

“Art. 1.º — O comércio de especialidades farmacêuticas, etc., só poderá ser exercido... por estabelecimento previamente licenciado no SNFMM ou em repartições congêneres dos Estados.

Art. 2.º — A Patente de Registro, prevista no Decreto n.º 54.422, de 1959, só será concedida para o comércio mencionado no art. 1.º ao estabelecimento que possuir licença do SNFMM ou repartições, etc.”.

Se o estabelecimento comprador tinha, e exhibia, a Patente de Registro do ano então em curso, não poderia acudir à firma vendedora — a ora defendente — dúvida alguma sobre a presunção da licença prévia decorrente da própria lei.

Só poderia opinar diferentemente se a venda incriminada de ilegal tivesse sido realizada agora, como à primeira vista, aliás, poderia parecer, sendo de abril deste ano o auto de infração. Aí sim, a presunção de habilitação da compradora cessaria, não só porque as Patentes de Registro se renovam anualmente (vide o art. 32 e § 5.º do art. 33 do Decreto n.º 54.422, de 12 de fevereiro de 1959, motivo pelo qual a provada habilitação de 1964 (doc. 4) não serviria àquele fim, como também porque, antes mesmo de extinto o próprio Imposto de Consumo (substituído que foi pelo de Produtos Industrializados, pelo Decreto-lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966), a Patente de Registro já igualmente o fôra, pois que a Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964 a manteve (art. 121, parágrafo único) até a instituição e implantação do Cadastro Geral de Contribuintes, que teve afinal lugar com o Decreto n.º 57.307, de 23 de novembro de 1965, que, no art. 28, torna expressa dita extinção.

Extintos Imposto de Consumo e Patente de Registro, está por isso mesmo derogado o art. 2.º do Decreto n.º 50.780, de 1961, que a eles se refere, não mais condicionando, portanto, a aplicação do art. 1.º, que permanece. Para negócio feito em data atual, a argumentação da defendente de nada valeria. Mas para aquele de 1964, vale, sim.

É o que me leva a concluir o exame do caso deste processo opinando pela anulação do auto de infração 384, já que, como exposto acima, a obtenção de Patente de Registro, em 1964, pela compradora de produtos farmacêuticos era elemento bastante, na forma da lei, para que a vendedora a presumisse legalizada ante a fiscalização médico-farmacêutica. Assim o entendo, com a devida vênia do douto opinamento de fls. 20 verso.

Passando, agora, para finalizar, ao *Parecer normativo* também solicitado a esta Procuradoria, direi, dispensado de maiores justificações pela extensão do exame do caso específico, que a possibilidade de cobrança judicial de multa imposta pela autoridade administrativa estadual será sempre corolário de seu direito de a impor.

Já se viu que tal direito lhe assiste. A legislação federal sobre fiscalização de medicina e farmácia e sobre comércio de produtos farmacêuticos — que nada tem de inconstitucional quando, por decretos, especifica pena-

lidades que as leis previam — diz-se, ela mesma, aplicável pelos órgãos congêneres das administrações estaduais. Neste Estado, lei e decretos o confirmam.

Se a concessão das licenças para o comércio de produtos farmacêuticos, nos termos do Decreto Federal n.º 50.780, de 1961, pode caber às autoridades estaduais e se, como se sabe, a fiscalização da medicina e farmácia é, aqui, exercida por órgão local — parece claro que as penalidades pelas infrações cometidas quanto àquele licenciamento, e quanto ao mais, terão de ser aplicadas pelo órgão concedente da licença ou pelo órgão fiscalizador, estaduais.

Se o Estado pode, assim, multar, poderá, em conseqüência, fazer valer essa multa em Juízo, quando necessário. A todo direito, é sabido, corresponde ação que o assegure.

Concluo, pois, opinando pela legalidade da autuação dos infratores do Decreto n.º 50.780, de 1961, pela Divisão de Fiscalização da Medicina dessa Secretaria. E acrescento um conselho: para reforço de sua posição e para espancar futuras outras alegações como a deste processo, convirá acrescentar aos autos de infração, como sua base e fundamento, além do art. 1.º daquele Decreto federal, também os arts. 18 e 19 do Decreto Estadual n.º 908, de 14 de março de 1962.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1967.

