

2.º PARECER

Registro de Comércio. Posição jurídica em face da formação do Estado da Guanabara.

— Sendo o serviço por sua natureza local, e mandando a lei federal que o criou transferi-lo para o Estado, nem seria necessário dizer, explicitamente, que ao Estado passou a competência para legislar sobre esse serviço, porque isso resulta de um poder genérico de auto-organização.

Na E. M. 668, de 16-8-1960, expõe o Senhor Ministro da Justiça ao Exmo. Sr. Presidente da República as objeções levantadas pela Divisão de Registro do Comércio do Departamento Nacional de Indústria e Comércio contra a sua inclusão entre os serviços de natureza local a serem transferidos para o Estado da Guanabara em consequência da mudança da Capital Federal para Brasília. Posteriormente, havendo sido o processo submetido a esta Consultoria, remeteu-nos diretamente o Senhor Ministro o memorial subscrito pelos diretores do Departamento e Divisão aludidos e pelo assistente jurídico do primeiro desses órgãos.

2. O trabalho é longo e erudito, documentando a evolução do regime jurídico das juntas comerciais. Toda a argumentação nêle contida se desenvolve em torno do art. 5.º, n.º XV, letra e, da Constituição federal, que atribui à União competência para legislar sobre “registros públicos e juntas comerciais”. Observa o referido documento que a Constituição de 1934 incluiu essas matérias na competência supletiva ou complementar dos Estados, mas assim não procedeu o Constituinte de 1946, que só menciona a competência da União. Parece, por isso, aos seus signatários que o registro do comércio é serviço federal; assim, embora organizado ainda por leis estaduais em todos os Estados, era-o no Distrito Federal por lei da União, o que caracterizaria a sua natureza de serviço federal e não local. Esclarece que transita projeto no Congresso Nacional instituindo autarquias federais nos Estados para substituir as juntas comerciais em funcionamento.

3. O memorial em questão dirige-se precipuamente contra a Comissão de Transferência de Serviços Federais para o Estado da Guanabara (COTRAN), mas o assunto já fôra anteriormente solucionado pelo Decreto n.º 48.444, de 29-6-1960, que regulou, em caráter provisório, o registro do comércio e afins em Brasília:

“Art. 1.º Enquanto a lei não dispuser sobre as Juntas Comerciais, as atividades pertinentes ao Registro do Comércio e afins serão exercidas na área territorial de Brasília pelo Departamento Nacional da Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em conformidade com o disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 6.657, de 4 de julho de 1944”.

Ao baixar esse decreto, entendeu o Exmo. Sr. Presidente da República, apoiado por seu Ministro do Trabalho, que a Divisão de Registro do Comércio do DNIC deveria ser considerada serviço local do Estado da Guanabara. Se o tivesse à conta de serviço federal, a sua competência continuaria a ser para o Distrito Federal, e nesse caso aquela repartição deveria ter sido transferida para Brasília, onde nenhum serviço novo seria criado para o exercício de idênticas atribuições.

4. A nosso ver, o executivo resolveu bem a questão, resolveu-a da melhor maneira possível, nas circunstâncias atuais.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir entre competência para legislar sobre juntas comerciais e competência para organizar e manter tal serviço. A segunda atribuição pode vir a resultar da primeira, mas não como consequência necessária. O próprio memorial ora examinado assim o reconhece, quando observa que a lei federal, desde que disponha sobre tais ou quais requisitos do registro de comércio, poderá cometer a execução do serviço aos Estados. Para melhor ilustração, diremos que a mesma norma constitucional (art. 5.º, XV, e) dá competência à União para legislar, não apenas sobre juntas comerciais, senão também sobre registros públicos; entretanto, o registro civil, o registro de imóveis, etc., continuam a ser organizados e mantidos como serviços estaduais.

5. Sustentam, porém, os signatários do memorial que só seria isso possível, quanto ao registro do comércio do Estado da Guanabara, mediante prévia lei federal: “far-se-ia mister que a esperada lei federal houvesse previamente traçado todas as normas específicas indispensáveis e com base nelas entregasse, ainda que só ao Estado da Guanabara, a execução, simplesmente a execução, dos serviços em apreço”.

