

injúria. Injúrias que estarão contidas no “desacatar grosseiramente” e que poderão ser especificadas pelo injuriado. Difamação no trecho da carta, que transcrevemos no relatório do presente parecer, em que o agente imputa aos funcionários o fato de, por força “de bom ou mau humor”, deixar o contribuinte à “mercê do descaso” — fato que certamente ofende a reputação funcional daqueles funcionários.

d) *Iniciativa das medidas judiciais.*

Os crimes de resistência, desobediência e desacato têm como sujeito passivo, fundamentalmente, o Estado — embora, paralelamente, possa assim considerar-se o funcionário. São crime de ação pública e, por isso, a iniciativa do pedido de inquérito policial poderia partir tanto do funcionário quanto desta Divisão Legal, ou mesmo de qualquer pessoa. De qualquer sorte, atendendo à circunstância de ser o Estado a vítima precípua, justificar-se-ia, plenamente, que esta Divisão Legal providenciasse as medidas necessárias à repreensão do infrator, visto que estaria buscando cobrir um ataque do qual o sujeito passivo seria o Estado.

Mas, como julgamos ter demonstrado, não se configurou na espécie nenhum daqueles crimes definidos no Capítulo II do Título XI de nossa lei penal.

Dentro do nosso entendimento, já exposto, o que nos parece curial é o reconhecimento, *in casu*, dos delitos de difamação e injúria.

Ora, nestas hipóteses, o sujeito passivo é o próprio funcionário, a pessoa vilipendiada. E, nestas condições, entendemos não ter cabida o funcionamento desta Divisão Legal no tomar medidas judiciais, cabendo ao próprio ofendido agir neste sentido. Inda mais que, no caso dos arts. 139 e 140, a ação não é pública — mas privada no segundo caso e mediatamente pública no primeiro (na hipótese em tela).

Não há, pois, como a Divisão Legal funcionar em tais processos, que escapam de sua esfera.

Os ofendidos devem apresentar queixa-crime com relação às injúrias (*ex vi* do disposto no art. 145) e representação com relação à difamação (*ex vi* do estatuído no art. 145, § 1.º, *in fine*, c/c art. 141, n.º II).

Processos criminais que se iniciam por queixa ou representação pertencem, por assim dizer, exclusivamente ao ofendido — que, inclusive, pode desistir, perdoar etc. E só isto já seria bastante para nos levar à convicção segura de que, de forma alguma, possam ser patrocinados por esta Divisão Legal.

Finalmente, quanto a uma possível alusão depreciativa ao nome do atual Presidente da República feita pelo Sr. Abílio F. Carmo, e que estaria nas expressões “... não me interessa se tem castelos brancos, azuis, rosas...”, entendo que seria de um zelo excessivo ver-se nisso a existência de qualquer delito. É possível, mesmo, que, por telefone, tenha sido mal entendido, talvez pelo sotaque português, o reclamante. Não seria mais provável a referência a “não me interessa se tem cabelos brancos, etc.” do que a castelos? Inclusive porque não haveria nenhum motivo para invo-

cação do nome do Presidente, quando de uma queixa a uma repartição estadual.

De qualquer sorte, evidencia-se a inexistência do dolo específico de injuriar, no episódio.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 1.º de junho de 1964.

AUGUSTO FREDERICO GAFFRÉE THOMPSON  
Procurador do Estado

FEIRAS E CERTAMES DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO.  
AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO.  
COMPETÊNCIA

Em face da comunicação feita à Secretaria de Turismo, através do Ofício DTC n.º 63/64, da Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria e do Comércio, consulta a Superintendência do IV Centenário do Rio de Janeiro sobre se há obrigatoriedade, por parte daquela autarquia, em

“... submeter àquele órgão federal pedido de autorização para o funcionamento de exposições, festas e certames congêneres de Indústria e Comércio, durante os festejos do IV Centenário, nos termos do Ofício e de conformidade com a documentação anexada ao presente”.

