TERRENOS DE MARINHA — VENDA POR EMPRÊSA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO

— Outorgado à emprêsa concessionária o direito de vender os terrenos de marinha e os acrescidos desnecessários aos fins da concessão, êsses terrenos passam ao domínio pleno dos adquirentes, não estando jamais sujeitos a aforamento pela União.

PARECER

Os terrenos de marinha e os acrescidos são bens **dominiais do domínio pleno da União** (Ribas, **Dir. Civ.**, 2.ª ed., vol. 2.°, p. 310; T. de Freitas, **Cons. das Leis Civis**, art. 52 § 2.°; C. de Carvalho, **Nov. Cons.**, art. 215; Clóvis Beviláqua, **Cód. Civ. Com.**, vol. 1, 5.ª ed., obs. 5.ª ao art. 66; acs. do Supr. Trib. Fed., na **Rev. de Dir.**, vol. 59, p. 555, e in **O Dir.**, vol. 97, p. 114).

Reservados aquêles necessários aos logradouros, obras e serviços públicos, que se conservam no **domínio pleno da União**, dos Estados e dos Municípios, **podem ser alienados, inclusive por compra e venda, nesse mesmo domínio pleno, a particulares**, embora, a êstes e em regra, devam ser **aforados** (lei de 15 de nov. de 1831, art. 51, § 14; dec. ex. n.° 4.105, de 22 de fev. de 1868, preâmbulo, e arts. 3, 12 e 13; dec. ex. n.° 14.595, de 31 de dezembro de 1920, arts. 1.° e 4.°; decreto-lei n.° 3.438, de 17 de julho de 1941, art. 4.°; decreto-lei n.° 9.760, de 5 de setembro de 1946, arts. 64 e 125).

Quando as obras e serviços públicos se executam mediante contratos de **concessão reversível**, a emprêsa concessionária tem o **domínio pleno resolúvel** dos terrenos de marinha e seus acrescidos (Cód. Civ., art. 647; C. de Carvalho, **Nov. Cons.**, art. 381; Clóvis Beviláqua, **Cód. Civ. Com.**, vol. 3.°, 5.ª ed., obs. 1.ª ao art. 855; ac. do Cons. do antigo Trib. Civ. e Crim., de 24 de julho de 1902, **Rev. de Jurispr.**, vol. 15, p. 349; ac. da 1.ª Câm. da antiga Côrte de Ap. do Distrito Federal, de

19 de nov. de 1906, **O Dir.**, vol. 102, p. 91; ac. do Supr. Trib. Fed., de 14 de set. de 1895, **Jurispr.**, de 1895, p. 179).

Alguns dos nossos diplomas legislativos falam em **usofruto** da emprêsa concessionária (assim a própria lei n° 1.746, de 13 de out. de 1869, art. 1.°, § 3.°); o mesmo acontece em não poucos atos administrativos (inclusive o contrato das Docas da Bahia, cls. 4.ª, n.° 2, e 38, dec. n.° 14.417 de 16 de out. de 1920), o que tudo fêz com que o ilustre dr. J. X. Carvalho de Mendonça se referisse ao **usofruto** da emprêsa concessionária (**O Dir.**, vol. 87, p. 406, n.° 53), expressão que depois abandonou (conferência na **Rev. do Supr. Trib. Fed.**, vol. 81, p. 349, memoriais da ação que à Cia. Docas de Santos moveu a União, ps. 95 e 20). É certo que o caráter das relações jurídicas deve depreender-se da sua essência, não das palavras com que foram impròpriamente designadas (Clóvis Beviláqua, **T. Ger. do Dir. Civ.**, § 49; Ed. Espínola, **Anots. ao Cód. Civ. Br.**, p. 230; J. X. Carvalho de Mendonça, **Tr. de Dir. Com. Br.**, vol 6.°, Parte I, n.° 60; Baudry-Lacantinerie & Barde, **Des Obligs.**, 3.ª ed., vol. 1.° n.° 557).

Reza a cl. 38.ª do contrato aprovado pelo dec. cit. n.° 14.417: "Durante o prazo da concessão a companhia terá, além do usofruto dos terrenos de marinha de que trata o § 4.° da cláusula 2.ª (**deve ler-se** cl. 4.ª n.° 2.°), o usofruto dos terrenos desapropriados e dos que forem aterrados, devendo arrendar ou **vender**, no prazo que o Govêrno determinar ou conceder, **os que forem desnecessários** aos fins da concessão, respeitadas no fim daquele prazo, as disposições da lei (**isto é, decreto**) n.° 4.105 de 22 de fevereiro de 1868, quanto aos terrenos de marinha.

A cl. 4.ª n.° 2.°, aí referida, dá à companhia concessionária: "o usofruto dos terrenos de marinha e acrescidos necessários à dita construção (**a construção das obras e suas dependências**) e que não estavam aforados em 1905".

No caso presente, não importa indagar qual a situação jurídica da emprêsa concessionária quanto aos terrenos de marinha e acrescidos necessários à construção das obras e suas dependências, objeto da concessão.