ROBERTO PINTO FERNANDES  
Procurador do Estado

---

### PRAIAS: BENS DE USO COMUM. DOMÍNIO DA UNIÃO E PODER DE POLÍCIA DO ESTADO. CONCESSÃO POR PRAZO CERTO

Duas empresas comerciais (uma neste processo e outra no processo em apenso) propõem ao Estado a construção de postos de salvamento, ao longo das praias cariocas. Findas as obras, os edifícios seriam doados à Guanabara, que, em contraprestação, lhes concederia a utilização parcial dos imóveis, a prazo certo, para o fim de explorar publicidade na testada dos prédios, ou segundo outra proposta, instalar bares no pavimento térreo. O Sr. Secretário de Governo manifesta dúvidas acêrca da legalidade do negócio sugerido, diante do disposto no art. 227 do Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937 (proibição de anúncios e cartazes nos mastros dos postos de salvamento), e no parágrafo 3.º do art. 70 da Constituição Estadual (obrigatoriedade da concorrência pública nas concessões de *serviço público*). Versa o assunto, inequivocamente, sobre concessão de parte das praias, cujo uso de todos seria restringido em benefício do concessionário. Distingue-se um dos negócios da mera permissão para fixar anúncios, na

medida em que, conceitualmente, se extrema a figura jurídica da concessão do instituto da mera permissão de polícia.

2 — A inclusão das praias de mar na categoria dos bens de uso comum já se considerava matéria pacífica no direito romano (MARCIANO, fr. 6 do *Dig. de Divis. Rer.*). O direito português e brasileiro conservaram, sem alterar-lhe os termos, a conceituação tradicional (RIBAS, *Dir. Civ.*, vol. 2.º, pág. 265; Ordem Régia de 10 de janeiro de 1732; CLÓVIS BEVILAQUA, *Cód. Civil Comentado*, 4.ª ed., vol. I, pág. 294). Entende-se, por praia, na forma do conceito do Digesto, ainda válido, o espaço até onde chegam as maiores ondas do mar (*Litus est quousque maximum fluctus a mari pervenit*, L.L., tit. XVI, 96; *Instituta*, L. 2, T. 1, § 3.º). Assimila-se ela ao mar que, no conjunto, abrange a água e o leito. O leito se desdobra em duas partes: o *piso* ou *fundo* e a *ribeira*, *praia* ou *costa*. “A praia do mar, dado que forma parte inseparável do seu leito, segue a condição jurídica do mar. Se o mar territorial pertence ao domínio público, é evidente que sua “praia” — que é parte constitutiva do seu leito — também pertencerá ao domínio público, salvo disposição expressa em contrário” (MIGUEL S. MARIENHOFF, *Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas*, Buenos Aires, 1939, pág. 177). Está aí, portanto, a causa que fez as praias pertencerem ao domínio público de uso comum, em cuja enumeração a lei contempla o mar territorial (Decreto, n.º 15.783, de 8 de novembro de 1934, Código de Águas, art. 2.º, a). Bem verdade que êsse caminho — deduzir a natureza jurídica da praia da condição do mar — não foi o percorrido pela legislação luso-brasileira. Nas leis antigas — a observação é de TEIXEIRA DE FREITAS — sob a palavra *marinhas* se compreendiam as praias onde se faziam salinas, de que a Coroa tirava rendas, pertencendo as restantes aos particulares que as tivessem havido do Estado. Em 1710, o Provedor da Fazenda Real da Capitania do Rio de Janeiro, impressionado com as muitas edificações “que se faziam nas *marinhas* ou *praias* da cidade”, representou ao Governo de Lisboa contra o abuso (MANOEL MADRUGA, *Terrenos de Marinha*, Rio, 1928, vol. I, pág. 67). Daí por diante, passou-se a distinguir, à medida que se desvanecia o conceito de *marinhas*, a praia dos terrenos de marinha, categoria que surgia nas primeiras décadas do século XIX para denominar bens patrimoniais ou dominicais da Administração Pública. Terreno de marinha seria o que se projeta da linha do preamar médio em diante, e praia o espaço a que atingem as maiores marés, convertendo-se a última no primeiro, com a denominação de *acrescido* de marinha, por via do meio pelo qual um bem de uso comum se transforma em bem dominical, por desafetação ao seu fim (TEIXEIRA DE FREITAS, *Consolidação*, art. 52, notas 14 e 16; RODRIGO OTÁVIO, *Do Domínio da União e dos Estados*, Rio, 1897, págs. 45 e 78).

