

trativo complexo em que a volição de contratar *intuitu personae* é discricionária, legítima, nos termos da lei local, desde que, em seqüência de procedimento, a escolha se faça aí por diante vinculadamente.

Vinculadamente de tal maneira que a adjudicação se legitime pela indicação de beneficiário cuja notoriedade, mesmo medida em um campo mais restrito, afasta, nos escopos administrativos a alcançar, qualquer cotejo de mérito.

Em conclusão: a adjudicação da prestação de serviços de feitura de projeto arquitetônico, com seus detalhamentos e desdobramentos necessários, por ter um conteúdo predominantemente artístico e de valoração (qualificação) imobiliária do patrimônio estadual, permite a Vossa Excelência discrimine absoluto na escolha do adjudicatário, ainda pela absonção de competências no ato governamental que a formalizar.

Muito embora se *admita* o concurso público para projetos, se Vossa Excelência, num critério soberano de conveniência mas marcante de política administrativa, houver por bem, finalisticamente, vincular como dado de enriquecimento cultural, o nome de arquiteto de gritante notoriedade profissional a um prédio público, terá, vencida essa premissa, salvo melhor juízo dos Doutos, no artigo 207, do Decreto-lei nº 128, de 18 de agosto de 1969 a base legal para tal procedimento. Com o emprego de critérios puramente executivos nas valorações abrangidas.

Nessa valoração final é que estaria caminhando a administração em terreno vinculado aos padrões legais.

Sub censura.

Em 16 de março de 1973. — CÉLIO ALBERTO SHOLL FERREIRA, Procurador do Estado.

Visto. De acordo com o Parecer contido no Ofício nº 8/73-CASF na parte em que desenvolve, adequadamente, o valor jurídico da notoriedade artístico-profissional como dado da discricionariiedade administrativa na contratação da feitura de projetos. Ressalta, entretanto, que a discriminação governamental pura tem caráter extraordinário, sendo a forma normal de escolha — o concurso público para projetos, já disciplinado em texto regulamentar.

Esse aspecto particular das licitações constitui expressivo recurso legal disponível e característico da legislação do Estado da Guanabara. Não deveria, assim, senão em peculiares casos, ser dispensado, e mostra a adequação das leis locais à exigência, que decorre de princípios federais, de resguardo do interesse público, pela via da competição ampla.

Assim sendo, opino no sentido, s.m.j., de aplicabilidade incontestada do artigo 342 do Regulamento Geral do Código de Administração Financeira do Estado da Guanabara, no caso do processo, isto é, pela realização do concurso.

Em 4 de abril de 1973. — JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA, Procurador-Geral do Estado.

LOGRADOUROS PRIVADOS. RUAS DE "VILA". DEVERES URBANÍSTICOS DO PARCELADOR. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POSSUI LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" PARA POSTULAR AÇÃO COMINATÓRIA VISANDO OBRIGAR O PARCELADOR A CUMPRIR SEUS DEVERES URBANÍSTICOS EM LOGRADOUROS PRIVADOS

Senhor Procurador-Geral

Diversos moradores do imóvel sito à rua Justino de Araujo, nº 861, em Bangu, postularam requerimento perante o Exmo. Sr. Governador, pedindo a atenção daquela elevada autoridade para a difícil situação na qual se encontram, eis que, havendo adquirido de terceiros modestos lotes na vila a ser construída no imóvel acima, não obtiveram do proprietário a execução das obras necessárias à urbanização do local, que se encontra sem luz, esgoto, água e pavimentação. Note-se haverem sido erguidas pelos próprios postulantes as pequenas casas ali existentes.

2. Da leitura do processado verifica-se a ocorrência de um tipo de problema urbanístico praticamente ignorado pela legislação federal e que consiste, não obstante, matéria cuja adequada solução somente dela poderá emanar. Trata-se da complexa questão das "vilas" cuja construção é abandonada pelo empreendedor tão logo receba dos compradores o valor da venda dos lotes. Trata-se de problema análogo àquele dos loteamentos, cuja disciplina, se ainda se encontra longe do ideal, recebeu recentemente alguma melhoria por força da introdução no ordenamento jurídico de alguns novos preceitos por parte da União, ensejando às autoridades locais melhor controle sobre os mesmos.

