

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 625 RIO DE JANEIRO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>AUTOR(A/S)(ES)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>ASSIST.(S)</b>	<b>: PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: WANDERLEY LOBIANCO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: BRUNO SILVA NAVEGA</b>
<b>RÉU(É)(S)</b>	<b>: ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>RÉU(É)(S)</b>	<b>: URBANIZADORA PIRATININGA S/A - UPISA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: REGINALDO BARROS NETO</b>

**DECISÃO**

1. Urbanizadora Piratininga S.A. propôs contra o Estado do Rio de Janeiro ação declaratória em que busca ver reconhecido o domínio sobre a área referente à Lagoa de Piratininga no Município de Niterói (ACO 624).

Discorre sobre a cadeia dominial, inaugurada com a concessão, em 4 de março de 1621, de carta de sesmaria.

O ente estadual ofereceu contestação (ACO 624, eDoc 6, p. 171-177). Articula que a Lagoa configura, nos termos do art. 2º do Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), água pública de uso comum, insuscetível de apropriação particular ante a ligação com mar e rios. Afirma, com fundamento no art. 5º da Constituição Federal de 1967 e no art. 1º do Decreto n. 21.235, de 2 de abril de 1932, o domínio do Estado sobre a área.

A parte autora apresentou réplica (ACO 624, eDoc 6, p. 179-183). Segundo sustenta, a disposição contida no art. 5º do Texto Constitucional de 1967 se restringe aos lagos localizados em terras de domínio do Estado, não alcançando a Lagoa de Piratininga. Destaca o reconhecimento, pelo ente estadual, do domínio privado da área, sobre a

**ACO 625 / RJ**

qual incidiriam encargos tributários desde 1908, tempo que, assinala, seria suficiente até mesmo para admitir-se a prescrição aquisitiva. Observa que a Lagoa não é navegável ou flutuável como exige o Código de Águas. Frisa que o Decreto n. 21.235/1932 não atribui domínio, mas apenas regula a inalienabilidade dos bens públicos. Assevera que a água em causa não constitui mar territorial, terreno de marinha ou acrescidos. Ressalta não haver domínio federal sobre ela, ausentes as hipóteses do art. 64 da Constituição Federal de 1891.

A União formalizou oposição, salientando a própria titularidade sobre a área (ACO 625). Anota tratar-se de terreno de marinha sob domínio federal. Alude à abertura do registro de ocupação n. 3.323/RJ, mediante o qual pretendia imitar-se na posse do bem, na forma dos arts. 131 e 132 do Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946. Alega que a concessão de sesmaria não compreendia os terrenos de marinha. Frisa que a carta de concessão não caracteriza, por si só, título dominial, porquanto dependente de outras formalidades. Argumenta que a menção, no referido documento, às expressões “lagoa” e “águas” não se voltava a garantir a propriedade, e sim a assegurar o direito de pesca. Narra que as dimensões constantes do registro imobiliário posterior à concessão da sesmaria não se basearam em medição nem foram precedidas de processo demarcatório em que ouvido o ente central. Realça que a posse foi transformada em propriedade sem o correspondente processo judicial. Diz que a Lagoa de Piratininga serve como criadouro de fauna silvestre e área de preservação permanente, a atrair, consoante dispõem o art. 1º da Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967, e o art. 2º da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1966, o interesse da União. Aponta a ausência, nos autos, de comprovação do pagamento de impostos sobre a superfície do lago em tela. Sublinha a impossibilidade de utilização da prova pericial produzida no processo, por não terem sido contemplados os elementos arguidos pela União, que não figurava como parte na demanda. Requer, em caso de concordância do ente estadual com a dominialidade federal, a admissão como litisconsorte passiva.

**ACO 625 / RJ**

Urbanizadora Piratininga S.A. juntou contestação (ACO 625, eDoc 3, p. 45-48), mediante a qual reitera os argumentos veiculados na inicial da ação declaratória, ressaltando a validade dos documentos apresentados. Argui, com esteio doutrinário, que a Lagoa de Piratininga seria pública se também o fosse o terreno no qual situada, entendimento que, assinala, encontra amparo, ainda, no parecer n. 37/78 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (ACO 624, eDoc 6, p. 203-209). Evoca precedente em que o Supremo reconheceu o domínio privado sobre a Lagoa de Itaipu (ACO 624, eDoc 6, p. 144-163).

O Estado do Rio de Janeiro, em contestação, alega ausência de intersecção do imóvel com terrenos de marinha. Reafirma tratar-se de bem público de uso comum, nos termos do Decreto n. 24.643/1934 e do Decreto-Lei n. 2.821/1940, sujeito, conforme dispõe o Decreto n. 21.235/1932, ao domínio estadual (ACO 625, eDoc 3, p. 50-53).

Intimado para apresentar réplica, o ente central não se manifestou (ACO 625, eDoc 3, p. 55).

O Município de Niterói postulou o ingresso como assistente (ACO 624, eDoc 20, p. 68-69)

O Juízo da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, em 18 de junho de 1987, determinou (i) a autuação em separado da oposição, de modo que figurasse como opoente a União e como assistente o Município de Niterói, bem assim (ii) a repetição da prova pericial (ACO 624, eDoc 24, p. 18 e 19).

Em 24 de janeiro de 2001, acolhendo manifestação do Ministério Público Federal, declarou a própria incompetência e remeteu o processo a esta Corte, forte na previsão do art. 102, I, "f", da Constituição Federal (ACO 624, eDoc 24, p. 202).

