE 285.615/SC, já transcritos nos autos.

Confira-se ainda o elucidativo julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª região:

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. TAXA DE OCUPAÇÃO. TÍTULOS DE DOMÍNIO PLENO. NEGATIVA DE VALIDADE E EFICÁCIA. IMPOSSIBILIDADE SENÃO MEDIANTE ANULAÇÃO POR DECISÃO JUDICIAL. 1) Autores possuidores de título de domínio pleno, cuja desconsideração só se admite à vista de anulação por decisão judicial. E que a escritura pública faz prova plena, como preceitua o § 1, do artigo 134 do Código Civil de 1916, e uma vez inscrita no registro de imóveis, estabelece, em favor do adquirente, a presunção de titularidade do direito real (CC de 1916, artigo 859). 2) Prescrição inocorrente, na medida em que o instituto em questão não

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

atinge direito de fundo dominial. 3) **A União não pode, por simples ato administrativo, com apoio em disposições do Decreto-lei nº 9.760/46 que, em princípio, conflitam com a lei de registros públicos (que é norma específica), negar validade e eficácia a título de domínio dos autores, atributos estes que só poderão ser afastados por decisão judicial que os declare nulos ou inexistentes. Enquanto isto não ocorre, milita em favor deles a presunção iuris tantum de validade do referido título.** 4) Inatendidas as disposições dos artigos 11 e 61 §§ 1º e 2º, do Decreto-lei nº 9.760/46, têm-se por inobservadas as exigências do devido processo legal, notadamente o direito ao contraditório e à ampla defesa assegurados na Carta Magna. 5) Acresce que por força da alteração introduzida no artigo 20, inciso 114 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 46/2005, restaram excluídas do domínio da União as ilhas costeiras que contenham sede de Município. Note-se que em decorrência dessa modificação, o STF vem decidindo pela ilegitimidade da União para contestar em ação de usucapião, o domínio de terrenos situados na ilha de Santa Catarina, onde sediado o Município de Florianópolis. Nesse sentido: RE 59 6853/5 C, Mm. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ 02/03/2009 e RE 341140/SC, Mm. SEPULVEDA PERTENCE, DJ 11/11/2005 6-) *Apelação e remessa improvidas*".

(AC 200450010056878, Desembargador Federal Antônio Cruz Netto. DJU de 13.10.2009, p. 112).

As alterações trazidas pela EC 46/2005 confirmam o entendimento e encerram a discussão sobre o assunto, pois retiram da União a pretensão dominial nas ilhas costeiras sede de município.

Ainda que assim não fosse, o procedimento adotado pela a União foi ilegal, pois inscreveu os imóveis sob regime de ocupação quando o regime adequado seria o de aforamento.

Compulsando os autos, verifica-se que as referidas áreas foram cedidas com o fim de executar plano urbanístico, portanto, havia o interesse de radicar os favorecidos. Donde a incidência do art. 64, §2º, do Decreto-lei 9.760/46:

"Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

§ 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando, porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de frutos ou prestação de serviços.

§ 2º O aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.

§ 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar".

No que tange à Gleba Rio-Anil, aplica-se o raciocínio anteriormente desenvolvido, em virtude da dominialidade da União resultar de mera presunção, sem título constitutivo que a comprove. Ademais, a área foi incluída no referido plano de urbanização pelos Decretos 66.227/1.970 e 71.206/1.972 e deveria ser incluída no regime de aforamento." (fls. 859/862)

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

Terrenos da marinha em ilha costeira

Os terrenos da marinha têm tratamento constitucional específico, qual seja, o inciso VIII do art. 20. Tais imóveis, onde quer que estejam localizados, inclusive em ilhas costeiras, são da União e a Emenda Constitucional n. 46/05 não alterou o regime jurídico dos terrenos da marinha.