3. As "vilas", entretanto, continuam ausentes da legislação federal, que delas não toma conhecimento, deixando o assunto abandonado à competência normativa das autoridades locais. Ora, como estas não pos-

suem poderes jurídicos para regular convenientemente a matéria, surgem quotidianamente casos como o presente, cuja justa solução é difícil de encontrar. Vamos examinar a questão, entretanto, partindo de ponto de vista diverso daquele habitualmente adotado e talvez seja possível atingirmos justa solução para o problema.

4. A "vila" (utilizando-se a excelente redação do pequeno dicionário urbanístico que é o art. 1º do Decreto nº 6.000, de 1.7.1937) consiste em "conjunto de habitações independentes, em edifícios isolados ou não e dispostos de modo a formarem ruas ou praças interiores, *sem caráter de logradouro público*". A definição aponta a nota essencial da vila: seus vários elementos componentes (as diversas parcelas de terreno em que ela se divide) possuem testada para *logradouros privados* e não *públicos*. Em outras palavras, os locais de acesso para as diversas unidades da vila se faz através imóveis sob o *regime da propriedade privada*.

5. No sistema de parcelamento imobiliário instituído pelos ordenamentos jurídicos derivados do direito romano, a terra, no que tange aos problemas urbanísticos, recebe como elemento básico de diferenciação os *logradouros públicos* (vias de comunicação e praças), aos quais se referem de modo implícito as normas disciplinares da identificação das áreas parceladas. Tanto assim é que o Código Civil parte do princípio de que todas as áreas parceladas (que ele chama, em linguagem desueta, de prédios) devem possuir normalmente acesso por um logradouro público, sendo que, caso assim não aconteça em relação a algum deles, é concedido a seu titular o direito de *passagem forçada* (arts. 559/562), independentemente da existência de servidão.

6. Constituem os logradouros públicos e privados, frente às concepções jurídicas clássicas, posições verdadeiramente *antitéticas*, apresentando-se como duas categorias jurídicas por assim dizer conflitantes, de tal modo que o regime jurídico de uma deveria logicamente ser por completo diverso daquele da outra. Situado o logradouro privado dentro da propriedade privada, estaria ele exclusivamente regido pelo direito privado, sendo ilícito ao Poder Público instituir preceitos reguladores de sua instituição e utilização.

7. Não se pode, entretanto, criar um ordenamento jurídico exclusivamente dentro da *lógica*. Pelo contrário, a experiência da vida altera dia a dia as posições jurídicas tidas como imutáveis, eis que a criação de novas relações sociais exige, a bem da Justiça, a transformação dos conceitos e o abandono das categorias tradicionais. Do ponto de vista

puramente pandectístico, ilícito seria à Administração Pública pretender impor uma disciplina das relações de direito porventura geradas dentro de um lote (*condomínio horizontal*), assim como poderia parecer ilegítima extravasão da competência normativa do mesmo órgão regular as relações de direito surgidas em um edifício de múltiplos andares (*condomínio vertical*).

8. No que tange a essa última espécie de condomínio, porém, o sentimento dos juristas de imediato refugou o entendimento de puro direito privado, tendo em vista os inegáveis perigos para a incolumidade pública que poderia resultar da indevida gestão de arranha-céu; por esse motivo, o condomínio vertical é hoje objeto de *minuciosa disciplina*, seja por parte da União Federal (através seus poderes normativos em matéria de direito civil e processual), seja pela Administração Pública local (mediante a faculdade normativa em questões urbanísticas).

9. Ora, se em ambas situações encontramos idêntica posição perante o direito privado (nos dois casos se trata da criação de um ordenamento jurídico para a pequena comunidade situada *dentro de um só lote*), não é possível entender-se que lícito se apresenta à Administração Pública impor comandos reguladores à disciplina do condomínio vertical, enquanto o mesmo lhe seria impedido frente ao condomínio horizontal. Em ambos os casos, a Administração Pública, entidade criada pelo ordenamento jurídico estatal para *satisfazer o interesse coletivo*, encontra-se perante o problema de uma *comunidade*, sendo seu dever emitir as normas necessárias à solução dos conflitos de interesses.

