

tuir-se o objetivo derradeiro por — INTERESTADUAL” (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, 5.^a ed., vol. I, pág. 200; grifos do autor).

E conclui, categórico:

“Portanto, os Estados regulam o comércio interno, salvo se estiver em essencial conexão com o interestadual ou o exterior” (ob. e lug. cit.; grifamos).

Não pode haver dúvida, assim, sobre a competência do Estado da Guanabara para disciplinar o exercício, dentro do seu território, é claro, de atividades comerciais como a exercida pela Companhia requerente. Correta a conclusão a que chegou, a respeito, o digno Assistente Jurídico da Secretaria de Turismo. Matéria análoga já foi apreciada neste órgão, aliás, pelo Procurador Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE, em excelente parecer sobre competência para autorizar o funcionamento de feiras e certames congêneres de indústria e comércio. E o sentido em que ali opinou o ilustrado colega foi exatamente o mesmo em que aqui nos estamos pronunciando.

3. Os elementos constantes do processado não nos permitem ir além. O que nos afigura indubitável, à luz das considerações acima, é que o requerimento da Companhia Comercial e Marítima pode e deve ser apreciado em face dos requisitos previstos na legislação estadual, perfeitamente válida. Se a requerente os satisfaz ou não, é ponto que só poderia ser verificado à vista da documentação pertinente. Ora, a Companhia, consoante já se observou, não apresentou sequer os seus estatutos. Mal instruído como está o seu pedido, não parece que possa ser apreciado, a não ser mediante o cumprimento das exigências cabíveis, que a Secretaria certamente fará. Junte a requerente, antes de mais nada, os seus documentos, para que a Administração possa aferir a legitimidade de sua pretensão.

Assim opinando, não estamos fazendo mais, por sinal, que reiterar a conclusão a que chegou o próprio Dr. PINHEIRO GUIMARÃES, nas linhas finais do parecer oferecido pela Companhia, verbis: “... não deve ser negado o pedido de registro da mesma Cia. na Secretaria de Turismo se acompanhado da documentação referida no artigo 3.^o do Decreto n.^o 287”. Como a requerente, por ora, não fez acompanhar dessa documentação o seu pedido, é óbvio que não pode esperar, *rebus sic stantibus*, a concessão do registro. É o que diz, com outras palavras, o seu parecerista — e neste ponto gostosamente o seguimos.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 1965.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA
Procurador do Estado

CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. REGIME MISTO: CONTRATUAL E REGULAMENTAR. INCORPORAÇÃO DAS EXTENSÕES E REDES, NOS LIMITES LEGAIS, AO PATRIMÔNIO DO CONCESSIONÁRIO

O Sr. Presidente da Comissão Estadual de Energia (CEE), nos termos da exposição contida no Ofício n.^o 1.851, de 19-8-1966, esclarece que vem sendo procurado por diversas pessoas, interessadas em doar ao órgão que dirige redes de energia elétrica construídas às suas expensas, embora lhes exija a Rio Light a sua transferência gratuita, “mesmo levantadas e construídas estas com a observância e o atendimento a todas as imposições técnicas normativas atinentes à espécie”. Face a essa questão, é formulada a esta Procuradoria a seguinte consulta, desdobrada em quatro itens:

- a) Pode a CEE receber em doação redes de iluminação elétrica construídas e financiadas por particulares?
- b) Pode a concessionária de serviços de energia elétrica da região (Light) opor-se às doações eventualmente feitas à CEE?
- c) Que providências podem ser tomadas pela CEE no caso de a Light, por se opor à doação efetuada, negar-se a efetuar a ligação das redes doadas?
- d) De quem será a propriedade das aludidas redes?

2. O fornecimento de energia elétrica à Guanabara rege-se pelo contrato de 20-5-1905, inicialmente firmado entre a Prefeitura e Alexandre Mackenzie, William Reid e Co., cuja cláusula III dispõe:

“Uma vez instaladas as usinas e começada a distribuição de energia elétrica, o Contratante (Light) será obrigado a fornecê-la nos termos deste contrato a todos aqueles que lhe pedirem: não o fazendo, porém, o consumidor que não fôr atendido sem motivo justificado poderá adquiri-la de outrem, ainda que seja ela também gerada por força hidráulica, sem que em tal caso tenha direito o Contratante a reclamação de qualquer espécie”.

A margem da disciplina contratual, sofreu a concessão modificações de ordem legal e regulamentar. A alteração mais sensível, fundamental e drástica, deveu-se ao Decreto-Lei n.^o 5.764, de 19-8-1943, que substituiu, como poder concedente, a Prefeitura pela União Federal (art. 1.^o, §1.^o). Mantida foi, contudo, a reversão ao concedente inicial, hoje o Estado da Guanabara. De outro lado, a sanção prevista no contrato de 1905, para o caso de inadimplemento por parte da concessionária, sofreu, outrossim, revisão

legal, sujeito o contrato à caducidade, se incapaz a empresa de prover ao fornecimento de energia elétrica (Decreto n.º 41.019, de 26-2-1957, art. 77, § 1.º).

