## *BENS PÚBLICOS — TERRENOS DE MARINHA — USUCAPIÃO*

*— No direito anterior ao Código Civil era admissível a aquisição de bens públicos mediante usucapião.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

S.A. do Gás do Rio de Janeiro *versus* União Federal
Recurso extraordinário nº 75.144 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 23 de outubro de 1973. *Oswaldo Trigueiro,* Presidente. *Djaci Falcão,* Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Djaci Falcão:* Ofereço como relatório o despacho que admitiu o recurso, vazado nos seguintes termos:

"Notificada pelo Serviço do Patrimônio da União a requerer o aforamento e recolher as taxas de ocupação de terreno urbano no qual tem parte de suas instalações, a Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro moveu ação negatória contra a União Federal, alegando que a propriedade plena do imóvel fora adquirida em 1830 e transmitida, sem qualquer restrição, à autora, em 1892.

Confirmando sentença de primeiro grau, decisão de Turma deste Tribunal julgou a ação improcedente, ao fundamento de que os bens dominiais do Estado são insuscetíveis de usucapião.

"Inconformada, recorre extraordinariamente a interessada com fundamento nas letras *a* e *d* da permissão constitucional. Alega negativa de vigência dos arts. 859 e 860 do Código Civil e, para demonstração do dissídio, invoca vários julgados do eg. Supremo Tribunal Federal em abono da tese, segundo o qual o título de propriedade plena sobre o imóvel litigioso somente pode ser anulado por sentença judicial transitada em julgado. Traz a confronto, ainda, acórdãos da mesma Alta Corte nos quais se considerou possível a aquisição dos bens públicos por usucapião, se decorrido todo o prazo de posse anteriormente à data em que entrou em vigor o Código Civil.

Tenho como demonstrado o dissídio de interpretação, e, por isso, admito o recurso pela letra *d*."

Acrescento que, apresentadas as razões de fls. 175-6 e contra-razões de fls. 178-9, subiu o recurso a esta Corte, perante a qual a Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo não conhecimento e, se conhecido, pelo seu improvimento (fls. 183-5).

VOTO

*O Sr. Ministro Djaci Falcão* (Relator): A decisão recorrida limitou-se a manter a sentença, pelos seus próprios fundamentos (fls. 148), ficando assim ementado:

"Terreno de marinha. Ação negatória. Sua improcedência. Legítimo o ato da Fazenda Nacional cobrando taxas de ocupa-

ção e foro da autora, ocupante das grandes faixas de terreno objeto desta ação" (fls. 150).

A decisão de primeiro grau apresenta a seguinte fundamentação:

"Preliminarmente, quanto ao agravo no auto do processo.

Filio-me às correntes da doutrina e da jurisprudência dos que consideram que o juiz pode deste conhecer para manter ou reformar o despacho agravado. E, porque assim entendo e, melhor estudado o assunto, dou provimento ao mesmo, para não admitir a reconvenção, nesta ação negatória, que visa fazer prevalecer direito argüido por particular a domínio direto sobre imóvel constituído de terrenos de marinha. No saneador ficou omisso o pronunciamento sobre a espécie. Não cabe, de fato, em ação sobre imóvel, reconvenção. Dou provimento ao agravo para não admitir a reconvenção apresentada pela ré, União, com fundamento no que dispõe o art. 192 do Código de Processo Civil. Esta ação negatória é sobre direito real.

Decidindo o mérito do pedido da autora, porém, resolvo:

Negar provimento à ação.

A doutrina e a jurisprudência argüidas pela autora, inconteste no que pertine à conceituação de ação negatória, não serve para justificar o provimento desta ação, com o fim de reconhecer-lhe pleno domínio, ou seja, domínio direto sobre terrenos de marinha, inalienáveis, e por inalienáveis, imprescritível o direito da União sobre os mesmos. Ninguém poderá negar o domínio útil sobre os terrenos que ocupa a autora, em face dos títulos que apresenta. É senhora e possuidora do domínio útil sobre estes terrenos. Não se poderia, entretanto, constituir-se senhora e possuidora de seu domínio direto, porque deste, titular, é a União. Seu registro, oponível contra terceiros, não o pode ser contra a União, titular do domínio direto.