Assentado que as praias são bens de uso comum, é pertinente ao desate da consulta indagar quem é o titular do domínio público — a União ou o Estado. Instituído o regime federal, à União atribuiu-se o mar territorial, bem como, malgrado algumas vozes discordantes (BARBALHO, ALFREDO VALADÃO, etc.), os terrenos de marinha. Sem discrepância que conheçamos,

os mais conspícuos juristas arrolam as praias entre os bens da União (CLÓVIS, ob. cit., pág. 294; TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *Trat. de Dir. Adm.*, 4.ª ed., vol. III, pág. 367; CARVALHO SANTOS, *Cód. Civil Interp.*, vol. II, pág. 108; MÁRIO MASAGÃO, *Curso de Dir. Adm.*, 2.ª ed., vol. I, pág. 139; J. GUIMARÃES MENEGALE, *Dir. Adm. e Ciência da Adm.*, 3.ª ed., pág. 269). Parece fora de dúvida, em conseqüência, que a União exerce sôbre as praias o poder dominical, como titular da propriedade de um bem de uso comum.

3 — A forma, o modo, os limites e a intensidade de utilização do bem, por parte do particular, não derivam de normas que a Administração Pública expede na sua qualidade de titular do domínio. Serve-se ela de outros meios, que não os do proprietário, para regular o uso e gozo dos bens públicos, meios e instrumentos inspirados pelo poder de polícia. Ao lado do *poder dominical* (valha a denominação) existe o *poder de polícia*, co-existent na mesma pessoa de direito público ou distribuídos em pessoas diversas. No âmbito do primeiro se compreende a faculdade de alterar ou suprimir a *afetação* da coisa, desviando-a de uma categoria para outra (de bem de uso comum para bem patrimonial ou vice-versa), com o poder de suprimi-la ou aliená-la, em situação que se poderia equiparar ao poder de dispor reservado ao proprietário de direito privado (*jus abutendi*). Ao *poder de polícia* se aglutinam as atribuições e, não raro, o dever de administração lato senso, conservação, vigilância, salubridade e ordem pública (CLAUDE VLEIN, *La Police du Domain Public*, Paris, 1966, pág. 49, 274, 275; G. JÈZE, in M. MARIENHOFF, *Trat. del Dom. Público*, Buenos Aires, 1960, pág. 307). Pode-se afirmar que, na gestão dos bens públicos, os particulares têm maior vínculo às ordens do poder de polícia do que àquelas emanadas do poder dominical, visto corresponderem aquelas à própria administração pública. “A proteção própria da coisa pública — escreve OTTO MAYER — deriva da característica que é a essência do seu conceito, isto é, de ser ela própria uma manifestação direta da administração pública. A administração pública mantém sua integridade frente aos particulares com os recursos do poder público. O conjunto destas medidas situa-se dentro da idéia geral de polícia, a qual, nesta aplicação especial, se chama *polícia da coisa pública*” (*Derecho Adm. Alemán*, Buenos Aires, 1951, t. III, págs. 150 e 151). O poder de polícia não se exaure na faculdade de defender a coisa contra as agressões que venha a sofrer, faculdade que o próprio proprietário particular teria, senão que se expande até os limites da maneira como, por meio do bem, atua a atividade pública, no gozo da coisa ou na sua absorção num serviço público. Confunde-se com a idéia de prestação do Poder Público em favor dos particulares, característica peculiar, pelo grau de intensidade, aos bens do Estado (O. MAYER, idem, pág. 151; M. HAURIOU, *La Jurisprudence Administrative*, Paris, 1921, t. 1, pág. 16 e segs.).

4 — Situações há em que o poder de polícia pertence a uma autoridade diversa daquela que detém o poder dominical. A Lei n.º 375, de 14 de novembro de 1831, confiava à Câmara Municipal do Rio de Janeiro a

vigilância das praias desta cidade, com a incumbência de remover barracos sobre elas construídos, reservado, todavia, pelo Decreto de 13 de julho de 1820, à Repartição da Marinha o controle da propriedade. Da mesma maneira, consoante o disposto no Decreto n.º 16.197, de 31 de outubro de 1923, à Capitania dos Portos se atribuía a competência para evitar que construções nas praias e adjacências prejudicassem os portos e sua navegação. A tradição legislativa brasileira está a indicar, portanto, que ao *poder local* compete a polícia dos bens de uso comum, enquanto ao poder central, se senhor da coisa, as atribuições dominicais, e a *polícia naquelas matérias pertinentes à sua esfera legal da ação* (Comércio marítimo: Decreto n.º 16.197). A mesma dicotomia merecera a observação dos *pandectistas*, os quais lhe deram a expressão doutrinal (OTTO MAYER, *ob. e loc. cit.*, pág. 151, n.º 7; *cf.* RODOLFO BULLRICH, *Princ. Generales de Der. Adm.*, Buenos Aires, 1942, pág. 228).

