A FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL E OS FATOS OCORRIDOS NA PONTE RIO-NITERÓI

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA *

— Bem público da União. Administração. Justiça Federal. Formação histórica e geográfica dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Critérios para a delimitação da competência judiciária. Prevenção. Conclusões.

1. A Ponte Presidente Costa e Silva, que ligará a Cidade do Rio de Janeiro, no Estado da Guanabara, à de Niterói, Capital do Estado do Rio de Janeiro é obra pioneira e majestosa, que visa permitir "a integração das duas Cidades, favorecendo sua expansão horizontal e criando condições para a consolidação do Grande Rio". Constitui obra de arte da rodovia BR-101, que ligará Natal, no Rio Grande do Norte, a Osório, no Rio Grande do Sul.

Com aproximadamente 14km de extensão — 9 dos quais sobre o mar — será a mais comprida ponte brasileira, contando com cerca de 27m de largura.

O vão livre principal, sobre o canal de navegação, na Baía de Guanabara, terá 300m, em viga metálica contínua, e será o maior, nesse tipo de estrutura. Sob o mesmo, da extremidade inferior dos tubulões às pistas de rolamento, poderiam ser contidos três Estádios do Maracanã superpostos.

2. Obra de tão magno porte, com implicações de ordem econômica, financeira, política e administrativa das mais notáveis, a Ponte Rio-Niterói traria, forçosamente, problemas jurídicos de diferentes naturezas.

* Professor da Faculdade de Direito da UEG.

N. da R. Trabalho apresentado ao V Congresso Fluminense do Ministério Público. dez. 1973.

Neste trabalho, procuramos solucionar o referente à fixação do foro para processo e julgamento dos feitos envolvendo fatos nela ocorridos, questão a abranger aspectos constitucionais, processuais e administrativos.

Dimensionada para absorver um fluxo diário de 50 mil veículos, que poderão desenvolver, com segurança, velocidades de até 130km/h, com três faixas de rolamento de 3,5m, para cada sentido de tráfego, a Ponte será, infeliz, mas inevitavelmente, palco da prática de muitos fatos ilícitos, inclusive delitos, notadamente, relativos ao trânsito.

3. A Ponte Rio-Noterói, como parte de rodovia federal, será bem público da União de uso comum retribuído através de pedágio (art. 66, I, e 68, do Código Civil; Decreto-lei federal nº 791, de 27.8.1969, espec. art. 8º).

A Ponte está sendo construída e será explorada por uma empresa pública, constituída pela União, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), a *S. A. Empresa de Engenharia e Construções de Obras Especiais, ECEX,* resultante da transformação do Consórcio Construtor Rio-Niterói S. A., cujas ações foram declaradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo DNER, através do Decreto nº 68.110, de 26.1.71, o qual determinou dita transformação. A ECEX tem sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, e é proprietária dos equipamentos e máquinas necessários à aplicação dos componentes da obra (v. 72.961, de 19.10.73).

Outro ponto importante é que a Ponte compreenderá uma primeira parte na Cidade do Rio de Janeiro, Guanabara (trecho *Acesso Rio,* com três rampas; e *Elevado da Avenida Rio de Janeiro*); uma segunda parte, sobre o mar, no interior da Baía de Guanabara; um trecho sobre a Ilha do Mocanguê Grande, sujeita à jurisdição da Cidade de Niterói, no Estado do Rio de Janeiro; novo trecho sobre o mar da Baía; trecho sobre a Ilha do Caju, também sob a jurisdição de Niterói; novo trecho sobre o mar; trecho sobre a terra; e, finalmente, já em Niterói, *Acesso* com 18 rampas e 8 viadutos.

4. Constituindo a Ponte bem federal e envolvendo bens e serviços de uma empresa pública federal, é certo que os crimes praticados em seu detrimento e no desses bens e serviços serão processados e julgados pelos *juízes federais,* em primeira instância (artigo 125, V, da Constituição Federal) e pelo *Tribunal Federal de Recursos,* em grau de recurso (artigo 122, II, da Carta de 69; arts. 2º e 3º da Lei nº 5.010, de 30.5.66).

O mesmo ocorrerá com crimes praticados, na Ponte, em detrimento de outros bens, serviços ou interesses da União, de outras empresas públicas

federais e entidades autárquicas também federais; e com outros delitos ali cometidos, que se enquadrem nas hipóteses previstas no art. 125 da Constituição Federal.

Mas em que Seção Judiciária? Na do Estado do Rio de Janeiro ou na da Guanabara?

Ademais, mesmo na área cível de competência da Justiça Federal Comum, é importante a identificação do limite Guanabara — Estado do Rio, na Ponte Rio-Niterói, tendo em vista o estatuído pelo § 1º do art. 125 da Constituição Federal, segundo o qual as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas "na Capital do Estado onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda".

Outrossim, o problema do foro repete-se no tocante aos crimes cometidos na Ponte e da competência da *Justiça Eleitoral* (art. 137, VII, da Carta Magna Federal; arts. 12, IV; 32 e 35, II, da Lei nº 4.737, de 15.7.65).

No que concerne aos crimes da competência da *Justiça Militar Federal* (art. 129, e seus §§, da Constituição; arts. 85 e segs. do Decreto-lei nº 1.002, de 21.10.69), não surgirá o problema, dado que o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro pertencem à mesma Circunscrição Judiciária Militar (art. 1º, *a*, do Decreto-lei nº 1.003, de 21.10.69).

E os demais crimes, da competência das *Justiças Estaduais*? Quando serão da jurisdição carioca, quando serão da jurisdição fluminense?

Mais ainda: pelo novo Código de Processo Civil (art. 100, parágrafo único), "nas ações de reparação do dano sofrido em razão de delito ou acidente de veículos, será competente o foro do domicílio do autor *ou do local do fato*" (o grifo é nosso). Tal disposição aplicar-se-á às Justiças Estaduais e à Justiça Federal Comum, quanto a esta última fora dos casos do art. 125, § 1º, da Constituição Federal.

Ainda mais: a regra básica sobre competência, em questões de acidentes do trabalho, é a do local do acidente (cf. art. 60, I, do Decreto nº 61.784, de 28.11.67; art. 54 do Decreto-lei nº 7.036, de 10.11.1944), sendo tais litígios, na forma do disposto no art. 142, § 2º, da Constituição Federal, da alçada da Justiça ordinária local.

Até que ponto a Ponte fica em território da Guanabara, até onde no Estado do Rio? Ficará, em parte, em território federal? Enfim, há uma fronteira política entre os dois Estados, dentro da Baía de Guanabara? Ou entre eles existe uma porção de território federal?

São as perguntas a que temos de responder, para podermos fixar a competência territorial para processo e julgamento das causas oriundas de fatos ocorridos na Ponte Rio-Niterói.

5. *O território do atual Estado da Guanabara,* os seus limites geográficos são os mesmos do antigo *Distrito Federal* (cf. art. 3º, parágrafo único, da Constituição de 1891; art. 4º das Disposições Transitórias da de 34; art. 4º, § 4º, do ACDT de 1946; art. 1º da Lei nº 3.572, de 14.4.60; art. 1º da Constituição Estadual de 1961).

Por seu turno, este tinha o mesmo território do *Município Neutro,* sede da Corte do Brasil Imperial, integrante da Província do Rio de Janeiro, com o nome de Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, e sobre o qual dispôs, sem usar a expressão, o art. 1º, 2.ª parte, da Lei nº 16, de 12.8.1834 (Ato Adicional), tendo estabelecido que "a autoridade da assembléia legislativa da província em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma Corte nem o seu município".[1] Com a proclamação da República, através do Decreto nº 1 de 15.11.1889, o território do Município Neutro ficou, transitoriamente, sob a administração do Governo Provisório, sendo certo que, pelo art. 2º da Constituição de 1891, foi transformado em Distrito Federal, capital da União.

A primeira Lei Orgânica do Distrito Federal, a Lei Federal nº 85, de 20.9.1892, em seu art. 1º, reiterou que o seu território era o do antigo Município Neutro, o mesmo tendo feito o art. 1º do Decreto nº 5.160, de 8.3.1904. A Lei nº 196, de 18.1.1936 (art. 1º, § 1º); o Decreto-lei nº 96, de 22.12.1937 (art. 16) e a Lei nº 217, de 15.1.1948, expressamente, mantiveram os limites geográficos do Distrito Federal.

5.1. *Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro tem o território da antiga Província do Rio de Janeiro,* a qual naquele se transformou, por força dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 1, de 1889, e do art. 2º da Constituição de 1891. O art. 184 da Carta de 37 estatuiu que os Estados continuariam na posse dos territórios em que exerciam a sua jurisdição, vedadas entre eles quaisquer reivindicações territoriais.

5.2. As Províncias, que sucederam as antigas capitanias, surgiram, após a elevação do Brasil à categoria de Reino, em 1815 (Lei de 16 de dezembro),

[1] Durante todo o tempo anterior, a Província era governada, ou melhor, administrada, pelo Ministério da Pasta do Império, o que, para o Rio de Janeiro, era muito desvantajoso (Figueira de Almeida, Antônio. *História fluminense*). Com efeito, o art. 72 da Const. de 1824 estabelecia que a Província onde estivesse colocada a Capital do Império não teria um Conselho Geral. Assim, o destaque (sem separação) do Município Neutro, pelo Ato Adicional, foi vantagem para a Província, que, como suas co-irmãs, passou a contar, já então, com assembléia legislativa. Destarte, com o Ato Adicional foi, de certa forma, a Cidade que "perdeu" a Província do Rio de Janeiro.

e seu território foi mantido pelo art. 2º da Carta de 1824, após a qual foram criadas duas Províncias: a do Amazonas, em 1850, e a do Paraná, em 1853.[2]

Antes da Independência, a Província e o Município do Rio de Janeiro "constituíam uma capitania administrativa dirigida pelos Governadores do Rio, pelos Vice-reis, e, finalmente, já por D. João VI, já pelo Príncipe D. Pedro". [3]

O território em que se situaria a futura Província do Rio de Janeiro fez parte, originariamente, das Capitanias de São Vicente e São Tomé, concedidas a Martim Afonso de Souza. [4]

A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro foi fundada, em 1º de março de 1565, por Estácio de Sá, [5] tendo sido por Mem de Sá, em maio de 1568, entregue a seu sobrinho, Salvador Corrêa de Sá, que governou até 1572. "Doou terras aos jesuítas e aos índios, especialmente a Araribóia, o grande aliado dos portugueses, que foi contemplado com sesmarias que iam do Morro de São Lourenço até a Praia de Icaraí, a futura Cidade de Niterói, de que o chefe índio foi o fundador". [6]

[2] Essas mesmas Províncias é que se transformaram, com a República, em Estados. Só após 1960, é que se constituíram dois outros: a Guanabara (1960) e o Acre (1952).

