

CRIAÇÃO DE ZONAS TURÍSTICAS. NECESSIDADE DE LEI

Pelo ofício em epígrafe, o Exmo. Senhor Secretário de Estado de Turismo indaga desta PRG:

“À semelhança da Cinelândia, que a lei considera “zona de turismo”, podem ser fixadas outras? É necessária nova legislação ou cabe extensão? Pode-se resolver com um ato do Executivo? De competência de qual autoridade?”

Transcritas as perguntas, passarei a respondê-las.

O trecho central da cidade, popularmente conhecido como Cinelândia, foi considerado zona turística pela Lei n.º 69, de 24-11-1961. Depois de caracterizada a área — para efeito de licenciamento de estabelecimentos comerciais e outros —, o art. 2.º da referida Lei estabelece certas limitações quanto a obras de construção, reformas, modificações, inclusive de instalações comerciais, para só permiti-las “quando atenderem especificamente às atividades reconhecidamente ligadas ao turismo”, citando exemplos. A seguir, fixa certos deveres para os estabelecimentos ali situados, tudo com vistas ao turismo.

É oportuno lembrar que a mencionada Lei n.º 69, oriunda do Projeto n.º 155, de 1961, foi promulgada pelo Presidente da Assembléia, nos termos do art. 11, § 3.º, da Constituição do Estado, pois o veto do Exmo. Senhor Governador foi rejeitado pelo Legislativo.

As razões de tal veto constam do Ofício PG n.º 2.561, de 3-11-1961 (*Diário da Assembléia Legislativa de 7-11-1961*, pág. 2.469), e aludem apenas a motivos de conveniência, não tendo sido alegada qualquer inconstitucionalidade. Entendia o Exmo. Senhor Governador faltar ao Estado o poder de compelir o turista a preferir tal ou qual recanto da cidade, por ser esta preferência efeito de uma concorrência de causas e de um ambiente que não pode ser artificialmente criado por força de legislação. Citava como exemplo o fato de não ter sido em virtude de lei que Copacabana se tornou zona turística preferida pelos que vêm ao Rio de Janeiro. Ainda mais, acentuava que o projeto não criava quaisquer condições para encorajar o aparecimento de estabelecimentos de alta categoria na pretendida zona turística. Alinhou depois outras razões de mérito, que dispensam reprodução.

Contudo, ao apreciar o veto, a Assembléia tomou conhecimento de carta do Exmo. Senhor Governador, onde abriu mão do veto, tendo em vista a exposição feita pelo Deputado autor do Projeto (*Diário da Assembléia Legislativa*, de 24-11-1961, pág. 2.835). Por isso, foi ele rejeitado, promulgando-se a Lei n.º 69.

O fundamento jurídico da criação da aludida zona turística parece ter sido o art. 75 da Constituição Estadual:

“Art. 75. O Estado protegerá de modo especial, em colaboração com os órgãos federais competentes, os bens naturais, assim como as obras e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural situados no seu território, e as iniciativas que desenvolvam e estimulem o turismo.

Parágrafo único. A lei regulará o uso e a destinação desses bens, de modo que lhes garanta integridade, perenidade e inalienabilidade”.

Portanto, a regulamentação do uso e da destinação dos logradouros, com vistas ao desenvolvimento e ao estímulo do turismo, terá de ser feita por lei.

Exatamente por isso, a Lei n.º 69, de 24-11-1961, já citada, em seu art. 4.º dispõe:

“Art. 4.º. O Governador — dentro de 90 (noventa) dias após a promulgação desta lei — enviará Mensagem à Assembléia Legislativa propondo as medidas complementares, ou outras, que julgar necessárias para a boa e eficiente execução deste plano de criação da Zona Turística e, bem assim, indicará os pontos da cidade em que se deva tomar idêntica providência”.

É verdade que essa determinação ao Governador é por si inoperante, pois não o vincula, não lhe cria o dever de enviar a mensagem, muito menos no prazo previsto. Isso porque, se do Executivo é a competência para o envio de mensagens ao Legislativo, com projetos de lei (art. 30, VI, da Constituição do Estado); também há de ser do Executivo a atribuição de julgar da conveniência e da oportunidade para usar de tal competência. Constituiria atentado à independência do Poder Executivo forçá-lo a obedecer a determinações daquele teor.

Porém, embora não esteja obrigado a cumprir a letra do art. 4.º transcrito, que é exuberante, pode o Governador, por sugestão dessa Secretaria de Estado, usando das atribuições previstas no art. 30, XI, da Constituição, submeter ao Legislativo projeto de lei que atenda aos objetivos do art. 4.º da Lei n.º 69, indicando os pontos da cidade que devem também ser considerados zona turística, a exemplo do que sucede com a chamada Cinelândia. Poderá, na oportunidade, sugerir até alterações à Lei n.º 69, como julgar conveniente.

A necessidade de lei para estabelecer limitações, a exemplo das previstas na Lei n.º 69, ressalta ainda do disposto no art. 141, § 2.º, da Constituição Federal:

“Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Para estabelecer — como faz a Lei n.º 69 — tais limitações ao exercício do direito de propriedade, é indispensável fazê-lo por lei.

