

deiramente *excepcionais*, justificados por sólidas e veemente razões de interesse público.

Na espécie, o que se nos afigura mais razoável é adotar a sugestão de fls. 8-verso, onde só mereceria reparo certa impropriedade terminológica. Cumpre entrar em entendimentos, incontinenti, com o Brás de Pina Country Clube, visando à celebração de termo em que se estipule ou um preço em dinheiro a ser pago ao Estado, pela utilização do terreno, ou a obrigação de cumprir determinados encargos, em benefício da população, atendendo-se, evidentemente, à natureza das atividades exercidas pela agremiação. A figura não será a do "arrendamento", nem a do "comodato" — este, aliás, correspondente à situação atual, e constitucionalmente proibido —, mas a da *cessão de uso, onerosa ou gravada de encargos*, que poderão ser os alvitrados pelo Sr. Diretor da Divisão de Topografia e Cadastro do DEU, ou outros análogos, que se venham a combinar.

Um esclarecimento aqui se faz necessário. A julgar pelo despacho de fls. 11, a Secretaria de Obras interpretou o Ofício n.º 452, do Dr. Procurador Geral, como se afirmasse, pura e simplesmente, a inconstitucionalidade de *toda e qualquer cessão de uso* de imóveis estaduais. Há evidente mal-entendido. *A cessão de uso é inconstitucional quando gratuita*, nos termos do art. 44, § 5.º, da Carta da Guanabara. Além disso, de acôrdo com recente pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 686, ofende também o sistema constitucional de nosso Estado a votação, pela Assembléa, de leis especiais que autorizem ou determinem a efetivação de cessões, em casos concretos. Acolhendo tese de há muito sustentada neste órgão, entendeu aquela Alta Côrte que a prática de tais atos está reservada, com exclusividade, à competência do Executivo, cabendo tão somente ao Legislativo, se assim o entender, com fulcro no art. 6.º, V, b, da Constituição Estadual, disciplinar *genêricamente* a matéria, estabelecendo normas a que devam submeter-se, em geral, as referidas cessões. Enquanto, porém, não exercer a Assembléa a faculdade que lhe outorga o texto — como até agora não a exerceu —, fica livre a Administração de realizá-las a seu talante, respeitada apenas, é claro, a proibição da gratuidade.

O que se sugere a fls. 8-verso, com a nossa adesão substancial, é assim perfeitamente lícito. E constitui a única saída do bêco em que se transformou a questão.

Não há de recusar-se o Brás de Pina Country Clube ao ajuste que, se não lhe trará a vantagem patrimonial de início esperada, pelo menos assegurará certa estabilidade à sua ocupação, até aqui inteiramente precária — *de iure*, pelo menos — e sujeita a ser interrompida a qualquer momento, ao nuto da Administração. Por outro lado, não se esqueçam as autoridades estaduais de que o regime subsistente, afinal de contas, só pôde firmar-se e prolongar-se no tempo, como de fato aconteceu, graças à continuada tolerância do próprio Estado, que não efetivou a "investidura" mas tampouco tomou qualquer providência no sentido de dar ao problema solução regular. Há benfeitorias realizadas pelo clube; e, em tais circuns-

tâncias de fato, dificilmente conseguiria a Administração, na hipótese de litígio judicial, recuperar a área sem ter de prestar alguma indenização, por mais fortes que fôssem os argumentos estritamente jurídicos invocáveis em seu favor. Tudo aconselha, pois, a que se aja com prudência, tentando conciliar, na medida do possível, os interesses em jôgo.

Uma advertência indispensável: apure-se preliminarmente se a área foi ou não reconhecida como logradouro — ponto a cujo respeito são contraditórias as informações de fls. 7 e 7-verso. No caso afirmativo, impõe-se, antes de mais nada, baixar decreto que a desqualifique como tal, já que os bens públicos de uso comum em regra não comportam cessão a particulares, a não ser mediante prévia desafetação: "é característico do uso comum que nenhum utente possa excluir outro, dada a paridade de situação entre todos" (CIRNE LIMA, *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, 3.ª ed., pág. 193).

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1966.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

ILHA DE PROPRIEDADE PRIVADA EM LAGOA DO DOMÍNIO ESTADUAL. AUMENTO DA ÁREA POR ATÉRRO

O Clube dos Caiçaras requer a investidura de uma área de terreno a resultar, se consentido pelo Estado, de atêrro próprio de álveo da Lagoa Rodrigo de Freitas e que constituirá acêrto do contôrno da Ilha local (Ilha dos Caiçaras), de propriedade do requerente.

Por êsses documentos verifica-se que a antiga Prefeitura, inicialmente, aforou a ilha ao Clube dos Caiçaras, concedendo-lhe, depois, o resgate (Código Civil, art. 693), *aduzido de encargos*.

O atêrro preencherá os espaços projetados entre a ilha e o alinhamento do P. A. 8152, de interesse para o encaminhamento de problemas de saneamento e hidráulicos da Lagoa (Projeto "Saturnino de Brito"). Como se vê, será um acréscimo *artificial* sôbre porção de álveo da lagoa que cobrirá, unindo-a à ilha.

