

Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião — D.L. n.º 9.760/46.

Solicita o MM Dr. Juiz de Direito da Comarca de Belém do São Francisco, Pernambuco, em quatro ofícios distintos, que o S.P.U. informe se as glebas de terra ali mencionadas são, ou não, próprio nacional.

2. A D.S.P.U.-Pernambuco, por suas repartições e, ainda, depois de ouvido o ilustre Procurador da Fazenda Nacional em Pernambuco, informou ao Juízo de Belém de São Francisco que os “terrenos em causa são da União, não estando sujeito a usucapião...”

3. Todavia, o Respeitável Juízo de Belém do São Francisco, reitera seu pedido inicial — “devolvendo (?) para melhor apreciação, dois pareceres sobre pedidos de usucapião, por entendermos, data vênua, haver se equivocado o ilustre Procurador”.

4. Após as informações do S.P.U. local e do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, foi o processo encaminhado à D.A., D.C., à Mapoteca, novamente à D.A., donde foi remetido a esta Assessoria Jurídica, com o despacho da S.A. que conclui afirmando que os terrenos, objeto dos quatro ofícios do MM. Dr. Juiz, são da União Federal.

PRIMEIRA PRELIMINAR

1. Convém ressaltar desde logo que nenhuma planta foi anexada aos ofícios enviados ao S.P.U., fato esse que dificulta de sobremaneira uma apreciação exata da localização das glebas mencionadas. A SCd, às fls. 2 verso do apenso, não teve o seu pedido atendido. A Mapoteca, às fls. 7 verso, valendo-se dos dados possíveis de serem consultados, situa a

cidade de Belém do São Francisco como Porto e Extremo de Navegação Fluvial Regular, e o próprio Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, inicia sua informação enfatizando a ressalva da impossibilidade de declinar o nome dos municípios do Estado de Pernambuco, citando, tão somente, os trechos *atualmente* navegáveis, como se lê no restante da informação (O grifo é nosso).

2. Desejamos ainda ressaltar, também, que todo o preâmbulo feito até agora, visa deixar bem claro que esta Assessoria está cuidadosamente repassando todos os atos registrados no processo, buscando com isso acautelar-se de qualquer equívoco.

SEGUNDA PRELIMINAR

1. Não acolhendo as razões da D.S.P.U. e da Procuradoria da Fazenda Nacional, o MM. Dr. Juiz, devolve (?) os pareceres da Procuradoria com os seguintes fundamentos:

“Acontece que os terrenos usucapiendos:

1. Não ficam em rio navegável, pois o São Francisco não se presta à navegação entre Petrolina e Petrolândia (Belém fica entre ambas).

2. Não estão situados em Território Federal mas em em ESTADO (PERNAMBUCO).” (Em maiúsculas no original).

2. A única hipótese de se aceitar a afirmativa de que o Rio São Francisco não é um rio navegável, — é S. Exa. quem escreve e assina — “que os terrenos usucapiendos não ficam em rio navegável” — seria a de que tal afirmação partisse de um estrangeiro, e mesmo assim, que não abrigasse em suas intenções qualquer interesse de investimentos no Brasil. Acreditamos que a aflitiva afirmação é consequência de outro pensamento seu — “O Rio São Francisco não se presta à navegação entre Petrolina e Petrolândia.”

3. Todavia, não nos é possível ter sobre a questão um ponto de vista tão imediatista e tão ocasional. Não nos é possível afastar a idéia de que o Rio São Francisco é *todo ele* um próprio nacional, — ELE É O RIO NACIONAL POR EXCELENÇA —. Em torno da sua existência excepcional, gerações e gerações têm sonhado e continuam sonhando com os benefícios e grandezas que ele traz ao país, dedicando-lhe trabalho, pesquisa, técnica e ciência.

