



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

**S E N T E N Ç A**

CÓPIA

**I. Relatório.**

Cuida-se de Ação Civil Pública, tombada sob o nº 0007725-44.2010.4.05.8300, proposta pela Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU), qualificada e representada por seus advogados, contra a União Federal, com a finalidade de obter **a)** a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 13 do DL 9.760/46, na parte que determina a ciência dos interessados através de edital; **b)** a suspensão de todas as cobranças (foro, laudêmio, taxas de ocupação) pelas ocupações dos imóveis demarcados a partir de processo administrativo deflagrado pela SPU em relação ao Município do Recife; **c)** a suspensão perante os cartórios de imóveis das averbações já concretizadas; **d)** a determinação à ré que retroceda o curso do processo administrativo demarcatório, reconhecendo-se nulos os atos de demarcação realizados e promovendo-se a ciência dos interessados através de intimação pessoal; **e)** a determinação à União que somente realize a cobrança pela ocupação das terras demarcadas e a averbação nos cartórios de imóveis após esgotado o prazo de dez dias para interposição de recurso, sem manifestação contrária dos interessados, ou ainda enquanto estiver pendente o efeito suspensivo de eventual recurso administrativo interposto; **f)** a determinação à ré que promova a intimação pessoal dos interessados certos atingidos em futuros processos de demarcação no Estado de Pernambuco e a anulação das averbações do registro de imóveis alcançadas pelo processo administrativo de demarcação aqui atacado.

Acosta a petição inicial, os documentos às fls. 31/394.

Na decisão, às fls. 483/484, determinou-se a redistribuição do feito a este Juízo tendo em vista a conexão com a Ação Civil Pública nº 0021238-84.2007.4.05.8300, que ataca a demarcação dos terrenos de marinha, processo anteriormente distribuído a esta 3ª Vara Federal e proposto pelo MPF.

Decisão antecipatória dos efeitos da tutela às fls.544/546, que determinou à ré a suspensão dos procedimentos administrativos demarcatórios em que os interessados certos e com endereço conhecido não



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

684  
CÓPIA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

tenham sido intimados pessoalmente, devendo ainda convocá-los pessoalmente.

Contra este ato, a ré interpôs o Agravo de Instrumento/AGTR n. 111.947/PE, cujo pedido de atribuição de efeito suspensivo fora indeferido – fl.675/677.

Citada, a ré ofereceu contestação acostada às fls.562/592, onde se alonga em defender a constitucionalidade do ato atacado.

Réplica às fls.642/656 e parecer do MPF às fls.660/666, onde opina pela procedência dos pedidos.

Este é o relatório com os nomes das partes, a suma do pedido e da resposta do réu, bem como o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo.

**II. Fundamentação.**

Inicialmente anota-se que a discussão acerca da legitimidade ativa da associação autora encontra-se satisfatoriamente superada por força da decisão de fls.544/546, em arrebatadora explanação.

Adiante, me debruço sobre as questões preliminares articuladas pela ré, segundo a qual o feito deveria ser extinto por vislumbrar a ausência de documento indispensável à propositura da demanda e pela carência de ação.

Rejeito a primeira preliminar. O fato de a autora não trazer aos autos o mencionado edital por si só não obsta o julgamento da pretensão deduzida, ainda mais pelo fato de que a própria ré tem conhecimento de seu teor.

Segue o mesmo destino a alegação de carência de ação. A ré defende que a autora não tem interesse de agir exatamente em virtude da ausência do citado edital, o que denotaria a impossibilidade de apreciar o pedido de sua anulação.

110



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

685

COPIA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

Todavia, vislumbra-se que tem interesse quem, submetido a uma exação arbitrada com base na posição de Linha Preamar Média – LPM, não fora eficazmente convidado a participar do procedimento de demarcação. O próprio DL 9.760/46 prevê a participação do ocupante, sendo discutível a forma como se dá a ciência dá ciência aos interessados para oferecimento de quaisquer impugnações. A discussão travada sobre isto é o pano de fundo desta ação.

Assim, desta simples conclusão deduz-se claramente seu interesse de agir. Outrossim, os elementos carreados aos autos permitem obter um julgamento de mérito.

Também não merece prosperar a alegação de inadequação da via eleita ao fundamento de que o manejo desta ação teria o condão de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal para exercer o controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos que afetem a Constituição da República. Para tanto, invoco a circunstância de que a mencionada declaração de inconstitucionalidade se dá apenas de modo incidental, especialmente quando demonstrado que o objeto do pedido não é tão-somente a inconstitucionalidade da norma.

