

Direito Publico

Navegação, no sentido constitucional

- Competencia da União e dos Estados para legislar sobre navegação fluvial.
- Cachoeiras e saltos inavegaveis pertencem aos donos das terras marginais.
- Terras marginais das cachoeiras.

J. M. Azevedo Marques

I

O Direito comum universal tem assentado, sem controvérsia, que o *rio* é um ajuntamento de águas doces, correntias, de largura e extensão consideraveis. (PEREIRA E SOUZA).

No Direito Brasileiro são rios de uso comum do povo, porisso chamados “públicos”, os navegaveis, os caudais e perenes, que formam os navegaveis (T. DE FREITAS, Cons. art. 52, § I; C. DE CARVALHO, art. 198, c); Codigo civil, art. 66, n.º I).

São rios “particulares”, todos os outros.

Sôbre a navegação dos rios, a nossa Constituição federal de 1891, a imortal, dispõe, no art. 34, n. 6, que compete privativamente ao Congresso Nacional “legislar sôbre a na-

vegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou que se estendam a territorios estrangeiros” Este dispositivo vem do projeto inicial elaborado pelo Governo Provisorio, com uma ligeira modificação de linguagem para substituir a frase: “correndo por territorios”, pela atual: “se estendam a territorios” (Anais da Constituinte, vol. I, pags. 101, 410, 416, 418, e Vol. II, pag. 392). Nada mais houve no parlamento sôbre êsse texto, nem discussão, nem exegese.

— Qual é o sentido, aí, da palavra “*navegação*”?

A Constituição decerto não aludiu a todos e quaisquer transportes, a todas e quaisquer navegações, a todos e quaisquer corpos flutuantes, como: lanchas, canôas, balsas, bôtes, etc., para subordiná-los todos á legislação federal. Seria um despropósito, que se não deve deduzir do laconismo do texto quando diz competir ao Congresso nacional, privativamente, legislar sôbre a navegação dos rios. A que navegação, então, aludiu o texto constitucional? Não é difficil a resposta.

Cogitando dos rios que banham *mais de um Estado*, ou se estendam a territorios *estrangeiros*, a Constituição só teve em vista, evidentemente, os grandês interêsses do intercambio interestadual e as necessidades da defesa da Nação. De consequinte, visou apenas os navios, ou as embarcações análogas, que nos grandes rios possam realizar o comércio, ou transportar forças e munições de defesa nacional como no mar. Podemos, pois, fixar a tese constitucional: — cabe á União regulamentar a navegação fluvial, como regulamenta a marítima, por meio de navios capazes de manter, sob o pavilhão nacional, os transportes de mercadorias, de passageiros e de fôrças nacionais entre dois ou mais Estados brasileiros, ou entre êstes e os territorios estrangeiros. O exposto, alem disso, é um corolario do art. 34, n. 5, referente ao comércio internacional e interestadual, portos e entrepostos; e se confirma com o preceito do art. 13 da Constituição e da Lei Federal n.º 109 de 14 de Outubro de 1892. (Confere: JOÃO BARBALHO, p. 187).

Logo, qualquer outro transporte nesses rios navegaveis,

que banhem mais de um Estado ou se estendam a territorios estrangeiros, poderá ser regulado pelas leis dos Estados dentro das suas fronteiras, e até por leis municipais dentro das suas atribuições legais, desde que não ofendam as prerrogativas da União ou dos Estados.

De modo que a competencia dos Estados, para legislar sôbre a navegação fluvial, dentro das suas fronteiras estaduais, não ficou tolhida ou proibida pela Constituição desde que não prejudique a competencia da União. Não é inconciliavel, realmente, a ação conjunta dos dois poderes — federal e estadual — agindo harmônicamente em bem dos interêsses da coletividade, razão pela qual a Constituição no art. 35, n.º 2, deu claramente aos Estados, *cumulativamente* com a União, a atribuição de animar no país a imigração, a agricultura, a indústria e o *comércio*, animação essa que seria falha se os Estados nada pudessem fazer em matéria de navegação dos grandes rios, que são meios importantes de transporte, e, portanto, de *comércio* e de *indústria*.