5 — No sistema federal brasileiro o poder de polícia sobre as coisas de uso comum, salvo disposição constitucional em contrário, cabe aos Estados. Embora a regra dos poderes remanescentes (art. 13, § 1.º da Constituição) não se aplique na discriminação dos bens da União e dos Estados, que estão enumerados na Carta Federal (arts. 4.º e 5.º; v. PONTES DE MIRANDA, *Coment. à Const. de 1946*, Rio s/d, 1.º vol., pág. 437), vige ela plenamente no tocante ao poder de polícia. Até época recente a Suprema Corte Americana, em decisões doutrinariamente válidas para os países federais, entendia que o poder de polícia era “peculiar aos Estados, como senhores, que são, dos resíduos da soberania não absorvida pelo Governo Geral da Nação: *Simply because they have the residuum of sovereignty*” (in RUI BARBOSA, *Coment. à Const. Fed. Bras.*, coligidos por H. PIRES, 1934, V, vol. 312). A essa noção exclusivista e extremada sucedeu outra, escoimada de exagerado estadualismo: o poder de polícia é estadual, por via do princípio dos poderes remanescentes, mas a União o exerce se a Constituição dispuser o contrário (BENJAMIN V. BASAVILBASO, *Derecho Adm.*, Buenos Aires, 1954, vol. V, pág. 127). Óbvio que a competência da União para o exercício de certa atividade lhe atrai o poder de polícia. A competência em causa há de ser, porém, a expressa competência para administrar e não a geral atribuição de legislar. Entre um plano e outro não há coincidência material: o plano legislativo é, na União, mais amplo que o meramente administrativo. Ao poder central cabe, por meio da lei, discriminar os bens públicos, de modo a alterar os arts. 65 e 66 do Código Civil, sem que essa faculdade importe em absorção das atividades administrativas do Estado sobre a coisa, quer como *dominus* nos bens seus, quer no exercício dos poderes de polícia, se alheios. Assim, um bem estadual sofrerá, se ocorrer motivo de defesa nacional, a jurisdição da União (Const., art. 8.º, II), válida a restrição, de outro lado, se o bem federal estiver adstrito a uma atividade ou serviço estaduais. Na Argentina, onde o mar territorial pertence às províncias, a União o jurisdiciona quando serve de suporte à navegação, atividade sujeita ao controle federal. A Corte Constitucional da Alemanha de Bonn sustentou que a competência legislativa da União

sobre a televisão e as águas não absorve a competência administrativa dos Estados, sob cujo controle caem elas. Sustentou-se, por isso, que sem tal partilha de atribuições não poderia existir a própria organização federal (MIGUEL S. MARIENHOFF, *Régimen...*, cit., págs. 222 a 237; BENJAMIN V. BASAVILBASO, *ob. cit.*, págs. 186, 471 a 476; F. KLEIN, *Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz*, AOR, n.º 88, pág. 377 e segs.; também HATSHECK, *Staatsrecht*, 1922, vol. I, pág. 75, cit. por J. H. MEIRELLES TEIXEIRA, *Os Serviços Públicos de Eletricidade e a Autonomia Local*, São Paulo, 1950, págs. 97 a 103).