Proprietária do imóvel, por ser o mesmo situado na faixa de marinha, não poderia ser do mesmo despojada pela ocupação dos antecessores da autora. Os bens públicos, e os terrenos de marinha o são, não podem ser objetos de compra e venda.

"Os atos jurídicos só se tornam perfeitos quando são praticados por agente capaz. No caso, os que ocuparam os terrenos de marinha objetos da ação negatória não poderiam transferir o domínio aos autores. Claro que à União cabe, em outra ação, e não mediante reconvenção nesta ação negatória, pleitear o cancelamento do registro do domínio direto dos terrenos de marinha em lide.

O privilégio que se atribuem os que ocuparam largas faixas de terrenos de marinha de invulnerabilidade de seus domínios conflita com um dos fundamentos capitais do regime: todos são iguais perante a lei. Não pode e não deve o Estado despojar-se de seu patrimônio, para aumentar o patrimônio de particulares ou grupos deles, em detrimento da maioria de seus naturais. A legislação que rege a espécie jamais o permitiu. O Supremo Tribunal já decidiu, inúmeras vezes, que os bens públicos não são susceptíveis de propriedade privada. Particular não poderia transferir domínio direto de terrenos de marinha, por não ser do mesmo titular.

Já a Carta Régia de 13.3.1797 proibiu a concessão de terras junto às costas marítimas e às margens dos rios que as banham.

"Terrenos de Marinha, segundo o Aviso Imperial de 12.7.1833 são todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, vão até à distância de 33 metros para a ponte das terras, contados desde o ponto em que chega o preamar médio", e tais terrenos pertencem ao domínio da União, por contidos nas reservas do art. 64, da Constituição de 1891, — Hely Lopes Meirelles, fls. 454, *Direito administrativo brasileiro;* Epitácio Pessoa,

*Terrenos de Marinha*, Clóvis Bevilácqua, Rodrigo Octávio.

Os bens públicos são inalienáveis — art. 67 do Código Civil — e a sua imprescritibilidade é uma decorrência da inalienabilidade.

Bens dominiais — ou disponíveis — domínio útil.

Julgo imprescritível o direito dominical da União, e assim julgo à vista das leis que regulam a espécie e por considerar que o interesse público deve prevalecer sobre quaisquer interesses privados. Só o Governo Federal pode conceder terrenos de marinha.

A prova principal que o autor deveria fazer seria a de que ele ou seus antecessores receberem concessão do Governo sobre esses terrenos: os terrenos de marinha nem sempre são de utilização geral (*uti universi*), podem ter destinação particular (*uti singeli*) mediante aforamento, sob os ônus respectivos — taxa de ocoupação e foro. Não se pode considerar alodial o terreno, só porque o vendedor assim o declarou e todos os que o sucederam, quando o mesmo está reconhecidamente dentro da faixa dos terrenos de marinha, os quais são bens públicos insuscetíveis de comércio. Seu domínio sobre eles não vai além de sua utilização.

A ação visa negar à União o direito de cobrar taxa de ocupação e foro sobre os terrenos descritos na inicial, na qual se declara alodial esta faixa de terra, embora se situe dentro da área dos terrenos de marinha. Não há solução de continuidade no conceito de inalienabilidade do domínio direto de terreno de marinha e, conseqüentemente, da imprescritibilidade do direito da União sobre ele. Já a Carta Régia de 13.3.1797 proibira fossem objeto de concessão.

Julgo improcedente a ação. Reconhecer o que reivindica a autora seria decidir que os terrenos de marinha no Brasil constituem quase todos propriedade particular: a origem desses títulos primitivos de propriedade foram a ambição e a audácia: ocupadas, foram sendo as terras transferidas de dono a dono; reconhecer a legitimidade dessas ocupações e transferências seria despojar a União da maior parte de seu patrimônio. O título de 1838 é posterior à Carta Régia de 1797 e ao Aviso Imperial de 12.7.1833 que dispuseram sobre a matéria.

Improcedente a ação, julgo legítimo o ato da Fazenda Nacional, cobrando taxas de ocupação e foro da autora, ocupante das grandes faixas de terreno de marinha, objeto desta ação.

