DO DOMÍNIO PÚBLICO SÔBRE OS TERRENOS RESERVADOS

OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO

Diretor do Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo

SUMÁRIO: A origem da propriedade. Devolutas e marinhas ou reservados. Terras devolutas. Terrenos de marinha e terrenos reservados. Terrenos de marinha. Terrenos reservados em face da doutrina. Terrenos reservados em face da legislação. Apreciação sôbre a doutrina e legislação expostas.

A ORIGEM DA PROPRIEDADE

1. Em virtude do domínio eminente, cabe ao Estado o direito de prescrever o regime de propriedade da Nação. Assim, preceitua as regras que dizem respeito à organização da propriedade ao modo como pode ser adquirida e conservada, com base na própria soberania política. Em razão, pois, de competências peculiares, decorrentes de tal atributo, são dispostos êsses princípios.[1]

O direito de conquista, que reconhecia o domínio do solo ao vencedor, foi aplicado aos extensos territórios do Novo Mundo, atribuindo-se, assim, tal domínio aos países em cujo nome foram proclamadas as suas descobertas.

Por isso, as terras, no Brasil, sempre foram havidas como propriedade da Metrópole ou da Coroa Imperial, integrando-se no patrimônio particular pelas concessões públicas de sesmarias ou de cartas de data, reguladas pelo direito administrativo, e transferindo-se dos particulares, entre si, através de relações jurídicas privadas, por atos de direito civil.

Escreve J. O. DE LIMA PEREIRA, autoridade na matéria:

"Remontando-se aos primórdios da formação da propriedade imóvel no Brasil, verifica-se que tôda a terra era, de início, do do-

1 Cf. RODRIGO OTÁVIO, *Do Domínio da União e dos Estados*, págs. 28-61, ed. 1924.

mínio da nação portuguêsa, isto é, do domínio público. Durante o período colonial, como depois da independência, ela se foi desmembrando, de conformidade com os princípios de direito reguladores da transferência da propriedade do poder público para os particulares e dêstes entre si".

E, após longas e elucidativas considerações, conclui:

"Verifica-se, assim, que os bens imóveis no Brasil, a princípio propriedade exclusiva do Estado, passaram a constituir duas grandes classes, em relação às pessoas a que pertencem: a dos bens públicos e a dos bens particulares. O direito de propriedade do poder público sôbre os bens da primeira classe, como a sua posse, preexiste como regra geral, tendo por si uma presunção *juris et de jure*. Ao contrário, o domínio e posse dos bens da segunda classe devem ser provados, para que cesse aquela presunção, e isso porque a propriedade particular constitui exceção à referida regra geral da dominialidade pública".[2]

A propriedade particular, portanto, no Brasil, dimana originàriamente do Estado, através das doações, impregnada dos princípios do direito ibérico e não dos preceitos do direito romano. Incorrem, conseqüentemente, em grandes enganos aquêles que procuram resolver as questões atinentes à propriedade pública em a nossa Pátria, socorrendo-se exclusivamente das lições romanistas, com desconhecimento das normas jurídicas ibéricas.[3]

DEVOLUTAS E MARINHAS OU RESERVADOS

2. Caindo em comisso as concessões de terras, elas eram devolvidas ao domínio da Coroa. Ao lado dessas, denominadas *devolutas*, existiam, também, os terrenos fronteiriços ao mar, *terrenos de marinha*, e os marginais aos rios navegáveis e aos que se fazem navegáveis, *terrenos reservados*.

De fato, nas sesmarias não estavam incluídos os terrenos de marinha e os terrenos reservados.

Pelas concessões de sesmarias se transmitiam aos particulares, afim de promoverem o aproveitamento do solo, extensas glebas de terras do domínio do Estado, desnecessárias às obras e serviços públicos em geral. Elas eram outorgadas sob certas ressalvas, mas constituíam título de domínio pleno, suscetíveis, apenas, de revogação pelo não implemento dos encargos assumidos, pois ficavam sujeitos os seus beneficiários à satisfação de determinadas condições.

---

2 Cf. J. O. de Lima Pereira, *Da Propriedade no Brasil*, págs. 5-6 e 12-13, ed. 1932.

3 Cf. Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo*, pág. 345, ed. 1939.

Julgando o Senado da Câmara da cidade do Rio de Janeiro que os terrenos nas praias do mar lhe pertenciam, como parte integrante da sesmaria que lhe havia sido concedida, começou a aforar ditos terrenos. Verificou o Provedor da Fazenda Real, — autoridade que, pela legislação vigente à época, administrava, na Colônia, os terrenos de propriedade da Coroa, que, por êsses aforamentos, estava a Câmara dispondo das praias do mar e, portanto, de terrenos fora da sua sesmaria e de domínio da Coroa, necessários às obras de defesa da costa e de construção dos logradouros públicos. Opôs-se, então, terminantemente, a tais contratos. Surgiu, daí, sério dissídio entre a Câmara e o Provedor, representando êste ao Govêrno de Lisboa contra a usurpação das marinhas da cidade. O conflito, iniciado em 1710, só teve o seu término em 1790, ficando estabelecido, de modo a não deixar dúvida, que os terrenos de marinha estavam excluídos das sesmarias. Embora pela Ordem Régia de 1 de dezembro de 1726 isso tivesse sido esclarecido, só com a Ordem Régia de 3 de novembro de 1790 ficou a questão resolvida em definitivo.[4]

Por outro lado, a resolução de 15 de março de 1731, que regula a outorga de sesmarias, ordena que se não dêem estas "nas margens dos rios caudalosos que se forem descobrindo pelos sertões, e necessitam de barcas para se atravessarem" a não ser numa só margem e que "da outra se reserve ao menos meia légua para ficar em público". A Ordem Régia de 11 de março de 1754 foi além, e determinou que nos rios navegáveis se fizesse reserva, para uso público, de uma e outra margem, assim como se deixasse de uma delas, livre para comodidade do povo e para uso de qualquer arrendatário da passagem, a extensão de meia légua.[5]

Enquanto as *terras devolutas* recebiam legislação própria, afim de se disseminarem entre os particulares, constituindo núcleos de colonização e povoamento, os *terrenos de marinha* e os *terrenos reservados* sofriam regulamentação atinente aos interêsses da defesa nacional e aos de polícia e aproveitamento das águas.

Aquelas passam para o domínio particular, sem restrições, por doação ou compra e por posse legitimada. Êstes jamais se transferem para o particular, cabendo-lhes, em casos excepcionais, sòmente o domínio útil, por contrato de aforamento, com as ressalvas de utilização pública, quando julgado necessário o aproveitamento dêles para os fins que constituem a sua razão de ser.

Daí a explicação por que, na legislação pátria, verificamos essas duas espécies de bens do domínio público, nunca confundi-

---

4 Cf. Rodrigo Otávio, *Do Domínio da União e dos Estados*, págs. 141-4, ed. 1924.

5 Cf. Daniel de Carvalho, *Pareceres*, pág. 59, ed. 1919.

dos, quer quanto à terminologia, quer quanto às leis reguladoras da sua aquisição, transmissão e utilização.

São inúmeros os atos expedidos, na época, pelas autoridades competentes, sôbre a organização da propriedade imóvel no Brasil, encerrando elementos de incontestável subsídio histórico para o nosso direito atual. Êsses elementos, que focalizam tal distinção, a seguir, examinaremos.