[3] Figueira de Almeida, Antônio. *História fluminense*. p. 132.

[4] A concessão de D. João III a Martim Afonso verificou-se através da "carta de doação foral", datada de Évora, em 20 de janeiro de 1535, compreendendo "cinqüenta e cinco léguas que começarão de treze léguas ao Norte de Cabo Frio e acabarão no Rio Curupacé e do dito Cabo Frio começarão as ditas treze léguas *ao longo da costa* para a banda do norte... (1.º lote), e as quarenta e cinco léguas que falecem começarão do Rio S. Vicente e acabarão doze léguas ao sul da Ilha de Cananéa... (2.º lote)" (Taques, Pedro. *História da Capitania de S. Vicente*. p. 150-55). Segundo Max Fleiuss (*História administrativa do Brasil*. 1923. p. 10), a *Capitania de São Vicente* foi criada juntamente com a de *São Tomé* por foral de 6.1.1534.

As cartas de doação rezavam: "As léguas serão *ao longo da costa* e entrarão pela mesma largura no sertão e terra firme dentro e quanto puderem entrar e for de minha conquista."

[5] Fundando a primitiva Cidade, a 1.º de março de 1565, na várzea do Cara de Cão (entre a Urca e o Pão de Açúcar), arbitrou-lhe Estácio de Sá o termo *até um raio de seis léguas para cada lado;* para patrimônio do conselho de verença (Câmara Muncipal), o rocio (largo) da povoação, doou-lhe légua e meia de terras, e deu-lhe por brasão um molho de setas (Fleiuss, Max. *História do Brasil*. 1934. p. 101).

Esclarece Paulino Jacques (*Formação territorial e jurídica do Estado da Guanabara. O Município Neutro. O Distrito Federal. Rev. Dir. Proc. Geral Est. Gb.*, 15/11): "Como a légua media seis quilômetros e seiscentos metros, podemos dizer que o território primitivo da Cidade do Rio de Janeiro compreendia uma área circular de trinta e nove quilômetros e seiscentos metros de raio, a partir do Cara de Cão, sendo que o 1.º Distrito (sede do Governo) dispunha de nove quilômetros e novecentos metros, ficando o restante para zona rural."

Desde logo o Capitão-mor datava seus atos de governo da "Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro", tendo distribuído terras de sesmarias, em número acima de 50, entre 1565 e 1560, no litoral da Baía de Guanabara e ao longo da costa até Cabo Frio.

[6] Jacques, Paulino. Formação territorial e jurídica do Estado da Guanabara. O Município Neutro. O Distrito Federal. *Rev. Proc. Geral do Est. da Gb.*, 15/11.

A Capitania do Rio de Janeiro formou-se depois da Cidade (para Paulino Jacques, op. cit. p. 21, em 1568), confundindo-se, de início, as respectivas jurisdições.

Foram formando-se vilas, cidades, povoações, freguesias, curatos, como a Vila de Itaguaí, desmembrada do Termo da Cidade do Rio de Janeiro pelo Alvará Régio de 5.8.1818. Em 1832, por outro lado, foram anexados à Província Campos e São João da Barra, que, desde 1753, pertenciam ao Espírito Santo.

Por carta régia de 10.12.1572, a divisão do Brasil em duas administrações, em dois governos gerais, tornou o Rio de Janeiro sede dos governadores do Sul. A partir de 1576, a Cidade era sede de uma das duas províncias eclesiásticas em que a Santa Sé dividiu o Brasil.

Noronha Santos, em sua *Chorographia do Distrito Federal* (1907), p. 13 e 14, assim se expressa:

> "Alguns anos depois, ampliaram-se os limites das Capitanias, ficando extintos os cargos de governadores, criados por D. Sebastião para as duas administrações gerais. De novo subordinada à administração do Rio, cujo governador era nomeado pela Metrópole, e restabelecido o governo-geral do Brasil, na Bahia, a cidade com sua comarca passou a ser capital da Capitania, limitando-se ao Norte, com a vila de Macaé, e ao Sul, com o termo de Ubatuba, e dela fazendo parte as vilas de Angra dos Reis e Cabo Frio, além das terras próximas, cerca de setenta e cinco léguas, aproximadamente. Da Baía de Guanabara à Barra de Guaratiba, numa extensão calculada em oito léguas, exercia a Câmara sua autoridade.
>
> Na costa era uma das subdivisões administrativas Maricá, de um lado, Camorim ou Ponta do Camorim, Ponta Negra e Macacu, noutra região. Nos séculos XVI e XVII — diz Cândido Mendes — a cidade e a sua comarca limitavam-se pela Ponta Negra ou *Erityba* e Rio Mambucaba."

A Cidade foi, pouco a pouco, criando novos bairros e, pela Carta Régia de 11.3.1757, foi concedido o título de *Senado da Câmara* à Municipalidade do Rio de Janeiro. Criado o Vice-reinado, transferida foi, em 27.1.1763, a Capital do Brasil da Cidade de Salvador, na Bahia, para a do Rio de Janeiro.

A Capitania também se expandia, pertencendo-lhe toda a costa do mar da Colônia do Sacramento a Cabo Frio e os lugares e distritos de Maricá, Cabo Frio, Magé, Santo Antônio de Jacutinga, Campos de Goitacazes, Parati, Ilha Grande, Santo Antônio de Sá e todas as terras limítrofes ou próximas.

Em 7.3.1808, transformou-se o Rio em Capital da Monarquia Portuguesa, recebendo a Família Real de Bragança.

Alvará de 27.6.1808 estabeleceu a divisão eclesiástico-administrativa da Cidade, incluindo a freguesia da Ilha do Governador. Esta ilha era chamada, pelos indigenas, de *Paranapuam,* pela aldeia, de igual denominação, que fundaram, sendo certo que recebeu a designação por que, ainda hoje, é conhecida do fato de o Governador Salvador Corrêa de Sá a ter ocupado.

Com a Independência, a Cidade passou a Capital do Império do Brasil.

Decreto de 8.1.1833, relativo a circunscrições eleitorais, e de 15.1.1833, sobre Comarcas judiciárias, ambos da Regência Trina Permanente, mostram que a Cidade do Rio de Janeiro continuava a integrar a Província do Rio de Janeiro (*fluminenses* eram, também, os cariocas),[7] que contava, à época, com a *Cidade* de Nossa Senhora de Assunção de Cabo Frio; *vilas,* como a da Praia Grande, de Magé, de Angra dos Reis da Ilha Grande, de Itaguaí, de Barra Mansa; *povoações,* com a de Iguaçu, Itaboraí, Vassouras; *freguesias,* como a de Rio Bonito; e *curatos,* como os de Cebolas e Matosinhos.

Decreto de 15.1.1833 dispôs sobre a organização territorial da Província do Rio de Janeiro, tendo do termo da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro ficado desanexada a parte do território que lhe pertencia e que passou a fazer parte das vilas de Itaguaí e Iguaçu.

Pouco após, Decreto de 23.3.1833 desmembrou, a pedido de seus moradores, a Ilha de Paquetá, com as outras adjacentes, que pertenciam à Freguesia da Vila de Magé, passando a fazer parte do Município da Capital.

[7] Ver Guimarães, João. *Viagem através do Brasil.* 2.ª ed., v. 8, p. 33-4.

Ainda hoje, os Municípios fluminenses que são banhados pela Baía de Guanabara são: *Niterói* (antiga Vila de São Domingos da Praia Grande e Vila Real da Praia Grande), que esteve, para fins eleitorais, por exemplo, sob a jurisdição da Cidade do Rio de Janeiro, até 1835, quando, pela Lei n.º 2, de 20 de março, foi elevada à categoria de Cidade, tendo recebido o nome de Niterói, pela Lei n.º 6, de 28 daquele mês e ano; pela organização municipal de 1892 — Decr. local n.º 1, de 8.5.1892; e 1-A, de 3.6.1892, era município, formado pelos antigos municípios de Niterói e de São Gonçalo e ilhas adjacentes; *Magé,* constituído em povoação, em 1789, já em 1833 era Vila; pela organização de 1892, era município, formado do Município do mesmo nome e de parte da freguesia de Inhomirim e da Guia, desmembradas do Município da Estrela, pelas divisas de Iguaçu; *Duque de Caxias,* originário de *Iguaçu,* antiga povoação, que foi elevada a Vila, pelo Decreto de 15.1.1833, com sacrifício do território da Cidade do Rio de Janeiro; em 1892, Iguaçu era município, formado do antigo do mesmo nome, e ilhas adjacentes e da parte do extinto Município de Estrela, constituída por toda a Freguesia do Pilar e parte da de Inhomirim, tendo como sede a Cidade de Maxambomba; de Iguaçu, foram desmembrados *São João de Meriti, Nilópolis* e *Duque de Caxias,* este pelo Decreto-lei n.º 1.055, de 31.12.1943; *São Gonçalo:* o município, constituído pelas antigas freguesias e povoações de São Gonçalo, Cordeiro, Itaipu, Guaxindiba etc., foi extinto pelo art. 1.º do Decreto n.º 1, de 8.5.1898, passando a fazer parte de Niterói, com as ilhas adjacentes, mas foi restabelecido pela Lei Est. n.º 34, de 17.12.1892; e *Itaboraí,* antiga Povoação de São João de Itaboraí, em cujo termo se incluía a Freguesia de Rio Bonito, foi elevada a Vila, pelo Decreto de 15.1.1833; as reformas de 1892 conservaram o Município.

Finalmente, Decreto de 30.12.1833 anexou o Curato de Santa Cruz, que o referido Decreto de 15.1.1833 unia ao Termo da Vila de Itaguaí, ao Município da Corte.

5.3 *Os limites entre a Cidade do Rio de Janeiro — antigo Distrito Federal e atual Estado da Guanabara — e o Estado do Rio de Janeiro,* na zona em que a primeira confronta com os Municípios de Itaguaí e de Nova Iguaçu (áreas entre os Rios Pavuna e Meriti e entre os Rios Guandu e Itaguaí), têm sido objeto de divergências, como se vê no trabalho de Antônio Molica, sob o título *Limites entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio — Os jesuítas e as obras hidráulicas nos campos de Santa Cruz,* publicado na *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara* nº 10, p. 593 e segs., e no qual se mostra que a já aludida reforma municipal do Estado do Rio, em 1892, pelo seu então Presidente, Dr. José Thomaz Porciúncula, "rompeu os limites seculares das duas circunscrições, invadindo o ex-Distrito Federal numa extensa faixa".