Em tese, a justaposição de preceitos contratuais e normas regulamentares *lato sensu* é perfeitamente legal, obedecendo à inspiração constitucional (art. 151). Os serviços concedidos, em substância, permanecem no âmbito do poder público; apenas seu exercício é objeto da concessão. Daí decorre o direito, senão o dever, do concedente de inspecionar as atividades concedidas, regulando, por meio de preceitos legais e regulamentares, os serviços prestados aos usuários (ERNEST R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen, 1953, I, pág. 535 e 536). A concessão — doutrina LAUBADÈRE — é “un acte mixte, mi contractuel” (*Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1957, pág. 570; cfr. ainda MARCEL WALINE, *Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1946, pág. 343). O princípio, todavia, não autorizaria a aceitação do Decreto-Lei n.º 5.764, no passo citado, legitimando-se, no império da Constituição vigente, a substituição do poder concedente, por êle operada. Significativo parecer do atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, impugnou a validade do diploma (*Rev. de Dir. Adm.*, vol. 13, págs. 494/506), sem repercussão na jurisprudência. Inconstitucional (ou incompatível com a Constituição de 1946) o decreto-lei, voltaria o Estado a ser o poder concedente, devolvendo-se-lhe o direito de regulamentar o contrato. Esse caminho, parece-me, deve ser percorrido pela CEE, futuramente. Enquanto não sepultada a lei federal, espoliativa do Estado, nada se pode opor à situação atual. A União é o poder concedente: vigentes, embora discutível a validade, são suas normas regulamentares apostas ao contrato de 1905.

Por via de consequência, à hipótese da consulta é de ser aplicado o Decreto n.º 41.019, de 26-2-1957. Suas disposições vigem ao lado do contrato, transformando-lhe a substância, naquilo que é regulamentar na concessão. A doutrina esforça-se para demarcar as fronteiras entre o preceito contratual e a norma regulamentar, aceitando como regulamentares as cláusulas concernentes à *organização e funcionamento* do serviço, contratuais as situações relativas à duração e às vantagens financeiras que a administração consente ao concessionário. Seriam contratuais as disposições — no resumo de DUGUIT (*Traité*, I, pág. 421) — que “não seriam concebíveis se o serviço fôsse explorado pelo Estado” (cf. A. LAUBADÈRE, ob. cit., págs. 571 e 572; MARCEL WALINE, ob. cit., pág. 343). Sem dúvida, a transferência de certos encargos ao usuário é matéria regulamentar, pois seriam possíveis mesmo na hipótese de exploração direta (*en régie*) do serviço.

Ora, na forma do Decreto n.º 41.019:

“Art. 138. Serão estabelecidos inteiramente à custa dos concessionários os sistemas de distribuição primária e secundária para servirem, dentro de sua zona de concessão, às con-

centrações de população, configurados em plantas organizadas de comum acordo entre o concessionário e as Prefeituras Municipais e aprovadas pela fiscalização.

Art. 139. As extensões do sistema de distribuição secundária, quando pedidas para consumo de qualquer classe, nos termos do art. 144, não compreendidas no art. 138, serão estabelecidas à custa dos concessionários até o limite de três vezes a receita anual estimada do novo consumo, a juízo da fiscalização.

§ 1.º É facultado ao consumidor de qualquer classe contribuir para a instalação das extensões, para compensar a diferença verificada entre o custo total da extensão e três vezes a renda anual prevista.

§ 2.º Tais extensões poderão ser executadas por terceiros e cedidas aos concessionários, desde que obedecidas as normas aprovadas pelas autoridades competentes”.

Mostra a transcrição que dentro dos perímetros definidos no art. 138 arca o concessionário com as despesas da entrega de energia; fora dêles o fornecimento depende do cumprimento, por parte dos consumidores, das condições fixadas no art. 139. Na última hipótese, as extensões “são incorporadas aos bens e instalações do concessionário quando concluídas as obras”, creditadas em contas especiais (art. 144). Não havendo, no investimento, contribuição do concessionário, sobre êle não haverá remuneração (art. 158, III), nem será indenizado no momento da reversão (art. 91, a).

Face às expressões do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 41.019, o primeiro item da consulta obtém, obviamente, resposta negativa, prejudicados os demais. O bem resultante da contribuição do consumidor fica sob o uso e gozo do concessionário, que o empregará nas suas atividades, revertendo, posteriormente, ao poder público. Estabeleceu a lei que as extensões se incorporam ao patrimônio da empresa, optando pela doutrina da propriedade resolúvel, impedindo, destarte, promova o consumidor a doação do bem a terceiro, embora com o uso vinculado ao seu fim específico.