TERRAS DEVOLUTAS

3. Com referência às terras devolutas, há várias Ordens, Cartas Régias, Resoluções, Provisões e Alvarás, que, desde o tempo do Brasil-Colônia, gizam as suas linhas e regulamentam as suas concessões, consolidados e sistematizados os preceitos constantes de tais documentos na lei imperial n.º 601, de 18 de setembro de 1850, de notável importância pela minúcia e pelo desvêlo observados na sua elaboração, subordinada a grande rigor técnico e precisão de conceitos.

São seus tópicos fundamentais: *a*) definição de terras devolutas; *b*) proibição de aquisição delas por outro título que não seja o de compra, salvo concessão a particulares, por ela prescrita em caráter excepcional; *c*) revalidação das sesmarias ou outras doações do govêrno geral ou provincial; *d*) legitimação de posses mansas e pacíficas; *e*) prescrição do comisso.

Para execução dessa lei, foi promulgado o regulamento n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

4. Tôdas as terras devolutas, até à proclamação da República, pertenciam à Nação. Por isso, a outorga de concessões de tais terras era de atribuição do Govêrno Imperial. No exercício dessa prerrogativa, entregou às antigas Províncias, pela Lei n.º 3.396, de 24 de novembro de 1888, art. 4.º, o produto da venda das terras havidas dos colonos que deviam ao Estado, para ser aplicado ao "desenvolvimento e serviço de colonização"; e pela Lei n.º 3.397, da mesma data, art. 7.º, § 3.º, doou a cada Província 360.000 hectares de terras devolutas tiradas de um mesmo ou de diferentes lugares, "para serem aplicadas à colonização, ou vendidas a particulares em lotes".

Então, expressamente, se excluíram da concessão os *terrenos reservados* à margem dos rios públicos, e assim, mais uma vez, demonstrou a distinção que se fazia entre terras devolutas e terrenos reservados, dado o destino diverso atribuído pela Nação a cada qual.

Os dispositivos citados dessas duas leis ampliaram a concessão de seis léguas em quadra, outorgada a cada Província, para o

mesmo fim, de colonização, pelo art. 16 da Lei n.º 514, de 28 de outubro de 1848.

Com a promulgação da República, foram conferidas, pelo art. 64 da Constituição Federal de 1891, aos Estados federados "as terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União sòmente a porção de territórios que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Assim, passou para os Estados federados o direito de legislar sôbre a concessão, discriminação e legitimação de tais terras e de proceder à sua distribuição entre os Municípios que os compõem, como entidades administrativas autônomas. O Estado de São Paulo não descurou do assunto, havendo promulgado várias leis e regulamentos, sôbre ambas as matérias.

Sôbre a primeira, são de mencionar-se a Lei n.º 323, de 22 de junho de 1895; a de n.º 545, de 2 de agôsto de 1898; o Decreto Regulamentar n.º 734, de 5 de janeiro de 1900; a Lei n.º 1.844, de 27 de dezembro de 1921, regulamentada pelo Decreto n.º 3.501, de 31 de agôsto de 1922; os Decretos Legislativos ns. 5.133, de 23 de julho de 1931, e 6.473, de 30 de maio de 1934. Sôbre a segunda, ao dar organização aos seus Municípios, lhes concedeu, pelo art. 38, n.º 1, da Lei n.º 16, de 13 de novembro de 1891, repetido no art. 19, n.º 1, da Lei n.º 1.038, de 19 de dezembro de 1906, as terras devolutas situadas dentro de um perímetro circular, de raio de 6 quilômetros, partindo da praça central das povoações de mais de mil almas. Pela Lei Orgânica n.º 2.484, de 16 de dezembro de 1935, foi aumentado êsse círculo, no Município da Capital, de 6 para 8 quilômetros de raio.

As terras devolutas em São Paulo estão, hoje, repartidas entre o Estado e os Municípios.

TERRENOS DE MARINHA E TERRENOS RESERVADOS

5. Já nos tempos do Brasil-Colônia se cogitava do domínio público sôbre os terrenos de marinha e terrenos reservados, consoante a tradição provinda do direito português, adaptada às possibilidades e peculiaridades nacionais, destinados a fins específicos de interêsse coletivo.

Reportando-nos aos trabalhos de RODRIGO OTÁVIO e DANIEL DE CARVALHO, tivemos oportunidade de demonstrar que os terrenos de marinha e os terrenos reservados jamais foram incluídos nas concessões de sesmarias, mantidos no domínio público para os fins próprios que constituem a sua razão de ser.

Na Provisão da Mesa do Desembargo do Paço de 21 de fevereiro de 1826, — em que se dão providências sôbre os destroços feitos na povoação de Itabapuana a requerimento do proprietário da fazenda Moribeca, — se examina a utilização, por terceiros, dos terrenos de marinha e dos terrenos reservados, confinantes com o imóvel de propriedade particular, acima referido, pelo fato de estarem "persuadidos os que ali se situaram do costume de não haver domínio nem senhorio particular em *marinhas e barras dos rios navegáveis*" e, por isso, a citada Ordem Régia justifica o uso de tais terrenos pelo povo, declarando que cumpria "se esclarecesse ao mesmo fazendeiro o direito que o público tinha às *marinhas*, e *rios navegáveis* e *suas margens*, pois "as datas de terras sempre se entendem com exclusão dos lugares declaradamente pertencentes à Coroa".

E terreno de marinha se considerava "o espaço de terreno compreendido em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar em marés vivas", na expressão dos Avisos de 18 de novembro de 1818, de 27 de abril de 1826 e de 13 de junho de 1827.

A primeira autorização legal para o aforamento de terrenos de marinha está no Decreto de 21 de janeiro de 1809, relativamente aos da praia da cidade do Rio de Janeiro, o qual, aliás, teve a sua execução suspensa pelo Aviso de 15 de maio de 1819.

O aforamento de terrenos de marinha, em todo o País, data de 1831, no Brasil-Império.

A lei orçamentária, de 15 de novembro de 1831, prevê a possibilidade de produzirem renda os *terrenos de marinha*.

E nela, então, se diz: ". . . poderão aforar a particulares aquêles de tais terrenos, que julgarem conveniente, e segundo o maior interêsse da Fazenda, estipulando também, segundo fôr justo, o fôro daqueles dos mesmos terrenos, etc. . . ." (art. 51, alteração 14.ª).

Para cumprimento dêsse dispositivo e, bem assim, do imediato (15.ª alteração), o qual dispõe sôbre arrendamento de terrenos e próprios nacionais desnecessários ao serviço público, o Presidente Interno do Tribunal do Tesouro Público Nacional, em 14 de novembro de 1832, baixou as "instruções para reconhecimento, medição e demarcação dos terrenos de marinha".

Delas, consta a definição do que sejam terrenos de marinha:

> "Art. 4.º São de considerar-se terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar, ou dos *rios navegáveis*, vão até a distância de 15 braças craveiras para parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio".

Essa compreensão é ainda a das leis posteriores, sempre sujeitando a regime diferente as terras devolutas dos terrenos de marinha e dos terrenos reservados marginais aos rios públicos.

