

11 — Nem se alegue, que a exigência feita pela autoridade (apresentação da Convenção de Condomínio Registro Geral de Imóveis) feriu direito líquido e certo dos Impetrantes, pois o direito de propriedade, em seu tríplice aspecto (uso, gozo e disposição) não mais é um direito absoluto, pois sofre restrições civis (direito de vizinhança) e limitações administrativas, que derivam do Poder de Polícia.

Com efeito, contrastando com o estado liberal, em que a tônica da atividade estatal se concentrava no campo, então restrito, de suas atividades congêntas e essencialmente estatais, o Estado Contemporâneo intervém, exercendo com maior rigor e profundidade, o seu poder de polícia. O poder de polícia, é conceituado pelo Prof. Caio Tácito (*O Poder de Polícia e seus limites — Rev. Dir. Proc. Geral do Estado — vol. 27*) como “o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais manifesta-se por intermédio de regulamentos e atos administrativos. Aqueles estabelecem condições gerais de exercício de direitos ou interesses legítimos e disciplinam o modo de atuação das autoridades administrativas. Os últimos concretizam a relação jurídica administrativa, quer permitindo ou limitando a atividade privada (autorizações, permissões, licenças), quer determinando a conduta individual (ordens administrativas).

12 — Procedeu a autoridade impetrada dentro dos estritos limites legais, condicionando a concessão da licença à apresentação da prova exigida por lei e por regulamento administrativo para a comprovação da legitimidade do Requerente.

Agiu, portanto, a autoridade apontada como coatora, dentro dos estritos limites da lei, sem cometer abuso, ou ferir direito líquido e certo do Impetrante.

Nestas condições, pede e espera o Estado da Guanabara que V. Exa. haja por bem em denegar a segurança, condenando o Impetrante ao pagamento das custas, honorários de advogado e demais cominações legais.

Nestes termos

P. Deferimento.

Rio de Janeiro, 7 de junho de 1973. — HUGO DE CARVALHO COELHO,
Procurador do Estado.

DOMÍNIO ÚTIL

Usucapião não é meio para sua aquisição Memorial apresentado pelo Procurador Paulo Martins Pereira.

EGRÉGIO TRIBUNAL

1.º — *A inicial e o pedido* — O recorrente, Raul Castro, propôs ação de usucapião a fim de ser reconhecido e declarado o seu domínio sobre o imóvel da rua Voluntários da Pátria n.º 322, antigo 140-A, ocupado por

ele há mais de vinte anos, desde 1942, tranqüila e ininterruptamente. Basicamente fundamentou o seu pedido em declarações de pessoas residentes na vizinhança e guias de pagamento de multas fiscais.

2.º — *Situação do imóvel objeto da ação* — O imóvel situado na rua Voluntários da Pátria n.º 322, antigo 140-A, esquina da rua Real Grandeza, está dentro da área demarcada da sesmaria patrimonial da cidade, cuja medição foi julgada por sentença de 20 de fevereiro de 1755. Não possui o autor carta de aforamento do imóvel, nem tem o foro remido e, por isso, não pode ser objeto de usucapião, mesmo quanto ao domínio útil, porque neste caso estar-se-ia constituindo um aforamento novo sem observância das prescrições da Constituição do Estado da Guanabara, para esse fim.

3.º — Devidamente contestada, a causa foi objeto de sentença favorável, dando ao autor o domínio útil do imóvel, apesar de ter requerido inicialmente o domínio pleno. A referida sentença trazida ao conhecimento desse E. Tribunal, por força de apelação do recorrido, veio a ser modificada pelo venerando acórdão, do qual se recorre de revista, que julgou a ação improcedente, uma vez que o Tribunal vem decidindo pela impossibilidade de adquirir-se o bem público por usucapião, ainda que se pleiteie apenas a aquisição do domínio útil, em se tratando de bem foreiro.