Não se trata de poder regulamentar, nem do uso do Poder de Polícia, pois este tem seu campo delimitado pelas leis que o autorizam. Por isso, um ato administrativo, baixado com a finalidade pretendida, estaria despedido de eficácia, por faltar competência ao Executivo para tanto. Seria nulo, sobremaneira à vista do art. 75, transcrito, da Constituição do Estado.

Cumprido ressaltar, por fim, que a matéria não se assemelha ao zoneamento regulado pelo Código de Obras (Decreto n.º 6.000), diversas vezes alterado por atos do Executivo, por isso que, tendo o referido Código força de lei (baixado que foi quando inexistia Legislativo local), ele mesmo autorizou o Prefeito a alterá-lo, quando necessário (art. 813). E não houve, ali, criação de zonas de turismo, que pudessem ser estendidas ou modificadas por ato executivo.

Assim, em resumo e recapitulando, as respostas solicitadas são as seguintes:

A) “A semelhança da Cinelândia, que a Lei considera “zona de turismo”, podem ser fixadas outras?”

Resposta: sim.

B) “É necessário nova legislação, ou cabe extensão?”

Resposta: será preciso lei, que poderá ser oriunda de projeto de autoria do Executivo.

As demais perguntas ficam necessariamente prejudicadas.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1964.

LUIZ ORLANDO RODRIGUES CARDOSO
Procurador do Estado

CRIMES DE DIFAMAÇÃO E INJÚRIA CONTRA SERVIDORES DE AUTARQUIA. INICIATIVA DAS PROVIDÊNCIAS JUDICIAIS CABÍVEIS

O cidadão Abílio F. Carmo apresentou ao DES a reclamação número 3.658, relativa ao mau funcionamento da rede de esgotos atinentes ao imóvel n.º 367 da Rua Sacadura Cabral. Indo o trabalhador Honório da Silva dar atendimento à queixa, entendeu ser o defeito num ralo dos fundos da loja, no que foi contestado pelo reclamante, daí nascendo um quiproquó, com a recusa do reclamante em assinar a papeleta de queixa. O reclamante, então, telefonou para o Distrito de Esgotos, onde falou com o Engenheiro responsável pelo serviço daquela Região — Dr. Paulino

Geraldo Cabral de Melo — a quem desacatou grosseiramente. Posteriormente, ainda criando alguns empecos, foi o queixoso atendido e regularizado o problema — motivo da reclamação.

Chamada a comparecer à Assessoria Jurídica do DES, para se tratar, recusou-se a parte a tal, apresentando carta da qual ressalta notar o trecho abaixo transcrito:

“O que eu teria a declarar seria o lamentável desinteresse dessa repartição no atendimento dos serviços da sua alçada, deixando o contribuinte à mercê do descaso e do bom ou mau humor dos seus funcionários, como ocorreu no caso de que se trata”.

Em vista do ocorrido, veio o douto Assistente Jurídico José Francisco Eugênio Romito com relatório no qual conclui ser o cidadão Abílio F. Carmo “passível do processo-crime, por opor-se à execução de ato legal, mediante violência e ameaça a funcionário competente e pelas injúrias assacadas”, bem como admitindo que as medidas judiciais respectivas poderiam ser propostas pela Divisão Legal da SURSAN.

Esta é a ressunta da matéria submetida ao presente parecer.

a) *Sobre o crime de resistência.*

Data venia da inculca constante da bem elaborada exposição, não conseguimos vislumbrar no fato descrito nos autos a figura do delito previsto no art. 329 do Código Penal vigente. Com efeito, para a integração objetiva de tal infração, necessária se torna a existência do elemento essencial da violência ou da ameaça que, se ausente, desfigura o delito-tipo, impossibilitando se identifique com ele o fato incriminado. Sobre este ponto, dispensamo-nos de maiores explicações, visto que a exigência da circunstância *violência* ou *ameaça* consta do próprio corpo do artigo legal.

Ora, por mais que compulsemos os autos, não encontramos em qualquer de suas folhas a afirmativa de ter ocorrido da parte do particular nem ameaça e muito menos violência. Note-se que a ameaça exigida pelo comando legal não pode ser constituída de dizeres mais ou menos aleatórios, de efeito nefelibáticos, mas tem que revestir-se de tal gravidade que recolha forças de se equiparar à própria violência. Nesse sentido, vale a palavra sempre oportuna de NÉLSON HUNGRIA:

“Se não há emprêgo de violência (*vis physica, vis corporalis*) ou de ameaça (*vis compulsiva*), capaz de incutir medo a um homem de tipo normal, limitando-se o indivíduo à inação, à atitude *ghândica*, à fuga ou tentativa de fuga, à oposição *branca*, à manifestação oral de um propósito de recalcitrância, à simples imprecação de males (pragas), não se integra a resistência” (*Comentários ao Código Penal*, vol. IX, pág. 408).