2. De principal, para este caso, consta do ofício em aprêço (do órgão federal referido) que; pelo Decreto n.º 534, de 23-1-1962, compete-lhe (art. 21, V):

“processar os pedidos de autorização ou concessão para funcionamento de exposições, feiras e certames congêneres de indústria e comércio, exercendo as demais atribuições da extinta Comissão Permanente de Exposições e Feiras”.

Diante da invocação, assim isolada, do dispositivo acima, pareceria clara e inofismável a competência do órgão federal para autorizar o funcionamento de qualquer tipo de feira ou certame, no setor indústria e comércio, quer se tratasse de âmbito internacional, nacional, interestadual, estadual ou local.

A hipótese, entretanto, nada tem de simples. Ao contrário, é complexa, ao extremo. Um dos pontos ou questões que oferecem sérias dificuldades ao legislador e ao intérprete, como veremos; que diz diretamente respeito aos princípios básicos que presidem a distribuição e o exercício de competências nos Estados de forma federada.

3. Antes de passarmos ao campo doutrinário — o que será forçoso para fundamentar o parecer — vejamos a questão no puro aspecto do direito positivo.

Vamos à Constituição Federal, primeiramente. No art. 5.º, item XV, da Lei Maior está delimitada a linha de atribuições da União, para efeito de legislar.

Pretendendo-se que, por indústria, se compreenderiam produção e riquezas do subsolo, mineração, etc., teríamos que à Federação competiria legislar a respeito (art. 5.º, XV, *c e l*). *Mas indústria, em geral, e comércio (interno) ali não estão enumerados.*

Na alínea *k* dos mesmos artigo e item, está prevista a competência da União para legislar, não sobre o comércio estadual ou municipal (local) mas sobre o comércio exterior e interestadual.

É, aliás, de rigor, que à União compete legislar sobre diretrizes básicas, referentes aos ramos fundamentais por que se subdividem as atividades próprias do Estado, de polícia e bem-estar, como sinteticamente se poderiam classificar. Também é pacífico, porque coerente com a própria essência do Estado de forma federada, que à União se atribuem as atividades no plano jurídico-administrativo, de âmbito internacional, nacional e interestadual. Nessa ordem de idéias, assuntos de interesses apenas dos Estados ou municípios — aqueles que se circunscrevem estritamente nos próprios limites de suas áreas políticas e geográficas — não hão de ser da competência federal, mas da estadual ou local. É universal o princípio, com maior ou menor penetração do governo central, conforme seja mais ou menos centralizado o Estado, administrativamente falando. (Não há que confundir aqui centralização ou descentralização política, com centralização ou descentralização administrativa, que podem existir em quaisquer das formas de Estado).

A seguir, diz a Constituição Federal que:

“Art. 18. Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

E mais :

“Art. 18, § 1.º. Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Ora, a Lei Magna não fixou, às expressas, normas que estabelecessem a privativa competência da União para legislar sobre o assunto em comentário, especialmente no concernente à indústria e comércio, no seu sentido meramente *local* ou *estadual*. Ao revés, o texto constitucional citado (artigo 5.º, XV) ao enumerar os assuntos, objetos de lei federal, dá-lhes, nítida e inconfundível, como *âmbito* os problemas nacionais, na limitação geral do país; os assuntos de interesse de mais de um Estado, e os que dizem respeito às relações exteriores, nunca os que não transpõem os limites do Estado ou do Município. Não poderia, como é óbvio, descer a competência da lei federal à simples “autorização para funcionamento de feiras ou certames” — matéria tipicamente de cunho local — *salvo se esses eventos, extravasando tais limites, interessarem à indústria e comércio nacionais, internacionais ou interestaduais.*

4. Isto, no concernente à Constituição.

Voltemos, agora, à análise da legislação federal específica em relação à espécie.

Foi invocado, no Ofício já referido, um dispositivo, não de lei, mas de um Decreto federal, que confere à Divisão de Turismo e Certames competência para *processar os pedidos de autorização* para funcionamento de exposição, feiras e certames congêneres de indústria e comércio. Muito bem. Mas se ela (a divisão) tem atribuição para autorizar, neste assunto, o Decreto não diz que as feiras, etc., só poderão funcionar com a sua autorização ou que o não poderão sem ela. Ademais, não diz também o Decreto quais os casos — ou se todos os casos, qualquer que seja a origem — serão objeto dessa autorização. Daí a pergunta: porque então um Estado da Federação (ou em que hipótese) estaria obrigado a solicitar essa autorização à DTC?

