FAIXA DE FRONTEIRA — DOMÍNIO PRIVADO — USUCAPIÃO

— A aquisição de terras na faixa de fronteira sòmente é válida quando houver transferência pela União, em título formalizado.

— Os bens públicos não são passíveis de usucapião.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 40.876-59

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E.M. n.º 205, de 14 de outubro de 1959. Encaminha o parecer n.º 573-Z, da mesma data, sôbre domínio particular na faixa de fronteira e impossibilidade de aquisição de bens públicos por usucapião. — "Aprovo. Em 19-11-59". (Rest. proc. à C.E.F.F., em 25-11-59, por intermédio do Gabinete Militar da P.R.).

*

PARECER

Para dirimir controvérsia na Comissão Especial de Faixa de Fronteiras, solicita-se o parecer da Consultoria-Geral da República sôbre a propriedade particular dentro da faixa de 60 quilômetros da fronteira.

Conforme tivemos ensejo de expor no Parecer n.º 480-Z, que mereceu a aprovação do Exmo. Sr. Presidente da República (*Diário Oficial* de 13 de janeiro de 1959), o domínio pleno da União na faixa de fronteiras foi fixado, ao tempo do Império, quando todo o território dêste país dependia diretamente do poder central e pertenciam à Nação as terras devolutas, tendo as províncias jurisdição limitada pela Constituição e pela legislação ordinária. Fixou-o o art. 82 do Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, expedido em virtude da autorização expressa do art. 1.º da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, numa "zona de dez léguas contíguas nos limites do Império com países estrangeiros, para, nas terras devolutas nela existentes, se estabelecerem colônias militares e se fazerem *"concessões gratuitas"* a colonos brasileiros (Rodrigo Otávio, *Do Domínio da União e dos Estados*, 1924, n.º 57, págs. 9 e segs.).

Êsse domínio foi mantido na República (Aristides Milton, *A Constituição do Brasil*, 2.ª ed., pág. 387; A. Cavalcânti, *Elementos de Finanças*, pág. 110; *Solidônio Leite*, Parecer de 16-7-1929, como Consultor-Geral da República; J. M. Mac Dowel, *Fronteiras Nacionais*, 3.ª ed., 1922, pág. 107; ac. do Superior Tribunal Federal, na apelação cível n.º 5.459, *Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág 153; Orosimbo Nonato, *Pareceres do Consultor-Geral da República*, pág. 267; meu Parecer n.º 40-Z, *Diário Oficial* de 13-1-59, pág. 658).

Como se viu, a transferência de domínio a particulares, colonos brasileiro, nos têrmos da lei citada, sòmente poderia dar-se, mediante "concessões gratuitas". O título legítimo de transferência dessas terras era, pois, a concessão da pela União, a princípio gratuito, segundo a legislação imperial; depois, a concessão onerosa, mas, em ambos os casos, mediante títulos emanados da União.

Por outro lado, o domínio de tais terras, na mencionada faixa, não pode ser adquirido por usucapião, pois, os bens públicos não são passíveis de aquisição por êsse meio (Clóvis Bevilaqua, *Código Civil*, vol. I, comb. ao art. 67; João Luís Alves, *Código Civil*, comb. ao art. 69; Sá Freire, *Manual Lacerda*, vol. II, Parte Geral, pág. 270; Reinaldo Porchat, *Revista dos Tribunais*, vol. 40, pág. 226; Bento de Faria, *Arquivo Judiciário*, vol. 19, pág. 500; Rodrigues Júnior, *A Posse*, n.º 76; Pereira Braga, *Revista de Direito*, vol. 52, págs. 262-290; Luís Gallotti, *Arquivo Judiciário*, vol. 40, pág. 83; Orosimbo Nonato, *Revista Forense*, vol. 64, pág. 214; acórdão do Supremo Tribunal Federal no *Arquivo Judiciário*, vol. 28, pág. "53). E, para dissipar dúvidas, baixou o Govêrno Provisério um ato interpretativo, o Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1933, que dispôs no art. 2.º: "Os bens públicos, seja qual fôr a sua natureza, não são sujeitos a usucapião". Êsse ato legislativo foi baixado com o seguinte e expressivo considerando: "Considerando ainda que, embora no direito pátrio os bens públicos, mesmo dominicais, sejam insuscetíveis de usucapião, a circunstância de se terem manifestado em contrário algumas opiniões torna conveniente que o legislador volte a reafirmar êsse princípio, que é de ordem pública", etc. (ver, sôbre o assunto, *Revista Forense*, vol. 96, pág. 51).

Os bens públicos, aliás, não são suscetíveis nem mesmo de posse, conforme explica Orosimbo Nonato: "O poder de fato que o particular exerça sôbre bens do Estado não se eleva, dentro no sistema da lei brasileira, à categoria de posse. Certo que pode êle ostentar os elementos positivos que estruturam a posse; falta-lhe, porém, o elemento negativo a que se refere Ihering, e que degrada a relação exterior a simples de-

tenção" (*Revista Forense*, vol. 64, pág. 273).

Do exposto se conclui que a posse *ad interdicta*, ou mais, a posse prolongada com intenção de proprietário, com *animus domini*, ou ainda, mais do que isso, com o *animus rem sibi habendi*, a posse com a intenção do particular de ter a coisa como sua, não gera usucapião de terras públicas.

As terras da faixa de fronteira, na extensão de 16 quilômetros, se equiparam às margens de rios navegáveis, na extensão de sete braças contadas do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior: umas e outras não são passíveis de usucapião, nem mesmo de posse *ad interdicta*. Sòmente pelo título legítimo de concessão podem, pela União, ser transferidas a particulares. Assim tivemos ensejo de emitir parecer, como advogado, a pedido da Prefeitura de São Paulo, juntamente com eminentes jurisconsultos. Carlos Maximiliano, Levi Carneiro, Temístocles Cavalcânti, Daniel de Carvalho e outros, em causa defendida pelo ilustre advogado da Municipalidade, Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, a respeito da propriedade das margens do rio Tieté (Parecer na *Revista Forense*, vol. 104, págs. 341-250). O Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, deu razão à Prefeitura (acórdão no recurso extraordinário n.º 10.042, confirmado, unânimemente, em grau de embargos).

Em face do exposto, será lícito concluir que a equisição de terras da mencionada faixa de fronteiras, sòmente é válida, quando houver transferência feita pela União, em título formalizado. Do contrário, tratar-se-á de título nulo *pleno jure*.

É o que nos cabe dizer, em resposta à Consulta.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 1959. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.