

cies da Fazenda Pública. Vimos, antes, que diversos Estados há cuja Fazenda não é defendida em Juízo pelo Ministério Público, achando-se nessa mesma situação a Fazenda Municipal do Distrito Federal. Dadas as circunstâncias, a intervenção prescrita na Lei n.º 1.533 deve ser considerada como servindo aos fins da autoridade coatora e não visando a boa observância da garantia constitucional. Seria mesmo conveniente se emendasse o texto legal para mandar seja sempre ouvido o Ministério Público, nos processos de mandado de segurança, ainda quando a cargo dêste não estiver a defesa do coator envolvido no processo.

Convém lembrar, da apontada circunstância relativa à Fazenda Municipal, surgiram no Tribunal de Justiça dúvidas quanto a caber a intervenção do Ministério Público nos processos intentados contra autoridades municipais; todavia, dados os termos do texto legal, prevaleceu a interpretação favorável à audiência. Nesses casos, atendeu-se à Constituição, não obstante a inadvertência do legislador. A vontade, certa, da lei corrigiu a errônea, do legislador” (*O Ministério Público e o Processo Civil*, Rio, 1956, págs. 16-17).

4. Iniludível é que o Ministério Público só intervém no processo, neste Estado, como *custos legis*, em atuação imparcial, que pode discordar da autoridade coatora. Só em uma circunstância, todavia, deverá ingressar no feito, dado que, geralmente, a Procuradoria Geral do Estado defende os atos das autoridades coatoras legais. Essa intervenção legal, como fiscal da lei, ocorre somente nos mandados de segurança que devem ser originariamente julgados pelo Tribunal de Justiça (Lei n.º 3.434, de 20-7-1958 — Código do Ministério Público do D. F., art. 16, IV, d).

Não oficiará o órgão, por decorrência da interpretação do art. 10 da Lei n.º 1.533, porque, se o fizesse, converter-se-ia *em parte*. Ora, essa função só lhe compete quando a lei lhe determina que atue, expressamente, o que, na espécie, não ocorre, libertado o texto de sua literalidade.

Por outro lado, como *custos legis* apenas lhe cumpre officiar no caso, acima apontado, do art. 16, IV, b, do Código do Ministério Público, ao lado da Procuradoria Geral.

Na defesa dos interesses e direitos do Estado, quando é êste parte, funcionará a Procuradoria Geral do Estado, órgão específico no exercício daquela função (Constituição do Estado, art. 30, XIII; Lei Orgânica do antigo D.F., art. 2.º, inciso VII, § 5.º), com exclusão do Ministério Público. Nesse sentido a orientação da 2.ª Câmara Cível, no Mandado de Segurança n.º 938, de acôrdo com as razões de seu ilustre relator, o saudoso Ministro ARTUR MARINHO (*Rev. de Dir. da Proc. Geral*, n.º 4, pág. 149).

5. Para obviar dúvidas, bem como para uniformizar o procedimento do Poder Judiciário, sugerimos seja solicitada ao Conselho de Magistra-

tura (art. 35, parágrafo único, a) orientação normativa acerca da questão. Com tal manifestação, resguardar-se-á o Estado, no futuro, do prejuízo da falta de audiência de seus representantes, nas ações de mandado de segurança.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1963.

RAYMUNDO FAORO
Procurador do Estado

SUPERINTENDÊNCIA DO IV CENTENÁRIO DA CIDADE DE SÃO SEBASTIÃO DO RIO DE JANEIRO. NATUREZA AUTÁRQUICA

A Lei n.º 300, de 3-1-1963, dispõe, no art. 20:

“Art. 20. Fica criada a Superintendência do IV Centenário da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, com autonomia administrativa e financeira, e personalidade jurídica, sob a jurisdição do Secretário de Estado de Turismo”.

Posteriormente, a Lei n.º 396, de 23-10-1963, incidindo sobre a mesma matéria, estatuiu:

“Art. 17. A Superintendência do IV Centenário, criada pela Lei n.º 300, de 1962, terá autonomia administrativa, ficando, no entanto, na jurisdição do Secretário de Estado de Turismo”.

Diante dos textos discordantes das duas leis, cuida-se de indagar se a segunda lei revogou a primeira, suprimindo a personalidade jurídica da Superintendência do IV Centenário da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Ligado a essa questão, é de ser suscitado o exame da Lei n.º 396, a fim de verificar se, em outras disposições, conservou, implicitamente, a capacidade jurídica do órgão em causa.