**ACO 625 / RJ**

Em 18 de agosto de 2009, o então Relator, ministro Celso de Mello, determinou o apensamento das ações cíveis originárias (ACO 625, eDoc 6). No dia 24 seguinte, assentou a competência do Supremo e determinou a intimação das partes a fim de que especificassem as provas a serem produzidas (ACO 625, eDoc 8).

O Estado do Rio de Janeiro (petição/STF n. 111.497/2009), o Município de Niterói (petição/STF n. 111.881/2009), a União (petição/STF n. 116.317/2009) e a empresa Urbanizadora Piratininga S.A. (petição/STF n. 116.928/2009) pleitearam a realização de prova pericial. O ente municipal e a sociedade anônima também postularam a produção de prova documental.

É o relatório. Decido.

2. A competência do Supremo é definida com base em critérios de direito estrito. Sobre o tema, a Constituição Federal, no art. 102, I, "f", assim prescreve:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

Na espécie, a competência é de caráter absoluto e constitui matéria de ordem pública, insuscetível de preclusão e passível de verificação a qualquer tempo.

Nada obstante os fundamentos expendidos pelo então Relator, ministro Celso de Mello, tenho que a evolução da jurisprudência deste

**ACO 625 / RJ**

Tribunal impõe o declínio à Justiça Federal do Estado do Rio de Janeiro, por não se inserir a demanda na hipótese do art. 102, I, “f”, da Carta Política.

A configuração da competência jurisdicional originária decorrente do mencionado preceito constitucional pressupõe não apenas a presença de entes federativos ou respectivas entidades da Administração indireta em polos opostos na relação processual como também a existência de conflito que se mostre grave a ponto de causar risco à estabilidade do pacto federativo.

A análise da controvérsia revela discussão de natureza patrimonial, restrita à definição da titularidade de bem imóvel, sem nenhum impacto político ou institucional entre os entes federados e insuscetível, portanto, de abalar o pacto federativo.

Em casos fronteiriços, o Supremo já proclamou a própria incompetência, estabelecendo a relevante distinção entre “conflito entre entes federativos” e “conflito federativo” ao afirmar insuficiente, para a instauração da competência do Tribunal, a simples litigância entre o ente central e estado da Federação.

Confira-se, a título de exemplo, a síntese do acórdão do Tribunal Pleno ao apreciar, sob a relatoria do ministro Edson Fachin, a ACO 1.989 AgR, *DJe* de 13 de dezembro de 2016:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. RECURSO INTERPOSTO EM 14.03.2016. AUSÊNCIA DE CONFLITO CONFEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DO REQUISITO PREVISTO NO ART. 317, § 1º, DO RISTF.

1. O conflito federativo qualificado para atrair a

**ACO 625 / RJ**

competência do STF não se confunde com a mera controvérsia entre entes federativos. Ausência de interesses substanciais entre os dois entes federativos capaz de afetar a harmonia e o equilíbrio nas relações institucionais entre os entes federados.

2. É inadmissível o agravo regimental que não impugna especificamente todos os fundamentos da decisão agravada.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Em contexto semelhante, no âmbito da ACO 693 AgR, o ministro Alexandre de Moraes, Relator, embora reconhecesse a competência do Tribunal por já ter sido saneado o processo, assim consignou em decisão mantida pela unanimidade do Colegiado:

É certo que a jurisprudência deste TRIBUNAL tem entendimento seguro no sentido de só autorizar a instauração de sua competência diante da existência de contenda que, a par de antagonizar os entes federados, expresse a potencialidade de abalar os valores que informam o próprio pacto federativo. Nesse sentido, esta CORTE tem expressado o entendimento de que é preciso distinguir o litígio entre entes da Federação – que se restringe ao âmbito intersubjetivo – do verdadeiro conflito federativo, que transborda os limites da demanda a ponto de poder debilitar o próprio equilíbrio das relações estabelecidas entre as comunidades políticas que integram o Estado brasileiro. Para configurar-se a norma do art. 102, I, f, da CF/1988, portanto, não é suficiente a existência de mero conflito patrimonial (ACO 1048 QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, *DJe* de 31/10/2007; ACO 1.295-AgR-segundo, Pleno, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, *DJe* de 2/12/2010; ACO 690 AgR/TO, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, *DJe* de 30/8/2016; ACO 570 AgR-segundo/RR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, *DJe* de 29/2/2016).

No caso concreto, dadas as características deste processo, a rigor não se teria presente conflito federativo na magnitude exigida para o deslocamento da competência jurisdicional a esta Suprema Corte. Como já ressaltado, conquanto o objeto litigioso

**ACO 625 / RJ**

tenha tido por gênese a disputa dominial entre pessoas políticas (União e Estado de Tocantins) sobre bens imóveis localizados atualmente em território do Estado de Tocantins, a pretensão ora deduzida se restringe à regularização dominial de determinado bem imóvel, reivindicado pela União, mas que se encontra atualmente na posse de particulares, cujo título translativo outorgado pela ITERTINS comportou registro no Serviço de Registro de Imóveis competente. Em síntese, não se pode visualizar, em princípio, a superveniência de grave conflito federativo, de modo a comprometer as relações entre entes políticos, decorrente do deslinde a ser dado ao mérito de um pedido reivindicatório de bem imóvel, com possível configuração de evicção dos particulares em face do alienante.

Esse o quadro, impõe-se a remessa ao Juízo competente.

3. Do exposto, declino da competência para processar e julgar as presentes ações cíveis originárias e determino a remessa à Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Traslade-se cópia desta decisão para a ACO 624.

4. Publique-se.

Brasília, 10 de outubro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES  
Relator