4.º — *As alegações do recurso do recorrente* — Em suas razões o recorrente pretende demonstrar que o acórdão proferido pela 3.ª Câmara Cível contraria frontalmente o acórdão da 6.ª Câmara na Apelação Cível n.º 54.153, publicado na “Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara”, n.º 22, e o acórdão proferido em embargos de nulidade e infringentes, na Apelação Cível n.º 42.675, pelo 3.º Grupo de Câmaras Cíveis (D. O. Parte III, apenso n.º 1, de 2.1.69). Entende, ainda, o recorrente que essas decisões da 6.ª Câmara e do 3.º Grupo de Câmaras estão em perfeita consonância com a do Supremo Tribunal Federal, no Acórdão em Recurso Extraordinário n.º 36.522, publicado na *Revista de Direito Administrativo* vol. 71, pág. 251.

5.º — *As razões do recorrido* — O recurso de revista se destina, apenas, à uniformização da jurisprudência atual. Não tem por objetivo estagná-la ou embaraçar a sua mobilidade evolutiva. Destina-se a sua unificação no presente, devendo, os arestos padrões ser atuais. Não justificam sua interposição arestos divergentes de muitos anos passados, subscritos por magistrados que não mais pertencem ao Tribunal. Não pode prosperar a presente Revista, uma vez que não mais é permitido invocar acórdão divergente para justificar o uso do Recurso de Revista, quando essa mesma jurisprudência já se uniformizou no sentido da interpretação contra a qual se pretende reclamar.

6.º — O recorrente ao se valer do acórdão da 6.ª Câmara Cível na Apelação Cível n.º 54.153, cita apenas um pequeno trecho do voto do relator, o eminente Des. Manoel Antonio de Castro Cerqueira, que afirma “... ser reconhecido a alguém o direito ao domínio útil do bem, mediante a satisfação de exigências legais”. Omitindo a ementa do acór-

dão que diz “Usucapião: não é meio para aquisição de bens públicos de qualquer natureza”.

7.º — Não ocorreu divergência no modo de interpretar o direito em tese. Realmente, o acórdão recorrido proclamou:

“Ação de usucapião. Bem Público, Inadmissibilidade de usucapir-se o domínio útil do bem público, que só perde a sua inalienabilidade nos casos e formas prescritas em lei”.

E o acórdão, dito divergente, não diz coisa diferente:

“Usucapião: não é meio para aquisição de bens públicos de qualquer natureza”.

8.º — A ressalva feita no acórdão e citada pela recorrente, reconhecendo “ao particular o direito de regularizar em seu nome o domínio útil de bem enfiteutico pertencente ao Estado com a advertência de que “satisfeitas as formalidades legais”, não quer reconhecer enfiteuse por via de usucapião. O usucapião é modo de aquisição direta e o que o acórdão reconheceu foi o direito derivado, por via de sucessão do antecessor, mas assim mesmo satisfeitas as formalidades legais próprias do instituto da enfiteuse. A questão não foi decidida no acórdão apresentado pelo reconhecimento de usucapião, mas, por motivos fora da tese em confronto.

9.º — Quanto ao acórdão do 3.º Grupo de Câmara Cíveis, em embargos de nulidade e infringentes, na Apelação Cível n.º 42.675, foi um dos que, em certa época, inovaram no instituto do usucapião, admitindo a dicotomia dos domínios, todos, sem exceção, levaram em conta a concordância da então Prefeitura do Distrito Federal, titular do domínio direto. O Departamento do Patrimônio, na ocasião, via de regra dirigido por leigos em matéria jurídica, não se opunha aos pedidos de usucapião do domínio útil, chegando ao ponto de, como se lhe não assistisse qualquer direito, consultar ao Juiz sobre a possibilidade de ser excluído da ação o domínio direto.

10.º — Fato é que o hoje Estado da Guanabara não pode e não quer renunciar a qualquer direito nesse sentido. Há um vasto programa de urbanização, a requerer despesas astronômicas, e não há por que sobrecarregar mais o contribuinte com desapropriações daquilo que, por direito, já lhe pertence.

11.º — A afirmação do recorrente de que as decisões por ele apresentadas da 6.ª Câmara e do 3.º Grupo de Câmaras estão em perfeita consonância com a do Supremo Tribunal Federal, também está errada, pois está consubstanciado na ementa 340 da Súmula de Jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal que:

“Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

12.º — Vê-se, pois, que toda a argumentação do Recorrente está superada nos dias de hoje por uma Jurisprudência e uma doutrina, ambas corretas e irretocáveis, no sentido de impedirem o usucapião de bens públicos, seja qual for a sua natureza.