6. A *Baía de Guanabara,* um dos mais notáveis sítios naturais do Mundo, fica encravada entre terras dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, com relação a este nas partes correspondentes aos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Magé e Duque de Caxias.

Segundo a tradição, foi visitada, em 1515, pelo navegante espanhol *João Dias de Solis* e, após, por outros, tendo inclusive, à época, recebido o nome de *Santa Luzia,* apontando alguns como descobridores da Guanabara D. Nuno Manoel e Américo Vespúcio, que aqui teriam estado em 1º.1.1502. Em 1531, chegou à Baía *Martim Afonso de Souza,* que lhe deu a denominação de *Rio de Janeiro,* para recordar o mês de sua descoberta e a idéia de que se parecia com um grande rio, tendo a designação sido, progressivamente, transmitida à Cidade e à Capitania. [8]

Os indígenas chamavam a Baía de *Niterói,* que significaria *água escondida ou oculta,* ou segundo outros, *água fria,* ou ainda, *mar morto.* Alguns historiadores, ao contrário, sustentam que o nome dado pelo aborígenes era *Guanabara,* a significar *braço de mar.*

É certo que as duas denominações eram conhecidas pelos tamoios, acreditando-se que a margem oriental se chama *Niterói* e a ocidental, *Guanabara,* enquanto há os que sustentam que esta última corresponderia ao interior da Baía.

[8] Ver Ruellan, F. A evolução geomorfológica da Baía de Guanabara. *R. Bras. Geogr.,* 1944. p. 474. out./dez.: "Existiu portanto, um Rio Guanabara..." Ver Cunha, Celso. Rio de Janeiro. *Miscelânia Filológica.* 1965.

A área da Baía de Guanabara chega a cerca de 412km², contando com aproximadamente, 140km de contorno. A sua maior largura é de 28km, da foz do Rio São João de Meriti à do Rio Macacu; e sua maior extensão é de 38km, da ponta da Fortaleza de São João à foz do Rio Magé. A profundidade das águas, em frente à Fortaleza de São João, é de 52m, e a 1km da mesma chega a 64m. Mede a barra 1.500m de boca, sendo 900m de Santa Cruz à Ilha de Lage; e 600m desta à Fortaleza de São João. A profundidade do canal, na altura da Fortaleza de Santa Cruz, é estimada em 52m; daí ao poço, 110m, sendo certo, porém, que há locais em que não vai além de 10m.

7. O *território,* ou *país,* como elemento físico, coloca-se ao lado do *poder* ou *governo* (elemento diretor ou de comando) e da *população* (elemento humano), e é entendido como parte constitutiva necessária da estrutura do Estado. Com efeito, modernamente, exige-se, para que se identifique a existência deste, a presença de um *território* determinado. O Estado é uma pessoa jurídica corporativa de direito público *territorial,* sendo o território, segundo se entende, em geral, um de seus elementos constitutivos, campo e limite geográfico de atuação do *ius imperii* de seu poder, e elemento único de especificação dos membros de sua comunidade.

Assim, o território não é objeto de *dominium,* no sentido de propriedade, de direito real, por parte do Estado,[9] mas um elemento de sua personalidade, e, numa relação de caráter interno, submetido ao *imperium* do seu poder de mando, através da dominação exercida sobre as pessoas.[10]

Aliás, não é apenas o Estado que se apresenta na condição de *pessoa territorial,* o mesmo ocorrendo com outras *pessoas políticas,* como os Municípios, o Distrito Federal, os Territórios Federais, e, igualmente, com as chamadas *autarquias territoriais,* ou seja, *pessoas administrativas, corporações públicas,* como as regiões, os departamentos, as províncias, as comunas.

É certo, porém, que a relação entre essas várias pessoas e seu território apresenta variações, segundo a natureza de cada uma delas, ou seja, conforme se trate de Estado soberano, autônomo, pessoa política não-estatal e simples pessoa administrativa.

Em oposição aos que sustentam ser o território elemento constitutivo do Estado, há outros que entendem ser a área geográfica, tão-somente, campo

[9] Partes do *território* são, efetivamente, propriedades do Estado, como outras são de particulares.

[10] Jellinek, G. *Teoria general del Estado.* 2.ª ed. 1958. p. 327. Ver resumo de teorias em Albuquerque Mello, Celso de. *Curso de direito internacional público.* 2.ª ed., v. 2, p. 502 e segs. Ver Ferrara, Francesco. *Teoria delle persone giuridiche.* 1923. p. 418 e segs.

e limite espacial de sua atuação e substrato material qualificador dos seus membros. [11]

Ferrara diz: [12]

> "... podemos concluir que o território não é um *elemento constitutivo* dos corpos territoriais, mas a base local, uma condição de fato... Tem ele importância jurídica somente como *modo de determinação* do círculo dos que pertencem a uma comunidade, *e, por conseguinte,* como limitação local do poder do ente."

7.1 No caso de um *Estado Federal,* como o Brasil, um mesmo espaço geográfico pode ser parte do território da União e de um Estado-membro; e, se com a descentralização político-federativa propriamente dita coexistirem formas de descentralização territorial como a *municipal,* essa mesma parcela especial poderá, ainda, estar relacionada com uma outra corporação pública, o *Município.* [13]

7.2 Consistindo em um elemento natural ou físico, em um espaço geográfico, o *território* estatal pode ser encarado sob um tríplice aspecto, segundo sua própria natureza: *território terrestre; território hídrico e território aéreo.*

É verdade que, na linguagem corrente, em sentido estrito, usa-se o termo *território* para significar, apenas, o *espaço terrestre.*

Diz, por seu turno, o Código Brasileiro do Ar (Decreto-lei nº 32, de 18.11.66, com as modificações introduzidas pelo Decreto-lei nº 234, de 28.2.67), em seu art. 2º, que "o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e respectivas águas jurisdicionais". 7.3 Interessa-nos, neste trabalho, o *território hídrico* e, nele, o *território marítimo.*

O mar, tomado como "o conjunto de água salgada que rodeia os continentes, [14] admite divisões, como aquela em *mare proximum e mare altum.*

[11] Cf. Bandeira de Mello, Celso Antonio. *Natureza e regime jurídico das autarquias.* 1968. p. 391-2; Ferrara. op. cit. p. 418 e segs. e 733; Andréa Ferreira, Sergio de. *As Fundações de direito privado instituídas pelo Estado.* 1973. p. 29-30 e 48.

[12] Op. cit. p. 430.

[13] Sobre o "território dos Municípios" e o problema de seu direito à integridade territorial, ver Pinto Ferreira. *Princípios gerais do direito constitucional moderno.* 1971. v. 2, p. 375 e segs.

[14] Laso, Enrique Sayagués. *Tratado de derecho administrativo.* 1959. vol. 2, p. 295. Há, em contrapartida, os chamados *mares internos* (como o *Mar Morto*), encravados, fechados, sem comunicação com o oceano, no território continental de um ou de mais de um Estado. Diferente é o *mar interno não fechado ou cerrado* (como o *Mar de Azof*), que se comunica diretamente com o oceano, através de um *estreito* ou *canal.*

O primeiro é o chamado *mar adjacente,* que banha as costas do País, que se segue ao continente, dentro de determinada faixa, constituindo um prolongamento do território nacional, segundo a máxima *mare est cujus est terra cui adjacet.* [15]

Daí, falar-se em *mar costeiro, marginal, próximo* ou *litorâneo,* [16] adjacente ao continente. É o *mar territorial,* sujeito à *soberania,* ao *imperium* do Estado costeiro.

Diz Bielsa: [17]

> "O território do Estado prolonga-se, por uma *fictio juris,* em razão de um interesse superior de conservação e de defesa, sobre essa porção do oceano. Daí, a denominação de *mar territorial,* adotada pela maioria dos juristas e publicistas, se bem que fosse preferível chamar a esse mar de *litoral* ou *jurisdicional,* já que tal qualificativo designa, mais exatamente, a *situação jurídica* dessa parte do mar."

O *mar territorial* é "a parte da superfície marítima que banha as costas de um território e se estende até certa distância das mesmas costas". [18]

Não obstante a existência de uma corrente que sustenta ser o *mar territorial* uma parte do *mar livre* ou *alto-mar,* prevalece a tese de que é parte do território do Estado marginal. "É neste sentido que se pode dizer que a fronteira marítima de um Estado é a linha que separa o mar territorial do alto-mar, ou seja, a chamada *linha de respeito.* O território do Estado abrange, assim, suas águas territoriais". [19] "O mar territorial é um complemento do território terrestre do Estado." [20]

Pelo art. 4º, inciso VI, da Constituição Federal, o *mar territorial* inclui-se entre os bens da União. [21]

O problema tem sido o da fixação de sua extensão [22] e da *linha base,* isto é, aquela a partir da qual se mede a largura do *mar territorial* em direção ao *alto-mar.*

[15] Garcia de Saavedra, Juan. Século XVI.
[16] Ver Cretella Júnior, José. *Dos bens públicos.* 1969, p. 143.
[17] *Derecho administrativo.* 1956. v. 3, p. 456.
[18] Accioly, Hildebrando. *Tratado de direito internacional público.* 1956. 2, p. 198.
[19] Idem. loc. cit. Ver o trabalho *Mar territorial,* em 2 tomos, da Marinha do Brasil (Serviço Gráfico do Senado Federal).
[20] Albuquerque Mello, Celso de. *Curso de direito internacional público.* 2.ª ed., 1970. 2.º v., p. 554.
[21] Contra o entendimento do *mar territorial* como objeto de direito real, ver Mello, Celso A. op. cit. p. 554.
[22] Accioly. op. cit. p. 203 e segs. Ver trabalhos referidos na nota 19, ver Albuquerque Mello, Celso D. de. op. cit. p. 552 e segs.

Segundo o disposto no art. 1º do Decreto-lei nº 1.098, de 25.3.1970, "o mar territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas de largura, medidas a partir de uma linha da baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras". "A soberania do Brasil se estende ao espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar" (art. 2º), embora, como seja tradicional no Direito Internacional Público, se reconheça "aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro".

