

**CONSTRUÇÕES EM TERRENOS DE MARINHA.
COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA LICENCIÁ-LAS**

Gerônimo de Carvalho Costa requereu, em 30-6-1960, fôsse sustada a demolição do prédio (barracão de madeira, coberto de telha), construído na Praia do Recôncavo — Sepetiba — Santa Cruz, neste Estado.

2. Conforme se verifica do processo e seus anexos, trata-se de construção ilegal, semelhante a muitas outras que vêm proliferando nas praias do Estado. O caso é sumariado no Ofício PG 2.857, de 22-12-1961, do Governador do Estado ao Sr. Ministro da Marinha :

“Acontece que vários indivíduos, com base em carteiras de simples pescadores amadores, se dirigem a êsse Ministério, obtendo licença para construção de barracões cobertos de telhas com intuito de abrigar barcos, em terrenos de marinha, sem que para isso estejam devidamente credenciados. De posse da licença, simples pretexto para se apropriarem de áreas marginais, iniciam o atêrro clandestino de áreas com graves conseqüências para o assoreamento das lagoas e praias, que se transformam em pequenas favelas.

Essa prática tem-se estendido às lagoas de Jacarepaguá, Tijuca e Marapendí, Rodrigo de Freitas e Baía de Sepetiba.

Como V. Exa. sabe, os aforamentos de terrenos de marinha e áreas subseqüentes são de exclusiva competência do domínio da União, que os determina depois de ouvidos não só os vários Ministérios, mas também os Governos dos Estados interessados.

Em pesquisas feitas na maioria dos casos verifica-se a falta de documentação hábil; existindo quase sempre simples memorandos com dizeres impressos, em que se permite a construção de barracos de madeira sem plantas cotadas, e, o que é mais grave, em áreas indiscriminadas, pois o peticionário não dispõe de propriedade devidamente regularizada perante a autoridade.

Via de regra as orlas onde se localizam êsses clandestinos são de grande valor paisagístico ou imobiliário.

O Estado luta, sobremodo, para expurgar êsses verdadeiros aventureiros que, iludindo a boa-fé da autoridade, criam situações bem desagradáveis. O art. 572 do Código Civil autoriza

o proprietário a construir em terreno de sua propriedade, mas desde que apresente título hábil, e uma simples carteira de pescador não dá direito à ocupação de áreas de marinha, de mangues ou subaquáticos.

Por outro lado, a Lei Federal n.º 125, de 3-12-1935, ao disciplinar as construções de edifícios públicos, manda observar os regulamentos, deliberações, posturas municipais e estaduais, o que não se observa no caso em aprêço.

Por todos êsses motivos, dirijo-me a V. Exa. para solicitar as providências que se fazem necessárias, a fim de sustar de futuro tais licenças, que muito prejudicam as orlas marítimas, lacustres e fluviais do Estado.

Atenciosamente,

LOPO DE CARVALHO COELHO.”

3. São casos típicos, portanto, de subterfúgios para contornar a fiscalização do Estado na construção de prédios. Os interessados, alegando ser pescadores, obtêm, na Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha, licença para construir barracões de madeira, cobertos de telhas, numa determinada praia, para a guarda de embarcações e rêdes. Esta autorização é dada de forma imprecisa, não localizando o ponto onde poderia ser construído o barracão. O interessado escolhe, livremente, o local de seu interesse e nêle constrói o “barracão”. Muitas vêzes, o “barracão” é uma verdadeira casa, sôbre palafitas — como na hipótese em exame.

4. Neste caso, o interessado já foi devidamente autuado. O assunto já foi também submetido à deliberação do Governador do Estado, o qual, em 26-11-1961, exarou o seguinte despacho :

“Ao Secretário de Viação

Mande demolir essa obra e mais as que, mencionadas, estiverem também nesse mesmo caso. A desfaçatez é até afrontosa. O interessado “tira” uma carteira graciosa de pescador no Estado do Rio e com isso se apossa de terreno público, mediante a displicência ou complacência, de outra autorização graciosa, a da Marinha.

V. Exa. entenda-se com a Administração Regional e o Chefe de Polícia para a imediata demolição dêste e de outros barracões grileiros nas mesmas condições.

Favor preparar minuta de ofício ao Ministro da Marinha, acêrca dêsse abuso, para as necessárias providências.

CARLOS LACERDA.”

5. A demolição dos barracões não se efetivou até esta data, tendo o Administrador Regional de Santa Cruz consultado, agora, esta Procuradoria Geral sôbre o assunto.

6. A matéria de construções “licenciadas” pela Capitania dos Portos já foi objeto de parecer do ilustre Procurador ROBERTO PINTO FERNANDES, proferido no processo DAP 35-62, de interesse da Administração Regional de Paquetá. Esta queixava-se, também, da proliferação naquela ilha, de construções feitas, à revelia do Estado, sob licença da Capitania dos Portos.