4. Que importa, tenha ele, HOJE, trechos impróprios à navegação? "Os mares nunca dantes navegados" são hoje cortados em todas as direções, o sonho fatal de Icaro é hoje realidade banal, e a Amazônia intransponível pertence já ao passado. Porque não será o Rio São Francisco um rio inteiramente utilizável num futuro, talvez, próximo? Porque não cumprirá ele seu destino de desenvolvimento para o país, e especialmente para a região que o abriga? Não nos fixemos na navegação que hoje conhecemos. A técnica e a ciência já podem, e poderão futuramente, utilizá-lo com maior amplitude. Em sua obra ÁGUAS, Lobão afirma:

"Um rio navegável não deixa de ser público em razão da dificuldade ou impraticabilidade da navegação em parte dele,....."

NO MÉRITO

A Constituição, repetindo tese que nos vem desde tempos imemoriais, determina:

Art. 4.^o Incluem-se entre os bens da União:

II — os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, OU QUE BANHEM MAIS DE UM ESTADO...

O aspecto geográfico do Rio São Francisco o inclui entre os bens da União de forma irrecorrível. Enquanto isso a Constituição prossegue no seu art. 5.^o:

Incluem-se entre os BENS DOS ESTADOS os lagos em terrenos de seu domínio, bem como os RIOS QUE NELES TÊM NASCENTES E FOZ...

2. Em face do art. 5.^o, como poderíamos concordar com o MM. Dr. Juiz de Belém do São Francisco de que "os terrenos usucapiendos não estão situados em Território Federal, mas em ESTADO (PERNAMBUCO)"? — As maiúsculas não são nossas, e sim do Magistrado. O Rio São Francisco não tem nascente nem foz em Pernambuco, não pertence ao Estado e conseqüentemente suas margens, terras por ele banhadas, estão sujeitas à legislação específica.

3. O ilustre Prof. Themístocles Cavalcanti, na introdução ao livro RIOS E ÁGUAS CORRENTES de Carvalho de Mendonça afirma:

“De um modo geral, as questões que interessam a essa matéria são as seguintes:

a) a quem pertencem os rios públicos que correm dentro do território de um Estado;

b) a quem pertencem os rios que banham mais de um Estado ou servem de limite entre dois ou mais Estados. A primeira questão parece pacífica. Pertencem ao Estado, Município ou Território, dentro do qual correm... A segunda questão é, no entanto, mais complexa.

Já sob o regime da Constituição de 1891, foi muito debatida, dividindo-se as opiniões por autoridades incontestáveis...

Segundo entendemos as Constituições de 1934 e 1937 resolveram a questão a contento... Mas, a Constituição em vigor — (1937) — põe termo a tais dúvidas, declarando expressamente que à União cabe o domínio sobre os rios que banham mais de um Estado.”

Ainda sob o regime da Constituição de 1891, Mendes Pimentel, com sua renomada autoridade, escrevia:

“Existem rios:

a) nacionais, ou do domínio da União, e são aqueles que banham mais de um Estado ou os que se estendem a territórios estrangeiros. Esses são do domínio da União.”

4. Surge agora a colocação do seguinte problema: E os terrenos das margens? A quem pertencem?

O MM. Dr. Juiz cita, como fundamento de sua não aceitação dos pontos de vista das repartições do S.P.U. e da douta Procuradoria da Fazenda, o art. 1.º, letras b e c do Decreto-lei n.º 9.760/46, e contesta-os.

5. Entretanto, vejamos o que diz o art. 4.º, do mesmo Decreto-lei n.º 9.760/46 por ele citado:

Art. 4.º São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.

6. Em sua obra clássica — TERRENOS DE MARINHA — Manoel Madruga já publicava em 1928:

“Muito discutida tem sido a matéria que se relaciona com as terras situadas nas margens dos mares e rios que banham o vasto território nacional.

Essas discussões, muitas vezes estabelecidas sem base legal e provocadas quase sempre por interessados na inobservância da lei, outro resultado não têm alcançado senão o de gerar a confusão no espírito público, a respeito de um assunto que encarado com calma, refletida e desapassionadamente nada tem de complicado. Um dos pontos mais controvertidos é o que diz respeito ao domínio dos “terrenos ribeirinhos”.

Os terrenos ribeirinhos, isto é, os que demoram à margem dos rios, dividem-se em dois grupos ou classes.