5. Acresce a circunstância de que, do elenco de atribuições da antiga e extinta *Comissão Permanente de Exposições e Feiras*, que pelo Dec. n.º 534, de 1962, art. 21, III, passaram para a DTC, não existe aquela que lhe confira competência para processar pedidos de autorização, nas condições aludidas.

Depreende-se, ao contrário, pela leitura das respectivas atribuições da Comissão extinta (criada pelo Dec. n.º 24.168, de 24-4-1934, junto ao também extinto Ministério do Trabalho) que elas se situam no plano dos estudos, da organização e da supervisão apenas, de exposições ou certames, no setor de indústria e comércio, mas, exatamente, no plano nacional internacional e interestadual.

É certo que, na alínea *b* das atribuições daquela Comissão, se inscrevem as de

“*l*) superintender a organização de exposições ou feiras ou exposição ambulante, de iniciativa estadual, municipal ou particular”.

Mas isto não quer dizer, em absoluto, que o órgão tivesse competência para “autorizar” o funcionamento de exposições, feiras ou certames.

A competência para “superintender a organização” daqueles eventos, situada como deve estar, para efeito interpretativo, no conjunto geral das atribuições específicas pertinentes ao órgão, só pode ser entendida como referente àquelas exposições que, embora de iniciativa municipal ou estadual, se relacionem com produtos da indústria e do comércio interestadual, internacional ou nacional.

6. Este é o raciocínio. Não se devem — ou não se podem — analisar dispositivos que, isolados na sua invocação, afastam por isso da lembrança os preceitos básicos que regulam o próprio órgão superior a que os serviços por eles referidos se subordinam. Para racionar em termos mais elevados — acima do nível das divisões ou serviços subordinados —, vejamos o enunciado das atribuições gerais do Ministério da Indústria e do Comércio. O art. 2.º do Dec. n.º 4.088, de 29-12-1962, que o regulamentou, diz o seguinte :

“Art. 2.º. O Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), criado pela Lei n.º 3.782, de 22-7-1960, terá a seu cargo o estudo e a execução da política administrativa do Governo relacionada com a indústria e o comércio, competindo-lhe, notadamente, fomentar, orientar, proteger, regulamentar e fiscalizar o desenvolvimento industrial, nacional e regional, a expansão do comércio interno e externo e as operações de seguros privados e capitalização”.

Atribuições, como se vê, que situam, como não poderia deixar de ser, no plano internacional, nacional e interestadual, o campo de atividades a ser coberto por aquêle Ministério. Atribuições, tôdas elas, que se caracterizam pelos estudos, pelo planejamento, fomento, orientação, regulamentação e fiscalização do desenvolvimento industrial, nacional e regional (frise-se) e na expansão do comércio interno (do país, como um todo) e externo (do estrangeiro).

Essa, por conseguinte, a área, ou o campo de ação, de tôdas as atividades dos órgãos, na sua integralidade, que compõem o Ministério da Indústria e do Comércio.

Dentre elas não se configura, sequer implicitamente, essa estranha competência para autorizar funcionamento de feiras ou exposições, que estão fora do plano internacional, nacional ou regional (interestadual).

Esta a conclusão a que chego, interpretada, em seu conjunto, a legislação pertinente.

7. A doutrina é copiosa a respeito e, sem exceção, não conduz a raciocínio diverso. Pelo contrário o reforça.

“É de grande importância” — indica PONTES DE MIRANDA, em seus Comentários à Constituição de 1946, págs. 106/161 — “notar-se que, por maior que seja a soma das atribuições dos membros da federação, não se tornam eles acima da do Estado federal. A competência que se lhes dá é de caráter interno, devolvida, secundariamente recebida, e inconfundível

com a que o Estado, no sentido próprio, recebe na comunidade supraestatal (distribuição das competências).