O pressuposto dessa opinião é que o registro do comércio é serviço federal, e nisso reside, com a devida vênia, o equívoco do memorial. A competência federal para legislar sobre tal ou qual serviço ou atividade não os torna serviço federal, como a competência da União para legislar sobre direito civil, operário e comercial não transforma em serviço público federal as atividades profissionais privadas e o comércio particular.

Também não é decisiva a circunstância de estar, até então, regulado por legislação federal o registro do comércio do antigo Distrito Federal. Regulados por lei federal e mantidos pela União também eram todos os demais serviços locais que o Governo federal está transferindo ao Estado da Guanabara. O que caracteriza um serviço como local, para efeito dessa transferência, é a sua própria natureza, para cuja definição servem de valioso elemento subsidiário os limites territoriais de sua jurisdição. O registro do comércio do antigo Distrito Federal operava exclusivamente naquela área e não interferia na jurisdição de nenhuma das juntas comerciais dos Estados. Não praticava, pois, qualquer ato de alcance federal, funcionando, no âmbito de sua competência, como qualquer outra junta comercial (ressalvada a competência hierárquica do Diretor do Departamento e do Ministro, pelo fato de haver a lei incluído aquele serviço na estrutura do Ministério do Trabalho).

E a União só organizou ali aquêles serviço, porque se tratava do Distrito Federal, onde também organizou e mantinha numerosos outros, cuja natureza local não é passível da mínima controvérsia. Se o aludido território pertencesse, como agora, a um Estado, certamente a União teria procedido diferentemente, porque até hoje não organizou junta comercial em nenhum deles. Porque faria exceção para o Estado da Guanabara, e com que fundamento justificaria a discriminação? O que sempre teve a União como de seu dever — e conveniência — foi organizar o registro do comércio no Distrito Federal. Por isso mesmo, já lhe deu organização provisória em Brasília. Mas não tem ela razão para manter serviço federal dessa natureza num ou noutro Estado, a não ser que lei expressa disponha nesse sentido. Mas isso nem parece provável, porque a expectativa, a julgar pelo projeto em curso no Congresso, é de ser adotado um regime uniforme para todos os Estados, caso venha a ser alterada a situação atual.

6. Portanto, em vez de ser necessária lei federal, afim de se considerar local o registro do comércio no Estado da Guanabara, ao contrário, para que funcionasse naquela unidade um registro do comércio federal é que seria indispensável lei da União, pois o registro do comércio, que ali funcionava, não fôra criado para Estado nenhum, mas para o Distrito Federal.

Por outro lado há equívoco do memorial, quando diz que a Lei n.º 3.752, de 14-4-1960, não dispôs, expressa nem implicitamente, sobre o assunto. Ao mandar transferir para o Estado os serviços de natureza local, indicando exemplificativamente alguns deles, sem dúvida incluiu essa lei o registro do comércio, não só por ser a sua jurisdição puramente local, como também porque, em todos os Estados, sem exceção, tal serviço continua a ser de caráter local, uma vez que ainda nenhuma lei federal dispôs em sentido contrário. Esdrúxulo seria, neste momento, abrir exceção para um só Estado.

Nem existe a alegada inconstitucionalidade da Lei n.º 3.752, quando declara que ao Estado da Guanabara compete legislar sobre os serviços transferidos, incluindo-se entre estes o registro do comércio, porque ninguém contesta ao Estado a faculdade de legislar sobre seu serviço de registro civil, embora seja da União a competência para legislar sobre registro civil. É que são coisas diversas legislar sobre registro civil ou sobre registro do comércio e legislar sobre serviços correspondentes.

Sendo o serviço por sua natureza local, e mandando a lei federal (que o criou) transferi-lo para o Estado, nem seria necessário dizer, explicitamente, que ao Estado passou a competência para legislar sobre esse serviço, porque isso resulta de seu poder genérico de auto-organização (Constituição Federal, art. 18).

7. O memorial em questão encerra, sem dúvida, sugestões valiosas, mas de *lege ferenda*. Não se contesta que a União possa, ao legislar sobre juntas comerciais, declarar que esse serviço de então por diante passará a ser executado pelo Governo Federal, como sustentou o ilustre Deputado ARMANDO ROLLEMBERG, citado no documento. Mas até agora lei nenhuma dispõe nesse sentido, nem em termos gerais, nem quanto ao Estado da

Guanabara. Ao contrário disso, a Lei n.º 3.752, de modo inequívoco, embora implicitamente, manda transferir-lhe o registro do comércio do antigo Distrito Federal, cujo caráter de serviço local se revelava mais visivelmente nos limites de sua jurisdição, confinada à área do atual Estado da Guanabara.

É o nosso parecer, s.m.j.

Brasília, 28 de setembro de 1960.

VICTOR NUNES LEAL
Consultor Geral da República

3.º PARECER

Transferência de servidores da União para o Estado da Guanabara. Critério do enquadramento.

— Os quadros especiais dos servidores sujeitos a transferência deverão ser organizados mediante distribuição proporcional dos cargos de carreira dos quadros originários, respeitada a lotação dos respectivos serviços.

Versa a consulta, encaminhada pelo Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, sobre o enquadramento dos servidores que passam da União para o Estado da Guanabara, em consequência da mudança da Capital Federal. Entendem os órgãos competentes do Ministério da Justiça que esse pessoal deve ser reunido em um quadro especial, que há de retratar a situação existente em 21 de abril de 1960, com os direitos e vantagens do plano federal de classificação, aprovado pela Lei n.º 3.780, de 12-7-1960. Sustenta, porém, a Comissão de Classificação de Cargos que a Lei n.º 3.780 deverá alcançá-lo nos mesmos quadros em que antes se encontrava, uma vez que a separação entre o pessoal transferido e o que remanesce no serviço federal somente se opera com os respectivos termos de transferência. Os dois critérios diferem nas suas consequências, especialmente quanto a promoções.

2. No parecer B-14, publicado no *Diário Oficial* de 28-8-1960, aprovado pelo Sr. Ministro da Justiça, observamos que as Leis ns. 3.752 e 3.754, de 1960, ao regular a transferência de bens, serviços e servidores para o Estado da Guanabara, aludem a duas datas distintas: à do surgimento do novo Estado (21-4-1960) e à da assinatura dos termos de transferência dos bens, serviços e servidores. Para harmonizá-las, poupando ao legislador a pecha de contraditório, sustentamos que em 21 de abril se operou a transferência jurisdicional ou provisória, enquanto que a estrutural ou definitiva ficou dependendo da assinatura dos mencionados termos. Textualmente:

“Os serviços, bens e pessoal que passam da União para o Estado consideram-se transferidos definitivamente na data da assinatura dos termos referidos, estando, porém, sob a jurisdição e sujeitos à autoridade dos poderes estaduais desde o dia 21 de abril de 1960”.

3. À transferência que chamamos jurisdicional (para distingui-la da estrutural ou definitiva) aludiu o legislador, em preceito expresso, quando declarou competir ao Estado da Guanabara *legislar sobre os serviços e o pessoal referidos, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros*. Os poderes que aqui destacamos em grifo aparecem, textualmente, em ambas as leis (n.º 3.752, art. 3.º, § 5.º; n.º 3.754, art. 97, § 6.º).

Ora bem: se desde o dia 21 de abril o governo estadual pôde prover e movimentar os quadros de tais serviços, parece óbvio que há de existir, desde essa data, uma separação de quadros: em uns, provendo e movimentando, atua o governo estadual; em outros, permanece, plena, a jurisdição do Governo federal.

O governo estadual não poderia agir promiscuamente com o federal dentro dos mesmos quadros. De nenhuma lei, por inferência, se deverá extrair semelhante anomalia. A separação dos quadros (por ora, só falamos de separação, e não de transferência) resulta, portanto, necessariamente, por força de compreensão, do próprio texto legal.

4. Todavia, das considerações precedentes não resulta que haja a lei determinado, implicitamente, a criação de um quadro único para o pessoal transferido. A própria interpretação gramatical já faria suspeitar dessa conclusão, porque o texto legal se refere ao provimento e movimentação de quadros, no plural, e não no singular. Além disso, de nenhuma das duas disposições se deduz que tenha mandado, expressa ou veladamente, fundir quadros ou partes destacadas de quadros. Que haja determinado a separação de serviços e, portanto, dos quadros ou partes de quadros correspondentes, não podemos ter qualquer dúvida. Mas a fusão não está sequer nas entrelinhas da lei.

Como os serviços que passam da União para o Estado integravam mais de um ministério ou órgão autônomo e, portanto, mais de um quadro, de cada um destes quadros se destacou, em 21 de abril de 1960, para efeitos jurisdicionais, a parte correspondente aos serviços estadualizados. Cada uma delas, por força da separação imposta por lei, passou a constituir um quadro especial.

O que resulta da lei, por conseguinte, não é a formação de um quadro especial único, mas de tantos quadros especiais quantos sejam os quadros originários de que tenham sido separados os serviços objeto de transferência. Sobre estes últimos, desde 21 de abril, recaiu a jurisdição estadual; sobre as partes remanescentes dos quadros originários continuou a imperar a jurisdição federal. A aplicação do plano de reclassificação, aprovado pela Lei n.º 3.780, do corrente ano, pressupõe esta prévia separação dos quadros.

5. Há, porém, outros aspectos a considerar. A legislação que vimos analisando não manda transferir para o Estado apenas bens e ser-

vidores, mas também serviços. Esses serviços, no que toca ao pessoal, não abrangem somente os servidores existentes no dia 21 de abril. O conceito de serviço compreende a lotação, isto é, os servidores existentes, mais os claros que houvesse àquela data.

“Entende-se por lotação” — diz o art. 33 do Estatuto federal — “o número de servidores que devem ter exercício em cada repartição”.

Esclarece o regulamento (Decreto n.º 2.955, de 1938):

“Entende-se por lotação o número de funcionários de cada carreira, ou de cargos isolados, bem como o número e denominação de função dos extranumerários, que devem ter exercício em cada repartição pública. Para efeito deste artigo, repartição poderá significar, ou um órgão competente de um ministério, na sua divisão mais ampla, ou uma parte integrante desse órgão em subdivisões, segundo a sua maior ou menor extensão e as conveniências de cada caso particular” (art. 1.º, §§ 1.º e 2.º).

6. A conclusão de que também se transferem claros para o Estado (em outras palavras: funções ou cargos vagos) emerge, não só do conceito de serviço, que compreende a respectiva lotação, como também da faculdade que a lei conferiu ao governo estadual de promover os servidores transferidos. A possibilidade da promoção pressupõe um escalonamento das funções ou cargos. Isso exclui a idéia da transferência apenas dos servidores existentes na data referida, porque estes, eventualmente, poderiam pertencer, nesta ou naquela carreira, a uma só classe, ou, se pertencentes a mais de uma, poderia faltar a estas a progressão de classe indispensável à promoção. É que, nos termos do § 3.º do art. 1.º do Decreto n.º 2.955, acima citado, “só em casos especiais a lotação fará referência à classe ou padrão de vencimentos”.

7. Para evitar, portanto, que um servidor com justa expectativa de promoção deixe de ser promovido pela razão acima indicada, não basta dizer que o serviço se transfere com a respectiva lotação; é também necessário que a lotação seja escalonada, quanto aos cargos de carreira, porque se tem, aqui, sem nenhuma dúvida, um dos casos especiais previstos no citado Decreto n.º 2.955.

Para esse fim, os quadros especiais dos servidores sujeitos a transferência deverão ser organizados mediante distribuição proporcional dos cargos de carreira dos quadros originários, respeitada a lotação dos respectivos serviços. Se houver servidores de uma classe em maior número do que os previstos para a mesma ficarão eles como excedentes, o que se regularizará nas promoções ulteriores.

8. Esse enquadramento poderá ser feito por decreto, porque é este o meio de se alterar a lotação dos serviços públicos (art. 3.º, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 9.230, de 4-5-1946). O decreto, no caso, não estará criando quadros, mas apenas alterando lotações que, por circunstâncias peculiares, não podem deixar de ser escalonadas. A criação dos quadros a que nos referimos resulta dos textos legais que mandam separar serviços e respectivo pessoal, para efeito de transferência para o Estado da Guanabara, e que, além disso, prevêem, desde logo, o provimento e movimentação desses quadros (*sic*) pelas autoridades estaduais.

9. O decreto, na hipótese, deve emanar do Governo federal, porque a êste incumbe, por expressa determinação das leis especiais em exame, pagar os vencimentos dos servidores transferidos, inclusive os correspondentes às promoções. Não seria admissível que o governo estadual, sem texto autorizativo, organizasse o escalonamento dessas promoções para serem custeadas pela União. Pode, sem dúvida, o Estado alterar os quadros referidos, como está explicitamente ressalvado na lei; mas, em tais casos, por sua conta correrão os ônus resultantes das modificações, como também previu o legislador.

Por outro lado, o enquadramento a que nos referimos repercute sobre as partes dos quadros originários, que permanecem no serviço federal, circunstância que afasta a competência estadual.

Finalmente, a reclassificação prevista na Lei n.º 3.780 (que alcança os servidores sujeitos a transferência para o Estado) compete à União, argumento que só por si bastaria para fundamentar o nosso ponto de vista.

10. As conclusões dêste trabalho, além de traduzirem, *data venia*, melhor interpretação da lei, parecem-nos as mais equitativas, porque nem os servidores que se vão, nem os que ficam poderão dizer-se vítimas de qualquer discriminação, considerado cada um dos grupos como um todo. Poderá haver, neste ou naquele, frustrações individuais, mas estas são inevitáveis em situações semelhantes.

É o nosso parecer, s.m.j.

Brasília, 7 de outubro de 1960.

VICTOR NUNES LEAL
Consultor Geral da República

TRANSFORMAÇÃO DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS EM CAPITAL DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

SUMÁRIO: 1. *Valor do aumento do capital.* 2. *Registro dos bens resultantes das verbas.* 3. *Inadmissibilidade de prestação de contas da sociedade ao Tribunal de Contas.* 4. *Afastamento do direito de preferência para subscrição do aumento de capital.* 5. *Admissibilidade da lei como comprovante de contabilidade.*

PARECER

A consulta versa sobre matéria tratada no parecer que esta Consultoria Jurídica emitiu em 20 de agosto de 1961, cujas conclusões não chegaram a ser adotadas, e decorre de dúvidas que, em face de lei posterior, foram levantadas sobre uma dessas conclusões e sobre aspectos colaterais de sua realização.

Essas dúvidas, que revelam respeitável escrúpulo na efetivação de atos administrativos e registros contábeis, podem ser resumidas e ordenadas assim:

a) a transformação das verbas oficiais de energia elétrica em ações da ELETROBRÁS, prevista na Lei n.º 4.156, de 1962, deve fazer-se pelo *valor fixo* do seu recebimento ou pelo *valor variável* resultante da sua efetiva aplicação em bens e instalações das empresas concessionárias, ou, noutras palavras, deve operar-se *a priori* ou *a posteriori*?

b) a transformação apanha apenas as verbas oficiais dos orçamentos *posteriores* à data da lei ou também as de orçamento anterior?

c) pode operar-se a transformação sem prévia regulamentação da lei, quando, por estarem as verbas oficiais sujeitas ao regime de prestação de contas, os bens permanentes delas resultantes devem ser escriturados como patrimônio da União?

d) pode operar-se a transformação sem respeito ao direito de preferência dos atuais acionistas preferenciais das empresas, especialmente da CHESF?