

sido relacionada como tal, por entidade de direção; II) Nome, profissão, nacionalidade e residência do presidente; III) Resposta aos quesitos relativos ao *Cadastro Desportivo*; IV) Relatório de suas atividades no ano anterior, se se tratar de Confederação, Federação ou Liga. (Del. 87/55, item 2).

O primeiro Alvará

“A entidade que se fundar ou se organizar em qualquer época do ano estará obrigada a solicitar o Alvará, podendo ser dispensada dos prazos regulamentares, a juízo do CND ou do CRD.” (Del. 87/55, item 3).

Por aí se vê que não basta a declaração contida nos Estatutos que a entidade se acha filiada ao Conselho Nacional de Desportos ou o ensinamento e a prática do esporte, ou ainda, a filiação a uma federação, para que determinada pessoa jurídica de direito privado se considere entidade desportiva.

É fundamental, o Alvará de licença, concedido temporariamente e que poderá, a todo momento, ser suspenso ou cassado pelo Conselho Nacional de Desportos ou pelos Conselhos Regionais.

Títulos, colocações e direitos

“Não serão reconhecidos às entidades que não possuam Alvará” (Del. 87/55, item 17)

Em síntese, os elementos oferecidos no plano federal e, particularmente, na província do direito administrativo, salvo melhor juízo, parecem restringir o conceito entidades desportivas às que detêm Alvará, circunstância que deve ser levada em linha de conta quando se examina a incidência da isenção, norma de direito excepcional, que, no caso, visa a determinadas pessoas jurídicas.

Não vejo como o Grêmio Recreativo Mocidade Atômica possa gozar da isenção estabelecida no Decreto-lei n.º 168, de 1.º de setembro de 1969, artigo 2.º, n.º I, letra “f”, com os elementos que encontro nos autos.

É o meu parecer, que submeto à consideração superior.

Rio de Janeiro, 8 de fevereiro de 1974. — DANTON DE ANDRADE FIGUEIRA, Procurador do Estado.

Excelentíssimo Sr. Procurador-Geral do Estado.

O presente processo veio ter a esta Procuradoria para exame de pedido de isenção de Taxa de Obras, à base de se tratar de “entidade desportiva”. Distribuído ao ilustre Procurador Danton Andrade Figueira, S. Exa. opina, com a acuidade de sempre, examinando os aspectos genéricos e particulares do caso — com os quais estou, plenamente, de acordo, permitindo-me alvitrar seja o trabalho, se aprovado por Vossa Excelência, encaminhado, em cópia, à direção da *Revista da Procuradoria-Geral*, para efeito de oportuna divulgação.

Em 12.02.1974. — MARCUS MORAES, Procurador-Chefe Substituto.

Visto. De acordo com o parecer de fls. 31-39. A isenção pleiteada não encontra amparo legal.

Ao Gabinete Civil. 12.3.1974.

JOSÉ EMYGDIO DE OLIVEIRA.

---

**JAZIDA DE AREIA QUARTZOSA, COM EXPLORAÇÃO AUTORIZADA PELA UNIÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO PELAS AUTORIDADES LOCAIS**

Areia Carioca Ltda., empresa de mineração com sede nesta cidade, autorizada a funcionar como tal pelo Alvará n.º 94, de 25.1.68, expedido pelo Ministério das Minas e Energia, firmou com a Cia. de Mineração Rosicler contrato de arrendamento da concessão da lavra de jazida de areia quartzosa situada na Restinga de Jacarepaguá, que, objeto do Decreto Federal 36.255, de 27.9.54, retificado pelo Dec. 36.791, de 20.1.55, outorgado à Companhia Brasileira de Vidros, foi àquela empresa cedida por instrumento de 16.10.70, devidamente averbado na Divisão de Fomento da Produção Mineral, tudo como se vê de documentos juntos no processo.

Em petição de 6.9.71, que deu início a este processo, expôs a referida mineradora vir sofrendo por parte das autoridades estaduais cerceamento no exercício de suas atividades de extração daquela matéria-prima na Baixada de Jacarepaguá, atividades essas que até então vinha exercendo normalmente.

Estranha que a matéria-prima objeto da concessão de lavra que detém e que tem na indústria vidreira do Estado seu melhor emprego venha sendo utilizada para fins menos nobres, como o aterro de brejos. Dá conta dos entendimentos que manteve com o GTBJ, nos quais este

órgão teria condicionado sua anuência ao exercício de suas atividades extrativas à reposição, nos locais da extração, de outro material extraído, através de bomba, da Lagoa de Marapendi, ou aterro proveniente de outros locais, mantida sempre a mesma cota de nível anterior à extração e preservados a fauna e o florestamento.

E após esclarecer que não recebera até então qualquer notificação oficial de embargo por parte do Estado, sendo o alegado cerceamento executado “apenas por policiais que se dizem portadores de ordens superiores, e funcionários da Secretária de Justiça”, termina por pedir garantia para os trabalhos de lavra e um estudo mais apurado do assunto por parte das autoridades locais.

A primeira informação prestada neste processo, a fls. 5/7, dá bem conta da total oposição do então Escritório Técnico da B. J. a qualquer extração de areia na região.

O problema, como ali focalizado, seria

“de escala de prioridades — ter a Guanabara condições de ampliar a sua reserva de concentração demográfica, já saturada na Zona Sul, para uma região como a privilegiadíssima Baixada de Jacarepaguá, dentro de um plano de urbanização, elogiado e admirado pelos entendidos em urbanismo ou continuar a ser uma região fornecedora de matéria-prima. Por isso o Plano-Piloto busca disciplinar o uso da terra.

