

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”.

A 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

legal, sujeito o contrato à caducidade, se incapaz a empresa de prover ao fornecimento de energia elétrica (Decreto n.º 41.019, de 26-2-1957, art. 77, § 1.º).

Em tese, a justaposição de preceitos contratuais e normas regulamentares *lato sensu* é perfeitamente legal, obedecendo à inspiração constitucional (art. 151). Os serviços concedidos, em substância, permanecem no âmbito do poder público; apenas seu exercício é objeto da concessão. Daí decorre o direito, senão o dever, do concedente de inspecionar as atividades concedidas, regulando, por meio de preceitos legais e regulamentares, os serviços prestados aos usuários (ERNEST R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen, 1953, I, pág. 535 e 536). A concessão — doutrina LAUBADÈRE — é “un acte mixte, mi contractuel” (*Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1957, pág. 570; cfr. ainda MARCEL WALINE, *Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1946, pág. 343). O princípio, todavia, não autorizaria a aceitação do Decreto-Lei n.º 5.764, no passo citado, legitimando-se, no império da Constituição vigente, a substituição do poder concedente, por êle operada. Significativo parecer do atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, impugnou a validade do diploma (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. 13, págs. 494/506), sem repercussão na jurisprudência. Inconstitucional (ou incompatível com a Constituição de 1946) o decreto-lei, voltaria o Estado a ser o poder concedente, devolvendo-se-lhe o direito de regulamentar o contrato. Esse caminho, parece-me, deve ser percorrido pela CEE, futuramente. Enquanto não sepultada a lei federal, espoliativa do Estado, nada se pode opor à situação atual. A União é o poder concedente: vigentes, embora discutível a validade, são suas normas regulamentares apostas ao contrato de 1905.

Por via de consequência, à hipótese da consulta é de ser aplicado o Decreto n.º 41.019, de 26-2-1957. Suas disposições vigem ao lado do contrato, transformando-lhe a substância, naquilo que é regulamentar na concessão. A doutrina esforça-se para demarcar as fronteiras entre o preceito contratual e a norma regulamentar, aceitando como regulamentares as cláusulas concernentes à *organização e funcionamento* do serviço, contratuais as situações relativas à duração e às vantagens financeiras que a administração consente ao concessionário. Seriam contratuais as disposições — no resumo de DUGUIT (*Traité*, I, pág. 421) — que “não seriam concebíveis se o serviço fôsse explorado pelo Estado” (cf. A. LAUBADÈRE, ob. cit., págs. 571 e 572; MARCEL WALINE, ob. cit., pág. 343). Sem dúvida, a transferência de certos encargos ao usuário é matéria regulamentar, pois seriam possíveis mesmo na hipótese de exploração direta (*en régie*) do serviço.

Ora, na forma do Decreto n.º 41.019:

“Art. 138. Serão estabelecidos inteiramente à *custa dos concessionários* os sistemas de distribuição primária e secundária para servirem, dentro de sua zona de concessão, às con-

centrações de população, configurados em plantas organizadas de comum acordo entre o concessionário e as Prefeituras Municipais e aprovadas pela fiscalização.

Art. 139. As extensões do sistema de *distribuição secundária*, quando pedidas para consumo de qualquer classe, nos termos do art. 144, não compreendidas no art. 138, *serão estabelecidas à custa dos concessionários até o limite de três vezes a receita anual estimada do novo consumo, a juízo da fiscalização*.

§ 1.º É facultado ao consumidor de qualquer classe *contribuir para a instalação das extensões, para compensar a diferença verificada entre o custo total da extensão e três vezes a renda anual prevista*.

§ 2.º Tais extensões poderão ser executadas por terceiros e cedidas aos concessionários, desde que obedecidas as normas aprovadas pelas autoridades competentes”.

Mostra a transcrição que dentro dos perímetros definidos no art. 138 arca o concessionário com as despesas da entrega de energia; fora dêles o fornecimento depende do cumprimento, por parte dos consumidores, das condições fixadas no art. 139. Na última hipótese, as extensões “*são incorporadas aos bens e instalações do concessionário quando concluídas as obras*”, creditadas em contas especiais (art. 144). Não havendo, no investimento, contribuição do concessionário, *sobre êle não haverá remuneração (art. 158, III), nem será indenizado no momento da reversão (art. 91, a)*.

Face às expressões do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 41.019, o primeiro item da *consulta* obtém, obviamente, resposta negativa, prejudicados os demais. O bem resultante da contribuição do consumidor fica sob o uso e gozo do concessionário, que o empregará nas suas atividades, revertendo, posteriormente, ao poder público. Estabeleceu a lei que as extensões se *incorporam* ao patrimônio da empresa, optando pela doutrina da propriedade resolúvel, impedindo, destarte, promova o consumidor a doação do bem a terceiro, embora com o uso vinculado ao seu fim específico.