10. É interessante observar como, aceitando-se pacificamente a existência de comandos diversos, destinados a impor normas que seriam essencialmente diferentes em cada caso, reconhece-se com a maior tranquilidade o poder da Administração Pública de impor normas aos parcelamentos que criam logradouros públicos (*loteamentos*), repelindo-se formalmente essa faculdade nos parcelamentos que se limitam a fazer surgir logradouros privados (desmembramentos). Essa dicotomia público-privada, originada por critérios tradicionais do direito romano, está sendo formalmente repelida pelo direito moderno, haja vista a elaboração conceitual do *direito econômico*, onde os antigos conceitos de público e privado desaparecem, surgindo normas onde se disciplinam os interesses conflitantes com nítida superação das categorias tradicionais da pandectística. O *direito da programação*, dentro do qual se encontra o *direito urbanístico*, é um ótimo exemplo.

11. Ao se parcelar a terra através a abertura de logradouros públicos, reconhece-se e aplaude-se a intervenção da Administração Pública, visando outorgar plena regularidade às vias de acesso destinadas a ensejar a *realização de comunicações* entre as áreas de propriedade privada. Entende-se que é necessariamente da esfera do Poder Público o controle das faixas de terra pelas quais, de modo sistemático, a cidade é dividida em *quarteirões* (ímunos ao Poder Público), incumbindo-lhe exercer toda a possível vigilância sobre quaisquer atos ali praticados, inclusive nos dutos existentes no sub-solo. O logradouro público seria, por excelência, o campo de atividade próprio ao Poder Público.

12. Se esse conceito é inegável na cidade tradicional, recortada por vias de comunicação que encerram os quarteirões de propriedade privada, quarteirões esses formados por lotes cuja *testada* se confunde com o *alinhamento*, o mesmo não se pode dizer de um tipo de cidade (entre muitos idealmente possíveis) no qual o sistema de vias urbanas de propriedade pública fosse mínimo, eis que as áreas entre eles (os clássicos quarteirões) seriam de enorme extensão. Nessa hipótese (as superquadras de Brasília constituem uma pálida noção da idéia), sendo de propriedade particular os quarteirões-gigantes, suas vias de comunicação internas, isto é, os *logradouros privados* iriam ser governados inteiramente pelo direito privado, a aceitar-se o ponto de vista tradicional.

13. Não é necessária muita imaginação para reconhecer o enorme caos que iria surgir nessa cidade hipotética. Como a maior parte do tráfego se faria em logradouros privados, o poder de polícia de trânsito a eles não se estenderia; quaisquer defeitos nas redes de água e esgoto deveriam ser objeto de conserto por parte dos condôminos; a conservação do calçamento estaria nas mãos dos condôminos etc. O conhecimento — a todos acessível — do que são os problemas comuns nos condomínios verticais, onde pequenos conflitos de interesses transformam-se em verdadeiros dramas, não faz augurar o bom sucesso de uma cidade implantada com um “grid” de vias quase todo em mãos particulares...

14. Pedimos vênica, desde logo, para refutar os que alegarem se tratar de hipótese inviável. Nesta cidade do Rio de Janeiro conhecemos *dois exemplos* de quarteirões cuja propriedade está em condomínio: uma na rua Pacheco Leão, no Jardim Botânico, e outro na Baixada de Jacarepaguá dentro do Plano Piloto do Prof. Lúcio Costa. Quanto ao primeiro, nele se encontra uma grande área, cujo destino até hoje (passados vários anos do início da habitação) não foi decidido: uns querem adaptá-la a

campo de futebol, enquanto outros transformá-la em jardim... Enquanto não se decide, o capim ali cresce numa exuberância de fazer inveja. Melhor do que nós, aliás, poderá apresentar outros exemplos o Exmo. Sr. Procurador-Geral, que ali reside. No que tange ao segundo exemplo, é muito pequeno e ainda demasiadamente novo para que se conheçam maiores problemas; note-se, entretanto, que, conforme o referido Plano Piloto, as áreas destinadas a residências unifamiliares somente recebem aprovação nos respectivos projetos de parcelamento quando se conformam com o *princípio do condomínio horizontal*; conseqüentemente, as áreas urbanizadas sob essa forma tendem a crescer com grande intensidade, sabida como é extensa aquela parte da cidade.