Em 1867, pela Lei n.º 1.507, de 26 de setembro, além de declarar-se que constituíam renda do Império "os foros de terrenos de marinha" e o produto da renda de posses, ou domínios úteis daquêles terrenos de marinha" (art. 34, n.º 33), se estabelece no art. 39:

> "Fica reservada à servidão pública nas margens dos rios navegáveis e de que se fazem os navegáveis, fora do alcance das marés, *salvas as concessões legítimas feitas até a data da publicação da presente lei*, a zona de sete braças contadas do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior, e o Govêrno autorizado para concedê-la em lotes razoáveis na forma das disposições sôbre os terrenos de marinha".

Então, legalmente, se dúvida ainda pudesse haver, foram assemelhados os terrenos reservados aos terrenos de marinha, obedecendo à legislação especial dêstes.

Finalmente, em 1868, pela Lei n.º 4.105, de 22 de fevereiro, diz o legislador:

> "A concessão direta ou em hasta pública nos terrenos de marinha, dos *reservados para a servidão pública* nas margens dos rios navegáveis, e de que se fazem os navegáveis, e dos acrescidos natural ou artificialmente aos ditos terrenos, regular-se-á pelas disposições do presente decreto".

Por êsse texto legal são bem definidos os terrenos de marinha e os terrenos reservados e os fins pelos quais êles existem.

Admite-se o aforamento dêles, mas observada uma série de providências, de forma que o emprazamento não prejudique os seus objetivos específicos. Excluisivamente os terrenos de marinha e os terrenos reservados que, no momento, não forem havidos como necessários aos fins peculiares, nem julgados convenientes para logradouros públicos, podem ser contratados em enfiteuse, sem prejuízo, entretanto, de futuro, dos serviços que constituem a sua razão de ser. Dada a natureza particular dêles, estão sujeitos a legislação própria e só nos moldes por ela previstos são suscetíveis de aforamento.

Durante a República, outras leis foram promulgadas, dispondo sôbre a matéria, mas tôdas elas mantiveram êsses princípios fundamentais.

6. No Império, os terrenos de marinha e os terrenos reservados à margem dos rios públicos sempre foram classificados como de domínio geral, embora tivessem sido as Províncias, por texto legal competente, autorizadas a aforar, por intermédio das Municipalidades, ditos bens, respeitadas certas condições determinadas.

Assim, no Distrito Federal, então Município Neutro, a Câmara da Cidade do Rio de Janeiro desde 3 de outubro de 1834, pelo art. 37 da Lei n.º 40, obteve tal prerrogativa, que se ampliara pelo disposto na Lei n.º 60, de 20 de outubro de 1838, art. 9.º, e no Decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, art. 10. Posteriormente, pelo art. 8.º, n.º 3, da Lei n.º 3.348, de 20 de outubro de 1887, também foi transferida para a Câmara do Rio de Janeiro a competência para o aforamento dos acrescidos dos terrenos de marinha na Cidade, e às Câmaras Municipais das Províncias o aforamento dos terrenos de marinha e acrescidos aos respectivos Municípios, passando a pertencer à receita de tais corporações a renda que daí proviesse, correndo, outrossim, por sua conta, as despesas necessárias para a efetivação dos aforamentos.

Promulgada a República, discutiu-se se os terrenos de marinha e os terrenos reservados à margem dos rios públicos haviam permanecido no domínio do govêrno da União ou se foram transferidos para os Estados federados.

Dividiram-se as opiniões, não só com referência à atribuição de tais bens a esta ou aquela entidade política, como se subdividiram as soluções, pois muitos passaram, de então, a considerar como sujeitos a entidades políticas diferentes os terrenos de marinha e os terrenos reservados à margem dos rios públicos.

TERRENOS DE MARINHA

7. Com referência aos terrenos de marinha, a questão se norteou em tais têrmos: opinam uns que haviam sido transferidos aos Estados federados, juntamente com as terras devolutas e os reservados à margem dos rios públicos, sustentam outros que êles se mantiveram no domínio do Estado Federal.

Faz-se arauto daquela corrente JOÃO BARBALHO,[6] ao examinar o art. 64 da nossa Magna Carta de 1891, tendo sido aceita a sua interpretação por ALFREDO VALADÃO.[7]

---

6 Cf. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, pág. 364, ed. 1924.

7 Cf. *Direito das Águas*, págs. 90-5, ed. 1931.

Inscrevem-se na corrente oposta, hoje vencedora, entre outros, ARISTIDES MILTON,[8] J. X. CARVALHO DE MENDONÇA,[9] e EPITÁCIO PESSOA.[10]

RODRIGO OTÁVIO, a princípio, sustentou a tèse do domínio dos Estados federados, pois, valendo-se dos seus estudos, JOÃO BARBALHO se tornou paladino de tal corrente. Não obstante, ao depois, aprofundando o exame da matéria, RODRIGO OTÁVIO repudiou o seu ponto de vista anterior, passando a considerar as marinhas como de domínio da União.[11]

A jurisprudência dos tribunais brasileiros se firmou, também, nesse sentido, em consonância com o ponto de vista dos especialistas.[12] Por outro lado, malograram as tentativas parlamentares de, mediante legislação competente, se reconhecerem como de domínio dos Estados federados os terrenos de marinha ou, então, se transferirem para tais entes políticos, na hipótese de considerá-los como pertencentes à União.[13]

Proclamada a República, a situação dos terrenos de marinha e acrescidos era esta: pertenciam à Nação, mas o direito de aforá-los e perceber as rendas correspondentes cabia às Municipalidades.

Pela Lei n.º 25, de 30 de dezembro de 1891, foram reincluídos na receita da União os foros e laudêmios dos terrenos de marinha, exceto os do Distrito Federal, e produtos da renda de posses ou domínios úteis dos terrenos de marinha, nos têrmos da legislação em vigor. Por êsse modo, de forma indireta, ficou revogada a atribuição conferida às Municipalidades das então Províncias Brasileiras, de continuarem a aforar os terrenos de marinha e a perceber os respectivos foros.

Com a promulgação do recente Decreto-lei n.º 710, de 17 de setembro de 1938, foram, também, revogadas as disposições legais que ainda facultavam à Prefeitura do Distrito Federal aforar e receber foros e laudêmios de terrenos de marinha situados nos limites da sua jurisdição.

Acabou-se com a prerrogativa de aforamento de marinhas por quem não é titular do domínio e, sim, simples usufrutuário.

---

8 Cf. *A Constituição do Brasil*, pág. 336, ed. 1898.

9 Cf. *O Direito*, vol. 85, págs. 473-83, ano 1901.

10 Cf. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. 33, págs. 259-82, ano 1921.

11 Cf. *Do Domínio da União e dos Estados*, págs. 151-2, ed. 1924.

12 Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Federal, *in O Direito*, vol. 97, págs. 114-23, ano 1905.

13 Cf. ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, pág. 336, ed. 1898; J. X. CARVALHO DE MENDONÇA, *O Direito*, vol. 85, págs. 473-83, ano 1901; EPITÁCIO PESSOA, *Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. 33, págs. 259-82, ano 1921.

Essa questão hoje é pacífica, razão por que se nos afigura desnecessária maior explanação, dispensando-nos, também, de expor as leis que vieram a ser promulgadas na matéria, por estranhas à solução do presente estudo.

