

5) Maiores limitações ao direito de propriedade, como a exploração racional e bem orientada, a limitação de superfície, a proibição da livre renda e hipoteca, etc.;

6) Regulamentação social do regime da terra, evitando-se o retôrno à concentração e ao feudalismo.

Referentemente ao segundo, merecem destaque os seguintes itens:

1) Educação por meio de escola rural, com mestre especializado e formação social do agricultor. Criação de organismos, com intervenção dos interessados, para controlar e dirigir seus próprios interesses;

2) União e solidariedade dos produtores por meio de cooperativas e outros órgãos de representação, com a incumbência de estudarem e resolverem os principais problemas, como o das máquinas agrícolas, do crédito, das indústrias caseiras e da venda da produção;

3) A formação de um ambiente de prosperidade e de bem-estar no campo, para povoá-lo, resolvendo, assim, o grave problema do desequilíbrio entre a cidade e a zona rural.

Esses princípios foram extraídos da excelente monografia que BERNARDINO HORNE dedicou à elaboração das reformas agrárias.

Estas as observações que me permiti traçar com o auxílio dos mestres e da mais moderna doutrina. A Lei municipal n.º 671, *data venia*, não preenche os requisitos precisos. O problema é por demais sério e os interesses legítimos não que ser respeitados, em favor do regime legal e de um clima de perfeita segurança jurídica. Trago, para fecho, a conclusão de BARASSI:

“E fino al momento in cui scrivo questo é tutto quanto si puó dire della ormai iniziata riforma fondiaria per il territorio nazionale. Tutto quanto si puó affermare é che la riforma urterà contro molti interessi. Già l'abbiamo rivelato a proposito del sistema puramente meccanico di espropriações che condurrebbe fatalmente a indesiderabili espropriações di grandi proprietá terriere a coltura fortemente intensiva. Si teme a questo riguardo — riferisco obiettivamente, ma questo é anche il mio pensiero, per simpatico che sia il programa insieme redistributore e trasformatore — che la progettata riforma generale incidente in modo cosí grave sulle grande proprietá terriere meglio attrezzate potrebbe anche sooraggiare l'audace iniziativa.”

CONCLUSÕES FINAIS

Chego ao final, procurando resumir tão somente os pontos que tocam os aspectos práticos do problema, sem me ligar ao prévio plano nacional, que entendi indispensável:

a) a Lei n.º 671 pode ser dividida em duas partes: a primeira, que diz pertinência à desapropriação; a segunda, que cuida do posterior apro-

veitamento das glebas, já no domínio público. Quanto àquela, nada a dizer, pois encarna a obediência a princípios programáticos da Constituição Federal. Pertinentemente à segunda, é preciso que se o diga com clareza e precisão: trata-se de *dispositivos nulos, irritos e inoperantes*, com o vício maior da vulneração frontal a dispositivo da Lei Orgânica (art. 45) e o menor do desacato a vários princípios outros;

b) do exposto, ressumbra que *constitucional e válido é o corpo do art. 1.º*; inoperantes, por nulidade, todos os demais, inclusive os parágrafos do sobredito art. 1.º;

c) a menos que o Legislativo Municipal preveja crédito especial, pois o de Cr\$ 30.000.000,00 aludido não foi concedido orçamentariamente, o art. 1.º não poderá ter cumprimento no presente exercício, salvo disponibilidades;

d) de resto, trata-se de lei simplesmente autorizativa. Não há que se falar em falta de oposição de veto pelo Prefeito que, quando muito, justificaria um aplauso à iniciativa da Câmara. Como se tratasse de projeto simplesmente autorizativo, o Administrador poderá ter planejado a política de esquivar-se a um cumprimento;

e) a idéia defendida pelo ilustre autor do projeto é de todo louvável. A forma de execução é que se resente da legalidade. Ademais, se me afigura injusta a simples substituição do proprietário, sem medidas outras de incremento da produção;

f) a se insistir na execução do plano, *faz-se imprescindível abrir exceção à expressa proibição da Lei Orgânica*. O caminho certo será o de se solicitar ao Legislativo Federal medida permissora (art. 2.º da Lei n.º 217). Caso contrário, teremos o inconveniente resultado, já constatado nas desapropriações declaradas em favor de sociedades desportivas (meu Parecer 48-GPA, in *Diário Oficial*, II, de 26 de junho de 1952 — Anais da Câmara), em que se vê o Judiciário anulando os atos legislativos praticados.

É como penso, S. M. J.