Naquele officio foi demonstrada a nenhuma valia das autorizações concedidas, pela Capitania dos Portos, para construções nas praias marítimas. O Regulamento da Capitania dos Portos (Dec. n.º 5.798, de 11-6-1940,

“entre os serviços a serem prestados pelas Capitánias dos Portos (art. 13) inclui o licenciamento de estaleiros e de obras SÓBRE ÁGUAS, não o de obras e construções em terra firme, de particulares. E entre as atribuições das Capitánias dos Portos (artigo 28) nada faz constar que diga respeito a tal prerrogativa, mesmo que em favor de PESCADORES, que o art. 31, 3.º, inclui entre o pessoal da Marinha Mercante.

Apoio não pode ser igualmente encontrado no art. 102, cujo texto vale reproduzir :

“Para execução de obra pública, ou particular, sobre água, em terrenos de marinha e marginaes aos portos, rios, lagoas e canais, deve ser previamente ouvida a Capitania dos Portos, por meio de officio ou petição do interessado dirigida ao Ministério da Marinha, devidamente instruída, expondo a espécie de obra que deseja realizar”.

Portanto, se qualquer construção que se pretende fazer, em terreno de Marinha interessa à Capitania dos Portos, esse interesse é resguardado com o conhecimento prévio que dela deve ter. O que pode fazer é negar autorização a que se levante construção ou faça obra que, a seu ver, cause “embaraço à navegação, à conveniência dos serviços navais e aos interesses da defesa nacional”, segundo expressões do art. 101, que exige a mesma audiência prévia para a concessão de aforamentos, pelo SPU, de terrenos de marinha.

Ora, ser ouvido previamente sobre uma construção importa, sim, em AUTORIZÁ-LA ou não, mas não significa licenciá-la, pois quem licencia obras e edificações neste Estado é ele próprio, por seus departamentos especializados da Secretaria de Viação e Obras.

Em conclusão :

a) O Estado, por sua autoridade competente, e usando de seu poder de polícia, poderá opor-se às construções ilegalmente licenciadas pela Capitania dos Portos, ou então, se já não fôr mais o caso, recorrer à Justiça para seu desfazimento.

b) O Exmo. Sr. Secretário de Viação e Obras do Estado deve officiar ao Ilmo. Sr. Capitão dos Portos, solicitando-lhe que

se abstenha de dar às suas autorizações o caráter de LICENÇA, limitando-se a opinar sobre obras ou edificações em processo de licenciamento na sua Secretaria, até porque o art. 7.º do Regulamento impõe às Capitánias dos Portos “que cooperem com as repartições públicas estaduais, concorrendo com o auxílio máximo, dentro de suas jurisdições, PARA O CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS” (officio citado).

7. O pronunciamento acima transcrito situa perfeitamente o problema, mostrando a ilegalidade das “licenças” concedidas pela Capitania dos Portos e sua ineficácia para legalizar construções não submetidas previamente ao licenciamento pelo Estado da Guanabara.

8. Desejamos salientar, ainda, o seguinte :

8.1. Nos termos de Dec.-lei n.º 9.760, de 5-9-1946, os terrenos de marinha e seus acrescidos incluem-se entre os bens imóveis da União. Os imóveis da União, de acordo com o art. 125, do mesmo diploma legal, somente podem ser objeto de cessão gratuita

“em condições especiais (...) aos Estados, aos Municípios, a entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais e, em se tratando de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor, a pessoa física ou jurídica”.

Os pseudo-pescadores não se enquadram, evidentemente, dentro do texto legal.

8.2. Além disso, a utilização de bens imóveis da União (seja sob a forma de cessão, locação ou aforamento), depende de pronunciamento do Serviço do Patrimônio da União (Dec.-lei citado, arts. 86, 100 e 125).

8.3. E, mesmo que tivesse sido obtido aquêlê pronunciamento favorável do SPU, isto não eximiria o outorgado de requerer ao Estado o licenciamento da construção. Até mesmo as entidades de direito público interno estão sujeitas a esta formalidade (Lei Federal n.º 125, de 1935; Código de Obras, art. 104).

8.4. Efetivada a construção, sem o licenciamento, cabe ao Estado intimar o responsável a regularizar a situação. Negando-se êste, deverá ser requerida, judicialmente, a demolição da obra, nos termos do art. 302, letra a, e 305, §§ 1.º, 2.º e 3.º, do Código de Processo Civil.

9. Pelo exposto, concluímos em resumo :

9.1 São absolutamente ilegais as construções realizadas em terrenos de marinha ou seus acrescidos (praias), sem o competente e prévio licenciamento das mesmas pelo Estado da Guanabara.

9.2. Nos casos de pedidos de licenciamento de construções, em terrenos de marinha (conforme, aliás, já ressaltamos em nosso officio 34/RPR, de 27-5-1964), deverá ser exigido, preliminarmente, que o interessado apresente :

9.2.1. a prova de ser o titular do domínio útil, mediante carta de aforamento concedida pela União, ou prova de pronunciamento favorável,

sobre a construção pretendida, expedido pelo Serviço do Patrimônio da União;

9.2.2. no caso de acrescidos de marinha, resultantes de aterros realizados pelo Estado da Guanabara, a prova de carta de aforamento concedida pela União, na forma do art. 36 do Dec.-lei n.º 3.428, de 1941 — ou seja, precedida de alienação do domínio útil por intermédio do próprio Estado da Guanabara.