6 — Outro argumento há que, particular ao Estado-município, tal como configurado pela Guanabara, leva à mesma conclusão a que se chegou no n.º 5. O poder de polícia estadual, em tese incluído nos poderes remanescentes, acentua-se e se reforça de modo particular, se versa sobre bem federal de uso comum, *sujeito ao desfrute local*. Jurisdição e domínio se apartam, na espécie, aderindo o bem, de modo principal, à atividade ou serviço que o cobre ou o vincula. Estadual a atividade ou serviço, o controle do bem se desloca para a esfera estadual, a despeito do domínio federal. (Estadual corre aqui como *local*, em cujo sentido se abrangem atividades não federais, não cabendo distinguir, na Guanabara, entre poderes estaduais e municipais). No que se refere ao serviço público, o entendimento decorre do art. 16, II, *b*, da Carta Federal: o bem federal, utilizado em logradouro municipal, por este será administrado. A regra se aplica para outras atividades administrativas, que, de índole local, se exercem por meio ou com assento em coisa não local. Claro é, todavia, que, para haver o deslocamento da órbita, necessário será o consentimento do proprietário, que pode ser expresso ou implícito, por via de Direito escrito ou por meio consuetudinário (E. FORTSCHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1961, página 332). Uma vez consagrado um bem federal a um uso comum, mas de controle local pelo serviço ou atividade, perde o titular o poder de dispor, salvo com o consentimento da entidade que o controla. Há, no caso, além do poder de polícia, a delegação da afetação, por meio oral ou escrito, delegação que, uma vez firmada, constitui atividade administrativa integrada na outra esfera, na esfera transferida. Retirá-lo, em qualquer tempo, importaria em destruir serviço de atividade local, que, sem ilícita intervenção e quebra do pacto federal, não encontraria amparo no sistema.

Em excelente parecer, o ilustre Procurador Dr. PAULO GERMANO DE MAGALHÃES, depois de examinar o problema de permissão de uso das praias cariocas, concluiu estarem elas sob a guarda e fiscalização da Municipalidade, “por autorização expressa ou tácita da União” (*Rev. de Dir. da Proc. Geral*, vol. 11, pág. 537).

7 — Diante dos poderes que o Estado detém sobre as praias, indaga-se, em remate, se pode ele conceder bens federais de uso comum, por prazo certo, para exploração de atividades particulares. Cogita-se de discernir o conteúdo e o alcance do regime da concessão, bem como de sua admissibilidade por parte da Guanabara.

a) O bem de uso comum pode sofrer restrições à comodidade geral, em benefício de um interesse privado, que, mediante determinadas condições, realiza o interesse público. Ao concessionário se atribui certo “poder jurídico sobre a coisa”, com duração prefixa e posse exclusiva (cfr. O. MAYER, *Derecho Adm. Alemán*, t. III, págs. 246 e segs.). Ao contrário do que ocorre na concessão de serviço público, o particular não recebe nenhuma *transferência* ou *delegação*, senão o direito de usar, de modo especial, o bem. Ao contrário da permissão de uso, revogável e precária, a concessão cria, em favor do particular, um direito subjetivo (O. MAYER, ob. cit., pág. 247; M. S. MARIENHOFF, *Trat. Del Dom. Públ.*, cit., pág. 345; E. FORSTHOFF, *Lehrbuch* cit., pág. 345). A coisa, ferida de concessão, permanece coisa de uso comum, sujeita a volver à sua natureza específica, à finalidade que lhe traçou a afetação. Por isso, o direito do concessionário não se exerce no sentido de forçar o poder público à manutenção da concessão, se o interesse público recomendar seu desfazimento. O particular, por ser titular de um direito subjetivo, tem direito a indenização, no caso do aniquilamento do negócio. Essa peculiaridade não importa em atribuir à concessão caráter precário, subsumindo-a no conceito de permissão.

b) O poder de *permitir* o uso de uma coisa se compreende no poder de polícia, dado que a afetação do bem não sofre alteração. Compreende-se na administração comum da coisa; “deve formar” — esclarece O. MAYER (ob. cit., pág. 231) — “parte da função encarregada de manter a boa ordem dessa coisa e cabe no âmbito da polícia da coisa pública. Isso terá importância prática nos casos em que dita função esteja formalmente separada da propriedade da coisa ao se encontrarem a gestão geral da administração da coisa pública e sua polícia tituladas por autoridades diversas. A competência da autoridade de polícia e de seus agentes corresponderá, nesse caso, outorgar a permissão de uso”.