TERRENOS RESERVADOS EM FACE DA DOUTRINA

8. Relativamente aos terrenos reservados às margens dos rios públicos, ARISTIDES MILTON, equiparando-os aos terrenos de marinha e distinguindo-os das terras devolutas, coerente com a solução que adotara, sustenta não serem de domínio dos Estados federados, pois não encontrara texto legal na Constituição que houvesse feito tal transferência, uma vez que essa transferência não podia ser enquadrada no art. 64, o qual regulava a passagem das terras devolutas, que sempre se regeram por normas diferentes das relativas aos terrenos reservados, constituindo dois institutos jurídicos distintos e inconfundíveis.

Escreve ARISTIDES MILTON:

"São *terras devolutas* aquelas que não se achavam aplicadas a algum uso público, reservadas para o serviço público, incorporadas aos *próprios nacionais*, nem legalmente no domínio e posse dos particulares. (*Lei n.º* 601 *de* 18 *de setembro de* 1859, *art.* 3.º).

As terras devolutas, portanto, se distinguem:

I — Dos terrenos de marinha, visto que êstes são todos os que, banhados pelas águas do mar, ou dos rios navegáveis, vão até à distância de 15 braças craveiras (33 metros) para a parte de terra, contadas desde o ponto a que chega o preamar médio. (*Decreto n.º* 4.105, *de* 22 *de fevereiro de* 1868, *art.* 1.º, § 1.º);

II — Dos terrenos ribeirinhos, ou reservados, que são todos quantos, banhados pelas águas dos rios navegáveis, e dos de que se fazem os navegáveis, fora do alcance das marés, vão até à distância de sete braças craveiras (15,4m) para a parte de terra, contadas desde o ponto médio das enchentes ordinárias (*Decreto citado, art.* 1.º, § 2.º);

III — Dos terrenos acessórios, que são todos os que natural ou artificialmente se tiverem formado, ou se formarem, além do ponto determinado aos terrenos de marinha e reservados, para a parte do mar ou das águas do rio (*Decreto citado, art.* 1.º, § 3.º).

Assim, a expressão *terras devolutas*, de que usa êste art. 64, não pode compreender os terrenos de marinhas, ribeirinhos ou reservados, e acessórios, que a nossa lei fundamental deixou ao

domínio e posse da União. Tais terrenos constituem uma divisão de domínio público, que não se pode confundir com a outra, formada das terras devolutas; e que tira sua razão de ser dos altos interêsses nacionais, que se prendem à navegação, à higiene e saúde dos portos, à polícia do litoral, ao comércio, à tributação aduaneira e à defesa nacional".[14]

Após distinguir as terras devolutas, dos terrenos de marinha e dos terrenos reservados, CARLOS MAXIMILIANO, sem maior explicação, sustenta pertencerem êstes últimos, ao contrário daqueles, aos Estados federados:

"O Código supremo adotou a tecnologia jurídico-administrativa em vigor na época em que se proclamou a República; logo, não abrangeu, sob a denominação de *terras devolutas*, os terrenos de marinha, os ribeirinhos e os acrescidos.

Nunca se confundiram, sob o Império, êsses pedaços, diferentemente situados, de território nacional. As disposições referentes aos primeiros não se aplicavam aos demais.

Quanto aos rios que banham mais de um Estado, apenas compete ao Congresso Nacional legislar sôbre a navegação (art. 34, n.º 6). As margens, os terrenos acrescidos a estas e as ilhas pertencem aos Estados, salvo as que se acham, por qualquer título legítimo, sob o domínio particular".[15]

CARLOS DE CARVALHO e EDUARDO ESPÍNOLA, sem darem a competente justificativa, enquadram entre os bens de domínio dos Estados federados os terrenos reservados à margem dos rios públicos.

Eis os artigos da Consolidação de CARLOS DE CARVALHO sôbre o assunto:

"*Art. 198* — São bens públicos de uso comum:

a) os logradouros públicos.

Art. 199 — São logradouros públicos:

. . . . . .

f) as servidões públicas nas margens dos rios navegáveis e dos que se fazem navegáveis, isto é, os terrenos que, banhados pelas águas dos ditos rios fora do alcance das marés, vão até a distância de 15,4m para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias.

---

14 Cf. ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, pág. 336, ed. 1898.

15 Cf. CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, págs. 698-99 e 700, ed. 1929.

Art. 216 — Pertencem aos Estados:

. . . . . .

c) as margens dos rios navegáveis e dos que se fazem os navegáveis *na zona nelas reservadas para servidão pública* e respectivos acrescidos, se por algum título legítimo não estiverem no domínio federal, municipal ou particular, respeitado o limite do domínio marítimo".[16]

Transcrevemos a classificação, que interessa ao caso, enunciada por EDUARDO ESPÍNOLA:

"São bens dos Estados:

. . . . . .

III — Patrimoniais:

. . . . . .

d) as margens dos rios navegáveis e dos seus afluentes caudais e perenes, destinados ao uso público, se, por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular. *A zona marginal aplicada ao uso público* é de 15 metros e 4 decímetros, contados da linha média das enchentes ordinárias, e deve começar no ponto onde termina a influência do mar. Os acrescidos conquistados ao leito do rio público estadual pertencem ao Estado".[17]

Embora reconheça que terras devolutas e terrenos reservados se não confundem — o mesmo acontecendo àquêles eméritos civilistas supra citados, pois classificam em itens diferentes tais bens, ao enfeixá-los no rol dos pertencentes aos Estados federados —, JOÃO BARBALHO sustenta que, pelo mesmo princípio, em virtude do qual não pertencem à União as terras devolutas, os terrenos reservados à margem dos rios públicos, compreendidos entre os de marinha, lhe não podem, também, pertencer, pois ela, pela estrutura federativa, só tem bens e prerrogativas que lhe tenham sido expressamente atribuídos para cumprir o seu fim. Não havendo sido, implícita nem explìcitamente, entregues à União os direitos e poderes sôbre as marinhas e, conseqüentemente, sôbre os reservados, êsses terrenos não lhe são próprios e devem caber aos Estados federados. Tal é a interpretação que decorre, no seu entender, do art. 65, n.º 2, da Constituição Federal de 1891, que faculta aos Estados federados, em geral, todo e qualquer poder ou direito que lhes não fôr negado por cláusula expressa ou implìcitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.

---

16 Cf. CARLOS DE CARVALHO, *Consolidação das Leis Civis*, págs. 67-8 e 80, ed. 1915.

17 Cf. EDUARDO ESPÍNOLA, *Código Civil Brasileiro*, vol. I, págs. 161-2, ed. 1918.

Eis os têrmos em que se exprime:

"À União não podem pertencer tais terrenos, pelo mesmo princípio por que não lhe pertencem as terras devolutas; ela só tem os que expressamente lhe atribui, para seus fins, a Constituição Federal, e terá os que vier a adquirir, como acima fica exposto.

