

Ação de desapropriação promovida pelo DNER, abrangendo terrenos reservados de domínio estadual. Margens de rios estaduais. Ausência de autorização legislativa. Exclusão da faixa dominial pública da ação expropriatória.

1. Pelo mandado de fls. 2, o MM Dr. Juiz da 3ª Vara Federal determinou a intimação do Estado do Rio de Janeiro para "dizer do seu interesse no feito", ação expropriatória movida pelo DNER contra Rosa Maria de Magalhães Bessa e referente a uma gleba de terras situada no Município de Três Rios, às margens do rio Piabanha.

Compulsando-se o processo judicial, verifica-se que a petição inicial se refere à gleba em questão como confrontante com o rio, situação esta que se repete na certidão do título de propriedade da expropriada, onde se lê a anotação da gleba em "frente para o rio Piabanha" (fls. 14/15 do processo judicial).

O laudo do perito do Juízo (fls. 112/120) igualmente descreveu a propriedade com frente para o rio e fixou o preço expropriatório, adotado tal preço na sentença, esta, por sua vez, confirmada pelo acórdão da 5ª Turma do então Tribunal Federal de Recursos, em março de 1981.

Desde então, o processo vinha prosseguindo com o levantamento de sucessivas contas de atualização do preço expropriatório, até que, em outubro de 1990, a Procuradoria da República suscitou o problema do possível interesse do Estado do Rio de Janeiro no tocante à desapropriação em questão, providência que somente se consubstanciou mediante o mandado de intimação, peça inaugural deste administrativo.

2. Vindo o processo administrativo a esta especializada, o Procurador Dr. Raymundo Nonato Santos Ferreira solicitou a remessa do mesmo à Coordenadoria de Cálculos, Perícias e Avaliações, visando apurar o possível interesse do Estado, tomando-se em consideração o valor atribuído na ação à totalidade da área constante da avaliação judicial e, conseqüentemente, do preço fixado na sentença.

O laudo de fls. 3 verso a 5, complementado pelo de fls. 7, enfatizando o interesse do Estado sobre uma faixa de 15,00 m, contados a partir do rio, quantificou o dito interesse; todavia, pelo despacho de fls. 8, o Procurador acima referido solicitou, da chefia, orientação quanto ao procedimento a ser tomado nos autos da ação expropriatória em questão e com relação à manifestação do interesse do Estado, indagando

"se deve este interesse se orientar no sentido do levantamento do valor encontrado ou no sentido da exclusão, ainda agora, da área, da ação de desapropriação, por se tratar de bem público estadual, por força dos arts. 31 e 14 do Dec. nº 24.672, de 10.07.34."

Este é o problema sobre o qual foi demandada a manifestação desta Coordenadoria. Na verdade, tratando-se, na hipótese, de rio estadual navegável, evidencia-se a existência de *terrenos reservados* às margens do rio, propriedade pública do Estado, nos termos do previsto nos artigos 14 e 31 do Código de Águas, Decreto nº 24.672/34.

Segundo o artigo 14 acima referido, estes terrenos se compõem de uma faixa de 15 metros, para a parte da terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias.

Uma vez que se constituísse em área pertencente ao domínio patrimonial do Estado, tal faixa somente poderia ser desapropriada pela União Federal se precedida de autorização legislativa, nos termos do previsto no § 2º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41.

No caso, tudo leva a crer quanto à inexistência de qualquer autorização neste sentido; às fls. 10 do processo judicial encontra-se cópia da folha do Diário Oficial da União, de 25 de julho de 1975, onde foi inserida, no expediente relativo ao Ministério dos Transportes, a publicação de uma Portaria do DNER, com a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação do imóvel em questão, sem que haja qualquer menção à autorização legislativa para a desapropriação da faixa dominial do Estado; do mesmo modo, a petição inicial da ação expropriatória não alude à área do domínio estadual, descrevendo o terreno objeto da ação como "confrontando com o rio Piabanha".

Desta maneira, em face das normas vigentes, não poderia a desapropriação atingir a faixa de terreno reservado pertencente ao domínio do Estado, área que não poderá ser objeto de aquisição originária em favor do DNER, em virtude de pagamento acaso efetuado em ação expropriatória.

Por outro lado, a inviabilidade da desapropriação dos terrenos reservados às margens dos rios navegáveis já se constituiu em jurisprudência iterativa do Egrégio Supremo Tribunal Federal, tanto que já foi reconhecida como direito sumulado, consubstanciado na Súmula nº 479 da Egrégia Corte, assim redigida:

"Súmula 479 - As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização".

4. Poderia ser objetado à argumentação acima o fato de que o registro da propriedade existente em nome do expropriado, segundo se vê da certidão anexada às fls. 14/15 dos autos judiciais, não alude à faixa dominial do terreno reservado, mas, pelo contrário, descreve o terreno registrado como possuindo "frente para o rio Piabanha".

Acresceria ainda em prol desta objeção a circunstância de que o artigo 31 do Código de Águas, ao atribuir aos Estados o domínio dos terrenos reservados, o faz desde que as áreas "por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular".

Caberia indagar-se então se, em face do que no registro da área se contém, não seria ela de domínio particular e, por isso mesmo, abrangida pela exceção referida no artigo 31 acima?