O que releva é determinar a situação jurídica dos adquirentes pela outorga à emprêsa concessionária, para **vender** os terrenos de marinha e os acrescidos, **desnecessários aos fins da concessão.**

Êsses terrenos, **desnecessários aos fins da concessão,** não se incluem na **propriedade reversível,** ou (para usar a expressão menos correta empregada pela cl. 4.ª, n.° 2.°, acima transcrita) no **usofruto** da emprêsa concessionária, o qual só lhe foi dado sôbre os "terrenos de marinha e acrescidos necessários" à construção das obras e suas dependências.

Outorgado à emprêsa concessionária o direito de **vender,** nos prazos que o Govêrno determinar ou conceder, os terrenos de marinha

e os acrescidos **desnecessários** aos fins da concessão, as **vendas,** que realiza, realiza-as por **delegação,** tomando o lugar da **administração pública,** em cujos direitos fica subrogada, para exercê-los como se fôra a própria **administração pública** (O. Mayer, **Le Droit Adm. Al.,** trad. fr., vol. 3.°, § 39, p. 246); J. X. Carvalho de Mendonça, monogr. n'**O Dir.,** vol. 87, p. 400; Mendes Pimentel, parecer na **Rev. de Dir.,** vol. 59, p. 485; Hauriou, **Droit Adm.,** 12.ª ed., p. 1.015, e os tratados de Valine, Zanobini, d'Alessio, Santi-Romano e Bielsa, sôbre o Dir. Adm.): "... **e gli atti da lui** (a emprêsa concessionária) **in questa attivitá compiuti, hanno la medesima natura, che averebbero, se quell'attivitá e i relativi atti fossero compiuti della stessa autoritá amministrativa"** (R. Rannelleti, **Le guarentigie della Giustizia nella Pubblica Ammistrazione,** 4.ª ed., n.° 30, p. 41).

Uma coisa é a compra e venda (Cód. Civ., art. 1.122), outra a enfiteuse (Cód. Civ., art. 578). O proprietário, senhor do domínio pleno, **se vende, aliena o domínio pleno,** mas, se tão sòmente afora, "atribui a outrem o domínio útil do imóvel" **direito real sôbre a coisa alheia** (Cód. Civ., art. 674, n.° I; Lafayette, **Dir. das Coisas,** § 139, pr.). O domínio **que vende,** demite de si a propriedade, pelo que nunca mais a pode aforar, e se a outrem atribui o domínio útil, **não vende, afora.**

Isto pôsto, desde que a Companhia Docas da Bahia, emprêsa concessionária, e **"durante o prazo da concessão"** (cl. 38-a), **deve vender** (cit. cl.) os terrenos de marinha e acrescidos desnecessários aos fins da concessão, os imóveis assim alienados, porque vendidos, e, não aforados, passam **ao domínio pleno dos adquirentes,** não estarão nunca mais sujeitos a **aforamento pela União.**

É o que, aliás, se vê da própria cl. 38-a quando estipula que **"no fim daquele prazo",** isto é, o **prazo da concessão,** quanto aos terrenos aludidos, **respeitar-se-ão "as disposições da lei n.° 4.105, de 22 de fevereiro de 1868".**

Que terrenos de marinha e acrescidos são êsses ? Os que ainda estiverem na **posse da companhia,** referidos na cl. 53-a : "A Companhia terá o uso e gôzo das obras até 30 de junho de 1995. Em 1.° de julho de 1995, reverterão para o domínio da União, sem indenização alguma, tôdas as obras, todo o material fixo, e bem assim os terrenos aterrados e desapropriados, que **ainda estiverem na posse** da companhia e as respectivas benfeitorias a ela pertencentes".

Os terrenos **vendidos,** vigente a concessão, continuam no **domínio pleno** dos compradores, que lhes pagaram o preço, o **preço pela compra e venda,** com o qual se beneficiou a própria União, porquanto, nos têrmos da cl. 38-a, § 1.°, êle foi levado **"à conta de amortização do capital empregado nas obras".**

O mesmo decreto executivo n.° 14.505, de 31 de dezembro de 1920 (que estabeleceu a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de ma-

rinha), dispôs no art. 1.°: "Todos os terrenos de marinha e seus acrescidos ocupados, sem que os ocupantes possuam título de **aforamento,** arrendamento, ou **venda,** firmados pelo Govêrno da União, ficam sujeitos à taxa de ocupação".

E, no art. 4.°: "São isentos da taxa de ocupação: **a**) os terrenos aforados; **b**) os que estiverem arrendados por conta da União; **c**) os **que tiverem sido vendidos pela União; d**) os que tiverem sido doados pela União aos governos dos Estados, ou dos municípios, ou a particulares".

Os imóveis **vendidos** pela companhia, na vigência da concessão, são do **domínio pleno** dos compradores, lucrando a União com o **preço** pago (cl. 38-a, § 1.°). **Vendeu-os** a emprêsa concessionária, **delegada ou representante** da própria administração pública, a União.

Sujeitos, pois, ao **aforamento** são ùnicamente os terrenos **ainda não vendidos, e na posse da companhia,** findo o prazo da concessão. Aquêles alienados, porque **vendidos,** durante o prazo da concessão, serão sempre **livres do fôro,** tal como já decidido em vários casos de obras portuárias. (Madruga, **Terrenos de Marinha,** vol. 1.°, ps. 254, 262 e 275).

Rio de Janeiro, 19 de abril de 1948. — **José de Miranda Valverde,** advogado no Distrito Federal.