Além disso, as *marinhas* não estão explícita, nem implìcitamente consideradas na Constituição como pertencentes à União, e pois o direito ou poder a elas referentes cabe aos Estados, os quais, no uso dêle, podem alterar ou deixar subsistente a antiga legislação sôbre êste objeto".[18]

CLÓVIS BEVILÁQUA, também, cataloga em item àparte das terras devolutas os terrenos reservados, mas ambos como pertencentes aos Estados federados e justifica a entrega dos terrenos reservados a estas entidades pelo fato de distinguí-los dos terrenos de marinha, os quais, no seu entender, continuaram a pertencer à União, e, ainda, por achar que êles devem seguir a mesma condição das terras devolutas:

"I — São bens dos Estados:

a) *Patrimoniais*, além dos que constituírem o seu domínio financeiro:

. . . . . .

4.º As margens dos rios navegáveis e dos seus afluentes caudais e perenes, destinadas ao uso público, se por algum título legítimo não forem do domínio federal, municipal ou particular. *A zona marginal aplicada ao uso público* é de 15 metros e 4 decímetros contados do ponto médio das enchentes ordinárias, e deve começar no ponto onde termina o domínio marítimo. Os acrescidos conquistados ao leito do rio público estadual pertencem ao Estado, desde que a margem esteja em seu domínio público".

E comenta em nota:

"Lei n.º 1.507, de 26 de setembro de 1867, art. 39, e decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1868. "A lei e o regulamento usam da expressão *terrenos reservados para a servidão pública*; todavia, parecendo imprópria a aplicação do têrmo servidão, o texto não a manteve. Algumas vêzes são êstes terrenos impròpriamente chamados de marinha, naturalmente porque a lei autorizou o Govêrno a concedê-los em lotes razoáveis na forma das disposições sôbre terrenos de marinha; mas a lei n.º 3.644, de 31 de dezem-

18 Cf. JOÃO BARBALHO, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, pág. 364, ed. 1924.

bro de 1918, art. 110, tornou certo que essas margens seguem a condição das terras devolutas e pertencem aos Estados".[19]

ALFREDO VALADÃO, como dissemos, sustenta que os próprios terrenos de marinha são de domínio estadual e como os terrenos reservados a êles se equiparam, também se deve entender tal domínio pelos mesmos fundamentos. Uma vez que pelo art. 65, n.º 2, da Constituição de 1891, não ficaram reservados à União, nem expressa nem implìcitamente, os terrenos de marinha e os terrenos reservados, êles devem pertencer aos Estados federados. Além disso, considera o disposto no art. 64, na citada Carta, que, ao entregar aos Estados federados as terras devolutas, declara pertencer à União, no território dos Estados, sòmente a porção *indispensável* à defesa da fronteira nacional, devidamente especificada:

"A Constituição Federal não atribuiu explícita ou implìcitamente a propriedade dos terrenos de marinha à União.

Assim, por um princípio de interpretação que está expresso na Constituição, e que é fundamental no regime federativo, como vimos no § 20, os terrenos de marinha ficaram reservados para o domínio dos Estados.

Realmente, não sabemos a que título a União se possa arrogar o domínio sôbre êsses terrenos".

. . . . . .

"Além disto, se apesar da expressa disposição do art. 65, § 2.º, aos Estados e não à União é que incumbe exibir *definidos* os seus poderes, não há negar que aos Estados a Constituição distribuiu os terrenos de marinha.

O art. 64 não deixa dúvida:

"Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União *sòmente* a porção de território que fôr *indispensável* para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, estradas de ferro federais".

À União, pois, *sòmente pertence* no território dos Estados a *porção* que fôr *indispensável*, para *a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares, estradas de ferro;* o mais pertence aos Estados".

. . . . . .

"Ou a alocução — terras devolutas — está empregada na sinonímia de terras públicas em geral, de modo a compreender os terrenos de marinha, assim como a expressão *minas* tem alí uma acepção genérica, de tal arte que ninguém deixa de compreender

---

19 Cf. CLÓVIS BEVILÁQUA, *Teoria Geral do Direito Civil*, págs. 260-61, ed. 1929.

na mesma os terrenos diamantinos; ou é tão sòmente exemplificativa: o que é certo, porém, é que o art. 64 dispõe categòricamente que à União só pertence, no território dos Estados, a porção que fôr indispensável para a *defesa das fronteiras*, etc., excluindo, assim, do seu domínio, qualquer outra porção do território dos mesmos.

Nem se diga que a expressão *sòmente* etc., de que se serve o texto, é uma restrição relativa exclusivamente à alocução *terras devolutas*, pois, se assim fôra, o legislador não teria dito — *posção de território*, mas — *porção destas terras*, ou — *porção destas*.

Acresce que, no princípio do texto, já o legislador havia empregado a palavra — *territórios*, e na sua expressão genérica".

. . . . . .

"Em relação aos terrenos *reservados*, o assento da matéria é a lei n.º 1.507, de 26 de setembro de 1867.

Aí se diz:

"Fica reservada para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis e de que se fazem os navegáveis, fora do alcance das marés, salvas as concessões legítimas feitas até a data da publicação da presente lei, a zona de sete braças, contadas do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior, e o govêrno autorizado para concedê-la em lotes razoáveis, na forma das disposições sôbre os terrenos de marinha".

Assim, êstes terrenos e seus acrescidos estão sujeitos à mesma legislação que rege os terrenos de marinha, e são mesmo impròpriamente denominados terrenos de marinha.

De modo que têm aplicação a êles os princípios que dominam a matéria dos terrenos de marinha pròpriamente ditos".

Comentando, posteriormente, a questão do domínio dos terrenos reservados, escreve:

"Os terrenos reservados constituem, pois, pelo nosso direito, uma figura típica de domínio público".

"Em Portugal, também, as margens das correntes, canais, lagos ou lagoas, que forem de domínio público pertencem a êste domínio. E tal princípio, era, ali, geralmente, recebido, *mesmo no direito antigo*".

"Resolvi, pois, guardar, no Código, a *tradição do nosso direito*, declarando públicas as margens das correntes e canais do domínio público.

Entretanto, quanto às correntes de que se fazem as correntes flutuáveis, as quais não apresentam, por si próprias, maior importância, entendi não consagrar o mesmo princípio.

Em relação a estas, o interêsse público fica salvaguardado, com a servidão de trânsito, que estabeleço, nas suas margens, para os agentes da administração, em execução de serviço público a seu cargo.

Da mesma forma, e pela mesma razão, considerei do domínio público as margens dos lagos ou lagoas navegáveis ou flutuáveis, que forem dêste domínio, e, quanto às margens das correntes de que se fazem os lagos ou lagoas simplesmente flutuáveis, estabeleci, apenas, aquela servidão".[20]

M. I. CARVALHO DE MENDONÇA é de parecer que os terrenos reservados à margem dos rios públicos são de domínio dos Estados federados, ao contrário do que se dá com os terrenos de marinha. Justifica o seu ponto de vista com fundamento nos textos da Constituição de 1891, que reconhecem como parte dos Estados federados os territórios compreendidos dentro dos seus limites, e, em especial, com o disposto no art. 65, n.º 2, da mesma Carta, que atribuiu aos Estados federados todos os poderes e direitos que lhes não tenham sido negados por cláusula constitucional expressa ou implícita. Ademais, considera que os rios públicos são de domínio dos Estados federados pelas razões ora aduzidas e, por isso, os terrenos marginais, por terem sido reservados para fins de polícia e aproveitamento das águas, lhes devem pertencer.