16. Face ao exposto, não parece improvável o exemplo que acima demos, de uma cidade-hipotética na qual existissem poucos logradouros públicos (seriam as grandes vias de acesso) e muitos logradouros privados. É o caso, aliás, do tão citado Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá, cuja moderna concepção por certo o levará a espriar-se a outros lugares, quiçá dando ensejo à nova forma de ocupação do solo. Nesta cidade, impedida que se encontraria (segundo os cânones clássicos) a Administração Pública de providenciar a realização de trabalhos urbanísticos dentro da propriedade privada, a vida seria um verdadeiro caos e seus habitantes, abandonados ao direito romano, não poderiam postular a *intervenção direta* do Poder Público, por desconforme com o “*ius utendi, fruendi et abutendi*”.

17. Ora, o direito (como muito bem dizia Edward Corwin a propósito da Constituição Americana) não é um *símbolo de restrições* e sim um *instrumento de governo*. É claro não ser lícito ao intérprete proceder contra a lei, mas, dentro da lei, lhe é facultado *renovar* os conceitos, inclusive alterando as categorias tradicionais. Já que se falou da Constituição Americana, lembremos o caso da declaração de inconstitucionalidade, efetuado pela Corte Suprema dos Estados Unidos, do imposto de renda criado pelo Governo Federal no fim do século passado, baseada na seguinte regra: “no one may be deprived of life, liberty and property without due process of law”; hoje, ninguém aceita constituir ofensa ao “devido processo jurídico” o pagamento do imposto sobre a renda...

18. Por esse motivo, ao definir os princípios reguladores da ordem econômica e social, a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, em seu art. 160, III, declarou possuir a propriedade *função social*, isto é, ela existe e se justifica na medida em que satisfaz um *interesse da cole-*

tividade, na forma instituída pelo ordenamento jurídico. A propriedade, conseqüentemente, deixou de constituir simples *direito subjetivo* do indivíduo “erga omnes” para se transformar em *situação jurídica*. Observe-se como nosso direito positivo está em conformidade com as lições de recente monografia sobre a natureza moderna da propriedade:

“... la proprietà non costituisce più un interesse protetto nell'esclusivo vantaggio del soggetto, cioè un diritto soggettivo, ma viene ad essere sempre più una situazione di potere-devere, in cui l'aspetto negativo, limitativo, obbligatorio assume una fisionomia prevalente sí da modificare appunto la struttura stessa.”

19. Em outras palavras, estas observações do Prof. Perlingieri (*Intruduzione alla problematica della proprietà*, 1971, pág. 162), juntamente com o comando constitucional, significam haver o conceito de propriedade se modificado daquele romano, onde o seu titular o detinha para *satisfação de um interesse individual*, para aquele em que o poder de usar da propriedade tem como objetivo a *satisfação do interesse social* protegido pela ordem jurídica. O poder sobre o bem é outorgado nos limites e para o fim exclusivo de atender à satisfação da necessidade pública. Note-se que se não trata de *propriedade coletivista*; neste a sociedade (ou o Estado) é titular do direito de propriedade. Nas sociedades onde se respeita a *livre iniciativa*, a propriedade é *individual*, mas o *poder de disposição e utilização* encontram-se regulados pelo ordenamento jurídico.

20. Aliás, ao ser baixado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.1964), o seu art. 12 especificou com muita clareza a existência de um dever-direito por parte do proprietário do solo, o qual não se altera, quanto ao conteúdo, pelo simples fato do referido diploma referir-se especificamente às terras não urbanas; o referido direito-dever, consubstanciado em uma função social específica, é próprio de todo e qualquer titular de domínio (inclusive do proprietário do solo urbano) e somente não se encontra declarado em lei ordinária por faltar no ordenamento jurídico nacional um Código de Urbanismo, tendo em vista ainda não haver a União Federal tomado consciência de seu poder normativo sobre a matéria, o qual (especialmente na vigência da Emenda Constitucional nº 1) é dos mais extensos. Vejamos o texto do referido art. 12:

“A propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei.”