Assim, o Direito Brasileiro fixou a linha de base do mar territorial, segundo o critério mais comum, ou seja, ao longo da costa, na baixa-mar.[23] O parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 1.098/70 acrescenta, porém, que "nos lugares em que a linha costeira apresenta reentrâncias profundas ou saliências, ou onde existe uma série de ilhas ao longo da costa e em sua profundidade imediata, será adotado o método das linhas de bases retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha a partir da qual será medida a extensão do mar territorial".[24]

7.4 Tendo em vista essas disposições, entende-se que, entre a *linha de base* ou limite interior do *mar territorial* e a costa, situam-se as *águas marítimas interiores.*[25]

São as águas ditas *nacionais,* sobre as quais a extensão dos direitos do Estado costeiro é maior do que a dos que lhe são reconhecidos sobre o seu *mar territorial.*

O regime jurídico destas águas é fixado pelo Estado costeiro que aí exerce a sua soberania plena, praticamente sem sofrer limitações de ordem jurídica internacional. Diante desta situação é que Laun observa, com certa razão, que a denominação "águas territoriais" deveria ser reservada às águas interiores, porque somente elas se assimilariam, no tocante à soberania, ao

[23] Ver art. 3.º da Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, de 29.4.1958.

[24] Sobre limite externo do mar territorial, ver Accioly. op cit. p. 210 e segs., Mello, A. op. cit. p. 551-2; Convenção cit., art. 6.º.

[25] Trata-se de espécie do gênero *águas internas,* que abrangeriam, também, os *rios, lagos e mares interiores.*

A importância da fixação da *linha de base* tem sido acentuada, porque dela depende a posição do limite exterior do *mar territorial,* e a maior ou menor área das *águas interiores.*

território "terrestre" estatal. As águas interiores, ao contrário do mar territorial, não estão submetidas ao direito de passagem inocente. [26]

"A expressão *águas territoriais* tem sido, porém, utilizada para abranger as águas interiores e o mar territorial. É interessante observar que, durante longo tempo, se encaravam as águas entre a costa e a linha de base do mar territorial como sendo também mar territorial. Neste sentido estava Despagnet. Observam alguns autores (M. C. Dougal e Burke) que o mesmo ainda ocorre em algumas legislações, como na da Islândia." [27]

Sustentamos que é, aliás, dentro deste mesmo entendimento, que a Constituição Federal, ao aludir ao domínio da União sobre "o mar territorial", compreende esta expressão ou seja, no sentido de *águas territoriais "lato sensu"*. Com efeito, não teria sentido que os *terrenos de marinha* fossem bens públicos federais, o mesmo acontecendo com o *mar territorial* em sentido estrito, e tal não ocorresse com as *águas* marítimas interiores, situadas entre os dois.

Cumpre, outrossim, observar o que, a propósito, estatui o art. 2º, letra *a*, do *Código de Águas* (Decreto nº 24.643, de 10.7.34), consoante o qual "são águas públicas de uso comum os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, baías, enseadas e portos", pertencentes à União, segundo o art. 29, I, *a*, da mesma codificação. [28]

7.5 As águas marítimas das baías estão entre as águas *interiores, nacionais* ou *territoriais "stricto sensu"*. [29]

A *Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial*, de 29.4.1958, em seu artigo 7º, dispõe sobre o conceito de *baía*, quando só há um Estado como ribeirinho, *assim estabelecendo*:

> "2. ... uma baía é uma reentrância bem marcada, cuja penetração nas terras, em relação à sua largura na entrada, é tal que contém águas

[26] Mello, A. op. cit. p. 543. Daí, a crítica contra a expressão *mar territorial*, porquanto ela "não abrange todo o território marítimo do Estado" (Morotta Rangel). Ver Accioly, H. op. cit. p. 263. José Duarte (Lugar do crime. *Rev. For.* 91/311) assim se expressou: "Ainda para salientar que na doutrina se há discutido amplamente sobre a situação das águas dos golfos ou baías em face do mar territorial, sendo vencedora a corrente que as considera águas nacionais, como partes do território, e da mesma sorte os portos e ancoradouros."

[27] Mello, A. op. cit. p. 555, nota 3.

[28] Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, as vias de transportes entre portos marítimos (art. 8.º, XV, *d* da CF).

[29] Sobre a identidade de conceito entre *baía* e *golfo*, ver Accioly, H. op. cit. p. 257 e 258. Quanto à conceituação de *baía* e em que limite a largura da respectiva entrada faz com que se considerem suas águas como nacionais ou internas, v. Accioly. op. cit. p. 258 e segs.; Mello, A. op. cit. p. 549/50.

cercadas pela costa e constitui mais do que uma simples inflexão da costa. Entretanto, uma reentrância só é considerada uma baía se sua superfície é igual ou superior à de um semicírculo tendo por diâmetro a linha traçada através da entrada da reentrância.

3. Para fins de estabelecimento de medidas, a superfície de uma reentrância é aquela que se compreende entre a linha da baixa-mar ao redor da margem da reentrância e uma linha traçada entre as linhas da baixa-mar dos seus pontos naturais de entrada. Quando, em razão da presença de ilhas, uma reentrância tem mais de uma entrada, o semicírculo é traçado, tomando-se como diâmetro a soma das linhas que fecham as diferentes entradas. A superfície das ilhas situadas no interior de uma reentrância compreende-se na superfície total desta.

4. Se a distância entre as linhas da baixa-mar dos pontos naturais de entrada de uma baía não excede de vinte e quatro milhas, uma linha de demarcação pode ser traçada entre essas duas linhas de baixa-mar; e as águas assim fechadas são consideradas águas internas.

Quando a distância entre as linhas da baixa-mar dos pontos naturais de entrada de uma baía excede de vinte e quatro milhas, uma linha de base reta de vinte e quatro milhas é traçada no interior da baía, de maneira a compreender a maior superfície de águas que for possível delimitar por uma linha de tal comprimento." [30]

7.6 A Baía de Guanabara enquadra-se no conceito de *baía,* sendo suas águas *nacionais, interiores* ou *territoriais, bem público federal,* segundo o disposto no art. 4º, VI, da Constituição Federal.

8. Em uma Federação, o *território marítimo nacional,* abrangendo as *águas marítimas territoriais* (*mar territorial e águas interiores*) é *só território federal* ou, ao contrário, é, igualmente, parte dos *territórios* das demais entidades político-administrativas?

O que se cuida de saber é se o *território marítimo* é elemento integrante, tão-somente, do Estado Federal, ou também, dos Estados-membros, dos Municípios e de outros entes políticos ribeirinhos.

O fato de o art. 4º, VI, da Constituição Federal dizer que o *mar territorial* é bem público federal pode não ser decisivo, se lembrarmos que outros

[30] "As disposições precedentes não se aplicam às baías ditas "históricas" ou seja, "aquelas que" um costume internacional "tenha consagrado como de maior largura." Accioly, op. cit. p. 216/2; Mello, A. op. cit. p. 550.

da mesma categoria, inclusive os de uso comum, como as estradas públicas federais, compõem o território das entidades locais, tal como o da União.

8.1. Rodrigo Octávio, em sua obra *Domínio da União e dos Estados (Segundo a Constituição Federal)* [31] escreveu:

> "Todas as relações do *domínio eminente* sobre o *território marítimo* são, entre nós, da competência exclusiva da União; em mais de um ponto a Constituição acentua a exclusiva competência federal sobre o *território marítimo*." [32]

8.2 No Direito Constitucional Comparado, as soluções têm variado, conforme a origem e o modo de formação e estruturação estatais.

Assim, por exemplo, na Argentina, "os mares adjacentes ao território nacional e os mares interiores, baías, enseadas, portos e ancoradouros" são bens públicos do Estado Federal ou das Províncias (art. 2.340 do Código Civil, itens 1 e 2).

Explica-se tal fato, porém, pela tradição constitucional argentina, reconhecendo-se o *domínio eminente* sobre parte do território marítimo às às Províncias que, antes da criação da Nação, tinham existência autônoma. [33]

A respeito da matéria, no direito argentino, cumpre citar as opiniões de Benjamin Villegas Basavilbaso, em seu *Derecho administrativo*. 1952. v. 4. p. 469 e segs., e de Agostin Vedia, em trabalho reproduzido, em tradução portuguesa, sob o título O domínio eminente no regime federal e sua aplicação ao Rio da Prata, publicado no *Jornal do Commercio* de ... 27.4.1910, p. 3, em que indica, inclusive, precedentes norte-americanos. Ambos os autores são favoráveis à inclusão das áreas marítimas no território das *Províncias*. Vedia afirma, peremptoriamente, que "os limites territoriais das Províncias se estendem, sem solução de continuidade, sobre as águas", sustentando o domínio eminente exclusivo das mesmas sobre o mar territorial. Já Basavilbaso, distinguindo entre *domínio* e *jurisdição*, sustenta a exclusividade das províncias apenas quanto ao primeiro.

Por outro lado, em razão do disposto nos arts. 425, 426 e 427 do *Código Civil Italiano*, as praias, portos e baías pertencem ao domínio público do Estado e não das províncias.

[31] Segunda edição, 1924 (a primeira é de 1896). p. 54.
[32] Cita, a propósito, os arts. 60, g; 34, § 5.º; 7.º, n.º 1, da Constituição de 1891.
[33] Ver, a propósito, Octávio, R. op. cit. p. 54-5, nota 54.

8.3. No seu trabalho O direito do Amazonas ao Acre Setentrional,[34] Ruy Barbosa afirmou:

"De fato não há, nem por direito pode haver algum território, entre nós, que não seja de um dos Estados... Daí os Estados Unidos. Agremiação dos Estados que o constituíram, não era esse todo senão o composto desses Estados. Não havia, logo, território de um Estado que não estivesse na União, nem território da União que se não achasse num Estado.

O que nos Estados Unidos se estabeleceu, aliás irresistivelmente, por inferência, no Brasil assenta em categóricas disposições constitucionais. Entre nós, de fato, quer a Constituição de 1823, quer a de 1891, se ocuparam em fixar o território do País e sua divisão, antigamente entre as Províncias, agora entre os Estados.

A Constituição de 1823, logo após o seu art. 1º, onde se define o Império do Brasil, declara, no art. 2º:

"O seu território é dividido em Províncias, na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado."

Eis aí já fixada a noção da identidade entre o território nacional e o do conjunto das Províncias brasileiras. Salvo, pois, a capital do Império, que constituía o Município Neutro, não havia, sob aquele regime, em toda a superfície do Brasil, um palmo de terra que se não enquadrasse no território de uma Província.

.....

Ora a Constituição da República, neste assunto, renova, em termos ainda mais incisivos, desenvolvidos e peremptórios, a fórmula da Carta Imperial.