3. Novo caso, além do previsto no art. 139 do Decreto n.º 41.019, existe em que ao concessionário é facultada exigência de contribuição para fornecer energia elétrica. O art. 18 da Lei n.º 4.156, de 28-11-1962, com a redação da Lei n.º 4.676, de 16-6-1965, autoriza condicionar a *ligação de novos consumidores à contribuição de importância equivalente a até 30 (trinta) vezes o produto da tarifa fiscal de que tratam os artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 4.156, de 1962*. Os recursos assim angariados, após integralização, consideram-se “créditos de capital” dos respectivos consumidores para subscrição de ações preferenciais ou ordinárias nos aumentos de capital da empresa concessionária. *Dos orçamentos referentes às extensões — previstos no art. 139 do Decreto n.º 41.019 — será deduzida a contribuição de que trata o mencionado art. 18 da Lei n.º 4.156 (v. também*

Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 57.617, de 7-1-1966, e Resolução n.º 3.358 do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, que juntamos).

4. Deve atentar-se, finalmente, que quaisquer exigências formuladas pelo concessionário fora do seu poder legal não devem ser obedecidas pelo consumidor. Tem este, pelo contrato de 1905 e por força do art. 136 do Decreto n.º 41.019, o direito de receber a energia elétrica nos pontos de entrega, sem nenhum pagamento extraordinário, salvo nos casos acima excepcionados. Fora daí, haverá arbítrio e ilegalidade, que deverá ser denunciada à autoridade federal — até que não se fulmine, no Judiciário, o Decreto-Lei n.º 5.764, de 1943, dado que, no seu sistema, a União é o poder concedente e fiscalizador, reservada ao Estado da Guanabara, todavia, a reversão das instalações, no término do contrato.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1966.

RAYMUNDO FAORO
Procurador do Estado

DANOS CAUSADOS POR VIATURAS OFICIAIS. SEGURO PAGO. POSIÇÃO DO SEGURADOR EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO

O Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários — SASSE — endereçou ao Exmo. Sr. Secretário de Administração consulta sobre a possibilidade de, amigavelmente, obter do Estado reposição das importâncias que paga a segurados, por prejuízos decorrentes de abalroamentos causados por viaturas oficiais. Em abono a seu pedido, invoca a *Súmula* n.º 188, do Supremo Tribunal Federal, que assim reza:

“O segurador tem ação regressiva contra o causador do dano, pelo que efetivamente pagou, até ao limite previsto no contrato de seguro”.

Em verdade, duas são as matérias a serem abordadas:

1. A possibilidade de estabelecerem o SASSE e a Secretaria de Administração norma geral para a liquidação dos casos a que se refere o pedido;
2. A existência de direito líquido, indisputável, à subrogação, com apoio na *Súmula* n.º 188 invocada.

Quanto ao primeiro item, cabem duas ponderações:

a) Objetivamente a consulta diz respeito a acidente causado por veículo da SURSAN, pessoa jurídica autônoma, a quem caberia em última análise fazer juízos de conveniência;

b) Em tese, somos contrários à liquidação amigável pretendida. Além de tais composições não representarem a aferição exata da responsabilidade do Estado, quando haja, devemos ter em vista que:

1.º) — ficará o Estado impedido de agir regressivamente contra o funcionário causador do dano, procedimento só cabível, como deflui do art. 191, § 2.º, do Estatuto, *depois de transitar em julgado a decisão de última instância em que houver sido condenada a Fazenda a indenizar o terceiro prejudicado*;

2.º) — conforme sustenta expressiva corrente doutrinária, não tem o segurador direito de subrogar-se no crédito do segurado.

No que se refere à pretensa existência, doutrinariamente, de inequívoco direito à reposição, pelo causador do dano, da indenização paga pelo segurador ao segurado, estamos de acordo com os pareceres já existentes no processo. Cremos, tal como o Dr. ROMULO FEDERICI e o Procurador MIGUEL LANZELLOTTI BALDEZ, que não se subroga o segurador no crédito do segurado.

Inegavelmente, trata-se de uma posição polêmica. A controvérsia que o assunto tem suscitado na doutrina, na jurisprudência, em todos os países, está ainda longe de ter encontrado uma diretriz definitiva.

Tenhamos em vista o que seja o contrato de seguro. Entre nós há definição legal para o pacto. Nosso Código Civil (art. 1.432) reza:

“Considera-se contrato de seguro aquêle pelo qual uma das partes se obriga para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizá-la do prejuízo resultante de riscos futuros previstos no contrato”.

Inequivocamente, porém, a definição legal é insuficiente, pois só abrange o chamado “seguro indenizatório”. A fórmula alvitrada por PONTES DE MIRANDA, conquanto padecendo de certo defeito de prolixidade, é, contudo, mais abarcante do real aspecto do contrato de seguro em nossos dias:

“Contrato pelo qual o segurador se vincula, mediante pagamento de prêmio, a ressarcir ao segurado, dentro do limite que se convencionou, os danos produzidos por sinistro, ou a prestar capital ou renda quando ocorra determinado fato, concernente à vida humana, ou ao patrimônio” (*Tratado de Direito Privado*, vol. 45).

Exsurgem como elementos essenciais do contrato: o risco, o prêmio, a indenização.