21. Não pode a autoridade local, portanto, recusar-se a ver a realidade jurídico-urbanística. O titular de uma *área de terreno* quando obtém da Administração Pública o seu *parcelamento* (seja ele loteamento ou desmembramento), está exercendo uma *função social* das mais importantes: ele recebe do Poder Público a *faculdade legal* de dividir a terra em áreas de diferentes destinos (residencial, comercial, industrial, agrário). Essa função de dividir a terra em trechos diversos é matéria das mais relevantes para a comunidade e é de ser exercida (propriedade como direito-dever) nos *limites e para os fins estabelecidos* pela Administração Pública, como órgão gestor do interesse coletivo.

22. O *parcelador de terrenos*, para usarmos expressão mais ampla do que a de simples loteador, ao receber essa verdadeira *delegação de poderes*, tem o dever perante a comunidade de real e efetivamente cumprir os *deveres assumidos*, pois ele vai, em substituição ao Poder Público, *satisfazer ao interesse dessa comunidade*. No *exercício de sua função pública* se ele porventura faltar com os deveres legais impostos pela Administração Pública, é de ser obrigado a *satisfazer coativamente* o interesse coletivo que ele, apesar de colaborador da Administração, deixou insatisfeito, infringindo o dever que, como proprietário-parcelador, lhe era imposto pelo ordenamento jurídico.

23. Vejamos o problema perante o sistema de normas criado pelo Estado da Guanabara para disciplinar a situação jurídica das “vilas”. Ainda na vigência do antigo Decreto nº 6.000, seus arts. 178 e 181, combinados, impunham o dever de fazer consistente em calçar, iluminar, efetuar o esgotamento de águas pluviais e, se fosse o caso, instalar canalização especial exigida pelo Corpo de Bombeiros; não estava claro, entretanto, se ocorria a obrigação de efetuar condutos para água e esgoto. Os deveres de fazer acima, sendo *condição de existência* da “vila”, é claro que pesavam sobre quem fosse parcelar a terra, construindo essa forma de habitação. Mais tarde as vilas receberam, através o Decreto nº 619, de 12.12.1961, novo estatuto, cujo art. 8º obrigava o parcelador a nela instalar calçamento, esgoto pluvial e sanitário e abastecimento de água, sendo que o Art. 10 desse diploma condicionava a aceitação das obras de rua de vila somente após a existência de comprovação da realização de cada um dos serviços acima.

24. Atualmente, após a renovação legislativa tendo por objeto o regime de obras iniciadas pela promulgação da Lei nº 1.574, de 11.12.1967, o Decreto nº 3.800, de 20.4.1970, ao aprovar o regulamento sobre parce-

lamento da terra, impôs a *todo e qualquer parcelador* (ele os chama genericamente de “interessados na abertura de novos logradouros”), inclusive, é claro, os de “vilas”, o dever realizar à sua custa as obras de pavimentação, meios-fios, bueiros, galerias, troncos alimentadores e distribuídos e redes de esgotos. Trata-se, portanto, de um *dever de fazer* que é condição “sine qua non” para a constatação da existência válida de lote de “vila” e, somente após sua realização lícito será edificar-se no local (art. 75, § 3º, do Regulamento de Zoneamento aprovado pelo acima referido Decreto nº 3.800). Saliente-se, de passagem, não mais ser lícita a construção de “vilas” no território do Estado (artigo 74 do mesmo diploma).

25. A longa exposição acima permitiu-nos tornar suficiente claro os seguintes pontos:

a) a existência de um nítido interesse do Estado no parcelamento da terra que resulte apenas em *logradouros privados*; por se tratar de problema social relevante;

b) haver o ordenamento jurídico federal instituído uma disciplina da propriedade privada, transformando-a de um *poder de gozo em uma função social*;

c) encontrar-se regulado pelo ordenamento jurídico local o parcelamento da terra de tal arte que a simples criação de *logradouros privados* importa na realização de *deveres de fazer* de natureza urbanística, pesando sobre quem teve a iniciativa de efetuar o parcelamento.