Distrito Federal, 22 de agosto de 1952

GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO
Advogado da PDF

A A.D.E.M. E O CÓDIGO DE CONTABILIDADE PÚBLICA

Consulta da Comissão de Processo Administrativo nomeada pela Portaria n.º 285/55 — Construção do Estádio do Maracanã — Aplicação do Código e Reg. de Contabilidade Pública às operações da A.D.E.M. — Proc. P. G. n.º 200.182/55.

O Dr. L. B., ilustre Presidente da Comissão de Processo Administrativo nomeado pela Portaria n.º 285/55, formulou a esta Procuradoria Geral a seguinte consulta, em ofício n.º 4, de 24 de maio do corrente ano:

“O Código e o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, particularmente o Decreto n.º 2.206, de 20-5-1940, são de aplicação obrigatória às operações da A.D.E.M., que foi instituída pelo Decreto n.º 9.239, de 25 de maio de 1948, nos termos da Lei n.º 57, de 14-11-1947, e cujos serviços foram disciplinados pelos regulamentos aprovados pelos Decretos ns.º 9.382, de 23-10-1948, e 9.855, de 9-8-1949?”

2. Embora o objeto da consulta não se enquadre, especificamente, no parecer que há pouco formulei sobre a construção do Ginásio do Maracanã (meu ofício n.º 38, de 27-4-1955, a S. Exa. o Sr. Prefeito), e no qual foi apreciada a estrutura legal da A.D.E.M., muitas das apreciações daquele parecer se ajustam ao caso da presente consulta. Desta forma junto uma cópia daquele ofício, para uma visão de conjunto do problema, muito atual, da organização, estrutura e evolução jurídica dessa autarquia municipal.

3. O Código e o Regulamento de Contabilidade Pública aplicam-se a todas as operações da A.D.E.M., *mas não a integridade dos seus dispositivos*, porque de outra forma desapareceria a autonomia econômico-financeira que lhe reconheceu a sua lei autorizativa e o decreto que a instituiu (Lei n.º 57, de 14-11-1947, e Decreto n.º 9.239, de 25-5-1948).

Aplica-se, outrossim, a todas as suas operações, o Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940, que dispõe sobre as concorrências e fornecimento de materiais, notadamente os arts. 35 e seguintes, nos quais se fixaram os limites de valores para as várias espécies de concorrências ou coletas de preços, por isso que tais regras não foram substituídas por legislação municipal específica, como sejam o Decreto n.º 9.149, de 2-2-1948, e os 2 Cadernos de Obrigações vigentes na Prefeitura do Distrito Federal nos últimos anos (Decreto n.º 11.394, de 24-4-1952, e o vigente Decreto n.º 12.172, de 31-7-1953).

Por outro lado, a disciplinação dos serviços da A.D.E.M. regulamentada em 1948 pelo Decreto n.º 9.382, de 23-10-1948, e em 1949 pelo Decreto n.º 9.855, de 9-8-1949, acha-se hoje regida pelo Decreto n.º 12.534, de 3-7-1954, publicado no *Diário Oficial*, seção II, de 7-7-1954.

Estabelecidas *a priori* estas conclusões, vejamos os seus fundamentos.

4. Dispõe a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217, de 15-1-1948) no § 3.º do art. 18 que:

“Nos casos omissos, aplicar-se-á ao Distrito Federal, no que concerne à receita e despesa, o que, a respeito da matéria, dispuseram as leis de contabilidade pública da União.”

Ocorre que na Prefeitura ainda não existe legislação própria de contabilidade, de sorte que é a legislação federal a aplicada, não só pelas repartições burocráticas municipais, como pelo Tribunal de Contas, em todos os casos em que não existe diploma legislativo municipal específico.

As autarquias municipais, por via de conseqüência, também tem aplicação aquela legislação, como adiante melhor se explicará.

5. O grau de autonomia das entidades autárquicas federais, estaduais ou municipais, não obedeceu, até agora, em nossa doutrina e legislação, a qualquer padrão ou regra geral disciplinadora.

A necessidade de uma lei ou estatuto regulador da gênese e das responsabilidades das autarquias torna-se cada vez mais imperiosa, pela proliferação de tais entidades e a confusão estabelecida (até pelo DASP), no ordenamento jurídico das sociedades de economia mista, autarquias e fundações criadas pelo Estado (a propósito o parecer do Professor FRANCO SOBRINHO na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, pág. 387).