Por razões de segurança nacional, os terrenos de marinha sempre mereceram um tratamento legislativo especial por parte do legislador. Não são todas as terras que formam a ilha de Upaon-Açú que saíram da propriedade da União.

Caso se considere que os terrenos de marinha em ilhas costeiras deixaram de integrar o domínio da União, enquanto mantém a propriedade dos ditos terrenos no continente, ter-se-á uma situação que afeta a isonomia dos cidadãos. Isto porque os imóveis em terreno de marinha em ilha costeira sede de município terão domínio pleno do imóvel, enquanto os habitantes terão apenas o domínio útil.

Os terrenos de marinha, onde quer que estejam localizados, continuam sendo do domínio da União, *ex vi* do art. 20, VII, *in verbis*:

Art. 20. São bens da União:

(...)

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Não houve qualquer intenção do legislador em modificar o domínio dos terrenos de marinha e, conseqüentemente, sem regime jurídico.

Sobre o regime jurídico dos terrenos de marinha, assim leciona Celso Antonio Bandeira de Melo.

“Os terrenos de marinha são bens públicos de propriedade da União (art. 1º do decreto-lei n. 9.760). Esta é a legislação vigente e tradicional no direito brasileiro desde os tempos coloniais. Com efeito, as cartas de data e concessões de sesmaria - ponto de origem da propriedade privada no Brasil, pois as terras eram de propriedade pública por direito de conquista - não incluíram a porção de terra correspondente a 15 braças craveiras contadas do mar para o interior, nem os terrenos ribeirinhos, também chamados reservados, numa extensão de 7 braças craveiras. Eram havidos uns e outros como bens da Coroa. Alceu Barbedo bem anota que as marinhas ‘são bens do patrimônio da Nação, outrora pertencentes à Coroa’ e que o ‘Governo em tempo algum jamais abriu mão desses terrenos’ que ocupavam ‘posição privilegiada na nossa secular legislação’. De fato, já em 1710, Ordem Régia de 21 de outubro ordenava ao Governador do Rio de Janeiro prestasse informações e parecer sobre ocupação de marinhas, pois tivera El-Rei ciência, pelo Provedor da Fazenda Real, que nelas haviam edificado casas por particulares, sendo conveniente derrubá-las, conforme o sentir daquela autoridade. O Provedor não procedera mais drasticamente, aluindo as construções ‘para evitar contendas’ e aguardar solução da Coroa. Sem embargo entendia, conforme registra a citada Carta Régia, que a marinha deveria ficar ‘desimpedida para qualquer incidente e Meu serviço e defesa de terra’. A questão nascera de aforamentos concedidos pelo Senado da Câmara do Rio de Janeiro que se julgava com tais poderes em razão de Carta de Sesmaria passada em seu favor e só teve resolução definitiva por Carta Régia de 1790. Esta decisão real confirmava o entendimento anterior, já expressado, de resto, também na Carta Régia de 1726, que encarecia a necessidade de manter as marinhas livres ‘para boa defesa da Cidade’ e para que ‘se possam socorrer as partes atacadas’”.

(Os Terrenos de Marinha e Aforados e o Poder Municipal, in Revista dos Tribunais, nº 396.)

APELAÇÃO CÍVEL Nº 7302-29.2007.4.01.3700/MA (2007.37.00.007491-1)

Não é possível, pois, se excluir os terrenos de marinha e acrescidos do rol de bens da União, o que é claro diante da norma do inciso VII do art. 20 da Constituição, o qual não contempla exceção.

Por isso não está a União impedida de cobrança de foros e laudêmos dos terrenos de marinha situados em ilhas costeiras que seja sede de município.

A leitura da petição inicial e da sentença revela que tanto os pedidos formulados (fls. 57/8) quanto o dispositivo da sentença (fls. 597/8) excluíram, expressamente, os terrenos de marinha da controvérsia.

Pelo exposto, **nego provimento à apelação e à remessa oficial**, mantendo a sentença em sua integralidade.

É o voto.