O aforamento já é um favor altamente compensatório, só acessível a privilegiados.

Aplico à autora o princípio da sucumbência: pagamento de custas e honorários de advogado, estes na base de 10% sobre o valor dos tributos dos quais pretendeu isentar-se pela postulação, depositados à conta da União."

Entendeu o aresto recorrido que a transcrição imobiliária somente pode ser oposta a terceiros e não à União, titular do domínio direto, assim como os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião, mesmo antes da vigência do Código Civil, diante da Carta Régia de 13.3.1797, que proibiu a concessão de terras junto às costas marítimas.

Para configurar a divergência interpretativa, no que se relaciona ao usucapião, expõe o ilustre patrono da recorrente: "No julgamento do RE nº 4.430, a eg. Segunda Turma, relator o saudoso Ministro José Linhares, decidiu (*R. F.* 111/376):

"No regime do Código Civil os bens públicos são insuscetíveis de usucapião que não se encontra entre as formas que a lei prescreve para a sua alienação. No direito pré-codificado, porém, a prescrição *longissimi temporis* tinha plena aceitação."

E do voto vencedor do eminente relator, a recorrente reproduz o trecho culminante cuja adequação ao caso e evidente por si mesma:

... Ora, se o Mosteiro estava de posse do terreno por tempo superior a 40 anos — anteriores ao Código Civil, não há como recusar-lhe a *praescriptio longissimi temporis*, desde que durante este lapso de tempo jamais foi exigido do recorrente quaisquer pagamentos, quer como foro, quer como laudêmios — ou aluguel. A prescrição dos bens dominiais do Estado — no regime do direito pré-codificado — era opinião aceita geralmente, como se vê em Lafayette, *Direitos das coisas*. § 70, nº 5, nota 7; Lacerda de Almeida, *Direito das coisas*. v. 1, § 44, p. 259; sabido é que a função da prescrição extraordinária é suprir a ausência do título do possuidor de boa-fé e sanar os defeitos da aquisição. Ademais — a recorrida cobra laudêmio de uma enfiteuse que jamais se constituiu por qualquer título. Assim sendo — dar-se-ia, se lograsse a argüição, constituir-se enfiteuse sem qualquer título, e sem que entre as partes se houvesse contrato."

Mesmo depois da vigência do Código Civil, são inúmeras as decisões do Supremo Tribunal que entenderam usucapíveis os bens públicos, até a promulgação do Decreto nº 19.924, de 1931, ou, mesmo, até a data da entrada em vigor do Decreto nº 22.785, de 1933.

Assim, por exemplo, decidiu a eg. Primeira Turma, no julgamento do RE nº 5.812, relator o Sr. Ministro Barros Barreto (*R.F.*, 96/51):

"É possível o usucapião de bens públicos na vigência do Código Civil, desde que consumado anteriormente à vigência do Decreto nº 22.785, de 1933".

Esse acórdão foi confirmado em embargos relatados pelo Ministro Waldemar Falcão (*R.F.*, 196/473):

"Os bens públicos eram suscetíveis de usucapião até 1931."

É pacífica, também, a jurisprudência dos Tribunais estaduais, em divergência com o v. acórdão recorrido. Apreciando os embargos à AC nº 5.573, proclamou o eg. Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal, em acórdão de que foi relator o saudoso Desembargador Duque Estrada (*R.D.A.*, 5/205):

"No regime anterior ao Código Civil, os bens públicos patrimoniais ou dominiais, isto é, os bens do domínio privado do Estado eram suscetíveis de usucapião no prazo de 40 anos."

E o eg. Tribunal de São Paulo, em acórdão relatado pelo eminente Ministro Mário Guimarães (*R.F.*, 70/101):

"Para que incidam na prescrição aquisitiva ou usucapião, basta que os bens públicos possam ser objeto de posse individual."

O voto do ilustre relator, consignou:

"Foi questão muito debatida, após a publicação do Código Civil, saber se os bens públicos podem ser adquiridos por usucapião. Pensa Clóvis que não, fundando-se no art. 67 do Código Civil, segundo o qual os bens públicos "só perdem a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever."