Esta é, aliás, a orientação constante do próprio Boletim n.º 45, de 7-11-1962, do Departamento de Edificações (seção XIV, item 148).

9.3. As "licenças" concedidas pela Capitania dos Portos não têm eficácia para legalizar ou autorizar construções não submetidas previamente ao licenciamento pelo Estado da Guanabara.

9.4. O Estado deverá negar os pedidos de licenciamento de construções em terrenos de marinha e seus acrescidos, quando estes forem acompanhados somente de "licenças" expedidas pela Capitania dos Portos. Em decorrência, deverão ser embargadas quaisquer obras, nessa situação, ainda em fase executória.

9.5. Se as construções já estão completas e foram realizadas sem o licenciamento, cabe ao Estado intimar o responsável a regularizar a situação — inclusive requerendo, judicialmente, a demolição da obra, nos termos do arts. 302, letra a, e 305, §§ 1.º, 2.º e 3.º, do Código de Processo Civil.

10. No caso em exame — e tendo em vista o despacho anterior do Governador do Estado — somos de parecer que o processo deverá:

10.1. ser encaminhado, com urgência, à Procuradoria Judicial, para a propositura da ação cominatória contra Gerônimo de Carvalho Costa, fazendo-se, também, a citação da União Federal;

10.2 ser, posteriormente, remetido à Administração Regional de Santa Cruz, a fim de que esta faça o levantamento dos demais prédios em idêntica situação, para a propositura de ações cominatórias contra cada um dos infratores.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 1964.

ROBERTO PARAÍSO ROCHA
Procurador do Estado

**DESAPROPRIAÇÃO. MODIFICAÇÃO DO P.A.
PREEMPÇÃO LEGAL**

O objeto da consulta é a situação dos apartamentos 203 e 303 do edifício sito na Rua Santa Alexandrina, 888, declarados de utilidade pública, juntamente com outros imóveis, pelo Dec. n.º 902, de 14-3-1962, por serem necessários à execução do P.A. 7.790 — Ligação Rio Comprido - Jardim Botânico.

Havendo sido recentemente modificado o P.A. 7.790, alguns dos imóveis — inclusive os dois apartamentos acima referidos — já não são necessários à execução da obra projetada.

O proprietário do apartamento 203 requereu, em 12-8-1963, o imediato processamento da desapropriação, "ou ainda, que seja declarado, se fôr o caso, não haver interesse, atual, nessa desapropriação". Por sua vez, o proprietário do apartamento 303, declarando que já havia concordado em Juízo com o valor da indenização oferecido e depositado pela SURSAN, tendo também recebido a importância depositada, requereu, em 10-9-1964, "a devolução do referido imóvel, mediante restituição da importância recebida pela indenização, acrescida de juros de 12% ao ano".

2. Quanto ao apartamento 203 — cuja desapropriação ainda não foi efetivada por acôrdo, nem intentada judicialmente — deverá o Estado declará-lo, por via de novo ato administrativo (decreto), excluindo-o dos efeitos expropriatórios do Dec. n.º 902.

A derrogação expressa (mediante decreto) do aludido Dec. n.º 902, já sugerida pela Divisão Legal, deverá ser efetivada sem mais demora, evitando-se, assim, futura e eventual alegação de prejuízo por parte do proprietário.

3. Não poderá o Estado, valendo-se do Dec. n.º 902, intentar a desapropriação judicial do referido imóvel para outra destinação, ainda que de interesse público, diferente daquela que consta do aludido decreto.

O art. 13 do Dec.-lei n.º 3.365 exige que a petição inicial da ação de desapropriação seja instruída "com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos". Decorre dessa exigência legal que ao expropriante incumbe declarar, na petição inicial, a destinação *específica* a ser dada ao bem desapropriado (isto é, aquela mesma destinação mencionada no decreto declaratório da utilidade pública).

4. Quanto ao apartamento 303, a situação é diferente e, conseqüentemente, outra é a norma legal apta a discipliná-la. O Estado já é titular do domínio desse imóvel, desde que depositou em Juízo, à disposição do respectivo proprietário, a importância da indenização, cujo valor foi fixado de comum acôrdo, nos autos da ação de desapropriação.

A espécie é disciplinada pelo art. 1.150 do Código Civil:

"A União, o Estado, ou o Município oferecerá ao ex-proprietário o imóvel desapropriado, pelo preço por que o foi, caso não tenha o destino, para que se desapropriou".

5. O dispositivo transcrito suscitou, entre seus exegetas, profundo dissídio, que se reflete na jurisprudência dos tribunais. Segundo uns, cabe ao ex-proprietário, na hipótese prevista no art. 1.150, um direito *real* — o direito de retrocessão — que lhe permite reivindicar o bem desapropriado. Entendem outros que o aludido dispositivo atribui ao expropriante uma obrigação meramente *pessoal*, que, se descumprida, resolve-se em perdas e danos.

6. Considera a primeira exegese referida que a aquisição, pelo expropriante, do bem desapropriado está sujeita a uma condição (legal)