O art. 1.º do Dec. n.º 6.000, de 1-7-1937, diz que a investidura "é a incorporação a uma propriedade particular de uma área de terreno pertencente ao logradouro público e adjacente à mesma propriedade, para o fim de executar um projeto de alinhamento ou de modificação de alinhamento, aprovado pela Prefeitura".

No caso, não se verifica o pressuposto da preexistência de terreno ou área de terra firme tornada imprópria ao seu uso anterior (logradouro público). Portanto, não se configura a hipótese de investidura.

Por isso, entendemos que ao caso se aplicam princípios de direito da acessão. Com efeito, sendo a acessão uma das formas de aquisição da propriedade (Código Civil, art. 530, inciso II), o art. 536, inciso I, do mesmo código, a admite *pela formação de ilhas*. É certo que não se trata da formação original de uma ilha, mas as características do caso lhe são análogas, pois que, embora não se tratando de nova ilha, será atêrro que completará o nôvo alinhamento aprovado para a ilha, por conseguinte integrando-a em nôvo contôrno, *inclusive no interêsse do Estado*.

Esse atêrro, como vimos, será sôbre álveo de lagoa que o Dec. n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas), em seu art. 9.º, define como “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural e ordinariamente enxuto”. Sucede que os arts. 10 e 16, § 1.º, dêsse Decreto estipulam, *in verbis*:

“Art. 10 — O álveo será público de uso comum ou dominical, conforme a propriedade das respectivas águas, e será *particular* no caso das águas comuns ou das águas particulares”.

Art. 16 —

§ 1.º — Os acréscimos que, por aluvião *ou artificialmente*, se produzirem nas águas públicas ou dominicais são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou *se por algum título legítimo não forem de domínio particular*” (grifo nosso).

Ora, aqui se trata de atêrro artificial, *ao que tudo indica, sem interêsse para o uso comum* e que se unirá, a uma propriedade privada, acrescentando-a.

CLÓVIS BEVILÁQUA (Código Civil Comentado, vol. 3, 4.ª ed., pág. 74) observa que a “acessão é o modo originário de adquirir, em virtude do qual fica pertencendo ao proprietário tudo quanto se une ou se incorpora ao seu bem”.

Accessio cedit principali.

CARVALHO SANTOS (Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. VII, 6.ª ed., pág. 356) ensina:

“A acessão pressupõe, assim, uma coisa principal, já da propriedade de alguém, e uma coisa acessória, que veio unir-se ou aderir àquela, embora não tivesse dono *ou já fôsse de outrem*.”

Essa coisa acessória é considerada como adquirida pelo proprietário da coisa principal *pelo simples fato de sua união, provenha de um acontecimento natural ou seja resultado do esforço do homem* (grifo nosso).

Em doutrina admite-se, com fundamento nessa verdade, que a acessão possa ser de duas espécies: *natural e artificial ou industrial*”.

Nos casos em que a união fôr proveniente do “esfôrço do homem, com ou sem o concurso da natureza, como na adjunção”, a acessão será *artificial ou industrial*.

CUNHA GONÇALVES (Tratado de Direito Civil, vol. 3, tomo I, págs. 86/87) esclarece que “uma coisa completa ou perfeita pode, ainda, ser acrescida por coisas que se lhe juntem de modo permanente, por fôrça da natureza *ou da ação do homem*” (grifo nosso).

Para êle, ainda, as acessões são:

“Cousas subordinadas, mas desnecessárias à coisa a que crescem e que sem elas já existia ou podia existir; mas a união com esta é tão estreita e até indissolúvel, que as acessões funcionam como se fôssem partes dela e participam da sorte jurídica do todo”.

Por tudo isso, “se a coisa fôr imóvel, também imóvel será a acessão”, e “o proprietário da coisa principal adquire a propriedade das acessões”.

“O princípio geral, segundo observa RUGGIERO, é que a propriedade da coisa acessória é adquirida pelo proprietário da principal quando uma separação não é possível ou *socialmente útil*” (EDUARDO ESPÍNOLA — Dic. Enc. Jurídico, vol. 2, pág. 186, *in* 3).

Por outro lado, é certo que o atêrro *só subsistirá de direito se houver prévia autorização do Estado para que seja feito*.

Mas efetuado, como acima demonstramos, será coisa acessória à ilha e pertencerá ao requerente.

Dessa forma, ao nosso ver, atendendo-se às condições originais aquisitivas da ilha: aforamento e resgate ao Estado, deverá o requerente, para titular-se convenientemente a respeito, obter um aditamento da nova área ao seu título original, que entendemos nada impedir venha por ato administrativo superior, autorizando o Departamento do Patrimônio a aditar o título de resgate já concedido pelo Estado e motivado na acessão.