No art. 1º determina ela:

"A nação brasileira ... constitui-se, por união perpétua e indissolúvel *das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.*"

[34] Rio, 1910. v. 2, p. 9-12, In *Comentários à Constituição Federal Brasileira.* coligidos e coordenados por Homero Pires, 1932. 1.º v., p. 77-9.

E no art. 2º:

"Cada uma das antigas Províncias formará um Estado, e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal."

Nada, portanto, se mudou na divisão territorial do Brasil; nada, no território de nenhuma das suas divisões. O Município Neutro passou, com o seu antigo território, a chamar-se Distrito Federal. As Províncias, cada qual com o seu solo de então, passaram a constituir, respectivamente, os Estados. Todo o território brasileiro, portanto, ou cabe no Distrito Federal ou cabe num dos vinte Estados, em que a superfície do País constitucionalmente se divide."

8.3.1. Parece claro que Ruy, atuando, no particular, como advogado, tinha em mente o *território terrestre* (alude, assim, a *palmo de terra, solo*).

De qualquer modo, sua tese não prevaleceu, tendo surgido os territórios federais, aqui e na América do Norte.

8.3.2. Em verdade, existem áreas do território nacional que integram, tão-somente, a estrutura da União, sem que participem da personalidade de qualquer outra entidade política. É o caso das *ilhas* oceânicas, como a de Trindade, dos Penedos de São Pedro e São Paulo, como indica Aliomar Baleeiro, em seu *Direito Tributário Brasileiro.* [35]

8.4. Seguindo esse raciocínio, achamos perfeitamente possível, do ponto de vista jurídico, que se considere o *território marítimo* como exclusivamente *federal.*

8.4.1. Parece-nos, na realidade, inviável que se pense em terem como integrantes do território dos Estados-membros costeiros as águas territoriais brasileiras, até o limite externo do mar territorial de 200 milhas.

[35] Primeira edição, 1970. p. 121. É verdade que Baleeiro identifica tais áreas com os *Territórios Federais* (arts. 1.º; 3.º; 17 e seus §§ 2.º e 3.º; 18 § 4.º da Constituição Federal) e que segundo os arts. 124, parágrafo único; e 140, da Carta Magna, são, atualmente, os do *Amapá, Roraima, Rondônia e Fernando de Noronha.* Considera a estes e aqueles simples "possessões" da União, negando a todos personalidade jurídica de direito público. Permitimo-nos divergir do eminente Mestre. Os *Territórios Federais,* como já sustentamos em trabalhos anteriores (cf. *Lições de direito administrativo,* p. 67; *As fundações de direito privado instituídas pelo Estado,* p. 51-2), são *pessoas políticas,* devendo ser assinalado o disposto nos arts. 39, § 3.º; e 119, I, *c* e *d,* da Constituição Federal. As áreas indicadas no texto, por seu turno, são parte do território federal sem terem, porém, o *status* de *Território Federal,* a que poderão ascender, através da edição de lei complementar, nos termos do art. 3.º da Carta Nacional.

Do contrário, as cartas geográficas teriam que indicar tal divisão, o que, efetivamente, não ocorre, e as ilhas exclusivamente federais antes citadas integrariam, também, o território de algum Estado-membro e de algum Município.

8.4.2 A Constituição Federal, quando trata dos bens da União, no art. 4º, cuida de situações díspares, cogitando, ora de coisas objeto de direito de propriedade estatal, de *dominium* propriamente dito (cf. inciso V: "os bens que atualmente lhe pertencem"), ora de bens sob a jurisdição exclusiva federal, como é o caso do *mar territorial,* pois "que as águas do mar são inapropriáveis". Assim, o dispositivo só tem sentido, se entendido como submetendo tal bem ao *imperium* exclusivo da União.

Diz Pontes: "Seria absurdo interpretar-se que as águas do mar são propriedade do Estado... Tal direito da União é público. Nada tem com o direito de propriedade." [36]

Já o direito romano distinguia entre as *res communes omnium,* à disposição de todos (*omnibus patent*), como o mar, e as *res publicae,* pertencentes ao Estado ou às Cidades, embora destinadas ao uso comum do povo, como estradas e praças.

Destarte, uma estrada pública federal, bem público de uso comum, pertencente à União, situa-se no território terrestre desta e de outras entidades políticas. Mas o *mar* é, apenas, território federal, sujeito, tão-somente, ao *imperium* da União.

Sabemos que o *domínio público* é, na realidade, multiforme, abrangendo bens de diversas naturezas, submetidos a regimes jurídicos absolutamente diversos.

Comentando o disposto no art. 65 do Código Civil, diz Mário Masagão: [37]

> "... observe-se que o *pertencerem* ao Estado não implica em serem todos os bens públicos objeto de direito pessoal ou real no sentido das leis civis. Muitos desses bens pertencem-lhe no sentido de que são por ele administrados, no interesse coletivo."

O direito italiano, [38] por seu turno, distingue entre *bens do domínio público* e *bens do patrimônio público,* estes, sim, passíveis de serem objeto de direito de propriedade.

[36] *Comentários à Constiuição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969.* 1970. p. 536. V. *Coms. à Constituição de 1946.* 1953. p. 180-1.
[37] *Curso de direito administrativo.* 1968. p. 119.
[38] Cf. Ruggiero, Roberto de. *Instituições de direito civil.* 1958. v. 2, p. 355.

Há de considerar que, dentro da mesma categoria, como a dos bens de uso comum — e nisto reside uma diferença básica com decisiva repercussão em nosso estudo — os regimes variam.

Assim, o Poder Público, para construir uma estrada, por exemplo, desapropria bens particulares, torna-se proprietário do leito daquela. O Município é dono do leito do logradouro público, tanto assim que pode haver transferência de propriedade, aumentando ou restringindo aquele, através de *doação, de compra e venda,* caracterizando-se o *recuo* e a *investidura.*

Ora, nada disto pode ocorrer com o *mar.* Destarte, sua inclusão entre os bens da União significa estar submetido, com exclusividade, à *soberania,* à *jurisdição,* à *administração* federais.

Isso se justifica, ademais, pela relevância que o mar tem para o Estado Soberano, do ponto de vista internacional.

A preocupação em torno da *defesa nacional* contra o inimigo vindo do mar tem sido permanente por parte dos governantes de nosso País.

Assim, já a Ordem Régia de 21.10.1710 estatuía que "as sesmarias nunca deveriam compreender a marinha que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do meu serviço e defesa da terra." A mesma orientação contém-se em outras Ordens e Avisos, inclusive na Ordem Régia de 10.12.1776.

A de 1º-12-1726 proibiu que se edificasse nas praias ou que alguém alargasse de um palmo os seus domínios para o mar. [39]

8.4.3. Outrossim, dispositivos como os contemplados no art. 89 do Código de Processo Penal [40] só se justificam na medida em que inexiste a divisão das águas territoriais entre Estados-membros e Municípios.

Eduardo Espínola Filho [41] sustenta que "o art. 89 do Código de Processo Penal rompe com a regra geral, segundo a qual se deveria averiguar a que jurisdição pertencem as águas territoriais onde navegava a embarcação, quando se verificou o crime". Ocorre que, com relação às hipóteses de delito praticado em águas territoriais, sem que seja a bordo de qualquer embarcação, como o caso de um homicídio por afogamento, ou em "ilha

[39] Ver Brandão Cavalcanti, Themístocles. *Tratado de direito administrativo.* 1956. v. 3, p. 405 e segs.; Cretella Júnior, José. *Dos bens públicos.* 1969. p. 269 e segs.

[40] "Os crimes cometidos em qualquer embarcação nas águas territoriais da República... serão processados e julgados pela justiça do primeiro porto brasileiro em que tocar a embarcação, após o crime, ou, quando se afastou do País, pela do último em que houver tocado." A competência é da Justiça Federal, nos termos do disposto no art. 125, V, da Constituição Federal.

[41] *Código de Processo Penal Brasileiro anotado.* 6.ª ed., 1965. v. 2. p. 87.

do domínio[42] da União" — casos não previstos pela codificação processual penal —, defende o autor a aplicação do estatuído pelo art. 91 do Código de Processo Penal, o qual prevê a fixação da competência "quando incerta e não se determinar de acordo com as estabelecidas nos arts. 89 e 90".[43] Abandonou, assim, o eminente jurista sua posição primitiva, segundo a qual seria "caso de, então, verificar qual a autoridade com jurisdição no território a que se liga o mar..., a fim de lhe ser atribuída a competência".[44]

8.4.4. Disposições que, do mesmo modo, só se explicam, juridicamente, por ser federal o território marítimo, são as constantes dos arts. 64, 79 e 95 do Decreto n.º 4.857, de 9.11.39 (Registros Públicos), que também relacionam o *nascimento* ou *óbito a bordo* com o primeiro porto em que entrar o navio. É certo, aliás, que não se cuida, expressamente, da hipótese de óbito no mar, sem que seja a bordo.[45]

8.5. Já foi amplamente acentuado que as *águas marítimas internas* são mais *territoriais* do que o *mar territorial,* pois que, do ponto de vista internacional, com relação às primeiras, o *ius imperi estatal* é o mesmo referente ao *território terrestre.*

Pensamos, porém, que tanto o *mar territorial* está fora dos territórios das entidades locais, quanto as *águas marítimas interiores,* considerando que, como acentuamos, do ponto de vista constitucional (art. 4º, VI, da Constituição Federal) e da legislação interna (art. 2º, *a,* do Código de Águas), o *mar territorial* abrange ditas *águas.*

8.6. Cabe realçar que, na mesma página 3 do *Jornal do Commercio* de 27.4.1910, em que se publicou o trabalho de Vedia, sobre o direito argentino, estampa-se artigo sob o título O domínio eminente no regime federal,[46] em que se mostra que os princípios federativos invocados, naquele direito e no norte-americano, para se sustentar o *território marítimo* estadual, não têm aplicação no Brasil, dada a formação centrífuga de nossa Federação.

9. Dentro do quadro acima apresentado, fixemo-nos no problema específico da *Baía de Guanabara.*

[42] Refere-se certamente, às ilhas integrantes apenas do território federal.

[43] A Redação atual opta pela solução através da *prevenção* (Lei n.º 4.893, de 9.12.65) — A primitiva firmava, no particular, a competência do "Juízo da Capital da República".

[44] Op. cit. Seria possível pensar-se nos exemplos aventados pelo autor, em aplicação analógica do art. 89, consoante os termos do art. 3.º do Código de Processo Penal, sendo certo que a prevenção do art. 91 não se enquadra na definição do art. 83.