2. A Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-1942) dispõe que a lei posterior revoga a anterior, quando o declara expressamente ou quando tácitamente resulte a anulação da anterior. Há revogação expressa e tácita. Não tratou a Lei n.º 396 de tornar inválida expressamente a Lei n.º 300, inócua, para o efeito, a cláusula geral que declara revogadas as disposições em contrário, na forma da mais acatada corrente doutrinária. Haveria, por hipótese, revogação tácita, segundo o princípio legal que firma a revogação tácita quando a lei pos-

terior seja *incompatível* com a anterior ou quando regule inteiramente a matéria por esta tratada (art. 2.º, § 1.º).

A Lei n.º 396 não cobriu inteiramente o âmbito da Lei n.º 300, que, por força de seus dispositivos, criou uma nova Secretaria, ampliando a organização administrativa do Estado. Teve incidência apenas parcial, dilatando, no particular, as incumbências da Superintendência do IV Centenário, sem atingir ou regular a Secretaria de Turismo ou a administração interna daquela, amplamente disciplinada pela lei anterior. Sobre, em consequência, unicamente o exame da tese da *incompatibilidade* entre o art. 20 da Lei n.º 300 e o art. 17 da Lei n.º 396.

A lei nova, inequivocamente, estatui diversamente acerca dos atributos da Superintendência. Enquanto a anterior lhe confere *autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica*, a posterior apenas lhe dá *autonomia administrativa*. Haveria uma restrição de atribuições ao novo órgão, que perderia a qualidade de entidade descentralizada para tornar-se mera competência desconcentrada, no âmbito da administração direta.

A disciplina diversa, diferente, da mesma matéria não significa, necessariamente, incompatibilidade. Esta só se caracteriza se configurada a contradição total ou parcial (CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Instituições de Direito Civil*, vol. I, Rio, 1961, pág. 103). Dentro de tal orientação, e invocando a lição de AUBRY ET RAU (*Droit Civil*, I, 230, pág. 57), JOSSE-RAND (*Cours*, n.º 76), B. LACANTINERIE ET FOURCADES (*Diritto Civile*, I, n.º 118), o Professor SERPA LOPES acentua que “a revogação tácita não se presume; para que ela se opere é necessária a presença de uma incompatibilidade absoluta, formal” (*Curso de Direito Civil*, Rio, 1960, pág. 84).

Não basta, porém, a incompatibilidade de princípios, nem a contradição de prescrições gerais. Para que se evidencie a revogação, é mister que a lei posterior torne inaplicável a anterior, com disposições que lhe embarquem, tolham ou impeçam a aplicação. Esta é a lição da doutrina francesa sintetizada por PLANIOL:

“L’abrogation tacite ne détruit pas toujours en entier les lois antérieures; elle fait seulement tomber celles de leurs dispositions dont le maintien empêcherait l’application de la loi nouvelle” (*Traité Élémentaire de Droit Civil*, t. I, Paris, 1908, n.º 228, pág. 91).

Ora, o confronto dos dispositivos não demonstra a incompatibilidade, contradição ou frustração de um por outro. Ao contrário, o art. 17 da Lei n.º 396 faz remissão à Lei n.º 300, sem querer tolhê-la ou invalidá-la. Ao reconhecer autonomia administrativa à Superintendência do IV Centenário, não a *subordinou* à administração direta ou centralizada. Declarou-a, unicamente, sujeita à jurisdição da Secretaria de Estado de Tu-

rismo. Os órgãos da administração direta, mesmo desconcentrados, obedecem à hierarquia superior, integram-se na escala da organização do Estado (FRANCESCO D’ALESSIO, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Turim, 1949, vol. I, págs. 370-372; JOÃO LYRA FILHO, *Regime de Contrôle das Empresas Públicas*, Rio, 1963, pág. 139). Somente os entes que se destacam do Estado, personalizando-se, ficam alheios à ordem hierárquica, com a tutela administrativa exercida por meio da *jurisdição*, na linguagem usada, indistintamente, pelas leis ns. 300 e 396.