"Não é sôbre o fraco argumento que possa oferecer o art. 64 da Constituição que assentamos o domínio estadual sôbre os rios, mas na diferença radical, teórica e prática, entre a soberania e a propriedade.

A nação tem entre nós a soberania do território sem ter a propriedade dêle e é em virtude dessa soberania que regula a navegação como pessoa jurídica capaz para tratar de interêsses internacionais e interestaduais que se prendem ao comércio com as outras nações. Tudo isso acarreta compromissos que uma fração, um elemento da Federação, um Estado, enfim, não pode assumir ou desempenhar.

Os Estados, ao contrário, têm a propriedade do território sem ter a soberania. Ao ser-lhes outorgada a autonomia, e govêrno próprio, essa propriedade foi-lhes transferida. Foi esta a regra. A União reservou para si, expressa ou implicitamente, terras a que estavam ligados serviços importantes de defesa nacional, ou do exercício da soberania internacional que lhe estão afetos; mas estabeleceu como princípio a propriedade delas pelos Estados. De maneira que a êles passaram a pertencer as margens dos rios navegáveis e dos de que se fazem os navegáveis na zona nelas reser-

---

20 Cf. ALFREDO VALADÃO, *Direito das Águas*, págs. 90-3 e 134-35, ed. 1931.

vadas para servidão pública e respectivos acrescidos, se por algum título legítimo não estiverem no domínio federal, municipal ou particular, respeitado o domínio marítimo a que temos aludido.

Dir-nos-ão que acêrca do domínio dos rios a Constituição foi tão omissa quanto sôbre os terrenos de marinha, e nem por isso deixamos de sustentar a propriedade da União sôbre elas.

Não há propriedade entre os dois casos.

A Constituição não julgou necessário entrar em um detalhe comum à doutrina geral de direito. Em todos os ramos do direito público, internacional ou constitucional, o território abrange os rios; êstes fazem parte daquele. Quem é proprietário das terras é proprietário do rio que nelas corre. Êsse princípio apresenta-se igualmente em direito civil na acessão das águas à propriedade de que fazem parte".

Discorrendo sôbre o mesmo assunto, em outra passagem do seu trabalho, escreve:

"É claro que êstes *terrenos*, denominados entre nós *reservados*, não são terrenos de marinha e, portanto, da propriedade privada da União, de acôrdo com o estudo já feito. Êles *constituem domínio público*.

Trata-se, porém, de saber sob que tutela estão as margens dos rios navegáveis. *Desde o direito português era geralmente recebido o princípio que ao Estado e não aos proprietários confinantes pertenciam as margens dos rios navegáveis.* Isso passou para o direito brasileiro, que deu a tais terrenos a extensão de 15,4m para a parte de terra, contados do ponto médio das enchentes ordinárias.

Essa porção deve estar sempre livre e desembaraçada, não podendo ser cultivada pelo proprietário do terreno.

Êstes terrenos são, pois, do *domínio público dos Estados*, se por algum título legítimo não se acharem no domínio federal, ou municipal, ou, por *concessão*, no uso de algum particular".[21]

TERRENOS RESERVADOS EM FACE DA LEGISLAÇÃO

9. Na legislação brasileira não se encontra um texto que contradiga o domínio público sôbre os terrenos reservados, quer no Império, cuja legislação já foi sumariada, quer, ainda, durante a República.

Muito de oscilação houve, quanto a a quem pertencia o domínio público dos terrenos reservados à margem dos rios públicos, e o

21 Cf. M. I. Carvalho de Mendonça, *Rios e Águas Correntes*, págs. 132-33 e 231, 2.ª ed.

legislador pátrio esteve indeciso quanto a a quem devia reconhecer tal domínio — se à União ou aos Estados federados, como, também, por que título se deveria entender houveram os Estados federados tais bens da União. Jamais, entretanto, se sustentou não fôssem de domínio público.

Assim, em 1918, a Lei Orçamentária do Govêrno Federal, n.º 3.644, no seu art. 110, dispunha:

"Os foros de terrenos de marinha só recairão sôbre os terrenos federais, não sendo considerados como tais os terrenos das margens dos rios, os quais seguem sempre a condição das terras devolutas pertencentes aos Estados".

Embora não declarasse que os terrenos reservados se equiparavam às terras devolutas, entendeu que deviam seguir a condição destas, portanto, escudou a transferência no art. 64 da Constituição de 1891.

E, posteriormente, o Decreto Federal n.º 21.235, de 2 de abril de 1932, "considerando que, dia a dia, se torna mais necessário regular a situação patrimonial dos Estados, no tocante aos terrenos marginais dos rios e lagoas existentes nos seus territórios, pois, dúvidas e vacilações, ainda agora alimentadas por alguns doutrinadores, refletindo sôbre a administração pública, ocasionam dissídios ruinosos para a União e para os mesmos Estados; considerando, porém, que já se pode afirmar, com o apoio dos mais competentes juristas e em face da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que é vencedora a opinião dos que sustentam a legitimidade do domínio estadual sôbre tais terrenos, quando não alcançados pela influência das marés, e, portanto, não se podendo confundir com terrenos de marinha, êstes indiscutìvelmente do domínio da União; considerando que o Estado do Rio Grande do Sul representou ao Govêrno Provisório acêrca da necessidade de uma providência pela qual se evite a continuação do seu sacrifício patrimonial, basendo-se em argumentação copiosa e irrespondível; considerando que se oferece, assim, a ocasião de prever, não só em relação àquele Estado, como em relação aos outros, que se encontrem em idênticas condições e tenham o legítimo interêsse da defesa dos seus territórios, na conformidade dos princípios institucionais do regime federativo", estabeleceu que:

> Art. 1.º Fica assegurado aos Estados o domínio dos terrenos marginais e o dos acrescidos naturalmente dos rios navegáveis que correm em seus territórios, bem como o das ilhas formadas nesses rios, e o das lagoas navegáveis, em tôdas as zonas não alcançadas pela influência das marés.

Parágrafo único. Igual domínio será exercido sôbre os terrenos marginais e acrescidos dos rios que, embora não navegáveis, mas caudais e sempre corredios, contribuam com suas águas para tornar outros navegáveis, estendendo-se êsse domínio às respectivas ilhas.

Art. 2.º Consideram-se navegáveis os rios e as lagoas em que a navegação seja possível, por embarcações de qualquer espécie, inclusive jangadas, balsas e pranchas.

Art. 3.º Não se aplica o disposto no art. 1.º às margens dos rios que limitam o Brasil com países estrangeiros.

Art. 4.º Quando os rios forem divisórios de Estados o domínio de cada margem, com os seus acrescidos, caberá ao Estado em que ela se encontrar.

Parágrafo único. O domínio sôbre as ilhas formadas nos rios de que trata êste artigo será determinado de acôrdo com as regras traçadas pelo art. 537 do Código Civil.

Aqui, parece que o pensamento da transferência se fundara em atenção ao regime dos rios públicos e aos poderes implícitos dos Estados federados.

O Código de Águas manteve, também, o domínio público sôbre os terrenos marginais, em princípio, só tolerando, excepcionalmente, o domínio privado, quando fundado em título legítimo, e conferiu, como regra, êsse domínio aos Estados federados, e, apenas em circunstâncias especiais, à União e aos Municípios.