[45] Cabe, *in casu,* a integração analógica.

[46] Firmado por quem se assina B.C.

9.1. Aceita a tese acima sustentada, conclui-se que as águas desta fazem parte, tão-somente, do *território federal,* o mesmo ocorrendo com a Ponte nela situada. Esta não se encontraria, portanto, em sua porção marítima, no território nem da Guanabara, nem do Estado do Rio.

9.2. Os trabalhos que tratam de divisas entre a Guanabara e o Estado do Rio indicam a própria Baía como sendo limite de cada um dos Estados.

Ora, se as águas da Baía estivessem divididas entre os dois Estados, haveria um limite imediato entre os dois, no interior daquela.

Noronha Santos [47] explica que o limite do antigo Distrito Federal, a leste, é a "vastíssima Baía de Guanabara, que o separa dos municípios fluminenses", como os de Niterói, São Gonçalo e Magé.

Delgado de Carvalho [48] aponta como "limite marítimo... a leste, a Baía de Guanabara".

Mário da Veiga Cabral [49] indica, como limite oriental da Cidade do Rio de Janeiro, a Baía de Guanabara.

João Guimarães [50] diz sobre este mesmo limite: "a leste, Baía de Guanabara, em confrontação com os Municípios de Niterói e São Gonçalo (Estado do Rio de Janeiro)".

O dicionário geográfico Almanaque Mundial [51] assinala, como limite oriental do Estado da Guanabara, a Baía do mesmo nome.

9.3. Os vários diplomas acerca de divisão da Cidade do Rio de Janeiro para fins fiscais, administrativos e judiciais não têm tratado do território marítimo, sendo, pelo contrário, expressos e precisos na fixação do limite na orla litorânea, cabendo citar o levantamento, a respeito, constante da *Consolidação das leis e posturas municipais,* trabalho executado na gestão do Prefeito do então Distrito Federal, Francisco Pereira Passos, por Alexandre Freire do Amaral e Ernesto dos Santos Silva; [52] e o *Repositório dos logradouros públicos do Distrito Federal* (com a respectiva jurisdição fiscal, administrativa, policial, imobiliária, do registro civil e eleitoral), de autoria de O. D. P. Aleixo. [53]

[47] *Chorographia do Districto Federal (Cidade do Rio de Janeiro).* 1907. p. 48.
[48] *Chorographia do Districto Federal.* 1926. p. 7.
[49] *Chorographia do Districto Federal.* 1930. p. 37.
[50] *Viagem através do Brasil.* 2.ª ed., v. 8: Distrito Federal, p. 5.
[51] Edição de 1966. p. 59.
[52] Rio, 1905. p. 288-320.
[53] Rio, 1952. edição financiada pelo Montepio dos Empregados Municipais, na administração do Prefeito João Carlos Vital.

A título exemplificativo, podemos indicar o Decreto local nº 864, de 29.4.1912, sobre a divisão territorial do Distrito Federal; Decreto local nº 1.185, de 5.1.1918, que dividiu o Distrito Federal em três zonas (urbana, suburbana e rural); Decreto federal nº 12.356, de 10.1.1917, que estabeleceu os limites das circunscrições judiciárias do Distrito Federal; Decreto distrital nº 3.816, de 23.3.32, que determinou a divisão do território do Distrito Federal em circunscrições, para fins administrativos e fiscais; Decreto local n.º 6.985, de 7.5.41, que fixou limites para os distritos municipais criados pelo Decreto nº 6.641, de 14.3.40; Lei municipal nº 296, de 9.12.48, que restabeleceu a divisão do território do Distrito Federal, para fins administrativos e fiscais, constante dos Decretos n.os 3.816, de 23.3.32 e 4.007, de 10.9.32; Decreto estadual nº 1.656, de 24.4.63, que organizou a administração dos serviços de natureza local, tendo dividido o território do Estado da Guanabara em 21 Regiões Administrativas; Decreto estadual nº 943, de 5.10.67, que atualizou e retificou limites das Regiões Administrativas; Portaria *E* nº 14, de 3.2.69, do Serviço de Segurança Pública, a qual estabeleceu novos limites entre as Delegacias Policiais; Decreto *E* nº 4.845, de 8.3.71, que modificou jurisdições e limites de circunscrições fiscais.

9.4. Distribuem-se, com base em critérios histórico-jurídicos, pelos territórios dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, as ilhas situadas no interior da Baía de Guanabara, sendo certo que, quanto ao segundo, a divisão alcança o nível municipal.

Integram o território carioca as seguintes ilhas da Baía: [54] Cobras, Enxadas, Fiscal, Pombeba, Santa Bárbara, Villegaignon, Laje, D'água, Aroeiras, Boqueirão, Cidade Universitária, Cambenlele, Governador, Mãe Maria, Manuéis de Dentro, Mestre Rodrigues, Milho, Nhanguetá, Palmas, Pinheiro, Porrete, Raimundo, Rasa, Rego, Santa Rosa, Seca, Saravatá, Tipeti, Vfraponga, Brocoió, Braço Forte, Casa de Pedra, Comprida, Ferro, Itapacis, Itapoama de Fora, Itapoama (Itapuamas) de Dentro, Jurubaíba, Lobos, Manguinhos, Redonda, Pancaraíba, Paquetá.

A ilha da Cidade Universitária, designação dada pelo Decreto federal nº 47.535, de 29.12.59, foi formada pelo aterro das ilhas do Fundão, Cobras, Baiacu, Catalão, Pindaí Grande ou do França, Pindaí Pequeno ou do Ferreira, Bom Jesus, Sapucaia e Pinheiros.

Participam do território fluminense as seguintes ilhas: dos Carecas; das Cordas; da Boa Viagem, do Mocanguê Grande, do Mocanguê Pequeno, do

[54] Distribuídas entre as várias Regiões Administrativas: cf. *Anuário Estatístico da Guanabara*. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 1972. p. 5.

Viana, de Santa Cruz, dos Cachorros; do Caju, da Conceição, do Caiximbau; do Carvalho, das Flores, do Engenho, do Tavares, do Mexingueiro, do Amanás, Itaoquinha, Coroa Grande, do Limão, de Terra, de Fora. As 11 primeiras fazem parte do Município de Niterói; as três últimas, do de Magé; e as demais, do de São Gonçalo.

Embora no *imperium* da União, de Estados e Municípios, estas ilhas estão sob o *dominium* da primeira, ilhas oceânicas que são (art. 4º II, da Constituição Federal. [55]

9.5. Em alguns mapas e trabalhos escritos, vê-se a indicação de uma linha divisória (por vezes, meramente esboçada e interrompida), entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, dentro da Baía de Guanabara.

Pelo que se depreende, esta linha leva em conta a distribuição das ilhas da Baía, entre os dois Estados, e um outro elemento importante, no particular, que é o *canal navegável* ou *canal varrido.*

Estão, portanto, a oeste da linha as ilhas que integram o território do Estado da Guanabara, sendo, no particular, os pontos extremos, ao *norte,* a *Ilha Pancaraíba* (situada na latitude de 22º44'44", e na longitude oeste de 43º07'39"); e, a *leste, Tapuamas de Dentro* (latitude sul de 22º47'16", e longitude oeste de 43º05'54"). [56]

Para o conhecimento do canal navegável, impõe-se a consulta à carta *Brasil-Costa Sul-Baía de Guanabara,* da Marinha, em escala 1:50.000. É interessante notar que o mapa do João Teixeira Albernás, da "Capitania do Rio de Janeiro", de 1631 (original da mapoteca do Ministério das Relações Exteriores; ver Mapas Históricos Brasileiros. *Grandes Personagens da Nossa História. Abril Cultural,* 1973. mapa nº 36), já indica o canal em referência.

A *Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro* [57] esboça a referida linha interrompida (e inexiste o traçado na altura em que passa a Ponte Rio-Niterói), o mesmo acontecendo com o mapa de Divisão Administrativa, de 1965, do *Estado do Rio de Janeiro* [58] (neste, a linha corta a ponte).

[55] "Ilhas oceânicas são as que estão dentro da faixa de mar, não só nas costas marítimas, como nas baías e golfos." Oliveira Filho, João de. *Quer conhecer a Constituição?* Forense, 1974. p. 41.

[56] Segundo o mapa de J. Paulini. *O Grande Rio.* 1973. a longitude é de 48º05'55". Os dados do texto são do *Anuário Estatístico da Guanabara,* já citado, que indica como fonte o Serviço Hidrográfico do Ministério da Marinha.

[57] Escala 1:400.000, 1967, executada pela Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, e Departamento Geográfico Estadual, Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro.

[58] Elaborado pelo Departamento Geográfico.

Esses mapas oficiais evidenciam, destarte, que o próprio Estado do Rio de Janeiro aceita que a maior porção da Baía esteja vinculada ao Estado da Guanabara. [59]

A *Carta de Petrópolis,* do Instituto Brasileiro de Geografia, [60] reproduz o fundo da Baía de Guanabara, indicando uma parte de linha divisória entre os dois Estados.

O mapa *O Grande Rio-Guanabara e Arredores,* de J. Paulini, [61] também indica uma linha interrompida.

Finalmente, no já citado trabalho Limites entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio — Os jesuítas e as obras hidráulicas nos campos de Santa Cruz, do Engenheiro Antônio Molica, [62] este escreve:

> "Consultados, pois, os documentos históricos, desde os primeiros períodos até a época contemporânea, e examinando no terreno a jurisdição perene da Cidade em frente ao do Estado do Rio de Janeiro, se chegará à conclusão de que a linha mais conveniente para o interesse das duas zonas e que deverá ser considerada a fronteira legal é a seguinte: início da linha que limita as águas territoriais brasileiras, em frente à barra da Baía de Guanabara, atinge essa barra e segue pelo interior da Baía, seguindo um contorno que deixa para o Estado da Guanabara a maior parte das suas ilhas, entre elas as do Governador e Paquetá, as mais importantes, indo ter à foz do Rio São João de Meriti..."

9.5.1. Temos para nós que, segundo a tese sustentada no presente trabalho, as referidas linhas esboçam, somente, o que poderíamos chamar de "zona de influência" dos dois Estados, tendo em vista a distribuição das ilhas interiores. [63]

[59] É certo que, no que tange à Baía de Todos os Santos, toda ela localizada no Estado da Bahia, estabeleceu-se uma divisão intermunicipal e, até mesmo, interdistrital, quanto aos Municípios costeiros, como se vê no *Mapa do Município de Salvador e adjacências, da Prefeitura Municipal da Capital.* Escala 1:50.000; Secretaria de Finanças, D.T.I.M. D.C.I., Seção da Planta Cadastral.

