

COMÉRCIO INTERNO. REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA ESTADUAL

A Companhia Comercial e Marítima requereu à Administração registro como “agência de viagens e turismo”, fazendo expressa referência aos diplomas estaduais que regem a matéria — Lei n.º 165, de 1962, e Dec. n.º 287, de 1964. No requerimento lê-se que a entidade interessada, “sociedade anônima fundada em 1917”, “é estatutariamente uma agência de viagens e turismo com sede na Avenida Rio Branco, n.º 4, filiais em São Paulo e Santos e agentes nas principais cidades e portos do Brasil”. Não se fez juntada, entretanto, de cópia dos estatutos sociais, nem de quaisquer outros documentos, salvo parecer subscrito pelo Dr. PLÍNIO PINHEIRO GUIMARÃES, onde se sustenta a incompetência do Estado-membro, no sistema constitucional brasileiro, para disciplinar a atividade a que se dedica a requerente — e, em consequência, a inexistência dos requisitos formulados por aqueles diplomas estaduais para a concessão do registro.

Curiosa, pois, a espécie: a Companhia quer registrar-se na Secretaria de Turismo, sem contudo satisfazer os pressupostos do registro, que a Secretaria, obviamente, não pode dispensar, vinculada que está pela existência de lei e decreto estaduais em vigor, a tal respeito. No rigor da lógica — note-se preliminarmente —, se à Companhia parece faltar ao Estado competência na matéria, seria de esperar que ela nem se interessasse por obter registro perante a Administração estadual. Para ser coerente, trataria de registrar-se apenas no Departamento Nacional do Comércio, de acordo com a legislação federal pertinente (Lei n.º 4.504, de 1964, art. 115, inciso IV, e Dec. n.º 56.303, de 1965), já que, na opinião do jurista por ela consultado, a sua atividade cai sob a competência exclusiva da União...

2. Deixando a preliminar e passando ao mérito, é fácil demonstrar a legitimidade dos atos normativos emanados dos órgãos estaduais para disciplinar o exercício, no território carioca, das atividades de que se trata. Como é notório, o direito constitucional brasileiro, desde 1891, em matéria de discriminação de competências, acolheu o princípio, de inspiração norte-americana, segundo o qual os poderes não expressamente discriminados no texto, nem implícitos em suas disposições — e por isso denominados “remanescentes” —, cabem aos Estados-membros, e não à União. É a tese que vem consagrada, hoje, no art. 18, § 1.º, da Carta de 1946.

Para que se houvesse de negar, *in casu*, a competência estadual, seria necessário, portanto, que a Constituição reservasse ao Legislativo federal, *expressis verbis*, o poder de editar regras sobre o assunto, ou pelo menos que tal reserva decorresse implicitamente de algum dispositivo constitucional. Isso não ocorre. Alude o parecer do Dr. PINHEIRO GUIMARÃES ao art. 5.º, XV, *a*, onde se outorga à União, em caráter exclusivo, a competência para legislar sobre *direito comercial*. *Data venia* a invocação é de todo em todo impertinente. Há nítida diferença entre *legislar sobre direito comercial* e *editar normas disciplinadoras de determinadas atividades comer-*

ciais; e a distinção é tão óbvia, que dispensa maiores esforços demonstrativos. Se fôsse o caso, porém, de buscarmos apoio para a nossa afirmação no ensinamento dos mestres, encontrá-lo-íamos, solidíssimo, na autoridade inexcusável de ALFREDO ROCCO, no seu clássico *Corso di Diritto Commerciale*, onde se salienta a não-coincidência entre os conceitos de *direito comercial* e *direito do comércio*. Como esclarece ESPÍNOLA FILHO, expondo a lição do jurista peninsular, o *direito comercial*, “com o seu caráter de direito privado, se limita a regular relações entre particulares, oriundas da prática do comércio, e, pois, não abrange as regras, de ordem administrativa, que disciplinam a ingerência do Estado na indústria comercial por interesses de segurança, saúde e economia públicas” (verbete *Direito Privado e seus ramos*, in *Rep. Enc. do Dir. Bras.*, vol. 17, pág. 27; grifamos).

Tanto assim é, na verdade, que a própria Constituição precisou referir-se, noutra alínea do citado inciso, à competência para legislar sobre comércio. É a alínea *k*, onde porém só se fala no “comércio exterior e interestadual”. *A contrario sensu*, o comércio interno — o exercido dentro dos limites territoriais desta ou daquela unidade federada — cai sob a competência dos órgãos locais. Veja-se, ao propósito, o ensinamento oportuno de PONTES DE MIRANDA:

“Aos dois conceitos — de comércio exterior e interestadual — opõe-se o de comércio interno a cada unidade componente da República (intraestadual, intramunicipal). É de importância fixarmos o conceito de “comércio intraestadual”, que, pelo uso, só se refere ao Estado-membro, Distrito Federal ou Território, pois a legislação a respeito só ao respectivo Estado-membro ou entidade similar pertence” (*Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., t. I, pág. 479/80; sem grifo no original).

No mesmo sentido se manifestam os próprios comentadores citados no parecer. Diz, com efeito, TEMÍSTOCLES CAVALCANTI:

“É bem de ver, porém, que o inciso constitucional só se refere ao comércio exterior e interestadual, ficando livre aos Estados a regulamentação do seu comércio interno” (*A Constituição Federal Comentada*, vol. I, pág. 130; grifo nosso).