A concessão de uso importa, ao contrário, em restrição duradoura, em desvio, embora parcial, na destinação, da afetação do bem. Uma praça, servida por postos de venda de jornais, não perde o caráter de logradouro público, mesmo numa proporção determinada, visto que, no conjunto, o préstimo da coisa não sofreu alteração duradoura. Coisa diversa se dá com a concessão: no ponto sobre que recai, o concessionário se assenhoreia, com posse exclusiva e a prazo, do bem, fazendo-o suporte de sua atividade. Não ocorre, como em muitos casos das permissões de uso, tais os estacionamento de automóveis, contingência necessária, mas, ao contrário, claro desvio de fim do domínio público. Ao mesmo resultado, embora por premissas diversas, chega O. MAYER. Enquanto nos tem parecido que o poder de polícia se distingue do poder de domínio pelo fato de aludir o último ao destino ou afetação da coisa, O. MAYER discrimina-os, servilmente acostado ao direito privado, pelos poderes de disposição do proprietário (ob. cit., págs. 249 e 250, n.º 4). Assim se expressa:

“A concessão que cria em favor do concessionário o direito de exercer posse exclusiva sobre a coisa pública excede os

limites da simples administração normal. Portanto, o poder de gravá-la com semelhante encargo não se compreende na atribuição de exercer a polícia dessa coisa. Quando tal polícia esteja confiada a uma autoridade especial, para que a concessão seja perfeita e válida será preciso que se some o consentimento da representação ordinária do dono da coisa pública” (Ob. cit., pág. 248 e 249; no mesmo sentido: E. FORSTHOFF, ob. cit., págs. 345 e 346).

A conclusão se impõe: o Estado, como titular do direito de polícia sobre as praias, bens federais de uso comum, não pode conceder o uso privativo aos particulares. Por importar em fato de desafetação parcial, somente com autorização do Governo federal poderia levá-lo a cabo. Não poderia a União, por si só, outorgar a concessão pleiteada, dado que, dizendo respeito a atividades só pelo Estado licenciáveis (anúncios e comércio), seu ato não competiria a este. Além disso, por resultar a concessão em desafetação, somente a lei federal poderia autorizá-la. A desafetação, como a afetação, decorre de lei ou de direito consuetudinário a ela equiparado (FORSTHOFF, ob. cit., 332), sobretudo quando o bem se incorporou ao domínio público com certo destino. Em resumo: a concessão em causa dependeria, em tese, do Governo estadual com autorização do Governo federal, se a lei dêste o habilitasse a autorizá-la. Somente se efetivaria com o concurso da União e do Estado, reunidos para gerar um ato administrativo complexo.

8 — A concorrência pública não decorre, se viável fôsse o pedido, do art. 70, § 3.º, da Constituição do Estado. A Carta local alude, no caso, às concessões de *serviços públicos*, como se depreende da rubrica da seção. As concessões de bens públicos, embora pertençam ao mesmo *genus* (concessão), têm características e natureza diversas. A elas se refere a Constituição da Guanabara ao disciplinar a *cessão* (art. 68, § 4.º), proibida na sua modalidade a título gratuito, sem que subsista o requisito da concorrência pública, prevista no Decreto n.º 9.413, de 16 de novembro de 1948 (cfr. JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, *Regime dos Bens Públicos Imóveis na Constituição Estadual*, in *Revista de Direito da Procuradoria Geral da Guanabara*, vol. 14, págs. 108 e segs). Embora a lei e a Constituição da Guanabara não exijam a concorrência pública, somente poderia ela ser dispensada se apenas uma pessoa pudesse tomar o encargo ou o benefício que o Poder Público atribuisse à concessão, em regra derivada, por analogia, do art. 60, § 3.º, do Código de Contabilidade. Verificado o concurso de diversos interessados, unicamente a concorrência pública seria o procedimento apto a evitar o favoritismo ou a preferência a um em prejuízo de outros, de modo a assegurar a integridade do princípio da *igualdade*, inscrito no art. 150, § 1.º, da Constituição do Brasil.

No que toca ao pedido da firma Fontoura — Propaganda e Publicidade Ltda., que pretende a concessão para afixar anúncios nos postos de

salvamento, como ponderou o Exmo. Sr. Secretário do Governo, deve ser observado o que dispõe o art. 227 do Decreto n.º 6.000, de 1 de julho de 1937.

Conclui-se, portanto, que os negócios propostos não têm, atualmente, base legal, a qual se constituiria da conjunção das vontades da União e do Estado.

É o parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1967.

