

judiciais de desapropriação, sugerimos que a PDF promova, com urgência, uma solução que concilie seus interesses com os da União Federal, tal como conclui o douto parecer em aprêço. Com efeito, a aludida arguição emana de fonte autorizada e digna da maior consideração — a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. O Procurador Geral Dr. FRANCISCO SÁ FILHO, signatário do parecer, é jurista de comprovado mérito e cuja opinião — ainda quando dela discordamos — merece-nos o mais alto aprêço.

Sugerimos, finalmente, que, enquanto persegue a solução conciliatória proposta, prossiga a PDF no processamento das desapropriações de imóveis foreiros à União Federal, porque, da mesma forma que a remodelação da cidade não pode parar, as desapropriações também não podem parar.

LUIZ DE MACEDO SOARES MACHADO GUIMARÃES
Chefe da Divisão Legal da SURSAN

LAGOAS INTERIORES. REGIME DE EXPLORAÇÃO. COMPETÊNCIA DO ESTADO

Trata o processo da competência para regular o tráfego de embarcações na Lagoa de Jacarepaguá e na Barra da Tijuca. Informou-se que a Capitania dos Portos solicitou, diversas vezes, a liberação de barcos, apreendidos por não estarem legalizados naquela repartição. O Sr. Administrador Regional solicita à Procuradoria Geral, em virtude da incerteza acerca do poder de fiscalização, que opine acerca do conflito de atribuições, entre a Capitania dos Portos e o Estado da Guanabara.

Há, na consulta, dois problemas: o tráfego de mar e o tráfego no interior das lagoas, existentes no interior do Estado. A primeira questão não oferece dificuldades, nem existe problema novo para exame. Somente a questão das lagoas assumiu novas proporções, com a criação do Estado da Guanabara, destacando-se a administração local da íntima interferência da União, ao tempo do Distrito Federal.

M. I. CARVALHO DE MENDONÇA, em estudo calcado sobre os princípios da Constituição de 1891, escreveu:

“Tôda a navegação interior pertence aos Estados. Este princípio foi consagrado e respeitado pela República, desde os primeiros dias do governo provisório (Dec. n.º 7, de 20-11-1889, art. 2.º, § 7.º) e sempre mantido depois dele (Lei n.º 109, de 14-10-1892” (pág. 110).

“Aos Estados reconhece-se um direito extenso de regular seu comércio interno e, portanto, de exercer sobre suas vias fluviais interiores todos os direitos que tenderem a melhorar

aquêle comércio” (pág. 112) (*Rios e Águas Correntes*, Rio, 1939).

A afirmação do consagrado jurista não encontra, todavia, acolhida pacífica entre os intérpretes da Carta de 91. Dispunha ela que o direito da União e dos Estados de legislarem sobre navegação interior seria regulado por lei federal (art. 13), competindo, de outro lado, ao Congresso Nacional legislar privativamente sobre a navegação interestadual (art. 34, § 6.º). Diante de tal texto, em consonância com a lição transcrita de M. I. CARVALHO DE MENDONÇA, doutrinava BARBALHO:

“O n.º 6 (do art. 54) reserva à União o poder de legislar quanto aos rios que banham *mais de um Estado* ou se estendam a *território estrangeiro*; e não fala da navegação dos lagos. Mas o mesmo critério se deve adotar quanto a estes por identidade de razão, em vista dos princípios fundamentais do regime federativo, notando-se ainda que o art. 60, *g*, atribui à justiça federal o conhecimento das questões de navegação no oceano, nos rios e nos lagos do país (entende-se — dos que não estiverem no interior de algum Estado). A navegação dentro de cada Estado, salvo o limite acima indicado, é de competência meramente estadual” (*Constituição Federal do Brasil* — coment. ao art. 34, § 6.º).

Ao ensejo da rumorosa controvérsia acerca do pôrto no Rio Guaíba, RUI BARBOSA manteve-se dentro da mesma direção doutrinária, ao reconhecer que não podia a União legislar, privativamente, sobre as águas daquele curso d'água e da Lagoa dos Patos, por abrangidos no território rio-grandense (*A propósito da concessão das obras de Pôrto Alegre, in Comentários à Constituição Federal Brasileira*, II vol., págs. 230, 251, São Paulo, 1933).

Serviu de modelo a essa doutrina a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, que, com base na *commerce clause* (art. I, seção 8, cláus. 3.ª), que atribui ao Congresso a competência para regular o comércio interestadual e internacional, logrou ampliar o poder da União, em detrimento dos Estados. O conceito de comércio assimilou o de navegação, considerada como modalidade daquele. A doutrina do caso *Gibbons V. Ogden* (9 WHEATON 1, 6d Ed. 23) (1824) permaneceu válida nos seus termos mais estritos: “The completely internal commerce of a state, then, may be considered as reserved for the state itself”. Sofreu, com o decurso do tempo, a palavra *completely* expressão marcada, restritiva. O transporte fluvial que, direta ou indiretamente, afete o transporte interestadual ou internacional, cai no âmbito de competência da União: cf. ROBERT R. BOWIE e CARL J. FRIEDRICH, *Estudios sobre Federalismo*, B. Aires, s/d, pág. 388; também os casos: *New River* (1940) e *Atkinson vs. Oklahoma* (1941). A lição do modelo não apoiou, portanto, as opiniões dos juristas brasileiros,

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 (*beholdlichen 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