O direito positivo de cada Estado é que reparte os poderes centrais e os locais. A êle é que compete adotar uma dentre as muitas estruturas possíveis, e dar estabilidade, a estabilidade específica do processo jurídico, acrescido da estabilidade (hoje, técnica) da Constituição que se sobrepõe às leis, a proposições inspiradas em circunstâncias históricas, políticas e econômicas, de cada povo.

Quando só se deixa ao Estado-membro, ou ao Município, aquilo sobre que não legislou o poder central, é que existe a regra jurídica que o brocardo alemão “*Bundesrecht bricht Landesrecht*” (direito federal corta direito local) traduz. Na Constituição Alemã de 1919 (art. 13, 1.ª alínea) aparecia êle: “*Reichsrecht bricht Landesrecht*”. Nos Estados Unidos da América do Norte, certo seria intrusa tal proposição, que somente pode ser invocada nos casos excepcionalíssimos de competência concorrente. De regra, o direito federal americano não corta, não rompe, não fere o direito estadual ou municipal. A Constituição, o poder estatal, marca as linhas discriminadoras na competência federal e das competências locais (estadual e municipal). Tal o sistema que o Brasil adotou como regra, desde a Constituição de 1891”.

8. Referindo-se aos serviços da competência estadual e local, FRANCISCO CAMPOS esclarece a orientação administrativa brasileira (*Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1943, pág. 170): “Todos os negócios ou serviços que, dentro dos limites territoriais dos Estados ou dos Municípios, somente a êles interessarem, se acham incluídos entre os reservados à sua competência ou administração. Um serviço público, portanto, seja de transporte, de comunicação, de eletricidade, ou pertença a qualquer outra categoria de utilidades públicas, desde que de interesse estadual, e confinado com as raias do território estadual, ao Estado compete organizá-lo e administrá-lo, seja diretamente, seja por delegação ou por concessão. Assim, igualmente, quando se trate de serviços meramente locais, ou compreendidos na esfera territorial do município, a êste caberá organizá-lo e administrá-lo, e, portanto, conceder ou delegar a sua exploração”.

9. Para TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, a importância do assunto é enorme, e envolve questão da maior complexidade na sua aplicação.

Constitui, no dizer de POMEROYS, um *landmark* da jurisprudência americana. É o que se declara, expressamente, num dos *leading-cases* da Jurisprudência Americana (decisão do *Chief Justice* MARSHALL no caso *Gibbons X Ogden*) :

“The power of Congress to regulate commerce, either with foreign nations or among the states, does not stop at the jurisdictional lines of the State, but must necessarily be exercised within their territorial jurisdiction, and must include every case of commercial intercourse, which is not a part of the pure internal commerce of a simple state” (118. U.S. Report 557, *apud* WILLOUGHBY, *The Supreme Court of USA*, pág. 61)”.

10. Em face de todo o exposto, a minha conclusão, óbvia a essa altura, é a de que, em se tratando de feiras ou certames congêneres de indústria ou comércio, *de âmbito estritamente estadual* — do Estado da Guanabara, no caso — *e desde que não envolvam indústria e comércio de outros estados ou países*, a competência para autorizar-lhes o funcionamento é do Governo Estadual, sem embargo da colaboração que o órgão federal (Divisão de Turismo e Certames) *possa dar*, dentro das respectivas atribuições de “superintender a organização de exposições, feiras ou exposição ambulante, de iniciativa estadual”, que, por força do art. 51 da Lei n.º 4.408, citada, foram transferidas, além de outras, à Divisão de Turismo e Certames do MIC.

Na hipótese contrária — isto é, se os certames compreenderem exposições de indústria e comércio a que acorram outros estados ou países — a competência é, fora de dúvida, do Governo Federal.

É o que penso, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 3 de dezembro de 1964.