26. Resta-nos examinar um único ponto. Aceita como pacífica a existência de *interesse* do Estado na solução do problema social criado pela paralisação na execução material do parcelamento e na realização das obras que lhe são consecutâneas, teria ele porventura *legitimidade ativa* “*ad causam*”, para, uma vez esgotados os meios administrativos e, face a inexistência em tal caso de execução forçada administrativa, postular pleito judicial visando obter sentença que forçasse o parcelador a cumprir seus deveres de fazer? A União Federal, ao instituir as diversas espécies de ação, previu a possível utilização da *ação cominatória* para fazer cessar o *uso nocivo da propriedade* quando o exigir “*a saúde, a segurança ou outro interesse público*” (art. 302, XI, b, do Código de Processo Civil).

27. Não temos dúvida em reconhecer aplicar-se habitualmente esse comando aos casos nos quais haja, por parte do proprietário de imóvel uma atitude *ativa*, isto é, um comportamento pelo qual alguma emanação, saindo das lides do seu terreno, possa atingir os prédios próximos. Trata-se de outra aplicação dos princípios romanísticos da propriedade, justificando-se a atitude do Poder Público mediante a conhecida *teoria da imissão*, elaborada pelo eminente Scialoja e da qual o nosso Santiago Dantas tanto se valeu em sua excelente monografia sobre o conflito de vizinhança. Por essa teoria, aquele “algo” que possa sair de um prédio para atingir outro (som, luz, cheiro, produtos químicos) caso impeça o uso normal da propriedade alheia, pode ser objeto de paralisação, seja por parte do próprio interessado, seja por parte do Poder Público.

28. Não é este, entretanto, o caso em tela. Aqui, ao invés de nos encontrarmos perante uma situação *ativa* no uso da propriedade, estamos perante situação nitidamente *passiva*. A ilicitude no comportamento do proprietário se encontra não na imissão de alguma coisa que atinja os prédios alheios e impeça seu normal aproveitamento, mas na ausência da realização de um *dever de fazer* imposto em lei, visando preservar urbanisticamente a cidade. Pretendemos, na hipótese, uma nova interpretação do texto em exame, outorgando-se legitimidade ativa “*ad causam*” à Administração Pública para que esta possa obter sentença que lhe faculte impor ao proprietário de qualquer imóvel (e mesmo a quem não seja proprietário), *de modo coativo*, a prática de um dever de fazer instituído em lei em benefício da comunidade.

29. Essa nova interpretação apresenta-se legítima perante o sentido com que foi lançada a redação da norma processual. Fala em “*cessação do uso nocivo da propriedade*” como sendo o *objeto do pleito* e considera existir esse “uso nocivo” quando ocorrer perigo para a “*saúde, segurança ou outro interesse público*”. Ora, convenhamos ser evidente que a não realização das obras de pavimentação e colocação de condutos para água e esgoto, transformando o local em verdadeiro capinzal, pode periclitar a “*saúde*” dos moradores da “vila”, sendo manifesto, outrossim, conforme amplamente demonstrado acima, existir “*interesse público*” na realização das obras de urbanização do local.

30. Qual seria o titular da *legitimidade passiva* “*ad causam*”? Isto é, contra quem se efetuará o pedido de sentença cominatória? As considerações anteriores só permitem uma única resposta: o titular passivo do pleito é o *loteador inadimplente* perante o ordenamento jurídico local.

Ao pedir aprovação para um projeto de parcelamento da terra sob a forma de "vila", assumiu ele uma série de *deveres de fazer* perante o Poder Público, deveres esses que têm de satisfazer, inclusive de modo coativo, se for o caso. Note-se não poderem ser os atuais moradores dos lotes os titulares dessa legitimidade passiva, pois ainda não existem os *lotes de "vila"* por eles prometidos comprar, eis que os mesmos somente se configurarão, face à legislação local, quando terminadas as obras de urbanização. Por enquanto ditos moradores não passam de simples titulares ativos de obrigação pessoal cujo titular passivo é o loteador.