Examinando o disposto neste inciso do Código de Águas, no tocante às exceções ao domínio público estadual lá consagrado, o ilustre jurista paulista OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, no artigo doutrinário publicado na RDA, Vol. 2, Fasc. 1 e 2, "Do domínio público sobre os terrenos reservados", trabalho que se tornou um verdadeiro paradigma para o estudo da matéria, assim ensina:

"Assim, uma vez que os particulares não possuem TÍTULOS LEGÍTIMOS ORIGINADOS DO PODER PÚBLICO, pelos quais se lhes conceda o domínio sobre tais terrenos reservados marginais aos rios públicos, estes devem ser havidos como de domínio público, pois a propriedade no Brasil, já dissemos, e ora repetimos, tem a sua fonte no Estado e se foi transferindo para os particulares, através de concessões e vendas que a estes foram feitas por aquele".

Ainda no mesmo sentido da citação acima, BANDEIRA DE MELO reafirma, ao item e das "conclusões" ao dito trabalho:

"e) quando os particulares não possuem título legítimo de concessão, originado do poder público, sobre os terrenos de marinha e sobre os terrenos reservados, eles

devem ser havidos como de domínio público, sendo insuscetíveis de aquisição por usucapião".

Daí porque a simples menção, no título de expropriado, de que seus terrenos teriam frente para o rio, não lhe concede o domínio sobre a faixa de terrenos reservados, a menos que comprovado ficasse o pretendido domínio particular oriundo de uma concessão ou venda a ele feita pelo poder público.

Não há como adquirir bens públicos mediante alegação de usucapião e a propriedade pública, estabelecida por força de lei, deverá prevalecer contra anotações registrárias feitas sem o necessário cuidado de preservação do domínio do Estado.

5. Frente ao acima exposto quanto à insusceptibilidade da expropriação dos terrenos marginais do domínio estadual, parece-me clara a orientação a ser tomada com relação ao interesse do Estado na ação expropriatória em tela, porquanto a alternativa apresentada pelo Procurador Raimundo Nonato deverá, obrigatoriamente, se inclinar no sentido da exclusão da área do domínio estadual dos efeitos da ação de desapropriação intentada pelo DNER.

O levantamento da quantia que, no valor total encontrado na ação, corresponderia proporcionalmente, à área do Estado, implicaria na alienação do bem do domínio público estadual, independentemente de procedimento expropriatório, este, como vimos, incabível por falta da indispensável autorização legislativa.

E, como alienação de bem imóvel sem o aspecto cogente de uma desapropriação, o ato dependeria de providências de ordem constitucional e do disposto na legislação estadual pertinente aos bens imóveis estaduais, a Lei Complementar nº 8/77.

Por outro lado, a área de domínio público prevista nas margens dos rios se destina à proteção do curso d'água e, por ser o rio em questão uma corrente do domínio estadual, a taxa de preservação do rio também neste domínio deverá se integrar.

Além disso, envolvendo as margens dos rios navegáveis do domínio estadual, a legislação do Estado prevê a instituição de uma "faixa marginal de proteção - FMP", limitação administrativa que, nos termos da Lei Estadual nº 650/83, deverá ostentar uma largura mínima de 15,00 m, coincidindo assim com a largura da faixa dominial do Estado; desta forma, também em razão desta legislação estadual protetora dos cursos d'água, seria de todo inconseqüente fosse alienada a propriedade pública das margens do rio.

6. Nenhuma dúvida de ordem processual poderá ser oposta ao pedido de exclusão, sob a alegação da existência, nos autos, de decisões de primeira e segunda instâncias relativas à fixação de um valor para o terreno descrito na inicial e no laudo de avaliação como objeto da desapropriação.

A sentença que, na ação, fixa o preço é meramente declaratória do valor do terreno indicado; a aquisição da propriedade, a desapropriação do bem, só se efetiva pelo pagamento do valor estipulado pela sentença e, se antes deste pagamento, restasse clara a inviabilidade do procedimento expropriatório com relação a parte do bem, da desapropriação, ou seja, do pagamento do preço expropriatório, se excluísse o valor da parte inviabilizada, apurando-se, quanto à parte efetivamente desapropriada, sua proporcionalidade em relação ao valor estabelecido na sentença.

Uma vez determinada a exclusão, caberia também a solicitação de uma nova perícia nos autos, mediante a qual se configuraria a exata área objeto da desapropriação, e onde seria declinada a confrontação desta área com a faixa marginal pública de propriedade do Estado, visando esta providência à expedição correta do MTI em favor do DNER.

Se aprovado pois o presente parecer, o processo deverá ser enviado ao Procurador Dr. Raymundo Nonato para conhecimento da orientação escolhida, a ser exposta nos autos da ação expropriatória.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo.

Luiz Carlos Guimarães Castro
Procurador do Estado

VISTO

À d. PG-02, com o erudito Parecer nº 14/92-LCGC, do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, com o qual estou de acordo.

Em 24 de agosto de 1992.

Paulo Silveira Martins Leão Junior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

VISTO

Manifesto-me inteiramente de acordo com o lúcido parecer nº 14/92, do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO (fls. 9 **usque** 18), aprovado pela Chefia da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente (fls. 19).

Extraia-se mais uma cópia para o CEJUR com vistas ao Conselho Editorial e devolva-se à d. PG-6 para as providências judiciais conseqüentes.

Em 2 de setembro de 1992

Marcus de Moraes
Subprocurador-Geral do Estado

Proc. nº E-14/000.065/92