Daí é forçoso concluir que a atribuição privativa da União para legislar sôbre a grande navegação fluvial não lhe confere o dominio pleno e exclusivo dos rios navegaveis. A constituição deu aos Estados o dominio do territorio nacional, com reserva apenas de uma zona de 14.400 kilometros quadrados no planalto central (art. 3) e mais o territorio indispensavel á defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (art. 64).

Pode-se assim afirmar que os rios, fazendø parte do territorio não reservado á União, estão subordinados á gestão dos Estados, ou, na linguagem usual, estão no seu dominio. Entretanto, cumpre não tomar á letra a palavra “dominio” quanto aos rios navegaveis. O dominio que se diz caber á União ou aos Estados é *sui generis*. Com efeito, sôbre os bens públicos de “*uso comum do povo*” não há propriamente um dominio, mas sim e tão somente um condominio subordinado á administração governamental, como em relação ao mar, ás praças e ruas públicas. Somente o dominio

dos bens públicos patrimoniais se equipara ao dos bens particulares. A expressão “domínio público” contrapõe-se á exclusividade que caracteriza o domínio. Domínio público indica um condomínio entre as unidades do povo. Quer isso dizer que a União não tem sôbre os rios navegaveis um domínio exclusivo de toda e qualquer intervenção dos Estados. A União e os Estados colaboram, porém, harmônicamente na regulamentação do uso dêsse bem público. Com esta restrição pode-se dizer que todos os rios pertencem aos Estados, ressalvado o principio constitucional do art. 34, n.º 6, pelo qual a União pode legislar sôbre a navegação em grande escala, sem prejudicar, porém, a navegação secundária de peculiar interêsse dos Estados. E’ uma justa conciliação. E’ uma especie de servidão gravando a propriedade alheia; ou, como bem decidiu o Supremo Tribunal Federal em acórdão unânime de 17 de Junho de 1914: — “os rios pertencem aos Estados em cujos territorios correm, porisso que o poder, conferido á União pelos arts. 13 e 34 da Constituição, de regular a navegação interior e legislar sôbre a dos rios, não abrange todos os usos a que se prestam as águas fluviaes, mas restringe-se tão somente a um dêsses usos, á navegação; é apenas uma especie de servidão que não exclúe a propriedade dos Estados, uma restrição ao domínio dêstes sôbre as águas, como já declarou o Supremo Tribunal por acórdão de 28 de Dezembro de 1907, no Aggravo n.º 998”. (“Revista dos Tribunais”, vol. 10, pag. 295).

E um outro acórdão do Supremo Tribunal, de 28 de Maio de 1892, citado por RODRIGO OCTAVIO no seu livro “Domínio da União e dos Estados”, 2.ª ed. ns. 50 e 51, acórdão êsse relatado pelo notavel jurisconsulto Sr. CONSELHEIRO BARRADAS decidiu: — “Somente á navegação, ou dominio sôbre as águas, compete ao Congresso estabelecer regras, preceitos e leis (art. 34, n.º 6 da Constituição); ainda assim êsse mesmo direito de legislar sôbre a navegação dos grandes rios não é reservado exclusivamente e privativamente ao Congresso da União, mas o COMPARTILHA êle com o poder

legislativo dos Estados por cujo territorio correm os mesmos rios (art. 13)”

Discordamos, pois, da opinião oposta, que sustenta o dominio pleno e exclusivo da União sôbre os rios que banham mais de um Estado. Não vemos na Constituição nem de leve uma premissa que autorize tal conclusão, que seria inconveniente ao desenvolvimento dos Estados federados. Ao contrário, parece-nos que o art. 34, n. 6, exclúe necessariamente, lógicamente, o dominio pleno e único da União.

