

# DA IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS DA EXTINTA RFFSA

*Márcio Villela Machado*  
*Advogado da União*  
*Especialista em Direito Público*

Sumário: 1 Introdução; 2 Bens Públicos; 3 Regime Jurídico dos Bens Públicos; 4 Da imprescritibilidade dos bens imóveis da extinta RFFSA; 4.1 Da vedação legal; 4.2 Da imprescritibilidade em face da natureza dos bens; 5 Conclusão; 6 Referências.

**RESUMO:** A extinção da Rede Ferroviária Federal S.A., por força da Medida Provisória nº 353, de 22 de janeiro de 2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.483/2007, não encerrou diversas discussões subjacentes a própria existência da empresa estatal. Dentre os temas controversos, chama a atenção o referente a possibilidade ou não da incidência do usucapião sobre os bens de referida empresa. Visando dar uma resposta segura a referida controvérsia, procurou-se por meio do presente estudo analisar a legislação incidente, bem como, a natureza jurídica de tais bens, de modo a permitir uma conclusão fundamentada e baseada na melhor doutrina aplicável. Sem a pretensão de exaurir o tema, inviável diante da extensão do presente estudo, procura-se abordar o que de mais relevante existe acerca do assunto e, ao final, apresenta-se a conclusão que entendemos ser a mais adequada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rede Ferroviária Federal. Bens imóveis. Natureza pública. Imprescritibilidade.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de desenvolver e operar o sistema ferroviário brasileiro, a Lei nº 3.115/57 autorizou a União a constituir uma sociedade por ações, incorporando-lhe as empresas ferroviárias de sua propriedade (autárquicas e sob administração direta), bem assim, as que viessem a integrar o patrimônio da União, pela rescisão ou encampação de contratos de arrendamento à época vigentes.

Na esteira da autorização legislativa foi criada a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Governo Federal, vinculada administrativamente ao Ministério dos Transportes.

A mesma Lei nº 3.115/1957, além de autorizar a constituição da hoje extinta RFFSA, estabeleceu em seu art. 4º, que o patrimônio inicial da futura empresa seria totalmente subscrito pela União que integralizaria o valor, em especial, através dos bens e direitos que formavam então o patrimônio das empresas ferroviárias existentes. In *verbis*:

Art. 4º A União subscreverá a totalidade das ações que constituirão o capital inicial da R.F.F.S.A. e o integralizará com o valor:

a) dos bens e direitos que hoje formam o patrimônio das empresas ferroviárias de sua propriedade e que foram incorporadas à R.F.F.S.A.;

[...]

Por assim ser, a RFFSA era uma empresa constituída apenas por uma pessoa jurídica de direito público, qual seja, a União.

Incluída no Programa Nacional de Desestatização em 1992, a RFFSA foi dissolvida de acordo com o estabelecido no Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, alterado pelo Decreto nº 4.109, de 30 de janeiro de 2002, pelo Decreto nº 4.839, de 12 de setembro de 2003, e pelo Decreto nº 5.103, de 11 de junho de 2004. Sua liquidação foi iniciada em 17 de dezembro de 1999, por deliberação da Assembléia Geral dos Acionistas, tendo se encerrado com a extinção da empresa estatal operada por força da Medida Provisória nº 353, de 22 de janeiro de 2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.483/2007.

Hoje, com a extinção da RFFSA e sua sucessão pela União, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.483/2007, o patrimônio da antiga empresa estatal foi (re)incorporado ao acervo da entidade política federal, passando a ser por esta administrado. Neste sentido, expressa disposição legal:

Art. 2º A partir de 22 de janeiro de 2007:

I - a União sucederá a extinta RFFSA nos direitos, obrigações e ações judiciais em que esta seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada, ressalvadas as ações de que trata o inciso II do caput do art. 17 desta Lei; e

II - os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto no inciso I do art. 8º desta Lei.

O histórico acima é importante, uma vez que fornece as bases fáticas e jurídicas específicas, imprescindíveis para a análise do tema central do presente estudo, qual seja, a possibilidade (ou não) de usucapião sobre bens da extinta empresa estatal.

Pode-se indagar acerca da importância e atualidade de se discutir acerca da imprescritibilidade (ou não) dos bens imóveis da RFFSA, diante da já proalada extinção da empresa estatal. Fato é que, não obstante a extinção da RFFSA, diversas ações judiciais, tendo como causas de pedir período anterior a este fato, continuam em processamento e, outras tantas, são propostas a cada dia perante o Judiciário, justificando a continuidade e aprofundamento dos estudos acerca do regime jurídico a incidir sobre tais bens.