A pretensão almejada ao final da demanda é afastar a exação, e seus consectários, decorrente da ocupação de terreno de marinha, considerando que o procedimento que precede a cobrança viola o direito de os ocupantes participarem do referido processo.

Não caracteriza pedido principal a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* de dispositivo legal exatamente quando este serve de fundamento de validade para atos cuja prática viola direitos dos ocupantes, notadamente os assegurados pela cláusula constitucional do contraditório. A reforçar, eis o pronunciamento do STF sobre o tema: *Veda-se, no entanto, o uso da ação civil pública para alcançar a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes. No caso, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei 754/1994 é meramente incidental, constituindo-se verdadeira causa de pedir. Negado provimento ao recurso extraordinário do Distrito Federal e julgado prejudicado o recurso extraordinário ajuizado pelo Ministério Público do Distrito Federal*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> STF: RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 424993; Relator JOAQUIM BARBOSA



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

686  
CÓPIA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

No mesmo sentido, o Ministro Carlos Ayres Britto consignou que *não usurpa a competência desta nossa Corte a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei distrital, proferida em ação civil pública. Especialmente quando não demonstrado que o objeto do pedido era tão somente a inconstitucionalidade da lei*<sup>2</sup>.

Ademais, ressalte-se que o julgamento desta ação neste momento em nada altera o rumo do processo nº 0021238-84.2007.4.05.8300, porquanto neste último discute-se a homologação dos procedimentos demarcatórios, estando pendente a realização de perícia, imprescindível para a fixação da Linha Preamar Média – LPM. Já no processo em exame discute-se a constitucionalidade da convocação por meio de edital para que os interessados possam participar do procedimento que fixa a posição da linha, porquanto, estando sendo eles certos e com domicílio conhecido, viola o devido processo legal seu chamamento por edital.

Nesta ação civil pública a associação autora insurge-se contra os efeitos decorrentes do chamamento de interessados, por meio de edital, para impugnar o despacho proferido pela autoridade da Secretaria do Patrimônio da União que determina a posição da Linha Preamar Média-LPM. E assim o faz a referida autoridade com apoio no art.13, do DL nº 9.760/46. cuja dicção é a seguinte: Art. 13. De posse desses e outros documentos, que se esforçará por obter, e após a realização dos trabalhos topográficos que se fizerem necessários, o Chefe do órgão local do S. P. U. determinará a posição da linha em despacho de que, por edital com o prazo de 10 (dez) dias, dará ciência aos interessados para oferecimento de quaisquer impugnações.

Na prática tem-se que o chamamento editalício cumpre uma etapa formal, porquanto, pela experiência do que ordinariamente acontece, pouco provavelmente alguém tem o hábito de ler rotineiramente editais em periódicos.

No caso em apreço, soa absurda a ciência por edital quando os interessados são certos - ocupantes de terreno de marinha – e com endereço conhecido - de alguma forma cadastrados pela Secretaria do Patrimônio da União.

<sup>2</sup> STF; AI-AgR 557291 (AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO); Relator AYRES BRITTO



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

687  
CÓPIA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

A restrição empreendida pelo legislador encontra-se em inequívoco confronto com o art. 5º, LV, da Constituição Federal, impondo-se a declaração incidental de sua inconstitucionalidade. É que a Constituição da República prescreve a garantia do devido processo legal e esta não deve ser tomado apenas em sua acepção formal, senão também, e com maior rigor, na substancial.

Nesse ponto, ter-se-ia formalmente respeitado tal princípio com a mera ciência por edital. Todavia, o ordenamento jurídico inaugurado pela CF/88 deu robustez aos direitos e garantias fundamentais, prescrevendo que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art.5º, LIV).

Disto decorre que, aplicando estes preceitos ao caso concreto, sua observância demanda a cientificação pessoal dos interessados determinados e "localizáveis" para que se outorgue o direito de, repita-se, oferecer impugnações ao despacho que fixa a LPM.

Encarando-o sobre outro ângulo, ele está correto ao prever a possibilidade de o interessado de participar do processo, de ser comunicado, poder falar no processo. Peca na forma como exterioriza o despacho nos casos de destinatários certos.

Forçoso considerar que o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes.