[60] Fundação IBGE, 1972. escala 1:50.000.

[61] Rio, Guanabara, 1973. Escala 1:81.000.

[62] *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara,* n.º 10, p. 622.

[63] A Lei Est. GB n.º 1.476, de 23.10.67, dispõe sobre o despejo de óleo e lixo na Baía de Guanabara, proibindo-o e estabelecendo a aplicação de multas aos infratores. O art. 3.º estatui: "Fica o Poder Executivo autorizado a entrar em entendimento com as autoridades federais e do Estado do Rio e assinar convênio no sentido de obter uniformidade de tratamento na aplicação das sanções necessárias à boa conservação da Baía de Guanabara." O Governo Federal tem legislação própria a respeito e a Capitania dos Portos tem aplicado pesadas multas (ver Lei n.º 5.337, de 17.11.67; Decreto n.º 60.313, de 7.3.67).

Cumpre assinalar que o trabalho oficial pertinente, o já citado *Anuário Estatístico da Guanabara,* de 1972, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara, ao tratar no item 1, *Situação física,* subitem 1.1, *Caracterização do território,* dos limites e extensão da linha divisória (1.1.2), indica como confrontação, a leste, a Baía de Guanabara, com uma extensão de 33km. [64]

Ademais, a mesma obra, ao cuidar, no subitem 1.1.3, da *Extensão do território,* [65] dá, como *superfície total do Estado da Guanabara,* a área de 1.412,91km², dos quais 1.187,87km² de *território terrestre* e 225,04km² de *águas interiores,* dos quais apenas 20,32 no *interior da Baía de Guanabara.* [66]

Se toda a porção da Baía de Guanabara que fica a oeste da linha divisória aludida fosse território do Estado da Guanabara — porção essa que abrange a maior parte das águas da Baía, numa área mais ampla do que a de 20km² — tal território seria muito maior do que o apontado, oficialmente. [67]

9.6. Dentro do que estabelecem os §§ 1º e 2º do art. 26 do Decreto-lei nº 5, de 4.4.66, e o Decreto-lei nº 83, de 26.12.66, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis submeteu à apreciação do Conselho Nacional de Portos e Vias Navegáveis planta com a delimitação das áreas de controle das Administrações dos Portos do Rio de Janeiro e de Niterói, considerando a necessidade de definir, dentro da Baía de Guanabara, as partes sujeitas à jurisdição das citadas Administrações. [68]

[64] Fonte: Assessoria Geral de Geografia e Estatística.

[65] Subitem 1.1.3.1, *Superfície das Regiões Administrativas.* Fonte: Assessoria Geral de Geografia e Estatística.

[66] Aliás, tais águas, bem como os 186,40km² da Baía de Sepetiba, não estão incluídas na área de nenhuma das Regiões Administrativas.

Por outro lado, o subitem 16.1 da Portaria E.0075, de 10.11.69, do Secretário de Segurança Pública, sobre o funcionamento da Polícia Judiciária, ao cuidar da competência da Delegacia de Polícia Marítima, Aérea e de Estrangeiros, estabelece que cabe a esta "prevenir e reprimir as infrações penais ocorridas em águas territoriais", certamente do Estado. Cumpre notar que o Estado da Guanabara continuou a manter esta Delegacia, com competência local, mesmo depois do advento do disposto no art. 8.º, VII, letra *a* da Constituição Federal de 67, e art. 8.º, VIII letra *a,* com a redação da Emenda Constitucional n.º 1. Segundo foi apurado, não conta o Estado do Rio de Janeiro com órgão similar. O Decreto local n.º 1, de 3.5.1892, e o de n.º 1-A, de 3.6.1892, do Estado do Rio de Janeiro, aludem a águas territoriais do Estado.

[67] Não se pode negar que, embora não-territoriais, certas águas mais íntimas têm vinculação com os Estados-membros costeiros, para efeitos administrativos (prestação de serviços públicos e poder de polícia), como o Serviço Marítimo de Salvamento.

[68] No Ofício G-806, de 27.4.66, do Diretor-Geral do DNPVN ao Presidente do CNPVN, assim se expressou o Almirante Luís Clóvis de Oliveira: "A respeito do assunto, cumpre-me informar que a delimitação das áreas em questão foi estabelecida após acurados estudos dos órgãos técnicos deste Departamento e das duas Administrações..." Nos Processos CNPVN-117/66 e MVOP 9.751, de 24.5.66, não há referência a limites interestaduais.

O CNPVN estabeleceu, através da Resolução nº 294.4/66, de 27.4.66, ditas "duas áreas na Baía de Guanabara separadas pela linha divisória passando pelos pontos definidos pelas coordenadas geográficas mencionadas a seguir e constantes da planta que com esta baixa devidamente indicada pelo Chefe da Secretaria do Conselho Nacional de Portos e Vias Navegáveis:

Ponto 1 — Farol da Ilha Rasa	Latitude: 23°03'49"
	Longitude: 43°08'45"
Ponto 2 — Ilha da Laje	Latitude: 22°56'04"
	Longitude: 43°08'48"
Ponto 3 — Baía da Laje do Barroso	Latitude: 22°50'44"
	Longitude: 43°08'22"
Ponto 4 — Ilhota Taputeras	Latitude: 22°48'31"
	Longitude: 43°06'13"
Ponto 5 — Ilhotas Taicis	Latitude: 22°45'09"
	Longitude: 43°04'13"
Ponto 6 — Laje da Piedade	Latitude: 22°44'10"
	Longitude: 43°05'52"
Ponto 7 — Laje da Estrela	Latitude: 22°44'55"
	Longitude: 43°11'20"
Ponto 8 — Foz do Rio São João de Meriti	Latitude: 22°48'26"
	Longitude: 43°17'14"

A área situada à esquerda da linha divisória acima fixada, para quem se dirige ao interior da Baía de Guanabara, está sujeita à administração do Porto do Rio de Janeiro; a área situada à direita está submetida à Administração do Porto de Niterói.

Pela Portaria nº 418, de 21.7.66 (publicada no *D.O. União,* Seção I Parte I, de 2.8.66), o Ministro da Viação e Obras Públicas homologou dita Resolução.

A linha assim fixada e traçada, oficialmente, na já referida carta hidrográfica da Baía de Guanabara, na escala 1:50.000, embora angulosa, formada de retas, ao contrário das outras linhas aludidas, que são curvas, com elas coincide, em muitos pontos.

9.7. No campo internacional, não têm sido pacíficas e uniformes as soluções relativas aos problemas acarretados pelo fato de baías banharem terras de mais de um Estado, hipótese não tratada pela Convenção de Genebra.

Sustentam uns que, nesse caso, o mar territorial segue as sinuosidades da costa, sendo o que eventualmente sobrar parte do mar aberto; [69] senão, adota-se a linha mediana ou o canal principal, nada impedindo a divisão, em condomínio, das águas da baía, pelos Estados costeiros. [70]

Segundo Gilbert Gidel, [71] não se deve admitir como águas internas as das baías de que são ribeirinhos dois ou mais Estados, pois que qualquer um deles poderia estabelecer embaraços às relações marítimas dos demais.

10. Quer se adote a tese de que as águas da Baía de Guanabara e a Ponte nelas situada são integrantes, apenas, do território federal; quer se admita que há dúvidas a respeito ou quer, de qualquer modo, que se conceba a Ponte como uma projeção do território terrestre de cada um dos dois Estados; quer se entenda, ao contrário, que ditas águas participam, também, dos territórios estaduais e municipais — havendo-se de acordar, neste caso, em que existem divergências acerca da fixação da linha divisória —, conclui-se pela necessidade de *lei federal* que, dentro das atribuições legislativas da União, dispondo sobre Direito Processual Civil e Penal (art. 8º, XVII, *b*, da Constituição Federal), visando à solução de questão entre dois Estados-membros e, no que tange às Justiças Federais, no exercício de sua competência para estabelecimento das respectivas seções e circunscrições judiciárias, fixe a competência quanto ao foro para processo e julgamento de feitos relativos a fatos ocorridos na Ponte Rio-Niterói, dentro do panorama traçado no nº 1 já citado, abrangendo, também, a competência administrativa territorial, inclusive quanto à polícia judiciária e ao Registro Civil.

10.1. Cumpre acentuar, por outro lado, que, mesmo no nível internacional, "no caso de ponte ou pontes sobre um rio de extrema, a linha divisória em tais pontes nem sempre coincide com a do limite, no rio. Em geral, por conveniência de natureza prática ou de ordem administrativa", são adotadas outras linhas divisórias. [72] Aliás, isto pouco importa, porque a posição da linha de jurisdição na ponte não prejudica de modo algum a do próprio limite situado abaixo. [73]

10.2. Considerando os vários ângulos do problema; os diferentes dados em jogo; os diversos esboços e traçados de linhas divisórias, no interior da Baía

[69] Cf. art. 3.º, 2.ª alínea, do projeto apresentado pelo Instituto de Direito Internacional, na Sessão de Estocolmo, de 1928.

[70] Ver Accioly. op. cit. p. 260-1; Mello, A. op. cit. p. 549-50.

[71] *Le droit international public de la mer*. 1932-1934. v. 3. p. 595-6.

[72] Accioly. op. cit. p. 145-6.

[73] Id. loc. cit.

de Guanabara; e o próprio aspecto prático da questão, sugerimos seja fixado como limite entre os foros da Cidade do Rio de Janeiro (Estado da Guanabara) e de Niterói (Estado do Rio de Janeiro), na Ponte Rio-Niterói, uma linha traçada no extremo oriental do cruzamento da Ponte com o canal de navegação.

10.2.1. O limite assim estabelecido teria as vantagens de ser coincidente com uma linha oficial, qual seja a de delimitação entre as Administrações portuárias; e coerente com os limites esboçados entre os dois Estados; a de levar em conta o *canal navegável,* que corresponde ao *talvegue,* dado tradicional de delimitação de águas. [74]

10.2.2. É certo que, na área internacional, se tem, até mesmo, conforme já foi acentuado, seguido critérios diversificados, abandonando-se o do talvegue, por exemplo, em benefício do critério da seção média transversal entre os dois encontros da ponte. Ou, como se diz na ata de inauguração da Ponte Mauá, em 30.12.1930, ponte esta situada entre o Brasil e o Uruguai, sobre o Rio Jaguarão: "a divisória internacional", sobre a ponte, é "uma linha que coincide exatamente com o eixo transversal médio da ponte, entre cabeça e cabeça". [75]

No caso da Ponte Presidente Costa e Silva, o critério do *meio* não nos parece satisfatório.