Se, de fato, a Constituição tivesse o intuito infeliz de dar á União, com absoluta exclusão dos Estados, o dominio dos rios, não usaria do caminho indireto de lhe dar, a atribuição de “legislar sôbre a navegação” Ninguém dirá que o locatario, ou o usuario tem dominio sôbre o imovel que êle habita ou administra. Êste argumento não é especioso, nem é uma subversão de ideias; ao passo que o argumento contrário é ilógico. A objeção de que a navegação precisa de ter o rio completamente livre de direitos alheios, cái por terra diante do axioma de que os atos dos Estados ou dos particulares sôbre tais rios só serão licitos enquanto não impedirem o exercicio dos direitos da União.

Ora, a navegação regulada pela União pode coexistir, como freqüentemente acontece na prática universal, com a navegação regulada pelos Estados. Com efeito, que é navegação?

A navegação opera-se pela passagem temporaria ou periódica das embarcações no leito das águas, com os acessorios de estações ou outras obras para embarque e desembarque nas margens. Portanto, desde que os atos ou obras dos Estados não impeçam os atos constitutivos da navegação regulada pela União podem coexistir. Conclúo do modo seguinte:

1.º) — A União tem jurisdição para regular a navegação dêsses rios, sem ter, porém, dominio pleno e exclusivo;

2.º) — A União não tem jurisdição especial sôbre os rios não navegaveis, embora concorram para a formação

dos navegáveis, pela razão natural de que não há navegação, nem navegabilidade, nos rios inavegáveis;

3.º) — A União, os Estados e os Municípios não têm jurisdição sobre os rios particulares, a não serem as atribuições elementares administrativas sobre policiamento e higiene, a que estão sujeitas todas as propriedades privadas.

II

Pois que a jurisdição da União se limita a regulamentar a *navegação*, é consequência irrecusável que cessa essa jurisdição nos lugares, onde os rios forem *inavegáveis*. Seria inútil legislar sobre navegação nas cachoeiras e saltos onde nenhuma embarcação pudesse navegar. Esses acidentes naturais do terreno abrem uma exceção ou uma solução de continuidade no curso das embarcações, embora não abram no curso das águas. Nesses pontos o rio deixa de ser público para tornar-se particular, pertencendo, portanto, o seu uso aos proprietários das duas margens fronteiriças, sejam pessoas naturais ou jurídicas. A' União é isso indiferente desde que forçosamente ela tem que estabelecer duas secções de sua navegação: uma acima e a outra abaixo da cachoeira. Se fosse lógico e natural considerar-se a cachoeira como rio público pelo simples fato da navegabilidade de outros pontos do rio, mais lógico seria o absurdo de se considerar integralmente navegável o rio encachoeirado! Interrompe-se, pois, a jurisdição pública sobre as águas enquanto elas passam pelos saltos e lugares inavegáveis, tal como se numa propriedade terrestre da União estivesse encravada outra propriedade particular seccionando aquela.

III

As terras marginais como quaisquer outras são subordinadas ao direito comum de propriedade; elas pertencem a quem tiver título legítimo de domínio, seja um título

formal, seja o decorrente do usucapião. Não há sôbre isso dúvida alguma. Quanto ás águas e quédas dos rios públicos, navegaveis ou não, que banhem aquelas margens, podem ser utilizadas por qualquer proprietario dos terrenos marginaes, dentro dos limites da sua propriedade, observados apenas os regulamentos administrativos. (Cod. Civ. art. 566; — T. DE FREITAS, Cons. art. 894 e 895; C. BEVILAQUA, Obs.; Codigo Civil Português, art. 453, e Francês, art. 461, etc.).

Esse uso está subordinado apenas aos principios dos arts. 563-568 do nosso Cod. Civil, respeitada a navegabilidade e o curso das águas acima e abaixo das cachoeiras e quédas.