Em magnífico estudo, o Professor MIGUEL REALE, sob o título *Da Recorribilidade dos Atos dos Administradores das Autarquias* (cit. Rev., vol. 23, pág. 25), aprecia o problema do controle das autarquias e destaca as dificuldades em padronizar as suas formas:

“O problema do controle das entidades autárquicas não pode, a rigor, ser pôsto e resolvido, pelo menos na fase atual da evolução doutrinária, sem se levar em conta, de um lado, a sistematização dos princípios e de outro, a *origem, a natureza e as finalidades principais de cada entidade*, cujos atos estejam sujeitos a contrasteação.”

Mais adiante acrescenta (pág. 25):

“Não há, em verdade, como já assinalamos em parecer no Conselho Administrativo do Estado, nem se pode pretender, uma única forma de autarquia, com um tipo padrão de autonomia e de controle. Aquela, *a autonomia, é reconhecida em maior ou menor grau*, dependendo das *condições objetivas variáveis* dos serviços personalizados; êste, o controle, se exerce por diversos meios.”

6. Na Prefeitura do Distrito Federal três entidades autárquicas se destacam: o Montepio, o Departamento Municipal de Estradas de Rodagem — D.E.R. — D.F. — e a Administração dos Estádios Municipais (A.D.E.M.), instituídas por leis diferentes, em épocas diversas e cujos objetivos, grau de autonomia, órgãos de fiscalização e de direção, e regime financeiro, também são dessemelhantes.

Deixando de parte o Montepio, dada a sua especial finalidade, apreciemos as restantes — o D.E.R. — D.F. e a A.D.E.M.

A leitura, mesmo superficial, das respectivas leis criadoras ou autorizativas e Decretos instituidores, ou sejam — Lei n.º 305, de 20-12-1948, e o Regulamento baixado com o Decreto n.º 9.625, de 12-3-1949, para o D.E.R. — D.F., e a Lei n.º 57, de 14-11-1947, e o Decreto n.º 9.239, de 25-5-1948, para a A.D.E.M., desde logo revelam ter havido maior

cuidado na elaboração daquelas do que destas, e mesmo concessão de maior parcela de autonomia à A.D.E.M. que ao D.E.R.—D.F.

Com efeito, a Lei n.º 305/48 no parágrafo único do art. 1.º fixou os limites da autonomia do D.E.R.—D.F. nos seguintes termos:

“O Departamento de Estradas de Rodagem gozará de *autonomia administrativa e financeira especificada nesta Lei e no Regulamento*”,

ao passo que a Lei n.º 57/47 autorizou o Executivo a instituir a autarquia A.D.E.M., com privilégios (isenção de impostos para seus bens, serviços e utilidades), mas silenciou no tocante aos limites da autonomia, salvo no concernente à fiscalização (art. 1.º), e obrigatoriedade de concorrências públicas para a construção de estádios (art. 8.º), deixando ao decreto instituidor essa fixação, que foi assim determinada, de modo vago e impreciso no parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 9.239/48:

“A A.D.E.M. é uma entidade *autônoma*, com *administração própria*, sujeitando-se, porém, à *fiscalização* da Prefeitura do Distrito Federal.”

7. É bem verdade que nos seus 9 artigos, o Decreto n.º 9.239/48 concedeu autonomia financeira à A.D.E.M. (arts. 7.º e 8.º) e fixou as linhas gerais da fiscalização (art. 4.º), mas deixou à posterior regulamentação as normas gerais de sua administração, regime econômico-financeiro, de contas, de patrimônio e de pessoal.

O exame da primeira e segunda regulamentações da A.D.E.M., aprovadas respectivamente pelo Decreto n.º 9.382, de 23-10-1948, e 9.855, de 9-8-1949, frente à regulamentação do D.E.R.—D.F., esta aprovada pelo Decreto n.º 9.625, de 12-3-1949, desde logo põe a nu grandes omissões, que poderiam até ser interpretadas como ilimitada autonomia da A.D.E.M., o que na verdade não se verificou, nem se poderia conceber em um órgão que recebeu e vem recebendo da Prefeitura, grandes auxílios em verbas *orçamentárias*.

Estas omissões já desapareceram no vigente Regulamento.

8. Realmente, ao se comparar o já revogado regulamento da A.D.E.M. (Decreto n.º 9.855/49) com o do D.E.R.—D.F., saltam aos olhos, neste último, os dispositivos expressos que fazem depender de *concorrência pública* a compra de materiais e aparelhamentos (art. 9.º, letra *j*), o aluguel de bens patrimoniais (*idem*, letra *l* e *m*), a execução de quaisquer obras (art. 12, letra *f*, art. 9.º, letra *t*) e a venda de material inservível (art. 18, letra *f*).