Com efeito, o meio da ponte, se se levasse em conta a parte terrestre de acesso, no Rio e em Niterói, ficaria situado muito mais próximo de uma das margens (do Rio); se, ao contrário, se considerasse, tão-somente, a parte propriamente marítima da Ponte, a porção correspondente ao foro de Niterói começaria em área sob a influência direta da Guanabara, pela localização das ilhas interiores integrantes de seu território e pela própria projeção peninsular deste na Baía.

É preciso deixar claro que, conforme indicamos, o próprio Estado do Rio de Janeiro — e isso seus mapas oficiais o demonstram sobejamente — — reconhece que a linha divisória, de territórios ou de influências, no interior da Baía de Guanabara, deve ficar muito mais próxima de seu território terrestre, do que do da Guanabara.

[74] *Talvegue,* do alemão *Talweg,* significando *caminho de jusante,* ou segundo outros, *caminho do vale.* Cf. Nascentes, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa.* 1932. Accioly. op. cit. p. 139. É o canal principal, o de maior profundidade, mais fácil e franca navegação. É a linha de nível mais baixo do leito do rio, em toda a sua extensão. Quando há dois canais, o *talvegue* é o de maior profundidade média, ou o que maiores facilidades oferece à navegação. Id. op. cit. p. 140-1.

[75] Accioly. op. cit. p. 147.

10.3. Para os que sustentam a tese da integração, apenas, no *território federal,* das *águas marítimas,* poder-se-ia pensar em competência, unicamente, no particular, da *Justiça Federal Comum,* afastada a das Justiças Estaduais.

Cumpre assinalar que, pelo disposto no art. 125 da Constituição Federal, a competência dos *juízes federais,* em matéria criminal, abrange apenas: os crimes políticos; os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, os previstos em tratado ou convenção internacional; os cometidos a bordo de navios ou aeronaves; os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greves, os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro; os *habeas corpus* em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição. Não se enquadram, portanto, na competência penal da Justiça Federal outras espécies de delitos que vierem a ser cometidos na Ponte Rio-Niterói.

Ficam de fora, por seu turno, da competência cível dos juízes federais os feitos que, fazendo operar o art. 100, parágrafo único, do novo Código de Processo Civil, tenham tido origem em fatos acontecidos na Ponte, se não se encaixarem nos itens I, II, III, VIII, IX e X do art. 125 da Constituição Federal.

Assim, atribuir-se à *Justiça Federal Comum* o processo e julgamento de todas as demandas originadas de atos e fatos ocorridos na Ponte Rio-Niterói, quer cíveis, quer criminais, exigiria uma reforma constitucional, já que a competência do Poder Judiciário Federal, como de qualquer Poder da União, é *taxativa,* dentro do *princípio dos poderes enumerados.* Aos Estados-membros, inclusive à sua *Justiça,* cabem os *poderes remanescentes* ou *reservados.* Assim, a enumeração constante do art. 125 da Constituição Federal é *exaustiva.*

Ademais, é de se seguir a tradição de nosso Direito, segundo o qual o processo e julgamento dos *crimes comuns* cabem, em princípio, às *Justiças estaduais,* cumprindo lembrar o disposto no art. 15, § 1º, do Decreto nº 848, de 11.10.1890, que organizou a Justiça Federal:

> "Os crimes cometidos em alto mar a bordo de navios nacionais, os cometidos nos rios e lagos que dividem dois ou mais Estados, nos portos, nas ilhas que pertençam à União, e, em geral, nos lugares de absoluta jurisdição do Governo Federal, serão, entretanto julgados pelas justiças locais, desde que não revistam o caráter de crimes políticos."

10.4. Na hipótese de fusão ou incorporação dos Estados da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro, e se a Cidade do Rio de Janeiro e de Niterói passarem a pertencer ao mesmo Estado, o problema se transportará para o nível local, entre duas Comarcas de um mesmo Estado, e deverá ser resolvido no mesmo sentido, mas, agora, na *lei complementar* que, se for o caso, criar um novo Estado (art. 3º da Constituição Federal),[76] ou, senão, ser deixado por aquele para, após a alteração estabelecida, ser ele disciplinado através de *resolução* do Tribunal de Justiça, na medida em que se trata de matéria relativa à divisão *judiciária estadual,* nos termos do disposto no art. 144, § 5º, da Constituição Federal, e da Lei Federal nº 5.621, de 4.11.70.[77]

Quanto aos aspectos administrativos, a solução seria, na omissão da *lei complementar,* deixada a *lei estadual.*

Na hipótese do estabelecimento, na forma do disposto no art. 164 da Constituição Federal, da *Região Metropolitana do Grande Rio,* a *lei complementar* criadora poderia dispor sobre a questão.

10.5. O critério generalizado da *prevenção,* como critério único de fixação da competência da Justiça carioca ou fluminense, no que tange ao processo e julgamento de demandas oriundas de fatos ocorridos na Ponte Rio-Niterói, não parece conveniente, pois que levaria, possivelmente, a sobrecargo de uma das Justiças locais envolvidas.[78]

Outrossim, se entendermos que há limite divisório entre os dois Estados, na Baía, não seria pertinente, como regra geral e definitiva, a *prevenção,* que deve funcionar como princípio geral, entre juízes igualmente competentes e, só excepcionalmente, na hipótese de dúvida quanto à jurisdição entre o foro competente e o incompetente.

É certo, contudo, que, enquanto não editado o diploma normativo sugerido, ter-se-á de lançar mão deste critério extremo de fixação de competência.

[76] Ver art. 44, da Constituição Federal.

[77] Nesse caso, por todas as circunstâncias e pela própria modificação na estrutura estadual, não haveria de se cogitar da limitação qüinqüenal mesmo que se tratasse de incorporação, com a sobrevivência de um dos Estados. Considerando que cada Estado é uma Circunscrição Judiciária, desapareceria o problema com referência à Justiça Federal Comum; e no que tange à Justiça Eleitoral, a questão estaria resolvida por via da solução local.

[78] Caso relativo a acidente com trabalhadores, na construção da Ponte, é objeto de processo que tramita na 6.ª Vara Criminal do Estado da Guanabara.

CONCLUSÕES

1. Para as ações cíveis e criminais oriundas de fatos ocorridos na Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói) e vias complementares terão competência, conforme a hipótese, a Justiça Federal Comum, a Justiça Eleitoral e as Justiças Estaduais da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro.

2. Torna-se necessário fixar a delimitação dos foros da Cidade do Rio de Janeiro e da Comarca de Niterói, na Ponte, quer por se entender inexistir linha divisória entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro no interior da Baía de Guanabara, por serem suas águas integrantes exclusivamente do território federal; quer porque, mesmo que se entenda que tais águas e que a Ponte participem, também, dos territórios estaduais, não existiria limite preciso entre as duas unidades federativas na área em questão; ou, porque, ainda mesmo que existisse tal limite, por motivos de ordem prática, à semelhança do que tem ocorrido no nível internacional, poder-se-ia abandonar, em termos de fixação dos lindes de jurisdição sobre a Ponte, a linha divisória referente às águas em que a mesma se situa.

3. Tal delimitação poderá ser estabelecida por lei federal, e havendo fusão ou incorporação dos Estados em apreço, e a Cidade do Rio de Janeiro e o Município de Niterói vierem a fazer parte de um mesmo Estado, a solução poderá ser formalizada na *lei complementar* que, se for o caso, e segundo o art. 3º da Constituição Federal, criar o novo Estado, ou, senão, ser deixada por aquela para, após a modificação estabelecida, provir de *resolução* do Tribunal de Justiça local, quanto ao aspecto judiciário, e de *lei local,* no tocante aos aspectos administrativos. O problema, se for estabelecida a *Região Metropolitana do Grande Rio,* poderá ser resolvido pela *lei complementar* editada na forma do disposto no art. 164 da Constituição Federal.

4. A delimitação territorial em tela deverá ter eficácia, igualmente, para a competência territorial de órgãos administrativos federais e dos dois Estados que atuem na Ponte, inclusive aqueles encarregados da polícia judiciária e dos registros públicos.

5. Sugere-se que a linha divisória, para os fins em questão, situe-se na extremidade oriental do cruzamento da Ponte com o canal de navegação da Baía de Guanabara, a fim de se manter coerência com a linha divisória entre as áreas sujeitas à Jurisdição das Administrações dos Portos do Rio de Janeiro e de Niterói e linhas por alguns esboçadas, como limites entre os dois Estados.

6. Apresenta-se, como sugestão, o seguinte anteprojeto de ato normativo:

"Art. 1º — Para o fim de fixação da competência territorial para processo e julgamento de causas cíveis e criminais oriundas de fatos ocorridos na Ponte Presidente Costa e Silva, entre as Cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, fica estabelecida uma linha divisória, na extremidade oriental do cruzamento da Ponte com o canal de navegação da Baía de Guanabara.

Art. 2º — Nas hipóteses em que a competência territorial se funda no local do fato, caberá ao foro da Cidade do Rio de Janeiro e à Comarca de Niterói o processo e julgamento das demandas originadas dos fatos ocorridos, respectivamente, na porção ocidental e oriental da Ponte, tomando por limite a linha estabelecida no artigo anterior.

Art. 3º — O critério determinado pela presente ... aplica-se à fixação da competência territorial das Justiças Federais e das Justiças dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Parágrafo único — O disposto nesta ... aplica-se à fixação da competência do foro da Cidade do Rio de Janeiro ou de Niterói, na hipótese, prevista no § 1º do art. 125 da Constituição Federal, de querer o autor intentar causa contra a União na Capital do Estado onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda.

Art. 4º — O critério referido nesta ... prevalece, também, para fixação da competência territorial dos órgãos administrativos federais e estaduais, inclusive aqueles encarregados da polícia judiciária e dos registros públicos.

Art. 5º — A presente ... entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

7. Na hipótese de atos normativos locais, não terá pertinência o disposto no art. 3º e respectivo parágrafo único. No que se refere ao contido no art. 4º, constará da resolução do Tribunal de Justiça, apenas, a menção ao serviço dos registros públicos, ficando a disciplina da competência territorial dos órgãos administrativos do Executivo para a legislação adequada.

8. Enquanto não editado o ato normativo pertinente, poder-se-á adotar o critério da *prevenção* entre as competências em jogo.