13.º — Não são usucapíveis os bens públicos — Desde a vigência do Código Civil atual, os bens públicos, qualquer que seja a sua natureza, não são suscetíveis à usucapião. A matéria foi regulada nos artigos 66 e 67. No art. 66 são especificados os bens públicos — os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais, e no art. 67 foi disposto que tais bens só perderiam a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrevesse. Baseado nesse dispositivo, sustentaram vários autores (Clovis, C. Mendonça, Porchat e outros), a impossibilidade de usucapião de quaisquer bens públicos, dada a sua inalienabilidade.

14.º — Mas, assim mesmo, a fim de conter a volúpia de aproveitadores, o legislador foi obrigado a recorrer a vários Decretos impeditivos e esclarecedores. O primeiro deles foi o Decreto n.º 19.924, de 27.4.1931, dispondo sobre as terras devolutas, conferindo ao Estado a administração, concessão, exploração, uso e transmissão dos seus bens, excluindo expressamente, com remissão aos arts. 66 e 67 de Código Civil, a sua aquisição por usucapião. Com efeito, dispõe aquele decreto no seu:

“Art. 1.º — Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas que lhes pertençam *excluída sempre* (o grifo é nosso) (Cód. Civil, arts. n.ºs 66 e 67) a aquisição por usucapião, na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis”.

15.º — Logo após surgiu o Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1933, não criando um direito novo, mas interpretando o art. 67 do Código Civil. O art. 2.º desse decreto que declara os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião, foi precedido do seguinte “considerando”:

“Considerando que, embora no direito pátrio, os bens públicos mesmo dominicais, já sejam insuscetíveis de usucapião, a circunstância de se terem manifestado, em contrário, algumas opiniões, torna conveniente que o legislador volte a reafirmar esse princípio que é de ordem pública”...

Ele não fez senão dirimir a controvérsia, em que uma vinham porfiando de longa data, duas correntes da doutrina e da jurisprudência pátria, sobre ser ou não admissíveis, em face do Código Civil, o usucapião dos bens públicos dominicais.

16.º — A restrição é total, não se refere exclusivamente à aquisição do domínio pleno, do domínio útil ou do domínio direto, sempre que o imóvel for bem público. Não só a aquisição do domínio integral é excluída, como igualmente e são a aquisição do usufruto, uso, habitação, servidões

reais, enfiteuse (*domínio útil*), enfim, quaisquer outros direitos reais porventura considerados usucapíveis, em se tratando de bens particulares.

17.º — Como a jurisprudência ainda caminhava sem firmeza, com pontos de vista contraditórios, não teve o Governo outra alternativa senão a de baixar — o Decreto n.º 710, de 17.9.1938, no intuito evidente de acabar com a confusão imperante, que proclamava:

“Art. 12 —

§ 1.º — Resalvado o disposto no art. 148 da Constituição, não corre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza.

§ 2.º — Não pode ser igualmente adquirido por usucapião o *domínio útil* ou direito dos terrenos de marinha, ou quaisquer outros sujeitos a *aforamento*”.

18.º — A esse decreto seguiu-se o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5.9.1946, também, clara e taxativamente proibitivo do usucapião dos bens públicos seja qual for a sua natureza. Recorde-se que o Estado da Guanabara constituía o Distrito Federal até 1960, e seus bens pertenciam, então, à União Federal:

“Art. 200 — Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza não são sujeitos a usucapião”.

19.º — Assim sendo, não é preciso insistir com novos argumentos, face à letra da lei: após a vigência do Código Civil, fora de qualquer dúvida, não estão sujeitos a usucapião os bens públicos de qualquer natureza, quer se pleiteie o domínio pleno, o domínio útil, ou enfim, qualquer direito real suscetível de aquisição através de usucapião.

20.º — *O domínio útil é inseparável do domínio direto* — Forçoso é entretanto reconhecer que o domínio útil é inseparável do domínio direto, que ambos se confundem, porque o enfiteuta não tem a posse no sentido lato, como requisito essencial do art. 550 do Código Civil. A posse do enfiteuta é detenção. Tanto assim que ele não pode usucapir esse mesmo domínio útil, embora o decurso do prazo prescricional, embora seja mansa, pacífica, inconteste, indiscutível portanto, sem oposição. O simples fato de ter de dar preferência ao senhorio direto para esse domínio, dá à posse do enfiteuta caráter irremediavelmente vinculativo ao domínio direto. Ora, se é defeso ao enfiteuta usucapir o domínio útil, tendo em vista uma posse legal, como compreender direito aos que a tem ilegal, à revelia de senhorio direto? aos intrusos? aos que a detem por ignorância de quem de direito?