Menos procedente, *data venia*, nos parece a doutrina do eminente jurista. Não há confundir alienação, que requere um ato voluntário por parte do senhor, com a perda do imóvel, que se dá contra a vontade do dono. Bens públicos que não podem ser alienados estão, entretanto, sujeitos à prescrição. Vejam-se Aubry et Rau, v. 2, § 17; Baudry, *Des biens*, nº 183; Zachariae, § 361; Mazzone, *Inst.*, v. III, nº 9, Lafayette, § 70; Coelho da Rocha, § 86; Teixeira de Freitas, *Nova Constituição*, art. 431, parágrafo único. Basta, para que incidam na prescrição aquisitiva, possam ser objeto de posse individual.

Nem se alegue o disposto no art. 1º do Decreto nº 19.924, de 27.4.31, porque esse decreto, em face da Constituição vigente e das anteriores não se aplicará a prescrições consumadas."

Em outro acórdão, de que foi relator o honrado Desembargador Manuel Carneiro, o mesmo eg. Tribunal resolveu (*R.F.*, 88/180):

"Anteriormente ao Decreto nº 22.785, de 1933, podia ocorrer o usucapião dos bens públicos patrimoniais."

Ao que se vê, está configurado o dissenso de julgados.

Não resta dúvida de que a recorrente, por si e seus antecessores, possui como seu o imóvel em questão, situado na Villa Guarani, à Praia Formosa, no Rio de Janeiro desde 30.10.1830 (*ver* docs. de fls. 12 a 15, 62 a 65, 66 a 68 e 69 a 72).

Não há dúvida de que os bens públicos, entre os quais se incluem os dominiais (art. 66, inc. III, do Código Civil), são insuscetíveis de usucapião (art. 67 do Código Civil). Todavia, na doutrina do direito pré-codificado tornou-se vitorioso o entendimento da sua viabilidade, através da *praescriptio longissimi temporis*. Daí o entendimento sufragado nos acórdãos trazidos a cotejo, aos quais pode ser acrescido o do RE nº 52.723, relatado pelo eminente Ministro Adalício Nogueira, que guarda a seguinte ementa:

"Ação de usucapião, julgada procedente em ambas as instâncias. Prescritibilidade dos bens públicos antes do Código Civil. Inexistência de violação de lei federal e de divergência jurisprudencial. Recurso extraordinário de que não se tomou conhecimento" (*R.T.J.*, 51/598).

Acolhendo o entendimento dos acórdãos paradigmas e verificando que o prazo do usucapião se completou antes da vigência do Código Civil, afigura-se-me procedente a pretensão dos autores. Quanto à argüição de negativa das regras dos arts. 859 a 860, não me parece adequada a alegação, em face das circunstâncias do caso; assim como os acórdãos trazidos a confronto, nesta parte, não se prestam à configuração da divergência, nos termos da *Súmula* 291. Contudo, segundo já ficou expresso, é de se acolher o primeiro fundamento do recurso.

Ante o exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, para julgar procedente a ação, condenada a ré ao pagamento das custas e honorários de advogado, que arbitro em 20% sobre o valor dado à causa.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75.144 — GB — Rel., Ministro Djaci Falcão. Recte., Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro (Adv., Cláudio Lacombe). Recda., União Federal.

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Rodrigues Alckmim, depois do voto do Relator, que conhecia e dava provimento ao recurso. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Cláudio Lacombe, e, pela recorrida, o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procura dor-Geral da República, substituto. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Luiz Gallotti, Presidente. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Aliomar Baleeiro.

VOTO

*O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim:* "Notificada pelo Serviço de Patrimônio da União a requerer o aforamento e recolher as taxas de ocupação de terreno urbano

no qual tem parte de suas instalações, a Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro moveu ação negatória contra a União Federal, alegando que a propriedade plena do imóvel fora adquirida em 1830 e transmitida, sem qualquer restrição, à autora, em 1892."

A ação foi julgada improcedente, pela consideração de que bens dominiais são insuscetíveis de usucapião. Recorreu a autora, sustentando a admissibilidade do usucapião e a necessidade de decisão judicial prévia, para excluir a eficácia do registro imobiliário.