Quanto a CARLOS MAXIMILIANO, traz até à colação argumento senão decisivo, ao menos bem interessante como subsídio hermenêutico, tirado dos trabalhos preparatórios. Informa o mestre que

“... a Assembléia Constituinte aceitou a Emenda 939: o Projeto de código supremo atribuía aos Podêres Federais o — legislar sobre comércio exterior e INTERIOR; o autor da Emenda, invocando o exemplo norte-americano, sugeriu substi-

tuir-se o objetivo derradeiro por — INTERESTADUAL” (*Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, 5.^a ed., vol. I, pág. 200; grifos do autor).

E conclui, categórico:

“Portanto, os *Estados regulam o comércio interno*, salvo se estiver em essencial conexão com o interestadual ou o exterior” (ob. e lug. cit.; grifamos).

Não pode haver dúvida, assim, sobre a competência do Estado da Guanabara para disciplinar o exercício, dentro do seu território, é claro, de atividades comerciais como a exercida pela Companhia requerente. Correta a conclusão a que chegou, a respeito, o digno Assistente Jurídico da Secretaria de Turismo. Matéria análoga já foi apreciada neste órgão, aliás, pelo Procurador Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE, em excelente parecer sobre competência para autorizar o funcionamento de feiras e certames congêneres de indústria e comércio. E o sentido em que ali opinou o ilustrado colega foi exatamente o mesmo em que aqui nos estamos pronunciando.

3. Os elementos constantes do processado não nos permitem ir além. O que nos afigura indubitável, à luz das considerações acima, é que o requerimento da Companhia Comercial e Marítima pode e deve ser apreciado em face dos requisitos previstos na legislação estadual, perfeitamente válida. Se a requerente os satisfaz ou não, é ponto que só poderia ser verificado à vista da documentação pertinente. Ora, a Companhia, consoante já se observou, não apresentou sequer os seus estatutos. Mal instruído como está o seu pedido, não parece que possa ser apreciado, a não ser mediante o cumprimento das exigências cabíveis, que a Secretaria certamente fará. Junte a requerente, antes de mais nada, os seus documentos, para que a Administração possa aferir a legitimidade de sua pretensão.

Assim opinando, não estamos fazendo mais, por sinal, que reiterar a conclusão a que chegou o próprio Dr. PINHEIRO GUIMARÃES, nas linhas finais do parecer oferecido pela Companhia, *verbis*: “... não deve ser negado o pedido de registro da mesma Cia. na Secretaria de Turismo se acompanhado da documentação referida no artigo 3.^o do Decreto n.^o 287”. Como a requerente, por ora, não fez acompanhar dessa documentação o seu pedido, é óbvio que não pode esperar, *rebus sic stantibus*, a concessão do registro. É o que diz, com outras palavras, o seu parecerista — e neste ponto gostosamente o seguimos.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 1965.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. REGIME MISTO: CONTRATUAL E REGULAMENTAR. INCORPORAÇÃO DAS EXTENSÕES E REDES, NOS LIMITES LEGAIS, AO PATRIMÔNIO DO CONCESSIONÁRIO

O Sr. Presidente da Comissão Estadual de Energia (CEE), nos termos da exposição contida no Ofício n.^o 1.851, de 19-8-1966, esclarece que vem sendo procurado por diversas pessoas, interessadas em doar ao órgão que dirige redes de energia elétrica construídas às suas expensas, embora lhes exija a Rio Light a sua transferência gratuita, “mesmo levantadas e construídas estas com a observância e o atendimento a todas as imposições técnicas normativas atinentes à espécie”. Face a essa questão, é formulada a esta Procuradoria a seguinte consulta, desdobrada em quatro itens:

a) Pode a CEE receber em doação redes de iluminação elétrica construídas e financiadas por particulares?

b) Pode a concessionária de serviços de energia elétrica da região (Light) opor-se às doações eventualmente feitas à CEE?

c) Que providências podem ser tomadas pela CEE no caso de a Light, por se opor à doação efetuada, negar-se a efetuar a ligação das redes doadas?

d) De quem será a propriedade das aludidas redes?

2. O fornecimento de energia elétrica à Guanabara rege-se pelo contrato de 20-5-1905, inicialmente firmado entre a Prefeitura e Alexandre Mackenzie, William Reid e Co., cuja cláusula III dispõe:

“Uma vez instaladas as usinas e começada a distribuição de energia elétrica, o Contratante (Light) será obrigado a fornecê-la nos termos deste contrato a todos aqueles que lhe pedirem: não o fazendo, porém, o consumidor que não fôr atendido sem motivo justificado poderá adquiri-la de outrem, ainda que seja ela também gerada por força hidráulica, sem que em tal caso tenha direito o Contratante a reclamação de qualquer espécie”.

À margem da disciplina contratual, sofreu a concessão modificações de ordem legal e regulamentar. A alteração mais sensível, fundamental e drástica, deveu-se ao Decreto-Lei n.^o 5.764, de 19-8-1943, que substituiu, como poder concedente, a Prefeitura pela União Federal (art. 1.^o, §1.^o). Mantida foi, contudo, a reversão ao concedente inicial, hoje o Estado da Guanabara. De outro lado, a sanção prevista no contrato de 1905, para o caso de inadimplemento por parte da concessionária, sofreu, outrossim, revisão