

sobretudo na sua evolução posterior à época em que foram escritos os trabalhos destes. Apenas AURELINO LEAL, em palavra isolada, manteve-se coerente com a doutrina norte-americana. Entendeu que à União competia regular a navegação interior (em rios, lagos e lagoas que banhem um só Estado), no tocante à construção de embarcações, seu registro, arrolamento, matrícula de tripulações etc. A exploração desse comércio, sugere êle, estaria a cargo das leis do Estado, pois o “direito federal, no caso, regula a competência dos Estados, não a suprime” (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, 1925, págs. 80 a 82).

A Constituição de 1946, embora consagrando a competência da União para legislar sobre navegação de cabotagem (art. 5.º, XV, i) e águas (art. 5.º, XV, l), enumerou entre os bens dos Estados “os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual” (art. 35). Os lagos e lagoas interiores, por assimilação aos rios, são bens do Estado. A navegação de cabotagem e as águas, todavia, sofrem a legislação federal. Esclarece quanto ao conceito do art. 5.º, XV, i, PONTES DE MIRANDA:

“A navegação de cabotagem, a que se refere o texto constitucional, é só o transporte marítimo e fluvial de gêneros e mercadorias, inclusive dinheiro em caixas, pacotes, etc.; e não o transporte de passageiros e bagagens. Outrossim, só se considera navegação de cabotagem a que se pratica entre portos da República, quer de mar, quer de rios, canais ou lagos do país” (*Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., tomo I, pág. 473)”.  
A competência para legislar sobre águas compreende aquelas de direito público, da União, Estados ou Municípios, ou de particulares (*Idem*, *idem*, pág. 506). Esse poder, entretanto, não pode tolher ou perturbar a exploração dos bens que a Constituição reserva aos Estados. Legisla a União sobre as embarcações, matrícula ou inscrição, contrato de pessoal, etc. (cfr. Dec. n.º 5.798, de 11-6-1940, que aprova o Regulamento para a Capitania dos Portos, arts. 13 e 16). Não poderá a União interferir no regime de utilização ou exploração dos bens do Estado, dado que o domínio público é uma forma de participação na atividade da administração pública. “São os bens de uso comum” — preleciona CIRNE LIMA — “ou do domínio público, o serviço mesmo prestado ao público pela administração. Assim, as estradas, ruas e praças (art. 66, I, Cód. Civil)” (*Princípios de direito administrativo brasileiro*, Porto Alegre, 1954, pág. 79). Ora, se a lei federal determinasse o modo e as condições de exploração dos bens estaduais, ou interviesse fiscalizando sua operação, estaria impedindo ou conduzindo a própria administração estadual, com grave atentado à ordem federativa.

Com perfeita compreensão dos princípios federativos, as Constituições de Goiás (art. 180), do Maranhão (art. 104, II) e de Minas Gerais

(ADCT, art. 22), expressamente cometeram a viação fluvial, a conservação e exploração de seus portos aos poderes locais.

A Áustria, país federal, do mesmo modo disciplina, em suas leis, a matéria. A navegação de vapores e de barcos a motor depende de concessão (*behördlichen Konzession*), outorgada pelo presidente da província (*Landeshauptmann*) se o raio de ação da empresa se limita ao território desta, e pelo Ministério federal das Finanças (*Bundesministerium für Finanzen*) se operar em duas ou mais províncias, ou se tiver direta conexão com o exterior (L. ADAMOVICH, *Handbuch des Österreichischen Verwaltungsrechts*, 1953, Zwei Band, pág. 262).

Sob o regime do Distrito Federal, as lagoas estavam sob o alcance do legislador local, sem interferência federal. Com efeito, a Lei n.º 770, de 24-6-1953, dispôs:

“Art. 4.º — O Prefeito abrirá concorrência pública para a instalação, mediante concessão, de restaurantes, bares, pedalinhos, barcos a remo e a motor, para passeio e pesca, nas margens norte e sul da Lagoa Rodrigo de Freitas”.

O Dec. n.º 13.262, de 26-7-1956, institui, sob o fundamento da competência local, um *Serviço Técnico Especial das Lagoas do Distrito Federal*, com a finalidade de preservar-lhes a beleza, cuidando do seu saneamento e das condições hidráulicas.

Impõe-se, face ao exposto, a conclusão de caber exclusivamente ao Estado, diretamente, ou sob o regime da concessão ou autorização, disciplinar, fiscalizar ou explorar o tráfego nas suas lagoas interiores. Tem, para isso, competência própria (art. 35 da Constituição Federal), podendo, além disso, expedir, à margem do âmbito do poder da União, legislação supletiva ou complementar (art. 6.º).

É meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 12 de março de 1964.

RAYMUNDO FAORO  
Procurador do Estado

### LOGRADOURO PÚBLICO. ALIENAÇÃO DA ÁREA. REQUISITOS

A despeito do afirmado pelo Serviço do Patrimônio da União e pela autoridade militar oficiante, e aceito pelo nosso Departamento do Patrimônio, entendo que a área em que foi construído o prédio ora ocupado pelo Instituto de Belas Artes deve ser considerada como pertencente, na realidade, ao Estado.

A União era titular do domínio de um vasto imóvel, que fechava a Praia Vermelha, e onde tiveram sede a Escola Militar e, posteriormente, o 3.º Regimento de Infantaria. Demolido esse prédio, por força do bombardeio que sofreu em 1935, a área em que se situava — área de antiga

fortificação, mas que nem pelo fato de ter ficado na posse do Ministério da Guerra poderia, já neste século, ser considerada como tal — foi em parte utilizada para construções militares, como sejam dois estabelecimentos de ensino superior e um edifício para residência de oficiais. A parte sobejante, porém, e nela incluída a Praia Vermelha, até então de uso particular, tornou-se logradouro público — a Praça General Tibúrcio — reconhecido pelos Decretos 6.135 e 6.217, ambos de 1938.