Assim, a análise da questão continua a merecer atenção, em especial, com o intuito de estabelecer uma orientação em consonância com nossa estrutura constitucional e legal, evitando-se a dilapidação do patrimônio público, que em última instância, pertence a cada um de nós.

## **2 BENS PÚBLICOS**

Premissa indispensável para o presente estudo é a definição do conceito de bens públicos.

Em que pese poder se afirmar que as linhas gerais acerca de tal tema datam de longo período, fato é que seu significado preciso varia

no tempo e no espaço, se elastecendo ou restringindo, em especial, conforme o modelo político adotado.

Sem qualquer pretensão de esgotamento ou aprofundamento no tema, inviável diante das limitações inerentes a esta modalidade de estudo, breve apanhado doutrinário faz-se necessário para subsidiar o desenvolvimento deste trabalho, permitindo uma conclusão fundamentada.

Mediante a revisão da literatura especializada encontramos, resumidamente, duas vertentes de pensamento. De um lado, temos aqueles que entendem por um conceito restritivo de bens públicos. Para estes doutrinadores, só seria bem público aquele pertencente às pessoas jurídicas de direito público. De outro lado, temos aqueles que dão significado mais amplo ao termo bem público, acolhendo em seu conceito, além daqueles referidos pela corrente anterior, bens pertencentes às denominadas empresas estatais. Vejamos e analisemos ditos posicionamentos.

Conforme as lições do saudoso Hely Lopes Meirelles:

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.<sup>1</sup>

Em sentido semelhante, as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.<sup>2</sup>

De outro lado, temos diversos outros doutrinadores que adotam conceito mais restritivo acerca dos bens públicos, amparados agora pela redação do art. 98 do Código Civil. Para estes doutrinadores, de modo

1 Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 489.

2 Bandeira de Mello, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. ref., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 803.

diverso dos anteriormente citados, o conceito de bens públicos deve se limitar somente àqueles pertencentes a pessoas jurídicas de Direito Público. Esse é o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho:

[...] conceituar bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas.<sup>3</sup>

Da mesma forma, se posiciona Lúcia Valle Figueiredo.<sup>4</sup>

Não obstante o respeitável posicionamento daqueles que pugnam por um conceito mais restritivo de bens públicos, limitando-o aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, adotaremos neste trabalho o conceito mais amplo, por entendermos melhor corresponder ao sistema constitucional, além de proteger de modo mais adequado o patrimônio público, que em última análise, é de toda a sociedade.

De forma conclusiva, pedimos vênia para transcrever excerto da obra de Odete Medauar, que expõe de forma precisa o posicionamento que aqui defendemos:

O ordenamento brasileiro inclina-se à publicização do regime dos bens pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas pelo poder público. Menos suscetível de dúvidas é o caso das entidades que prestam serviços públicos e das entidades que desempenham atividades (mesmo econômicas) em regime de monopólio. Quanto às demais, a publicização se revela pelos seguintes pontos, principalmente: a) as normas de alienações de bens, contidas na Lei 8.666/93, aplicam-se a tais entidades (art. 17 combinado com o inc. XI do art. 6º e parágrafo único do art. 1º); b) o Tribunal de Contas exerce fiscalização patrimonial sobre essas entidades (art. 70 e 71, IV, VII, da CF); c) a lesão ao patrimônio dessas entidades pode ser prevenida ou corrigida pela ação popular (Lei 4.717/65, art. 1º); d) a lei sobre sanções por improbidade administrativa – Lei 8.429/92 – abrange as condutas lesivas ao

3 Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 985.

4 Figueiredo, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.550-554.

acervo patrimonial de todas as entidades da Administração Indireta (inclusive fundações governamentais).<sup>5</sup>

### 3 REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Os bens públicos, amplamente considerados, estão submetidos a um conjunto de normas de proteção especial que formam o que se convencionou denominar, regime jurídico dos bens públicos. Dentre as principais características deste regime citam-se, comumente, a inalienabilidade, a impenhorabilidade e a imprescritibilidade.

Sem embargo da importância das demais características citadas, basta, ao presente estudo, a análise acerca da imprescritibilidade dos bens públicos.

Em linhas gerais, bem imprescritível é aquele impossível de ser adquirido por usucapião, ou seja, é aquele não sujeito à prescrição aquisitiva.