Em contraste, afora a referência na Lei n.º 57, art. 8.º, à exigência formal de concorrência pública para a construção de estádios, não se encontra naquela regulamentação dos *serviços* da A.D.E.M., qualquer referência à necessidade da concorrência pública, administrativa ou tomada de preços

para a execução dos *serviços* em geral da A.D.E.M., sendo nesse particular bem frisantes as atribuições do Diretor Comercial, quando delegadas pelo Presidente (art. 15, letras *c*, *f* e *g* e parágrafo único).

Tais omissões poderiam dar a impressão de que a A.D.E.M. gozava então de uma autonomia quase ilimitada, desde que os atos de seu presidente merecessem o referendo do Conselho Fiscal, ou do Prefeito, conforme os casos previstos no regulamento, sem qualquer obediência às normas gerais do Regulamento de Contabilidade Pública no que tange à execução de *serviços e obras*, que exigissem contratos.

Tal se não verificou, porém, porque aquêle regulamento, embora confuso, a par de conceder ao Presidente da A.D.E.M. a representação ativa e passiva em Juízo (art. 6.º, letra *e*) e sujeitar à aprovação do Prefeito as resoluções tomadas pelo Conselho Fiscal (*idem*, letra *g*), submeteu as decisões relativas à *organização e ao funcionamento das ATIVIDADES da A.D.E.M ao respeito à LEI e ao próprio regulamento* (cit. art. 6.º, letra *f*).

9. Nesta referência à LEI, como não poderia deixar de ser, houve o propósito de submeter a realização dos *serviços* da autarquia às regras gerais prescritas no art. 764 e seguintes do Reg. de Contabilidade, dispositivos estes, aliás, expressamente mencionados no art. 8.º da Lei n.º 57/47, relativamente à *construção dos estádios*.

Esta sujeição ao Reg. de Contabilidade, todavia, não podia ser completa, porque se o fosse, desapareceria a autonomia da entidade e não se justificaria a existência do Conselho Fiscal e da Comissão de Contrôlo do Tribunal de Contas, a que se referiu o art. 4.º do Decreto n.º 9.239/48.

10. Realmente, a submissão às regras do Reg. de Contabilidade e legislação específica da Prefeitura sobre concorrências e contratos, encontra, na A.D.E.M., um limite legal, no ato de assinatura dos contratos.

Até esse momento, *tais regras teriam que ser observadas*, mas os contratos não iriam a registro do Tribunal de Contas, nem as respectivas cauções estariam sujeitas a autorização dêsse Sodalício, para serem devolvidas. Nesse ponto, a autonomia econômico financeira da entidade se faz e se fez sentir.

Aquelas atribuições cabem ao Conselho Fiscal e as contas em geral são examinadas pelo delegados do Tribunal de Contas (Comissão de Tomada de Contas).

11. Como já tive ocasião de assinalar, a atual regulamentação da A.D.E.M., aprovada pelo Decreto n.º 12.524, de 3 de julho de 1954, é muito mais completa.

Com efeito, o regulamento vigente melhor atendeu à organização da estrutura diretiva da A.D.E.M., aos seus fins e às atribuições de cada um dos elementos componentes da administração. Os limites de sua autonomia estão mais esclarecidos.

Cumprindo o que a legislação federal supletiva dispõe sobre a execução de obras e serviços, o novo regulamento sujeitou a *concorrências*, as *obras*, a exploração técnica de serviços e a aquisição de materiais (art. 11, letra *a*, art. 13, letra *c* — Setor de Material, art. 18, letra *r*) e veio a retirar do

Diretor Comercial as exageradas atribuições que lhes haviam sido conferidas no Reg. de 1949, resumindo-as em minutar contratos e dirigir os serviços de cadeiras cativas.

Por outro lado, o atual Regulamento melhor regeu a situação de seu pessoal, dando-lhes garantias, sujeitando-os expressamente ao Estatuto dos Funcionários Municipais (art. 27) e tornando-os contribuintes do Montepio e do Hospital dos Servidores, além de trazer outros benefícios, já assinalados no parecer junto por cópia.

12. Expostos desta forma os fundamentos das conclusões a que cheguei sobre o objeto da consulta, não tenho dúvida em repetir o que já declarara ao início deste parecer:

a) o Código de Contabilidade da União e o seu Regulamento aplicam-se à execução de obras e exploração de serviços da A.D.E.M., mas os contratos assinados entre a Administração da Autarquia e os empreiteiros ou contratantes em geral não estão sujeitos a registro do Tribunal de Contas.