21.º — Usucapião de domínio útil, decretado por sentença, é aforamento “*sui generis*”, compulsório, coativo, que torna discutível a própria natureza jurídica do contrato enfiteutico, porque retira do “*dominus*” o direito de contratar, inclusive o de optar, que lhe confere o art. 683, do Código Civil.

22.º — *A jurisprudência predominante atual* — É bem verdade que anteriormente esse Egrégio Tribunal admitia, sem argumentos de maior peso, o usucapião do domínio útil, ponto de vista inclusive sustentado por alguns advogados da então Prefeitura do Distrito Federal. Esses julgados, contudo, foram superados com vantagens, por novos acórdãos, que se situaram com a melhor doutrina e jurisprudência.

Entre muitos, podemos citar os seguintes acórdãos:

“1.º Grupo de Câmaras Cíveis

RECURSO DE REVISTA N.º 7.420

Não são usucapíveis os bens públicos, ainda que se pleiteie, apenas, o domínio útil de bem foreiro.

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Recurso de Revista n.º 7.420, sendo recorrente o Espólio de Antonio Aurélio Perez Gil e recorrido o Estado da Guanabara, acorda o Primeiro Grupo de Câmara Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado, unânime, em conhecer do recurso e, *de meritis*, por maioria, em negar provimento. Custas como da lei. E o faz, integrando neste o relatório exarado a fls. 62 e verso, preliminarmente, por considerar evidenciada a divergência jurisprudencial e, *de meritis*, pelos próprios fundamentos da decisão recorrida, aos quais se reporta, como razão de decidir, nos termos do Ato Regimental n.º 12, art. 35 e seus parágrafos.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 1960, Francisco Pereira de Bulhões Carvalho, João José de Queiroz.

ACÓRDÃO A QUE SE REPORTA A DECISÃO

Não são usucapíveis os bens públicos, ainda que se pleiteie, apenas, a aquisição do domínio útil, em se tratando do bem foreiro. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível número 40.649, sendo primeiro apelante o Juízo da Sétima Vara da Fazenda Pública o segundo apelante o Estado da Guanabara, e apelado o espólio de Antonio Aurélio Perez Gil, acordam os Juizes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, por votação unânime, dar provimento a ambos os recursos, a fim de julgar improcedente a ação. Cuidou-se a ação de usucapião, pretendendo o autor o recebimento da aquisição do domínio útil e não do domínio direto, de terreno, com as benfeitorias ali feitas, foreiro ao Estado, do qual tinha posse, com ânimo de dono, desde 1926, ação que foi julgada procedente, existindo recurso de ofício. O Estado também recorreu, assegurando, em síntese, que não havia, nos autos, qualquer prova de que o posseiro tivesse pago qualquer fôro, acres-

centando que o domínio útil era inseparável do direito, tudo a evidenciar a impossibilidade de ser reconhecida a prescrição aquisitiva do bem público, pretendendo a reforma do julgado. A douta Procuradoria Geral opinou no sentido de ser reformada a sentença. A tese sustentada pela decisão recorrida, efetivamente, não podia prevalecer, pois não era possível a distinção, ou se tratando de bens dominicais ou dos demais bens públicos, a doutrina e a lei, o domínio útil do domínio direto, para o efeito de se acolher o pedido de usucapião, desde que a proibição legal foi ampla, abrangendo as duas modalidades de domínio, não se devendo olvidar, a seu turno, a norma do artigo 683, do Código Civil, tudo a evidenciar a inocorrência, na espécie, de requisitos específicos à prescrição, Rio, 17 de maio de 1965, Alves de Souza, Presidente. Nelson Ribeiro Alves, relator". (publicado na *Revista da Procuradoria Geral*, vol. 15, págs. 272 a 276; e na *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara*, vol. 15, págs. 120/121).