Eis o art. 31 do Código de Águas:

"Art. 31. Pertencem aos Estados os terrenos reservados às margens das correntes e lagos navegáveis, se, por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular.

Parágrafo único. Êsse domínio sofre idênticas limitações às de que trata o art. 29".

Êsse preceito, desde 1934, tem caráter constitucional, transportado, quase sem alteração, para as Constituições de 1934 e de 1937.

Diz o art. 21, n.º II, da Carta de 1934:

"Art. 21. São do domínio dos Estados:

. . . . . .

II — as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular".

Declara o art. 37, letra *b*, da Carta de 1937:

"Art. 37. São do domínio dos Estados:

.....

b) as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular".

Cumpre salientar que, quando da discussão do antigo projeto do Código de Águas de ALFREDO VALADÃO, no Parlamento brasileiro, houve tentativas para alterar-se essa situação, tradicional em o nosso direito, como vimos.

Apresentara-se, por isso, o seguinte substitutivo do texto do projeto: "As margens externas das águas públicas, de que trata o referido art. 4.º, pertencem ao domínio dos ribeirinhos, *ressalvadas as servidões necessárias para o aproveitamento das mesmas*, em uma faixa de 15 metros de largura, na hipótese da letra *a*, e de 10 metros, na hipótese das letras *b*, *c* e *d*.

Comentando essa emenda, teve oportunidade de escrever o eminente autor do projeto:

"Por fôrça dessas emendas, as margens externas dos rios públicos foram atribuídas ao domínio dos ribeirinhos. Já na Exposição de Motivos ao Projeto eu havia significado que, nos outros países, essas margens estavam apenas sujeitas às servidões exigidas pelo uso dos mesmos rios, mas que pelo nosso direito constituíam elas uma categoria dos bens públicos sob o título *terrenos reservados*, tradição que resolvi respeitar.

Contra essa situação de direito, significou a Comissão, havia um estado de fato em favor dos ribeirinhos, que devia ser respeitado: *salvaguardadas ficaram, entretanto, aquelas servidões*".[22]

Malograda a promulgação dêsse texto legal, dispondo sôbre o regime de águas no Brasil, foi o problema, de novo, objeto de atenção do Govêrno, após a revolução de 1930, nomeando para tanto Comissão composta dos doutores ALFREDO VALADÃO, CASTRO NUNES e VERÍSSIMO DE MELO, para redigirem um projeto de Código de Águas. Escolhido relator dêsse trabalho o primeiro dos ilustres juristas indicados, êle refundiu o seu antigo projeto, considerando não só novos estudos que continuou a fazer na matéria, como, também, as críticas que lhe haviam sido apresentadas pelos especialistas.

---

22 Cf. ALFREDO VALADÃO, *Direito das Águas*, pág. XIII, ed. 1931.

Na parte, entretanto, relativa à questão dos terrenos reservados, entendeu que não havia fazer qualquer alteração, e assim justificou o seu ponto de vista:

"Estabeleci, no projeto primitivo, que as margens externas das correntes públicas, isto é, das correntes navegáveis ou flutuáveis e das de que essas se fazem, também eram públicas, e com a própria figura de propriedade pública, às mesmas se aplicando as normas que regulam os *terrenos de marinha*.

Isso, de acôrdo com a tradição de nosso direito, como fiz certo, quando tal medida não a exigisse imperativamente, agora, o interêsse da indústria hidro-elétrica.

Apenas abri exceção às pequenas correntes, de que simplesmente se fazem as flutuáveis, achando que, quanto a estas, o interêsse público estaria convenientemente salvaguardado com a servidão de trânsito, que ficou instituída para os agentes da administração em serviço às mesmas relativo.

. . . . . .

"A Comissão Especial da Câmara dos Deputados, na revisão de meu projeto, no sentido de que as margens em causa não constituem propriedade, senão, apenas, servidão pública, estabeleceu que as mesmas pertencem ao domínio dos ribeirinhos, ressalvadas as servidões necessárias para o aproveitamento das águas.

Defendi, entretanto, em debate oral, no seio daquela Comissão, o princípio que consagrei no projeto.

Insisti em que êle traduzia o nosso direito vigente; e porque estivesse abandonado em muitos pontos do interior do país, não podia ser desconhecido, sobretudo, neste momento, quando estão a exigir o seu vigor, não apenas os interêsses da navegação, senão ainda os da indústria hidro-elétrica.

. . . . . .

"Remodelando o projeto, restabeleci aquêle princípio que havia sido rejeitado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados".[23]

Êsse projeto, com pequenas alterações, é o Código de Águas, cujo texto relativo à questão já reproduzimos acima, texto êsse que depois foi transplantado, como dissemos, para as Constituições de 1934 e 1937.

Temos, conseqüentemente, pela interpretação autêntica, do próprio autor do projeto, o entendimento dos seus têrmos, bem como dos textos constitucionais que constituem mera reprodução daquele, qual seja o de que os terrenos reservados à margem dos rios públicos são, em princípio, de domínio público, e de domínio público dos Estados federados, salvo se por algum título legítimo

---

23 Cf. ALFREDO VALADÃO, *Regime Jurídico das Águas e da Indústria Hidro-elétrica*, págs. 30-2, ed. 1941.

pertencerem à União, aos Municípios, ou aos particulares, havendo, em tal hipótese excepcional, todavia, *servidão pública* sôbre os ditos terrenos.

APRECIAÇÃO SÔBRE A DOUTRINA E LEGISLAÇÃO EXPOSTAS

10. Todos os escritores pátrios, portanto, entenderam que os terrenos reservados à margem dos rios públicos são de domínio público, embora divirjam quanto à entidade política que consideram como titular dêsse domínio, e apesar de sustentarem, por fundamentos diversos, as razões do domínio desta ou daquela entidade política sôbre tais terrenos. Só admitem pertençam a particulares, quando por *título legítimo* tenham havido do poder público os terrenos reservados. A regra é o do domínio público; exceção, o domínio particular.

Alguns escritores sequer cogitam da possibilidade de tais terrenos reservados poderem vir a pertencer aos particulares, dada a natureza dêles de bens destinados a logradouros públicos, por isso, bens de uso comum. De fato, os terrenos reservados, pela legislação tradicional brasileira que os rege, nunca podem ser objeto de venda, doação ou permuta, mas, simplesmente, de contrato de aforamento, nos moldes das enfiteuses dos terrenos de marinha, com as necessárias restrições, de forma que jamais se prejudique a sua razão de ser, qual seja a servidão pública marginal.

Quanto à entidade política a que cabe o domínio de tais terrenos reservados prevaleceu, como vimos, a corrente que entendia serem de domínio estadual os terrenos à margem dos rios públicos e essa constitui, ao nosso ver, a orientação verdadeira, consagrada em lei, como demonstramos, pois ditos imóveis, pela Constituição de 1891, foram transferidos juntamente com os rios públicos que margeiam os Estados federados, ao se lhes atribuir território próprio dentro dos seus limites, e se lhes conferir todos os direitos e poderes, que expressa ou implicitamente, não houvessem sido reservados à União. Aliás, a esta se entregara, apenas, a porção de território indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro.