Esse logradouro compreende a praça central, ajardinada, onde se erigiu o monumento aos Heróis da Retirada da Laguna, as vias asfaltadas circunjacentes e, certamente — a planta anexa bem o mostra — a faixa que separa a praça da praia propriamente dita.

Ora, logradouro público é bem de uso comum do povo, que se integra sempre, quando urbano, no domínio da entidade jurídica de direito público de âmbito local, isto é, da municipalidade (por exceção, aqui, do Estado). Se não houve, como se afirma (e a assinatura, na planta, do Ministro da Guerra junto à do Prefeito?), um ato formal de entrega, pela União à antiga Prefeitura, dessa área transformada em logradouro, nem por isso, em face dêsse destino plenamente realizado, ela terá deixado de ficar pertencendo ao patrimônio ora estadual. Se uma praça se situa junto a uma praia, e estão ambas abertas ao público, por que razões haveria de subsistir domínio de terceiro sobre a faixa que as liga?

Por isso a própria autoridade militar considera anômala a jurisdição que pretende ter sobre área de logradouro público. E foi certamente por isso que, nos dois lados dessa faixa, pôde a Prefeitura, sem oposição do Ministério da Guerra, construir, ou deixar construir, os pavilhões dos quais um constitui o objeto das pretensões da requerente dêste processo.

Não vejo, em consequência, como possa o Ministério da Guerra condicionar, hoje, a entrega formal dessa área ao Estado a que lhe seja dada esta ou aquela utilização. Situação de fato, deve ser objeto de formalização, para esclarecimento definitivo. Mas o estabelecimento de tal situação de fato já transformou a área em logradouro, sujeito à administração local, não mais havendo como se pretender seja aquela uma área de fortificação, nem se falar nos bastiões outrora existentes.

O que pode, sim, fazer a autoridade militar é exercer contrôle sobre as edificações que se façam nessa área, não porque tenha existido ali, nas eras coloniais, um forte, mas porque existe, hoje, um forte nas imediações sobre o penhasco que separa a Praia Vermelha do Leme.

É sabido que antigas ordenanças concediam à defesa militar estabelecida numa fortificação o domínio de uma área de 15 braças em torno do reduto e a servidão sobre 600 braças, para que as edificações que se viessem a fazer nessa área maior não prejudicassem a eficácia da ação militar a ser empreendida na praça de guerra.

Hoje temos em vigor o Decreto-lei n.º 3.437, de 17-6-1941, repetindo aquela norma. E muito embora os de ns. 4.541 e 8.264, respectivamente de 31-7-1942 e de 1.º-12-1945, que fixam gabaritos para as construções próximas ao Forte Duque de Caxias, sejam específicos às áreas do Leme, não atingindo as da Praia Vermelha, do outro lado do penhasco, acho que

a regra geral do Decreto-lei n.º 3.437 impõe a consulta ao Ministério da Guerra.

Em conclusão:

O Estado poderá propiciar a edificação do hotel turístico projetado para aquêle local, obedecidas as condições, já apontadas anteriormente, de autorização legislativa especial para a alienação do terreno e de concorrência pública. Os procedimentos a seguir parecem-me devam ser, pela ordem, os seguintes:

1 — Expediente do Exmo. Sr. Governador do Estado ao Exmo. Sr. Ministro da Guerra, submetendo o projeto à sua aprovação, já que, como parece certo, o terreno fica a menos de 600 braças (1.320 metros) do Forte Duque de Caxias.

2 — A desqualificação, por decreto, da área de logradouro para bem patrimonial do Estado.

3 — Remessa do processo ao SPU, para a concessão do aforamento que o mesmo sugere. A área em questão só por ser logradouro público (art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.438, de 1941) deixa de estar sujeita ao regime enfiteutico consequente à sua situação de terreno de marinha. Será caso, portanto, desde que passe a bem patrimonial, de submeter-se a aforamento, se a tal não se opuser, dada a distância do Forte, o referido Decreto-lei n.º 3.437, art. 2.º, a.

4 — Solicitação à Assembléia Legislativa para a alienação do terreno.

5 — Abertura de concorrência pública, na forma e com as cautelas já indicadas.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 1962.

ROBERTO PINTO FERNANDES  
Procurador do Estado

### LOGRADOURO PÚBLICO. CESSAO DE USO PARA INSTALAÇÃO DE BAR E RESTAURANTE

Trata-se de pedido formulado por Farmer Ltda. para instalação de restaurante e bar tipo americano (*cafeteria*), junto ao ponto de embarque e desembarque das barcas da Viação Atlântica, nas proximidades do antigo Mercado Municipal, apresentando várias razões de necessidade e utilidade públicas, desde que lhe seja cedida área necessária a êsse fim.

O processo correu os trâmites administrativos, obtendo a pretensão parecer favorável do Chefe do Serviço de Turismo, mas, remetido ao Exmo. Sr. Secretário do Estado de Viação e Obras, entendeu S. Excia. que, embora “bom, útil e elegante a *cafeteria*, deveria, como qualquer serviço comercial particular, em logradouro público ou próprio do Estado, ser posta em concorrência pública”.

Indo ao DUR, por determinação do Senhor Diretor do DPE, opinou a sua direção pela conveniência e necessidade do serviço proposto, com