Em regra, os bens móveis e imóveis estão sujeitos ao usucapião. Sobre os bens públicos, entretanto, por expressa disposição Constitucional (art. 183, §3º e 191) e legal (art. 102 do Código Civil), afasta-se a incidência de tal instituto.

É exatamente o fato de que os bens da Rede Ferroviária Federal S.A ostentavam a característica da imprescritibilidade, seja por expressa disposição legal, seja por se enquadrarem no amplo conceito de bens públicos, que se pretende demonstrar com o presente estudo.

## 4 DA IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS IMÓVEIS DA EXTINTA RFFSA

### 4.1 DA VEDAÇÃO LEGAL

Tratando-se de patrimônio público federal, sujeito, portanto, às conhecidas limitações do regime jurídico dos bens públicos, entendeu por bem o legislador garantir a integralidade dos bens vertidos pela União ao patrimônio/administração da extinta RFFSA, os salvaguardando de administrações eventualmente desidiosas, que pudessem comprometer de alguma forma o patrimônio público.

5 Medauar, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9. ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.278-279.

Com este objetivo, veio a lume a Lei nº 6.428/77 estabelecendo a imprescritibilidade daqueles bens inicialmente vertidos ao patrimônio da empresa estatal. Frise-se que o conteúdo de tal norma pode ser tido como supérfluo ou meramente explicativo, uma vez que a imprescritibilidade decorria de imposição constitucional, em razão da própria natureza pública dos bens pertencentes à extinta RFFSA, como abaixo será demonstrado. Vejamos o texto da lei mencionada:

LEI Nº 6.428, DE 1 DE JULHO DE 1977

Dispõe sobre a aplicação do artigo 200 do Decreto-lei número 9.760, de 5 de setembro de 1946, aos bens originariamente integrantes do acervo das estradas de ferro incorporadas à Rede Ferroviária Federal S.A.

*Art. 1º Aos bens originariamente integrantes do acervo das estradas de ferro incorporadas pela União, à Rede Ferroviária Federal S.A., nos termos da Lei número 3.115, de 16 de março de 1957, aplica-se o disposto no artigo 200 do Decreto-lei número 9.760, de 5 de setembro de 1946. (grifo do autor)*

O mencionado art. 200 do Decreto-lei nº 9.760/1946 é nesse sentido vazado:

DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946.

Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

[...]

Art. 200. Os bens imóveis da União, seja qual fôr a sua natureza, não são sujeitos a usucapião. (sic) destacou-se.

A legislação, recepcionada pela Constituição e não revogada tácita ou expressamente, é clara: impassível de usucapião os bens administrados pela extinta RFFSA, originariamente integrantes do acervo das estradas de ferro incorporadas pela União.

#### 4.2 DA IMPRESCRITIBILIDADE EM FACE DA NATUREZA DOS BENS

Ainda que não houvesse disposição legal específica e expressa, inviável seria o usucapião sobre tal espécie de bens. O fato do imóvel

haver sido incorporado ao patrimônio da sociedade de economia mista federal, para integralização de seu capital, não retira sua natureza pública, possuindo apenas destinação especial. Neste sentido o elucidativo acórdão abaixo transcrito:

EMENTA: BENS DA REDE FERROVIÁRIA S/A. USUCAPIÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. Os bens da Rede Ferroviária S/A. não podem ser adquiridos por usucapião (ART-200 do DEL-9760/46 de 05/09/46 ), pois os bens recebidos pelas sociedades de economia mista para integralização do seu capital inicial continuam sendo patrimônio público, mas com destinação especial. (TRF4, AC 94.04.41446-8, Terceira Turma, Relator Amir Sarti, DJ 27/08/1997)

Ao adotarmos um conceito amplo de bens públicos, na esteira dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello e Odete Medauar, entre inúmeros outros, defendemos o entendimento de que os bens da extinta RFFSA, sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de transporte ferroviário, ostentavam a natureza pública e, assim, por consequência, incidia sobre eles a vedação constitucional de usucapião (Arts. 183, §3º e 191, Parágrafo único, ambos CF).

É importante destacar, que quando nos referimos aos bens imóveis pertencentes a RFFSA, estamos nos referindo a todos os bens desta espécie transferidos à empresa estatal, estejam ou não afetados diretamente ao serviço público prestado.

O fato do imóvel ser ou não necessário diretamente para a implementação do transporte ferroviário, serviço público por excelência, em nada altera sua natureza imprescritível. Se aqueles diretamente ligados ao serviço, como trilhos, estações ou oficinas, pouca discussão trazem diante de sua imprescindibilidade para a continuidade do serviço público prestado, sendo evidente sua destinação pública, ainda que administrado na forma empresária por empresa estatal, a mesma tranquilidade não subsiste diante dos imóveis ditos não operacionais.