Aí está a razão de se reconhecerem os terrenos de marinha como atribuídos à União, destinados às obras de defesa nacional, e, outrossim, aí está a justificativa de se entenderem como de domínio estadual todos os outros territórios e, assim, os terrenos à margem dos rios públicos de domínio dos Estados federados.

Os terrenos reservados são, pois, em princípio, de domínio público. Na falta de prova em contrário, a presunção é de que o particular não tem domínio sôbre êles. E êsse domínio só lhe pode,

excepcionalmente, caber se tiver título legítimo ffiliado a concessão do poder público.

Em regra, os terrenos reservados, de domínio público, são estaduais, salvo se, por algum título, competirem à União ou aos Municípios. Pertencem à União os terrenos reservados à margem dos rios públicos federais se não existir dispositivo legal em contrário e pertencem aos Municípios se lhes houverem sido deferidos por textos competentes dos Estados federados.

E a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se manifestou em tal sentido, consagrando o pensamento dos doutrinadores, alicerçada, hoje, em taxativas disposições legais.[24]

De passagem, é de observar-se que, na falta de texto expresso, houve dissídio entre os tratadistas, sustentando alguns o domínio da União sôbre os rios públicos que banhassem mais de um Estado federado e dos que se estendessem a territórios estrangeiros, com fundamento no art. 34, n.º 6, da Constituição de 1891, que preceituava :

> "Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional :
>
> . . . . . .
>
> 6. legislar sôbre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros".

Reconhecem, outros, êsse caráter apenas aos rios que, simultânea ou sucessivamente, limitam o Brasil com as nações vizinhas. Assim se manifestaram, por considerarem como estaduais não só os rios públicos que circunscreviam o seu curso dentro de território estadual, como, também, os que banhavam mais de um Estado federado, pertencendo a cada um a parcela do rio dentro do respectivo território, com fundamento no citado art. 65, n.º 2, da mencionada Constituição de 1891.

Mas, essa disputa não importa para o caso, porque, na pior das hipóteses, se deveria considerar como pertencentes aos Estados federados os terrenos reservados à margem dos rios que se contêm dentro do território de um Estado, e, por outra feita, considerar como pertencentes à União os terrenos reservados à margem dos rios que banhem mais de um Estado. Hoje, o assunto já teve solução, como veremos, por texto constitucional competente.

---

24 Cf. José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, págs. 299-300, n.º 1.054, ed. 1924.

Optando-se pela tese descentralizadora, em que se batia pelo reconhecimento de serem federais apenas os rios que confinavam com territórios estrangeiros, é natural se propugnasse pelo domínio estadual sôbre todos os territórios à margem dos rios públicos, mesmo quando banhassem mais de um Estado federado, exceto na hipótese de serem limítrofes com território estrangeiro. Aceita a tese centralizadora, os referidos terrenos nesta última hipótese devem pertencer à União.

Além do pronunciamento dos especialistas, houve, como vimos, a manifestação do legislador, com referência ao domínio dos terrenos reservados.

Ficou bem claro que os terrenos reservados, às margens dos rios públicos, são de domínio dos Estados federados, salvo se *por título legítimo, emanado do poder público,* pertencerem a particulares, podendo, excepcionalmente, aquêle domínio público ser federal ou municipal, respectivamente, seja nos casos de terrenos reservados à margem dos rios limítrofes com países vizinhos, seja nos casos de terreno reservados transferidos, por qualquer título, pelos governos estaduais, aos Municípios.

Cumpre esclarecer, ao final, que o domínio dos rios públicos, presentemente, está bem definido por textos expressos.

Reconhecera o Decreto federal n.º 21.235, de 2 de abril de 1932, aliás, com a corrente então dominante, que o domínio dos rios públicos, em regra, era estadual, reservado à União sòmente o domínio sôbre os rios limítrofes do território nacional. Tal orientação, entretanto, foi repudiada pelo Código de Águas, que, no seu art. 29, dispôs que não só êsses rios, como também os que percorrem mais de um Estado federado ou servem de limites entre Estados federados, são, todos êles, de domínio público federal, quer dizer, de domínio da União.

E as Constituições de 1934 e 1937, nos seus arts. 20 e 26, mantiveram essa nova orientação, como se verifica dos textos ora transcritos:

"Art. 20. São do domínio da União:

. . . . . .

II — os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirva de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros".

Art. 36. São do domínio federal:

. . . . . .

b) os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a territórios estrangeiros".

Poder-se-á, à vista do exposto, discutir-se de novo a tese, isto é, se os terrenos reservados à margem dos rios públicos que percorrem mais de um Estado federado, ou servem de limites entre Estados federados, foram, por essa feita, transferidos, outrossim, para a União.

Achamos que não, porque, estando êsses terrenos no domínio estadual, por título regular, e não tendo sido expressamente transplantados para o domínio federal, por disposição explícita, e havendo, ao contrário, o Código de Águas, no art. 31, constante no mesmo capítulo do art. 29, declarado que, em princípio, êsses terrenos reservados eram de domínio estadual, salvo se, por algum título, não pertencessem ao domínio federal ou municipal, é de entender-se houve o intuito do legislador de manter, com referência aos terrenos reservados, a situação anterior. E disso mais nos convencemos, ao verificar que no parág. único do citado art. 31 se estabeleceu, para os efeitos de aproveitamento industrial das águas e de energia elétrica, bem como para navegação e socorro das zonas periòdicamente assoladas pelas sêcas, *servidão* a favor da União sôbre ditas margens, ou seja, sôbre os terrenos reservados. Portanto, manteve a situação jurídica anterior com referência ao domínio dos terrenos reservados, mas, ao mesmo tempo, acautelou os interêsses nacionais com o estabelecimento, em prol do Estado federal, de servidão sôbre ditos terrenos reservados, não só quando de domínio público, estadual ou municipal, como quando de domínio particular, a fim de atender aos serviços de interêsse coletivo de aproveitamento industrial das águas e da energia elétrica, bem como para facilitar o exercício da navegação e a efetivação de obras de socorro das zonas periòdicamente assoladas pelas sêcas.

É verdade que o Decreto-lei n.º 6.871, de 15 de setembro de 1944, que reorganiza a repartição encarregada de zelar pelo Domínio da União, transformando a Diretoria do Domínio da União em Serviço do Patrimônio da União, enumera no seu art. 2.º, n.º I, entre os bens sujeitos àquele departamento, por serem de domínio federal, os terrenos reservados à margem dos rios públicos que banhem mais de um Estado federado. Mas, lei de tal natureza, que remodela a estrutura administrativa de uma repartição e

incidentemente se reporta aos bens federais, para especificar a órbita de ação dos funcionários da União, não tem, sob o ponto de vista do rigor técnico, no direito, poderes para transferir bens de uma entidade política para outra e, assim, transferir os terrenos reservados, à margem dos rios públicos que banhem mais de um Estado federado, do domínio estadual para o federal. Entretanto, admitida ainda como possível tal transferência, a questão se situaria apenas na discussão de a qual dos entes públicos, União ou Estados federados, deveriam pertencer êsses bens, excluído de tal pretensão, em qualquer hipótese, ressalvados os casos já examinados, o domínio dos particulares sôbre os terrenos reservados.

(Continua)