O primeiro grupo compreende “os de marinha”...

O segundo grupo compõe-se dos “reservados para a servidão pública” ou sejam os *terrenos que marginando os rios navegáveis ou “os de que se fazem navegáveis, fora do alcance das marés...”*

Esses terrenos quer os de primeiro quer os de segundo grupo, sempre estiveram e continuam a estar sob o domínio direto da União, existindo apenas entre eles a diferença de que os primeiros podem ser aforados mediante certas formalidades prescritas no Decreto n.º 4.105 citado, e os SEGUNDOS, NÃO.”

7. Em parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional sob a ementa: TERRENOS MARGINAIS DOS RIOS FEDERAIS; DOMÍNIO DA UNIÃO, publicado pelo Ministério da Fazenda, em 1962, pág. 11, o ilustre Prof. Francisco Sá Filho, conclui seu, como sempre brilhante, parecer, a propósito de problema semelhante com o Rio Iguaçu com as seguintes palavras:

“Diante das razões expostas, parece-me que se integram no domínio da União, salvo se, por qualquer título, essa as tenha transferido aos Estados, Municípios ou particulares, as terras marginais dos rios navegáveis, inclusive as do Rio Iguaçu.”

8. Não podemos deixar de concluir que o assunto é velhíssimo, e o debate também, como também é antiga a conclusão que vem atravessando os tempos: ESSES TERRENOS QUER OS DE PRIMEIRO, QUER OS DE SEGUNDO GRUPO, SEMPRE ESTIVERAM E CONTINUAM A ESTAR SOB O DOMÍNIO DIRETO DA UNIÃO.”

9. Ora, se o rio é da União, se os terrenos marginais são patrimônio da União, é impossível ignorar a lição de Clovis Bevilacqua, quando comenta o artigo 67 do Código Civil:

“Os bens públicos, em face do que prescreve o art. 67, são isentos de usucapião, porque não podem sair do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, senão pela forma que a lei prescreve, e o usucapião pressupõe um bem capaz de ser livremente alienado.”

10. O Código Civil em seus artigos 66, alínea III, 67 e mais o Decreto-lei n.º 9.760/46, em seu artigo 200, traçam o comportamento definitivo sobre a matéria, e o Poder Judiciário tem se pronunciado, incontáveis vezes, na rigorosa observância da lei.

JURISPRUDÊNCIA

Na conformidade da reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não são prescritíveis os bens públicos de qualquer natureza, mesmo dominiais, na vigência do Código Civil, art. 66 e 67 ... (Direito, vol. LVIII, pág. 182).

Bens dominiais não são passíveis de usucapião. (Revista Forense, vol. LXXVI, pág. 590).

O usucapião não pode incidir sobre bens públicos, cuja venda só se verifica em casos particularíssimos, por autorização especial do órgão competente. (Rev. Forense, vol. CXIII, pág. 392).

Os bens públicos não estão sujeitos ao usucapião. Tais bens só perdem a inalienabilidade que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescreve. (Revista Forense, vol. 164, pág. 264).

Os bens públicos podem ser adquiridos por usucapião e, na ação discriminatória, a única prescrição que se permite alegar é a aquisitiva, se consumada anteriormente a 1931 (Revista Forense, vol. CIX, pág. 104).

Terras públicas não podem passar para o domínio particular, por meio de prescrição aquisitiva (Revista Forense, vol. CXXXI, pág. 415).

São imprescritíveis os bens públicos, seja qual for a sua natureza, *ex vi* dos arts. 66 e 67 do Código Civil e leis posteriores (Direito, vol. XLV, pág. 238).

O Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1933, art. 2.º, criou direito novo e, assim, interpretou o artigo 67 do Código Civil. Os bens públicos não estão sujeitos a

usucapião. Desde que é a lei interpretativa, certo que mantém o caráter retroativo, obrigando, destarte, a partir do momento em que começou a vigorar a lei interpretada, com a qual a interpretativa essencialmente se confunde (Direito, vol. LXIII, pág. 187).