Alguns doutrinadores e parte da jurisprudência pesquisada, por entenderem que ditos imóveis (não operacionais) não ostentam a condição de bens públicos, advogam a tese de que estão sujeitos ao usucapião. Tal posicionamento conflita diretamente com a legislação,

além de descurar para o fato, já referido, de que a mera transferência de bem pertencente a União para a sociedade de economia mista não tem o condão de, num passe de mágica, retirar-lhe sua natureza pública.

Assim como os bens dominicais da União, o fato de, momentaneamente, não estarem afetados a prestação de serviço público, não retira sua natureza pública ou autoriza o usucapião. Da mesma forma, a se admitir a tese de que pelo fato do bem não estar sendo usado diretamente na consecução do serviço público estaria sujeito ao usucapião, estar-se-á ignorando que tais bens, ainda que não utilizados no momento, servem como reserva técnica e patrimonial para a futura expansão do serviço ou mesmo manutenção de seu funcionamento. Em outras palavras, tem utilidade pública. Aí sua importância para a saúde financeira da empresa e, por consequência, das finanças públicas.

Não se queira, ainda, justificar a possibilidade de usucapião com base no princípio da função social da propriedade, pois com relação a coisa pública, dá-se um contorno peculiar ao citado princípio, que pode ser atendido não somente pela exploração econômica do bem, mas também, por sua simples manutenção no patrimônio público, garantindo às futuras gerações uma forma viável de expansão dos serviços públicos e desenvolvimento social.

Sob qualquer ótica que se analise, estando ou não o bem diretamente afetado ao serviço público, manifesta é sua imprescritibilidade, vez que pelas características e peculiaridades concernentes ao patrimônio da Rede Ferroviária Federal S.A. (integralmente subscrito e integralizado pela União), seus bens sempre ostentaram a natureza pública.

Por fim, deve-se chamar a atenção de que a discussão acima exposta só tem sentido diante de situações fáticas e jurídicas consolidadas ao tempo da existência legal da Rede Ferroviária Federal S.A. Hoje, a situação de impossibilidade do usucapião é ainda mais evidente ao considerarmos que a União sucedeu a RFFSA, reincorporando o patrimônio da empresa estatal ao seu. Assim, por expressa disposição dos Arts. 183, §3º e 191, Parágrafo único, ambos da Constituição da República, tendo volvido ao patrimônio da União os bens da extinta empresa estatal, está definitivamente vedado o usucapião pretendido.

Nesse sentido a muito já se posicionou o Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula 340 do STF, que transcrevemos: Desde

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

## **5 CONCLUSÃO**

Extinta a Rede Ferroviária Federal S.A., por força da Medida Provisória nº 353, de 22 de janeiro de 2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.483/2007, inúmeras discussões operacionais e jurídicas remanescem. Em meio a esta gama de questões, nos dedicamos, no presente estudo, em fixar a possibilidade (ou não) da incidência do instituto do usucapião sobre os bens imóveis da antiga empresa estatal.

Tendo concluído pela natureza pública de referidos bens, consequência lógica é a incidência da vedação constitucional do usucapião. Em outras palavras, concluiu-se, por meio do presente estudo, que os bens então administrados pela RFFSA, em que pese a gestão por entidade de direito privado, nunca perderam sua intrínseca natureza pública, estando todos, direta ou indiretamente, destinados à consecução de fim público, incidindo sobre eles a característica da imprescritibilidade.

Não bastasse a própria natureza de seus bens, suficiente para afastar a possibilidade de usucapião nos termos previstos na Constituição Federal, certo é que existe, também, legislação específica sobre o tema, que reforça tal vedação.

Frise-se que a discussão aqui desenvolvida só tem sentido diante de situações fáticas e jurídicas consolidadas ao tempo da existência legal da Rede Ferroviária Federal S.A. Hoje, a situação de impossibilidade do usucapião é ainda mais evidente ao considerarmos que a União sucedeu a RFFSA, reincorporando o patrimônio da empresa estatal ao seu.

Portanto, pelo que se expôs, pode-se concluir, com segurança, pela impossibilidade de usucapião sobre bens imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.

## 6 REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do Patrimônio Público Imobiliário**. Leme: Mizuno, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. ref., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 9. ed. ver. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.