3. É de convir, à luz dos artigos subseqüentes ao mencionado art. 17 da Lei n.º 396, que, se este dispositivo teve o propósito de retirar à Superintendência do IV Centenário a personalidade jurídica, os outros esmeram-se em lhe atribuir. Com efeito, outro conteúdo não cabe às autarquias senão a atribuição da *capacidade de direito público*. É a lição clássica, no nosso direito, e ainda atual, da consagrada monografia de TITO PRATES DA FONSECA:

“A autarquia” — doutrina o acatado mestre — “é uma forma específica da capacidade de direito público: capacidade de reger por si os próprios interesses, embora estes respeitem também ao Estado. Distingue-se a autarquia da capacidade comum, predicado de cada pessoa de gerir os próprios negócios, em que se trata de interesses que também dizem respeito ao Estado, que os poderia administrar diretamente, excluindo aquela capacidade” (*Autarquias Administrativas*, São Paulo, 1935, pág. 14).

O art. 18 e seus parágrafos da Lei n.º 396 concedem à Superintendência do IV Centenário a capacidade de distribuir publicidade, por critérios próprios, assumindo obrigações, utilizar dotações orçamentárias do Estado, da União, movimentar e aplicar rendas e taxas, contratar pessoal, tudo diretamente. Tais atribuições só se compadecem e se tornam exequíveis no pressuposto da personalidade da entidade criada pela Lei n.º 300. A gestão de recursos e interesses dessa ordem e vulto, de forma imediata, sem delegação e sem controle hierárquico, só é possível se o órgão em causa tiver capacidade de direito público. As funções, tão largamente previstas, que se irradiam da Superintendência levariam a configurar, mesmo se não existisse a Lei n.º 300, uma autarquia. Os fins, para serem realizados, exigem, de modo necessário, a existência desse instrumento e meio. A personalidade jurídica estaria, no caso, implicitamente criada, a fim de efetivar a realização dos objetivos que a lei tem em mira. A autarquia, derivada das atribuições mencionadas, encontraria fiel guarida no art. 157 do Código de Contabilidade, que a configura, se preenchidos certos requisitos, “seja qual for sua denominação e forma de organização”.

4. Do exposto, concluímos que a Lei n.º 396 estabeleceu disposições especiais *a par das já existentes* na Lei n.º 300, operação que não implica, por força do art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil, na revogação ou modificação da lei anterior.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1964.

RAYMUNDO FAORO
Procurador do Estado

MINISTÉRIO PÚBLICO

IMPÔSTO DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES. CONTRATOS CONEXOS DE ABERTURA DE CRÉDITO E DE COMPRA-E-VENDA A PRAZO. UNIDADE ECONÔMICA. BASE DO CÁLCULO DO TRIBUTO

1. A Exposição Modas S.A. propôs uma ação ordinária contra o Estado da Guanabara para o fim de ser declarado que, nas vendas a prazo, não se incluem no preço as despesas cobradas no contrato de abertura de crédito. Alega que, nas vendas a prazo, o comprador assina, previamente, um contrato de abertura de crédito, no qual são cobradas taxas, juros, selos e outras despesas, fornecendo-se ao cliente um *carnet*, com cupões que são utilizados nas aquisições das mercadorias.

Há, assim, dois contratos: o de compra e venda e o de abertura de crédito, que são autônomos.

Todavia, o fisco pretende cobrar o impôsto de vendas e consignações fazendo incidir a percentagem sobre o preço fixado no contrato de compra e venda e as despesas efetuadas no contrato de abertura de crédito.

2. O Doutor Juiz *a quo*, na respeitável sentença, julgou em parte procedente a ação para o fim de serem excluídas do valor total da operação as despesas de selos dos contratos e dos títulos emitidos pelos compradores, nos termos do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 687, de 29-12-1951, até a data da vigência da Lei n.º 899, de 28-11-1957, a partir da qual deverão se incluir no valor da operação tôdas as despesas cobradas do comprador.

Apelaram ambas as partes.

3. O Estado recorreu da parte da sentença que excluiu do valor total da operação as despesas de selos. Sustenta que não é possível considerar tais despesas como feitas pelo vendedor em nome e por conta do comprador, como exige a lei para excluí-la da incidência do impôsto.

4. A Exposição Modas S.A. apelou oferecendo magníficas e eruditas alegações. Sustenta a apelante a autonomia do contrato de abertura