A transmissão de bens públicos patrimoniais só pode ocorrer dentro dos casos previstos na lei. Não existe usucapião contra bens do Estado (Revista Forense, vol. 170, pág. 151).

11. Finalmente, após o pensamento dos estudiosos, após a lei, após a exegese dos doutrinadores, após o entendimento firmado pela Jurisprudência, resta-nos ainda uma palavra sobre um Parecer do Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, em 8.2.1962, e publicado no *Diário Oficial* de 12.2.1962, pág. 1.785, onde, embora em caso nada semelhante ao do presente processo, Sua Excelência evidenciou sua interpretação sobre terras marginais, dizendo:

“b) art. 1.º, c, do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946:

Art. 1.º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas, na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés. Nenhuma dúvida quanto ao domínio da União sobre os rios que banhem mais de um Estado.

Quais as partes componentes do rio? São:

a) curso de água;

b) álveo;

c) margens.

Estes os elementos estruturais sobre os quais recai o domínio da União, de acordo com a sistemática do art. 34 da Constituição Federal, porquanto o curso de água, o álveo e as margens formam um todo exato e bem definido.

No caso sob consulta as autoridades administrativas estabeleceram similitude e deram o mesmo sentido às expressões “margem” e “terrenos marginais”. Este o motivo das dúvidas e perplexidades encontradas e atuantes no bojo dos autos.

Terrenos marginais são aqueles que se estendem da margem do rio a um limite convencional e predeterminado. Não se confundem com a margem do rio propriamente dita; apenas limitam-se com esta, que pertence ao rio e acaba onde os terrenos marginais começam a se desenvolver.

Pelo que se vê, a "margem", como parte de um todo definido, encontra-se incluída na expressão constitucional

"quaisquer correntes de água que banhem mais de um Estado".

Não é lícito ao intérprete, todavia, estender o alcance do dispositivo aos terrenos marginais dos rios que banhem mais de um Estado, eis que os mesmos têm realidade fáctica e jurídica diversa da hipótese prevista no texto constitucional.

A doutrina é unânime no trato da interpretação de normas como a que se depara no momento:

"As prescrições de ordem pública em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de "exegese estrita". Não há margem para a interpretação extensiva, nem para a analogia." (Carlos Maximiliano — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.^a ed., pág. 270.)

12. Com a mais respeitosa vênia, somos obrigados a concluir que nem a lição de Carlos Maximiliano se ajusta à conclusão do parecer, nem sua Excelência o Dr. Consultor Geral da República nos oferece grande ajuda, pois se por um lado esclarece o que entende por "terras marginais", não nos informa *qual a faixa de terra que é margem de um rio, e qual a faixa de terra que é "terra marginal"*. Infelizmente, a lei também não as demarca, mas, voltando ao parecer acima transcrito, quando cita Carlos Maximiliano:

"As prescrições de ordem pública em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: *estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social*,"

acreditamos ser esta lição por demais preciosa para ser tomada com superficialidade.

13. Ao observarmos atentamente o desenvolvimento de toda a área do Rio São Francisco, não temos, sequer, o direito de nos afastarmos da perspectiva histórica que se nos impõe.

14. Assim, como a lei não define quantos metros constituem a "margem", e quantos metros constituem a "terra marginal", e dada a importância da região, somos de parecer que o assunto fosse reapreciado pela Consultoria Geral da República no sentido de determinar, em termos de rigorosa exatidão, até onde deverá a União, obrigatoriamente, "salvaguardar o equilíbrio social". Acreditamos que o atual desenvolvimento do Brasil sirva a uma definição do assunto, o que até hoje não aconteceu.

15. Dentro dos contornos com que o problema nos foi apresentado, continuamos fiéis ao velho brocardo IN DUBIO PRO REO, e no caso, sem qualquer dúvida a União é o réu. Pelo que se depreende do estudo dos especialistas e dos resguardos da lei, as terras em questão são patrimônio da União e não estão sujeitas ao usucapião.

É o nosso parecer.

À consideração superior.

S.P.U. Assessoria Jurídica, em 15 de janeiro de 1973.

R. de Sousa Santos
ASSIST. JURÍDICO
MAT. 1.911.580