A menção aos recursos de defesa justifica-se porque o exercício do direito constitucionalmente assegurado não se adstringe à manifestação no processo (não raro, em prazo exíguo). Seu conteúdo alberga, necessariamente, três direitos: informação, manifestação e consideração dos argumentos sustentados. O último deles é corolário do dever, imposto pela ordem jurídica ao Juiz e à Administração Pública, de fundamentarem as decisões.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

688

CÓPIA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

No ponto, advirta-se que recentemente o STF deferiu Medida Cautelar na Adi 4264, proposta pela Assembléia Legislativa de Pernambuco, cuja ementa é seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.481/2007. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OCORRÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I – 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.

II – Medida cautelar deferida, vencido o Relator.

É intuitivo que a redação do art. 13 do Decreto-lei nº 9.760/46 não sobrevive a um confronto com as garantias expressas na Constituição Federal.

Todavia não descartaria por inteiro a redação do citado dispositivo, para atribuir-lhe interpretação conforme a Constituição no sentido de entendê-lo aplicável às hipóteses de destinatários incertos ou em local desconhecido. Entretanto, falece competência a este Magistrado de Primeira Instância para tanto, cabendo tal juízo de valor à Suprema Corte.

Por essas razões, impõe-se a acolher a pretensão da autora, com as ponderações adiante detalhadas.

### **III. Dispositivo.**

Ante o exposto, extingo o processo com resolução do mérito com base no art.269, I, do CPC, e julgo procedentes os pedidos formulados para **deferir os seguintes pedidos**, com a ressalva de que os efeitos desta decisão alcançam os imóveis situados nos limites territoriais do Município de Recife:



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

(1) declaro, incidentalmente, a inconstitucionalidade do art.13, do Decreto-lei n.9.760/1946;

(2) suspendo a cobrança de foro, laudêmio e taxa de ocupação relativos aos imóveis, restringindo-se tal medida aos procedimentos administrativos nos quais se constate [a] que os interessados tenham sido cientificados por edital para impugnar o despacho que determinou a posição da linha (LPM) e [b] que não tenham se defendido; porquanto a concomitância dessas duas situações conduz à conclusão de que a defesa não houvera sido exercitada justamente em função da ineficiente forma de ciência (edital);

(3) retome a União Federal os procedimentos administrativos em curso à fase imediatamente posterior à determinação do traçado da LPM, seguindo-se daí a ciência aos interessados certos por meio de comunicação diversa de edital - não necessariamente pessoal, podendo a ré servir-se dos Correios;

Noutra ponta, **indefiro** a suspensão no que concerne às averbações já concretizadas, porquanto estas configuram ato jurídico perfeito<sup>3</sup>, tendo em conta que a violação ora constatada e veiculada no bojo do art.13, do Decreto-lei nº 9.760/46, decorre de recente mutação interpretativa do teor deste dispositivo, cuja redação remonta à data de edição da norma. Em reforço, anoto que os interessados que se enquadrem nesta situação, deverão encetar outra medida judicial destinada a contemplar a peculiaridade de sua situação.

**Indefiro** ainda a fixação de pena de multa ou de qualquer outra medida coercitiva tendo em vista que até o momento não há notícia nos autos de que a ré tenha criado embaraços à efetivação de provimentos judiciais.

<sup>3</sup> O ato jurídico perfeito é aquele já realizado, acabado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, pois já satisfaz todos os requisitos formais para gerar a plenitude dos seus efeitos, tornando-se portanto completo ou aperfeiçoado.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
3ª VARA

**Ação Civil Pública nº 0007725-44.2010.4.05.8300**

Autora: Associação dos Titulares de Direitos de Ocupação e de Domínio útil de Terrenos do Patrimônio da União (ASTPU)

Réu: União Federal

No mais, **condeno a ré** em honorários advocatícios no percentual de R\$ 8.000,00, (oito mil reais), com apoio no art.20 c/c 21<sup>4</sup>, do CPC.

**Mantenho a tutela antecipada**, apenas com a **parcial ressalva** de que a **ciência** a que alude o *caput* do art.13 **deve ser feita de outro modo diverso de edital** - não necessariamente pessoal, podendo a ré servir-se dos Correios;

Comunique-se o teor deste julgamento ao Relator do Agravo de Instrumento/AGTR n. 111.947/PE.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Recife, 12 de julho de 2011

Frederico José Pinto de Azevedo  
Juiz Federal da 3ª Vara.

<sup>4</sup> Art. 21. Se cada litigante for em parte vencedor e vencido, serão recíproca e proporcionalmente distribuídos e compensados entre eles os honorários e as despesas. Parágrafo único. Se um litigante decair de parte mínima do pedido, o outro responderá, por inteiro, pelas despesas e honorários.