RAYMUNDO FAORO  
Procurador do Estado

### PROVENTOS DE APOSENTADORIA. FISCAIS DE DIVERSÕES E JOGOS EM CASSINOS E BALNEARIOS

1. O advogado Antônio Carlos Amorim requer, em nome de servidores estaduais, antigos ocupantes dos cargos de "fiscais de diversões e jogos em cassinos e balneários", seja concedido a tais funcionários o pagamento de diferenças que entende sejam devidas, face à interpretação que pretende dar ao art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966.

2. Primeiramente é de se chamar a atenção para o fato de não ter-se instruído o procedimento com os mandatos procuratórios, o que impede nosso pronunciamento sobre o *ius postulandi* do signatário da inicial, bem como sobre a qualidade dos requerentes, cuja identificação não consta, impossibilitando-nos, pois, de manifestar-nos, igualmente, a respeito da situação particular de cada um. Como se trata, entretanto, de nulidade sanável com a simples juntada da procuração, preferimos examinar o mérito do pedido, desde já, condicionado o prosseguimento da pretensão, no entanto, a serem trazidos a exame os instrumentos de procuração.

3. Discordando, com a vênia devida, do ilustre Secretário de Estado de Administração, entendemos que o problema ora trazido a esta Procuradoria se resume, estritamente, à interpretação do art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966, que determina:

"O quociente a que se refere o art. 12 da Lei n.º 303, de 1963, abrangendo toda a categoria, passa a ser calculado com base na arrecadação do exercício de 1966".

O início legal mencionado no texto acima, o art. 12 da Lei n.º 303, de 1963, assim preceitua:

"Para efeito da fixação de proventos dos inativos, a que se refere o art. 170, da Lei n.º 14, de 1960, adotado o quociente para rateio das percentagens observado naquele ano, será levada em consideração a arrecadação do exercício de 1962".

Por sua vez, o art. 170 da Lei n.º 14, de 1960, referida no artigo, reza:

"Os fiscais de Jogos e Diversões em cassinos balneários, aposentados ou que vierem a se aposentar com 35 anos de serviço, perceberão proventos relativos aos que seriam atribuídos aos Inspectores de Teatros e Diversões, tomando-se por base para os servidores já aposentados os cálculos de proventos que seriam feitos para os exercícios respectivos, sem prejuízo das demais vantagens e direitos atribuídos na legislação em vigor".

4. Toda a argumentação do ilustre advogado requerente é conduzida no objetivo de fugir à literalidade do texto do art. 262, procurando contornar o rigor do mandamento legal, que, taxativamente, difere para o futuro, usando a expressão "*passa a ser calculado*", o benefício que outorga a uma determinada classe de servidores.

5. Invocando o que, a seu ver, seria a *ratio legis*, ou a *mens legis*, o signatário do requerimento tenta situar o problema em termos diversos daqueles que resultariam do comando emergente do art. 262, alegando, primeiramente, que a interpretação dada pela Pública Administração, consubstanciada no despacho de fls. 9 verso, iria de encontro ao mandamento constitucional, do art. 50, letra *i*, da antiga Carta Magna estadual.

Determinava essa norma constitucional:

"Art. 50 — O regime jurídico da função pública será regulado por lei, obedecidos os princípios estabelecidos no Título VIII da Constituição Federal e mais os seguintes:

*l*) — os proventos da inatividade serão sempre revistos nas mesmas bases percentuais dos aumentos concedidos aos servidores em atividade e de categoria igual ou equivalente".

6. A redação do item *l* mostra, claramente, que o legislador constitucional jamais pretendeu estabelecer uma igualdade numérica, absoluta, entre os proventos dos aposentados e os vencimentos dos ativos, eis que declara que as revisões deverão ser *nas mesmas bases percentuais*, o que afasta, como é óbvio, a suposição daquela igualdade.

Como de elementar percepção, face à norma em estudo, se os funcionários em atividade forem contemplados com um aumento de 30%, nessa mesma base percentual deverão ser revistos os proventos, e se já existisse uma desigualdade de valores, ela persistiria, apenas mantida a proporcionalidade.

7. Nem se argumente, como poderia ter feito o requerente, mas não o fez, que o preceito do art. 1.º da Lei n.º 276, de 1956, garantiria aquela igualdade numérica, em termos absolutos. Como exuberantemente demonstrado em brilhante parecer do dr. ROBERTO RICHELETTE FREIRE DE CARVALHO (Parecer n.º 7/RRFC, no processo n.º 1051933/61, de Pedro Xavier de Araujo), pronunciamento que o Excelentíssimo Senhor Governador