3. Novo caso, além do previsto no art. 139 do Decreto n.º 41.019, existe em que ao concessionário é facultada exigência de contribuição para fornecer energia elétrica. O art. 18 da Lei n.º 4.156, de 28-11-1962, com a redação da Lei n.º 4.676, de 16-6-1965, autoriza condicionar a ligação de novos consumidores à contribuição de importância equivalente a até 30 (trinta) vezes o produto da tarifa fiscal de que tratam os artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 4.156, de 1962. Os recursos assim angariados, após integralização, consideram-se “créditos de capital” dos respectivos consumidores para subscrição de ações preferenciais ou ordinárias nos aumentos de capital da empresa concessionária. Dos orçamentos referentes às extensões — previstos no art. 139 do Decreto n.º 41.019 — será deduzida a contribuição de que trata o mencionado art. 18 da Lei n.º 4.156 (v. também

Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 57.617, de 7-1-1966, e Resolução n.º 3.358 do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, que juntamos).

4. Deve atentar-se, finalmente, que quaisquer exigências formuladas pelo concessionário fora do seu poder legal não devem ser obedecidas pelo consumidor. Tem este, pelo contrato de 1905 e por força do art. 136 do Decreto n.º 41.019, o direito de receber a energia elétrica nos pontos de entrega, sem nenhum pagamento extraordinário, salvo nos casos acima excepcionados. Fora daí, haverá arbítrio e ilegalidade, que deverá ser denunciada à autoridade federal — até que não se fulmine, no Judiciário, o Decreto-Lei n.º 5.764, de 1943, dado que, no seu sistema, a União é o poder concedente e fiscalizador, reservada ao Estado da Guanabara, todavia, a reversão das instalações, no término do contrato.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1966.

RAYMUNDO FAORO
Procurador do Estado

DANOS CAUSADOS POR VIATURAS OFICIAIS. SEGURO PAGO. POSIÇÃO DO SEGURADOR EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO

O Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários — SASSE — endereçou ao Exmo. Sr. Secretário de Administração consulta sobre a possibilidade de, amigavelmente, obter do Estado reposição das importâncias que paga a segurados, por prejuízos decorrentes de abalroamentos causados por viaturas oficiais. Em abono a seu pedido, invoca a *Súmula* n.º 188, do Supremo Tribunal Federal, que assim reza:

“O segurador tem ação regressiva contra o causador do dano, pelo que efetivamente pagou, até ao limite previsto no contrato de seguro”.

Em verdade, duas são as matérias a serem abordadas:

1. A possibilidade de estabelecerem o SASSE e a Secretaria de Administração norma geral para a liquidação dos casos a que se refere o pedido;
2. A existência de direito líquido, indisputável, à subrogação, com apoio na *Súmula* n.º 188 invocada.

Quanto ao primeiro item, cabem duas ponderações:

a) Objetivamente a consulta diz respeito a acidente causado por veículo da SURSAN, pessoa jurídica autônoma, a quem caberia em última análise fazer juízos de conveniência;

b) Em tese, somos contrários à liquidação amigável pretendida. Além de tais composições não representarem a aferição exata da responsabilidade do Estado, quando haja, devemos ter em vista que:

1.º) — ficará o Estado impedido de agir regressivamente contra o funcionário causador do dano, procedimento só cabível, como deflui do art. 191, § 2.º, do Estatuto, *depois de transitar em julgado a decisão de última instância em que houver sido condenada a Fazenda a indenizar o terceiro prejudicado*;

2.º) — conforme sustenta expressiva corrente doutrinária, não tem o segurador direito de subrogar-se no crédito do segurado.

No que se refere à pretensa existência, doutrinariamente, de inequívoco direito à reposição, pelo causador do dano, da indenização paga pelo segurador ao segurado, estamos de acordo com os pareceres já existentes no processo. Cremos, tal como o Dr. ROMULO FEDERICI e o Procurador MIGUEL LANZELLOTTI BALDEZ, que não se subroga o segurador no crédito do segurado.

Inegavelmente, trata-se de uma posição polêmica. A controvérsia que o assunto tem suscitado na doutrina, na jurisprudência, em todos os países, está ainda longe de ter encontrado uma diretriz definitiva.

Tenhamos em vista o que seja o contrato de seguro. Entre nós há definição legal para o pacto. Nosso Código Civil (art. 1.432) reza:

“Considera-se contrato de seguro aquêle pelo qual uma das partes se obriga para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizá-la do prejuízo resultante de riscos futuros previstos no contrato”.

Inequivocamente, porém, a definição legal é insuficiente, pois só abrange o chamado “seguro indenizatório”. A fórmula alvitrada por PONTES DE MIRANDA, conquanto padecendo de certo defeito de prolixidade, é, contudo, mais abarcante do real aspecto do contrato de seguro em nossos dias:

“Contrato pelo qual o segurador se vincula, mediante pagamento de prêmio, a ressarcir ao segurado, dentro do limite que se convencionou, os danos produzidos por sinistro, ou a prestar capital ou renda quando ocorra determinado fato, concernente à vida humana, ou ao patrimônio” (*Tratado de Direito Privado*, vol. 45).

Exsurgem como elementos essenciais do contrato: o risco, o prêmio, a indenização.