Em conclusão:

Opinamos pelas seguintes providências administrativas, face às peculiaridades do caso:

a) retôrno do processo à Secretaria de Obras Públicas para estudo técnico-administrativo da possibilidade da licença para o atêrro, obras de sua fixação, obras sôbre sua área e o mais que couber;

b) se viável o licenciamento, o processo deverá ser submetido ao Exmo. Sr. Governador, com exposição a respeito, para que decida, superiormente, quanto à autorização do atêrro, licença para as obras conseqüentes e o aditamento na forma supra sugerida;

c) concluída e aceita a obra, o F. P. M. diligenciará o aditamento.

Assim concluímos porque o atêrro, de qualquer forma, o será sôbre águas estaduais, *ex-vi* do art. 35 da Constituição Federal, que declara, *in verbis*:

“Art. 35 — Incluem-se entre os bens do Estado os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual”.

Como se trata, no entanto, de atêrro com características desaconselháveis de separação do principal (a ilha) e, ao que tudo faz notório, socialmente útil, face às atividades do requerente, o Exmo. Sr. Governador tem poderes constitucionais para decidir sôbre êsse nosso entendimento, na forma do inciso XII do art. 30 da Constituição Estadual, eis que está nas suas atribuições “praticar quaisquer atos no interesse do Estado, desde que não estejam explícita ou implícitamente reservados a outro poder, pela Constituição Federal, por esta Constituição ou pela lei”.

Ê o nosso parecer, sob censura superior.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 1966.

NYVON CAMPOS
Procurador do Estado

Visto. De acôrdo, em parte, com o parecer. Realmente não se trata de investidura, valendo ressaltar que a área tem considerável valor econômico.

Todavia, não me parece aceitável estender-se a propriedade da ilha — de domínio privado — à área resultante de atêrro do álveo da lagoa — de domínio público estadual.

A licença que a autoridade administrativa concederá para a realização do atêrro implicaria, previamente aceita a tese da incorporação ao domínio particular por acessão, em verdadeira doação de bem público: a parte do álveo sôbre o qual se depositaria o atêrro. Violar-se-ia, assim, o disposto no § 5.º do art. 44 da Constituição Estadual.

Da mesma forma me parece inaceitável, ainda que afastado o primeiro obstáculo, o procedimento sugerido para a regularização da propriedade. A carta de aforamento, e o título de resgate a ela correspondente, referiam-se a imóvel existente à época, com as dimensões que então apresentava,

Se, posteriormente, por força de acréscimo resultante de atêrro, considerado acessão, teve o imóvel alteradas suas dimensões, o procedimento

legal cabível seria o requerimento de vistoria perante a Vara de Registros Públicos e, homologada esta, a retificação, por mandado judicial, da descrição no Registro de Imóveis.

Note-se, aliás, a contradição do procedimento regularizador com a tese esposada no parecer: se a área resultante do atêrro se incorporasse, por acessão, à propriedade da ilha, porque haveria de ser objeto de aditamento ao título de resgate do aforamento, reconhecendo-se, assim, ao menos, o domínio direto do Estado?

A meu ver, a hipótese é outra.

O atêrro colocará a conformação da ilha de acôrdo com o projeto urbanístico Saturnino de Brito.

Seria, mesmo, um encargo do Estado, que deveria realizar o atêrro, ao executar o projeto aprovado.

Tem-se adotado, com base em entendimento sufragado por esta Procuradoria Geral, a cessão, com encargos, do uso de bens imóveis do Estado, desde que a entidade beneficiária tenha fins sociais, culturais ou esportivos e os encargos se revistam de interesse público.

Ora, dispondo-se a entidade a realizar o atêrro, ou seja, a dar à ilha a configuração prevista no projeto urbanístico aprovado (Saturnino de Brito), constitui êsse fato, a meu ver, um encargo plenamente aceitável como compensação à cessão de uso da área resultante do atêrro.

Esta solução, acredito, interessaria à Administração — que veria realizada, sem ônus, parte importante do projeto urbanístico aprovado — e à entidade interessada, o Clube dos Caiçaras, que obteria o uso da área para realização de seus fins sociais.

Para dar-lhe eficácia cumpriria, se aceita pelo clube, obter-se aprovação do Exmo. Sr. Governador e lavrar-se termo próprio, no qual se especificaria detalhadamente o encargo (adaptação do contorno da ilha ao projeto urbanístico, inclusive com a realização de atêrro) e se clausularia a cessão de uso da área resultante com a obrigação — já existente em relação à área antes aforada e remida — de reversão em favor do Estado de tôdas as benfeitorias nela construídas, se verificada dissolução ou fusão do clube com outra pessoa jurídica de direito privado.

Assim, devolva-se o processo à Secretaria de Obras Públicas para que seja ouvido o interessado quanto à solução ora aventada.

Concordando o clube, deve-se obter a autorização do Exmo. Sr. Governador e, após, fazer retornar o processo a esta Procuradoria Geral para minutar o termo de cessão.

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 1966.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA
Procurador-Geral do Estado.