O eminente Relator, Ministro Djaci Falcão, conhece do recurso e lhe dá provimento, pela consideração de que o usucapião de quarenta anos, anterior ao Código Civil, consolidaria o domínio invocado na inicial.

Pedi vista dos autos e passo a proferir voto.

É merecedora, sem dúvida, de aceitação, a tese propugnada pelo eminente Relator, sobre serem usucapíveis, antes da vigência do Código Civil, os bens públicos dominiais. Antes do Código Civil, os bens patrimoniais da União, dos estados e dos municípios podiam ser adquiridos pelo usucapião extraordinário de quarenta anos (Carlos de Carvalho, *Nova consolidação das leis civis*, 1899, art. 431, parágrafo único, p. 137; Lacerda de Almeida, *Direitos das coisas*, 1908, v. I, p. 259; Almeida Oliveira, *A prescrição*, ed. 1914, p. 209; Lafayette, *Direito das coisas*, 2. ed., p. 169) e nesse sentido se orientou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No caso, a peculiaridade está em que de terrenos de marinha se cuida.

E inicialmente, duvidoso seria admitir a aquisição destes bens por usucapião.

Em 1710, o Provedor da Fazenda Real do Rio de Janeiro representou, ao Governo de Lisboa, sobre as edificações que se faziam nas marinhas, entendendo que áreas delas eram necessárias para o serviço da Nação. Entretanto, o Senado da Câmara admitia tais construções, porque os particulares se achavam em datas suas, por virtude de sesmarias, que compreendiam também as praias.

À insistência do Provedor, em 1724, veja-se *Coleção de Leis* ..., Pedro Moreira da Costa Lima, 1860) e depois de informações do Governador, foi expedida Ordem Régia de 10.12.1726 em que, mantidos edifícios antigos e modernos "de preço considerável", se determinou que, daí em diante, "ninguém se possa alargar um só palmo para o mar", "nem edificar casas nas praias até à ponte do Vallongo". Outra Ordem Régia, de 10.1.1732, dispunha que ninguém se apropriasse "das praias e mar, por ser comum para todos os moradores".

Ter-se-ia pois, inicialmente, nas marinhas, a exclusão do domínio particular, quer pela necessidade de defesa da cidade e pela conveniência de molhes e embarcadouros, como pela consideração de tratar-se de bem de uso comum.

Ulteriormente, em Decreto de 21.1.1809, à falta de armazéns e trapiches, se determinou fossem arrendados ou aforados terrenos em determinadas praias. Esse Decreto deu causa à Provisão de 13.9.1820 em que não se repeliu domínio particular sobre terreno de marinha. A Lei de 15.11.1831 admitiu que, na Corte, o Ministro da Fazenda, e nas Províncias, os Presidentes em Conselho, aforassem a particulares, no tocante a terrenos de marinha, "àqueles de tais terrenos" que julgassem conveniente e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando, também, "segundo for justo, o foro" ...

Não se atribuía mais, portanto, aos terrenos de marinha, pelo só fato de o serem, qualquer natureza de bens de uso comum. Eram bens dominiais, aforáveis. E essa

natureza se manteve, até o presente. Ora, se de bem dominial se trata, aforável, não se vê razão legítima que exclua a *longissimi temporis praescriptio*, consumada até o advento do Código Civil.

O invocado dispositivo do art. 198 do Decreto-lei nº 9.760/46 ("A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos, salvo quando originais em títulos por ela outorgados na forma do presente decreto-lei") não extinguiu nem podia extinguir domínio já estabelecido anteriormente.

Com essas considerações e de pleno acordo com a fundamentação do douto voto do eminente Ministro Djaci Falcão, conheço do recurso, dando-lhe provimento.

EXTRATO DA ATA

RE nº 75.144 — GB — Rel., Ministro Djaci Falcão. Recte., Sociedade Anônima do Gás do Rio de Janeiro (Adv., Cláudio Lacombe). Recda., União Federal.

Decisão: Conhecido e provido, unanimemente. Não tomaram parte no julgamento, os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro e Luiz Gallotti, por não terem assistido ao Relatório. Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.