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE  
Procurador do Estado

#### OBRA EXECUTADA POR AUTARQUIA PARA ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA. PAGAMENTO

Em novembro de 1956, a responsável pela Escola Mário Barreto, em Brás de Pina, solicitou providências à Chefia do respectivo D.E. para o reparo nos encanamentos de esgoto do prédio onde funciona aquela escola, expediente êsse que foi remetido ao Departamento de Águas e Esgotos, à época ainda subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras.

Vencida a etapa em que se discutiu da oportunidade da realização de obras em imóvel comprometido no plano do Viaduto Lobo Júnior, e verificado que não seria de imediato atingido, o Departamento de Esgotos Sanitários, em 1959, já então subordinado à SURSAN (art. 4.º da Lei n.º 899, de 28-11-1957, e art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, do Decreto n.º 13.790, de 18-1-1958), fez calcular os serviços a serem executados “a crédito do Departamento de Educação Primária”. E a execução foi autorizada pelo então Diretor do DES, informando-se que, em setembro de 1959, os serviços estavam concluídos, tendo sido feitos em “obras compulsórias” — de que, aliás, dá conta o processo, também anexado, de n.º 8.502.731, de 1959, onde se vê o respectivo projeto, com a anotação de que o serviço iria ser “pago em 30 prestações”. Seu montante: Cr\$ 114.824,90.

A questão ora proposta é sobre se pode ou não pode, se deve ou não deve a SURSAN cobrar aquela quantia de outro órgão do Estado, o Departamento de Educação Primária.

Entendo que sim: pode e deve.

De início, convém dizer que é legal a execução pela SURSAN de obras em encanamentos de esgotos, mesmo fora dos limites dos logradouros públicos, isto é, portas a dentro de imóveis de particulares. O Regulamento da autarquia, aprovado pelo Decreto n.º 14.054, de 10-9-1958, atribui ao Diretor do Departamento de Esgotos Sanitários competência para “autorizar a execução de serviços de esgotos sanitários, a crédito ou não, bem como o eventual pagamento desses serviços em parcelas mensais” (art. 11, letra c). Já dispunha de forma idêntica o Regulamento daquele Departamento, Decreto n.º 13.447, de 24-1-1957, art. 18.

Portanto, está prevista a execução de serviços em prol de particulares — e sem dúvida que também em prol da padronização e do melhor controle das canalizações que interessem à coletividade — e até mesmo que o seja *a crédito*, isto é, para pagamento posterior e em prestações.

Se o Departamento de Esgotos Sanitários fôsse ainda, como era, um órgão integrado no complexo administrativo regular do Estado — certamente que teria validade o raciocínio segundo o qual não tem cabimento que o Estado venha a pagar a si mesmo por um a outro de seus departamentos, mesmo que vencendo dificuldades trazidas por exigências contábeis relativas a verbas e dotações.

Mas hoje, integrado na SURSAN, aquêle Departamento é parte de uma *autarquia*, que goza de autonomia financeira, tem personalidade jurídica e dispõe de orçamento próprio (Lei n.º 899, arts. 4.º, § 1.º, e 156).

O Estado é um só. A administração é uma. Mas as autarquias, por mais intimamente ligadas que lhe sejam, sob certos aspectos escapam a tal unidade. Um desses aspectos é justamente o financeiro.

Não se ignora que, como assinala FRANCISCO CAMPOS, citado por BYRON TÔRRES DE FREITAS no artigo *As Autarquias Estaduais*, publicado na *Rev. de Dir. Adm.*, vol. 33, pág. 519 :

“A personalidade e a patrimonialização de um serviço público não têm por fim desnaturar a sua administração, transformando-a de pública em privada; é apenas um método ou processo de organização do serviço público, uma técnica mediante a qual, por motivos políticos, econômicos, sociais ou administrativos, de conveniência, de utilidade ou de oportunidade, o Estado destaca da massa da administração central certos interesses, um determinado patrimônio e uma porção de sua própria competência, atribuindo-os, com o fim de realizar de modo eficaz a sua função em uma ou outra esfera de sua finalidade pública, econômica ou moral, a um ente dotado de órgãos próprios de deliberação e ação”.

Colocar, porém, o órgão assim descentralizado a pleno serviço de outros órgãos da administração regular, executando para êstes obras para