31. Isto posto, nosso parecer é no sentido de que se inicie o procedimento de *constatação de infração* previsto nos arts. 95 e seguintes do Regulamento de Licenciamento e Fiscalização instituído pelo Decreto "N" 1.077, de 8.6.1968, sendo que, caso o parcelador (contra quem o procedimento é de ser iniciado) não atenda as notificações, o processado é de ser devolvido a esta Procuradoria Geral para a propositura da *ação cominatória*. V. Exa., entretanto, melhor dirá a respeito. — ROCHA LAGOA, Procurador do Estado.

MULTAS PREVISTAS NO DECRETO "E" N.º 4.813, DE 1.3.1971

Senhor Procurador-Geral,

1. Pelo Ofício n.º 03 de 2.10.1973, o Diretor-Presidente da CELURB indaga do Exmo. Sr. Secretário de Obras Públicas quanto à possibilidade da aplicação das multas previstas no Decreto "E" n.º 4.813, de 1.3.1971, solicitando que a Procuradoria se manifeste quanto ao correto procedimento a ser adotado no caso.

2. O Decreto "E" n.º 4.813, de 1.3.1971, aprovou o Regulamento de Limpeza Urbana, estabelecendo que todos os serviços relativos à matéria seriam regidos pelo mencionado Regulamento "e executados por órgão estadual com atribuições específicas" (art. 1º). Nos termos dos artigos 18 e seguintes, cabe ao órgão interessado multar os responsáveis por atos atentatórios à limpeza urbana, aplicando, assim, as multas previstas no art. 22 do respectivo Regulamento.

3. Nos termos dos seus Estatutos, a CELURB, criada de acordo com o art. 181, alínea "c" da Lei n.º 263, de 24 de dezembro de 1962, tem por finalidade administrar a coleta e a industrialização do lixo e fazer

o lançamento e arrecadação de taxas ou tarifas específicas ou receitas especialmente fixadas pelos poderes estaduais para custeio de seus objetivos, cabendo-lhe cumprir e fazer cumprir, como integrante da estrutura básica do Estado da Guanabara, as normas legais sobre limpeza pública e *aplicação de penalidades* (art. 2º).

4. Por sua vez, o art. 183 da Lei n.º 263 acima citada atribuiu à CELURB, a partir da data de sua constituição, a função de

"Arrecadar diretamente as contribuições ou taxas destinadas à manutenção ou retribuição dos serviços que passarem à sua responsabilidade, assim como as Receitas Especiais que, com o mesmo objetivo, vierem a ser instituídas em lei."

5. Do mesmo modo que inexistente dúvida quanto à competência da CELURB para arrecadar taxas e contribuições, entendemos que ela pode validamente aplicar e cobrar as multas previstas no Decreto "E" n.º 4.809, por ocorrer na hipótese delegação de execução decorrente de lei e constitucionalmente permitida.

6. A multa tem, na hipótese, caráter administrativo e a CELURB a recebe como órgão integrante da administração do Estado da Guanabara, mas também poderia ser considerada eventualmente como um acréscimo da tarifa ou do preço público incidente sobre os contribuintes que não obedecem aos preceitos gerais fixados na matéria. Mesmo se se tratasse de multa fiscal, a sua aplicação pela CELURB seria possível *ex vi* do que dispõe o art. 7º, § 3º do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/66 com as alterações posteriores) de acordo com o qual

"Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos."

Os comentadores do texto legal esclarecem a respeito que:

"A ressalva sobre atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, consoante o sistema de descentralização consagrado pelo Código, carrega o mérito de cercear eventuais dúvidas, que poderiam surgir caso aquela não tivesse sido feita expressamente." (José Washington Coelho, *Código Tributário Nacional Interpretado*, 1968, pág. 17).

7. Na realidade, a sociedade de economia mista é considerada como forma de descentralização administrativa, constituindo órgão da adminis-