23.º — Este mesmo entendimento, destacando precisamente a imprescindibilidade dos bens públicos, mesmo em se tratando de domínio útil de imóvel foreiro no Estado (encontra-se ainda no Agravo de Petição número 18.466 em que foi agravante Djanira Rodrigues, e agravo ao Estado da Guanabara, em acórdão unânime da 2.ª Câmara Cível, publicado no *Diário Oficial*, III, de 18-6-1964, pág. nº 8.485, e na *Revista da Procuradoria Geral*, volume 15, pág. 281; igualmente na apelação cível número 8.630, em que foi Apelante o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, e Adelação Emília Ribeiro da Silva, em acórdão unânime da 2.ª Câmara Cível, publicado no *Diário Oficial*, III, de 4.12.1962, pág. 21.411, e na *Revista da Procuradoria Geral*, vol. 15 pág. 283, processos, todos estes nos quais os Autores pleiteavam única e tão somente o domínio útil de Imóvel dito foreiro ao Estado!

24.º — A matéria foi agudamente devassada por douto parecer de Paulo Dourado de Gusmão:

"Pretende o Autor ver, por sentença, reconhecido o usucapião de domínio útil, e não de domínio direto, de terreno, com as benfeitorias ali feitas, foreiro ao Estado, do qual tem posse, com ânimo de dono, desde 1926. A v. sentença apelada reconheceu a possibilidade do usucapião pretendido, afirmando o ilustre, Dr. Juiz a quo que, neste caso, em se tratando só de usucapião de domínio útil, a regra que impede o usucapião de bens do Estado não estaria ferida. A nosso ver, apesar de brilhante ser a v. sentença apelada, não convence, primeiro, porque não distinguindo em se tratando de bens dominicais ou demais bens públicos, a doutrina e a lei, o domínio útil do domínio direto, para efeito de usucapião, não é lícito ao intérprete distinguir, permanecendo válida aqui a tese abraçada pelo Supremo: "Desde a vigência do

Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. "A proibição é ampla, abrangendo o domínio útil e o direito. E, segundo, porque permitir o usucapião do domínio útil, como permitiu a v. sentença apelada, na prática, significa o usucapião do domínio direto, pois, com o usucapião, o Estado perderá todas as vantagens que usufruir do bem foreiro. Pela reforma da v. sentença apelada. É o parecer desta Procuradoria. Rio, 5 de outubro de 1964, Paulo Dourado de Gusmão, 13.º Procurador da Justiça, em exercício. (Revista da Procuradoria Geral, vol. 15, págs. 286/287).

25.º — O PEDIDO DO RECORRIDO — Ao recorrente, conseqüentemente, não assiste razão. Trouxe como divergentes dois arestos que já foram revisados por esse Egrégio Tribunal. Em tais recursos sempre vem prevalecendo a tese da não dicotomia dos domínios, para efeitos de usucapião. E, como se não bastassem os argumentos de ordem doutrinária e a interpretação, no superior sentido, da lei positiva, que dispõe sobre o instituto, recorde-se de que os arestos ora apontados por divergentes foram, todos, prolatados nos casos em que o senhorio direto não se opunha ao pedido. Nenhuma relação guardam, portanto, com o caso objeto do presente recurso.

Isto posto, espera o Estado da Guanabara que o Egrégio Tribunal haja por bem de denegar acolhida ao recurso, devendo, ao contrário, manter a prevalência do ven. acórdão recorrido, como é de

DIREITO

Rio de Janeiro, 1 de março de 1973. — PAULO DE ALBUQUERQUE MARTINS PEREIRA, Procurador do Estado.

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO NORMATIVO É DESCONHECIDO POR NOSSO DIREITO

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 4.ª Vara da Fazenda Pública

O Estado da Guanabara, nos autos do mandado de segurança (número 9.446) impetrado a V. Exa. por S. A. Cottonifício Gávea (SUDAM-TEX), contra ato do Sr. Diretor Geral da Receita, vem oferecer sua DEFESA, expondo e requerendo o seguinte:

OS FATOS

A narrativa da inicial esclarece que a impetrante usualmente importa do Exterior, para emprego em sua indústria, máquinas novas e peças de reposição, mercadorias essas que considera bens de capital.