Ao Presidente da A.D.E.M. cumprirá prestar as suas contas ao Tribunal de Contas, ao fim de cada exercício, nos termos do que se dispõe no art. 20, n.º I, da Lei Orgânica. Tais contas são previamente examinadas pelo Conselho Fiscal e pela Comissão de Tomada de Contas.

b) A legislação federal sobre concorrências aplica-se à A.D.E.M. em todos aqueles dispositivos que não colidam com a legislação específica municipal. Desta sorte o Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940, tem aplicação, notadamente os arts. 35 e seguintes, porque a legislação municipal (Decreto n.º 9.149/48 e Caderno de Obrigações) não previu o que ali se dispõe.

d) A disciplinação dos serviços da A.D.E.M. é atualmente regida pelo Decreto municipal n.º 12.524, de 3-7-1954.

Este o meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 4 de junho de 1955

OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ
5.º Procurador da PDF (Substituto)

COMÉRCIO EM PRÉDIO DE APARTAMENTOS

Assentimento sanitário para funcionamento de açougue. Em edifício de apartamentos só poderão estabelecer-se açougues-mercearias, como preceituado no Decreto n.º 9.575, de 24 de janeiro de 1949. Necessidade de lei nova que venha a regular a matéria, em face da vedação constante do art. 351, § 2.º, do Código de Obras.

Passo de novo às mãos de V. Exa. o incluso processo n.º 6.022.643/53, que trata do pedido de assentimento sanitário requerido por M. R., para

instalação de um açougue, na loja n.º 400-A, do edifício de apartamentos situado na rua G. G. n.º 400.

Teve dúvida, V. Exa., em dar o devido encaminhamento ao processo, face à reclamação que, contra a medida apresentou R. P. F., síndico do condomínio, consubstanciada nas petições datadas, respectivamente, de 1 e 26 de agosto p. passado.

Ora, os fatos alegados pelo síndico em sua "denúncia" não são comprovados, e nem a assertiva de que "êsse gênero de comércio está vedado pela convenção dêsse condomínio", diz respeito, direta ou indiretamente, à Prefeitura, uma vez que a convenção de condomínio só obriga às partes contratantes, e entre elas não se encontra a Prefeitura. A convenção de condomínio é estabelecida para fixar e regular a maior ou menor extensão dos direitos dos condôminos e suas relações, obrigando apenas a êstes e seus sucessores. Nenhuma relação tem com ela, terceiro que não foi parte interveniente.

Não obstante, pelo exame do processado, nota-se que o pedido não se enquadra de modo satisfatório dentro dos requisitos regulamentares.

Realmente, o pedido constante do requerimento de fls. 1, protocolado no 2.º Grupo de Higiene Alimentar sob o n.º 592, em 25 de agosto último, foi feito para funcionamento de açougue, e não de açougue-mercearia, como previsto no Decreto n.º 9.575, de 24 de janeiro de 1949.

Por outro lado, também da ficha de licenciamento, a fls., preenchida pelo servidor do Departamento de alimentação, consta a espécie de estabelecimento declarada simplesmente como açougue e não açougue-mercearia.

E, ainda mais, da informação encontrada a fls. 4 e 5, que serviu de base aos encaminhamentos favoráveis constantes do processo, nota-se a declaração expressa de que se trata de "em suma, um açougue comum, como outros atualmente existentes na cidade".

Além disso, as prescrições do referido Decreto n.º 9.575, de 24 de janeiro de 1949, regulando a instalação de açougues-mercearias, são taxativas e devem ser estritamente observadas, pois, se frustradas, poderia verificar-se a hipótese de vir o licenciamento concedido a servir para a instalação e funcionamento de açougue em edifício de apartamento, o que é formalmente vedado pelo Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937, em seu art. 351, § 2.º, *in verbis*:

"Os compartimentos destinados a comércio poderão existir nas casas de habitação coletiva referidos neste artigo (hotéis, casas de apartamento e de apartamentos mistos e casas de cômodos), com ou sem entrada direta pelo logradouro, não se admitindo, entretanto, a instalação de padaria, açougue, quitanda, carvoaria, peixaria e congêneres."

Nota-se, outrossim, que a outras exigências do Decreto n.º 9.575, não atendeu o requerente. De fato, examinando-se a referida informação de fls. 4 e 5, em confronto com os termos daquele decreto, vê-se: