

c — Quando sua colocação venha perturbar a perspectiva ou depreciar, de qualquer modo, o panorama”.

Mais recentemente, o Decreto “N” n.º 121, de 27-12-1963, no item b do seu art. 2.º, reiterou a proibição, nestes termos:

“Art. 2.º — É expressamente proibida a colocação de anúncios nos seguintes casos:

.....

b) — Quando sua colocação venha perturbar a perspectiva, depreciar o panorama ou prejudicar direito de terceiros”.

Vê-se, por conseguinte, que a requerente, ao contrário do que julga, está obrigada a obter autorização da autoridade competente estadual para a colocação das bóias publicitárias de que se cuida. Em linguagem mais precisa, lhe é indispensável alvará de licença. Se está a atividade sujeita a licença, seu exercício, independente da mesma, é ilegal e passível de correção através o Poder de Polícia da administração.

À requerente faz alarde da permissão deferida pela Capitania dos Portos. De fato, ela é necessária, mas não é bastante. É necessária, porque é função da Capitania preservar a segurança da navegação. Neste particular teria que ser ouvida, teria de dizer se o engenho oferece obstáculo à navegação. Aí se exaure a competência da Capitania sobre o assunto. A Capitania, em ponto algum da legislação pertinente, recebeu competência para licenciar anúncios. A extensão que a requerente quer dar a seu pronunciamento, corre por sua conta. Tanto é verdade que no despacho autorizativo, junto por fotocópia, o que se lê é um “De acôrdo, considerando a decisão da Diretoria de Hidrografia e Navegação”. E que decisão foi esta? A própria requerente a revela na petição que endereçou ao órgão federal, declarando, textualmente, “que recebemos da Diretoria de Navegação (carta), informando que sobre o ponto de segurança à navegação nada há a opor”. Apenas isto.

A licença avulsa, cuja fotocópia trouxe à colação, se refere a uma bóia para propaganda. A restrição, como se faz evidente, teve por único alcance especificar de que espécie de bóia se tratava, que não era, por exemplo, uma bóia com sinal luminoso, etc. O que a licença quer dizer, e, se não quer, é só o que poderia dizer, é que a colocação do engenho não prejudicará a navegação. Da mesma sorte, se amanhã a requerente se dispuser a explorar anúncios por meio de balões atmosféricos, terá que ouvir a União acêrca da segurança da navegação aérea. Mas a licença para divulgar propaganda, esta terá de requerer à administração estadual.

Na petição é citado, com redação alterada, o § 1.º do art. 18 da Constituição Federal, que assegura aos Estados o exercício de todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Carta Magna. É a doutrina dos poderes remanescentes. Aos Estados tudo

que não fôr cometido à União. Ora, a competência para licenciar propaganda em forma de anúncios não foi remetida à União. E tanto não pertence à União que, na partilha tributária, o imposto de licença incidente sobre esta atividade foi reservado privativamente aos Municípios. Em matéria tributária, o Estado da Guanabara é titular da competência impositiva municipal.

Ressalte-se que, *in casu*, é sobre o território estadual que a publicidade vai se projetar, é a paisagem do Rio de Janeiro que vai ser afetada, sendo, portanto, dever indisponível do Poder Público Estadual por ela zelar, nos termos do mandamento inscrito no art. 175 da Constituição Federal, que, expressamente, preceitua que “as obras ... *bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público*”.

Nestas condições, salvo melhor juízo, o meu parecer é no sentido de que a pretensão da requerente, por contrariar preceito legal expresso, não pode ser considerada. A requerente está obrigada a requerer à autoridade estadual competente alvará de licença para a colocação dos engenhos, que a concederá ou não, nos termos da lei.

Ocorre, finalmente, fazer as seguintes recomendações:

a) que seja dada ciência oficial à requerente do que se decidir neste processo, para evitar que, de futuro, alegando desconhecimento, incida em idênticas transgressões;

b) que, dada a relevância da matéria, seja solicitado à Capitania dos Portos não deferir tais autorizações sem a audiência do Estado;

c) que, não sendo viável a sugestão acima, especifique o verdadeiro alcance das permissões que eventualmente deferir, ou seja, que a licença então concedida se cinge ao problema da segurança da navegação.

Sub censura.

Rio de Janeiro, 9 de outubro de 1964.

HÉLIO CAMPISTA GOMES
Procurador do Estado

**AUTARQUIA ESTADUAL. CAPACIDADE PARA OBRIGAR-SE
CAMBIARIAMENTE. ACEITAÇÃO DE DUPLICATAS.
IMUNIDADE A COBRANÇA EXECUTIVA**

Pede-se o parecer desta Divisão sobre a possibilidade de a SURSAN, como pessoa jurídica de direito público, aceitar duplicatas mercantis con-

tra si sacadas, nos termos das leis federais vigentes sobre a matéria, por fornecedores e empreiteiros.

Preliminarmente é de importância esclarecer que a aceitação se dará tão só após “conferidas, certificadas e visadas as respectivas faturas pelos Departamentos interessados”, como reza a minuta de resolução. Em outras palavras, a aceitação só será aposta no título, após liquidada a despesa, ou seja, quando a Administração já estivesse apta a efetuar o pagamento, nos termos do art. 86 do Código de Contabilidade ou do art. 152 do Caderno de Obrigações.

Assim, caberia desde logo a sugestão no sentido de se estipular que, nas duplicatas relacionadas com reajustamentos, e em todos os casos nos quais o pagamento é subordinado a registro prévio da Junta de Contrôlo, a aceitação só poderá dar-se após a anotação por parte daquele órgão.

2. A duplicata é um título original do direito brasileiro e tem como característica toda peculiar o fato de atravessar, em sua vida jurídica, dois períodos.

O primeiro período, o pré-abstrativo, segundo designação de PONTES DE MIRANDA, nasce com a emissão e termina com o endosso ou a aceitação. Nesse período a duplicata ainda não é um título cambial (ou cambiiforme, como quer o douto jurista citado), pois está ligado ao negócio jurídico que lhe deu causa, não obrigando cambialmente a quem quer que seja. Nesta fase, a duplicata mercantil não passa de um documento do negócio jurídico que lhe deu causa, não constituindo sequer título de dívida líquida e certa (cf., também, TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS, *O aceite*, Ed. Revista Forense, 1963).

A duplicata nasce como título de natureza cambial com o endosso ou a aceitação, com o que ingressa no chamado período abstrativo. Se endossada pelo sacador, sem o aceite, cria obrigação de natureza cambial tão só para o sacador-endossante. Se aceita, cria obrigação de natureza cambial para o aceitante.

Assim, como primeira conclusão, se chega a admitir que o simples fato de o fornecedor ou empreiteiro sacar duplicatas contra a SURSAN, não altera ou modifica as obrigações da SURSAN com relação ao pagamento dos materiais que adquire e dos serviços que adjudica. Portanto, nada obsta que o fornecedor ou empreiteiro emita duplicatas contra a SURSAN: alguns fornecedores, inclusive, têm-no feito, sem que esta autarquia possa ou tenha interesse em impedi-lo. Nada obsta, outrossim, que o sacador, endossando o título sem o aceite, torne-se obrigado cambialmente perante terceiros endossatários.

É bem verdade que a emissão de duplicata enseja o protesto por falta de aceitação; contudo, linhas adiante será demonstrado quão ínfimo é o valor deste protesto, para responsabilizar a autarquia e afetar seu crédito.

Cabe, então, arrematar que a emissão de duplicatas mercantis pelos fornecedores e empreiteiros da SURSAN é faculdade dos ditos fornecedo-

res e empreiteiros, sendo certo que a simples emissão de tais títulos não afeta substancialmente as obrigações da SURSAN e que, inclusive, esta Autarquia nada pode fazer para obstar a emissão.

3. O que vem inovar, portanto, é a aceitação. É a aceitação que virá fazer com que a Autarquia ingresse no terreno do Direito Cambiário. É a aceitação que virá criar para a SURSAN obrigações de natureza diferentes daquelas que exsurtem dos contratos assinados.

Vejamos, portanto, o que significam as obrigações de natureza cambial.

4. PONTES DE MIRANDA usa de expressão habilíssima, ao dizer que, com a aceitação, a duplicata mercantil “se esvazia dos elementos que serviram à sua formação”. Desliga-se o título da causa de sua emissão (o negócio jurídico subjacente, ou seja a compra e venda ou a empreitada). O título torna-se abstrato: a causa do crédito nêle consubstanciado passa a ser o simples fato da aceitação, deixando de considerar-se a causa da emissão da duplicata. Daí dizer-se que o título de natureza cambial é abstrato. Independe de causa fora do título (*quod non est in titulo non est in mundo*).

No dizer de JOSÉ MARIA WHITAKER (*Letra de Câmbio*, edição Revista dos Tribunais):

“A obrigação cambial é uma obrigação rigorosa, incondicional, absoluta, de realizar um valor que se declarou existir, e, sem nenhuma dúvida, pertencer àquele que dêle dispôs. Pouco importa a causa que induziu a tal declaração” (...) “A obrigação cambial, em resumo, não é certamente, uma obrigação sem causa, mas é uma obrigação cuja causa é a letra e sobre a qual a causa da letra nenhuma influência direta pode exercer”.

Voltando ao caso em espécie, havemos de concluir que, aceitando duplicatas, a SURSAN está prometendo realizar o seu valor na data do vencimento, e renunciando a opor, na ocasião de pagar, qualquer alegação relacionada com o negócio jurídico que deu causa à emissão do título (a compra e venda ou a empreitada).

Entretanto, a assunção de obrigação cambial no momento em que, guardadas todas as formalidades e cautelas do Código de Contabilidade, pode a Autarquia efetuar o pagamento, não nos parece coisa ilegítima. Se antes de verificada a execução das obrigações contratuais por parte dos fornecedores e empreiteiros, a contração de obrigações cambiais nos parece temerária, e nesse sentido emitimos há tempos parecer contrariando pretensões de um adjudicatário que desejava receber notas promissórias ao assinar o contrato. Mas uma vez liquidada a dívida e expedida a ordem de pagamento, que normalmente seria à vista, nada impede que a SURSAN, em título abstrato, se obrigue a realizar o valor a prazo.

Aliás, o art. 86 do Código de Contabilidade admite o pagamento em cheque nominal, que nada mais é do que um título abstrato, para rea-

lização do valor à vista. A aceitação de duplicata mercantil, no caso, em nada viria modificar, senão no que se refere ao prazo para a realização do valor em causa.

Assim, entendemos que o fato de a duplicata mercantil aceita, por se revestir de característica de abstração, em nada virá sequer modificar substancialmente o procedimento da autarquia.

5. Outrossim, não nos parece ilegítimo ou inconveniente para a autarquia responsabilizar-se por título circulável por endosso, desde que o faça na ocasião em que está pronta para o pagamento dos fornecimentos ou serviços. Cremos ser indiscutível que a circulabilidade do título não virá facilitar a cessão subreptícia das adjudicações. De resto, os cheques nominiais são tão circuláveis quanto as duplicatas mercantis.

6. Chegamos então ao ponto que nos parece de maior importância neste trabalho. As duplicatas mercantis, como se sabe, são cobráveis executivamente. Daí indagar-se: 1.º — o fato de a SURSAN obrigar-se pela aceitação em duplicatas sujeitá-la-á a ação executiva? 2.º — em caso de resposta negativa ao primeiro quesito, a impossibilidade de a SURSAN ser executada acarretará a impossibilidade de obrigar-se cambialmente, isto é, de aceitar duplicatas?

Antes de examinar quaisquer dos quesitos acima, julgamos útil resumir as considerações de PONTES DE MIRANDA sobre a distinção entre a ação e remédio processual.

O titular de direito de natureza cambiária tem as ações cambiárias, que são a ação de cobrança e a ação de enriquecimento cambiário. Para a ação de cobrança, o direito positivo formal estabelece o rito executivo como regra geral.

O rito é disposição de puro direito formal e a impossibilidade da adoção do remédio processual executivo, na espécie, não desfigura ou impossibilita o direito material de natureza cambial. Tanto é que nada impede que o titular do direito cambiário escolha outro rito que o direito processual permita: essa opção não desfigura o direito material de que é titular.

Ora, no caso, há interferência de uma norma de ordem pública, de direito formal, estabelecendo um rito especial para a cobrança de quaisquer débitos de pessoas jurídicas de direito público. Trata-se do art. 204 da Constituição Federal.

O art. 204 da Lei Magna estipula um remédio processual específico, que afasta o rito executivo do caso, mas que não virá interferir com a natureza do direito material do qual é titular o possuidor do título.

Daí se concluir o seguinte:

1.º — Que o fato de a SURSAN aceitar duplicatas não a sujeitará à cobrança pelo rito executivo, pois norma especial de ordem pública, o art. 204 da Constituição Federal, prevalece no caso.

2.º — O fato de não ser aplicável o rito executivo não acarretará a impossibilidade de a Autarquia aceitar duplicatas,

porque não é o remédio processual adotado em geral que caracterizará a natureza dos direitos e obrigações materiais que exsurtem da aceitação.

7. Como considerando à margem, cabe examinar o que, na realidade, significa o protesto por falta de aceitação. TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS, após definir a aceitação como ato facultativo (sob o ponto de vista do direito cambiário), salienta com precisão que o protesto por falta de aceitação não tem outra consequência jurídica do que documentar e tornar certo o fato de que o título foi apresentado para tal fim.

Além do mais, a própria Lei n.º 187, de 1936, em seus arts. 11, 13 e 14, contém disposições que garantem suficientemente a SURSAN para resguardar-se de não aceitar duplicatas contra si sacadas, nos casos em que o negócio jurídico subjacente não reúne as qualidades necessárias para dar nascença ao crédito.

8. Para encerrar, reproduzimos a opinião expressa por PONTES DE MIRANDA (*Tratado de Direito Cambiário*, ed. Max Limonad, 1955, volume III, pág. 104) no mesmo sentido das conclusões a que chegamos neste parecer. É, a nosso ver, argumento de autoridade valiosíssimo.

“Os Estados, os Estados-Membros, os Municípios, as instituições estatais ou paraestatais, as casas de beneficência, podem obrigar-se cambiariamente, se o fazem de acordo com as leis do direito público que as governa, a começar pela Constituição, e se, *in casu*, é possível a sua obrigação. Trata-se de entidade de direito público, e é preciso que concorram pressupostos materiais e formais, indispensáveis ao nascimento da capacidade cambiária da pessoa de direito público ou da entidade paraestatal. A própria forma para o exercício da capacidade cambiária costuma ser prevista em leis e regulamentos, cuja ignorância não cabe ser alegada pelos possuidores de boa-fé. A manifestação da capacidade cambiária de tais seres tem de operar-se através de seus órgãos ou procuradores seus ou de seus órgãos, porém os seus órgãos ou procuradores estão adstritos às exigências das leis institucionais. Todavia, o simples fato de não poder qualquer dessas figuras subjetivas de direito público comerciar não implica a sua incapacidade cambiária ou cambiariforme, por que, embora comercial o ato cambiário, os não comerciantes e os que não podem comerciar, inclusive pessoas jurídicas, não estão, por isso, privados da prática de atos cambiários ou cambiariformes”.

Este o nosso parecer, salvo melhor juízo.

CARLOS AUGUSTO DA SILVEIRA LOBO
Procurador do Estado