A exploração de areia, qualquer que seja a denominação que lhe seja dada, está em desacordo com o que preceitua o Plano aprovado para a região”.

Nessa informação, que dá conta de vários despachos e providências relacionados com o assunto, conclui-se pelo “indeferimento do solicitado por se tratar de área de interesse urbano-paisagístico”.

Entre os despachos juntos por cópia se vê o exarado no processo 06/812.511/70 (folhas 12), no qual o Presidente do GTBJ pede à Secretária de Justiça, aos 16.4.71, providências que *coibam* qualquer forma de extração de areia para fins industriais na região, por danosa e prejudicial aos aspectos paisagísticos locais e, por isso mesmo, *proibida*. Ali se diz, textualmente:

“O movimento das dunas naquela região só será tolerado pelo GTBJ quando se fizer necessário à urbanização local e nunca para fins industriais conforme vinha sendo executado.”

“Essa areia existentes na Baixada de Jacarepaguá, como ali se diz, não poderá ser transportada para outros locais, tendo em vista que será necessária na região onde se encontra, não só para as obras de urbanização, como dissemos, como para a manutenção dos aspectos paisagísticos e a natureza agreste que o Plano-Piloto pretende preservar.”

Ainda juntou a interessada a documentação de fls. 14/32, após o que se pediu a fls. 38 o pronunciamento do Arquiteto Lúcio Costa, que veio a folhas 39, nestes termos:

a) A iniciativa do Governo, enfatizando a manutenção das características locais, visa precisamente impedir o prosseguimento de empreendimentos de caráter predatório, como o é o da requerente;

b) a areia que a requerente quer extrair precisa ser empregada na própria região, juntamente com material a ser dragado, na recomposição topológica local (elevação para a cota de 3 m de nível geral das soleiras);

c) em áreas mais afastadas ainda seja talvez possível, “sem maior dano, a obtenção de matéria-prima necessária ao abastecimento da indústria interessada”.

Foi com esses elementos informativos que o processo veio pela primeira vez à Procuradoria-Geral com pedido de

“subsídios jurídicos necessários à orientação a ser seguida, considerando que não há interesse em se permitir qualquer tipo de exploração comercial de areia na região” (fls. 41).

Após as diligências de que dão conta as folhas 43 a 56, volta-nos o processo — e só agora, para o pronunciamento pedido.

Do processo 36/147/69, apensado, se vê que em princípios de 1969 proprietários de áreas situadas na Baixada de Jacarepaguá denunciaram ao Governo do Estado a exploração de areia quartzosa na região, com base numa concessão outorgada pela União Federal em 1954, abrangente de uma área de 337,55 ha, à Cia. Brasileira de Vidros. Argumentando precisamente com os planos de urbanização do arquiteto Lúcio Costa e com a imprescindibilidade da areia das restingas nos serviços de terraplenagem dos terrenos baixos e alagadiços do local, pediram que o Governo da Guanabara solicitasse ao Ministério das Minas e Energia que anulasse a concessão da lavra aludida bem como a negativa da outorga de novas.

Na exposição de folhas 5 apoiou-se tal pedido, inclusive, no argumento de que, datando a concessão de mais de 14 anos, nada ainda fizera a mineradora.

No expediente de folhas 7 o Sr. Secretário de Obras endossou a medida, por lhe parecer que não há, *sem sombra de dúvidas*, “como se admitir que perdue a concessão dos títulos para a exploração de areia na região, em face do planejamento da urbanização, já em vias de conclusão”, pelo que sugeria se encarecesse ao “Ministério de Minas e Energia as providências necessárias ao cancelamento da referida autorização”.

Foi expedido então, assinado pelo Sr. Governador aos 23.4.69, o ofício GGG 366, endereçado ao Sr. Ministro de Estado das Minas e Energia, onde se consultou

“sobre a possibilidade de ser revogado o Decreto n.º 36.255, de 27.9.54, expedido de conformidade com o Código de Mineração, e cancelado o Alvará n.º 94, de 21.1.68, autorizativos daquela lavra, em face dos trabalhos de urbanização que, dentro em breve, serão iniciados na Baixada de Jacarepaguá”.

Tal ofício foi reiterado aos 25.8.69 (ofício GGG 825), onde se acrescentou:

“Agora que se iniciam os estudos para a urbanização da Baixada de Jacarepaguá, dentro das diretrizes recomendadas pelo Plano-Piloto elaborado pelo Prof. Lúcio Costa e aprovado pelo Governo deste Estado, as lavras de areia da região seriam um fator permanente de perturbação, interferindo não só na execução dos trabalhos viários propostos, como, também, desvalorizando as zonas onde tais trabalhos de exploração comercial foram levados a efeito.”

A folhas 14/17 do processo 07/000.303/71 acha-se cópia da resposta recebida pelo Estado do Ministro das Minas e Energia, onde em síntese se esclarece o seguinte:

1.º) à Cia. Brasileira de Vidros, antecessora da requerente, foi outorgada uma *autorização* para o exercício da lavra de areia quartzosa na Restinga de Jacarepaguá, e não de uma *concessão*, isto no regime do antigo Código de Minas;

2.º) tal autorização estava sujeita a *caducidade* (se descumprida pelo titular qualquer de suas obrigações legais) ou a *nulidade*, se houvesse sido concedida com infração ao citado Código

de Minas. A empresa referida “vem explorando a jazida e cumprindo regularmente as suas obrigações”;

3.º) o que pretende o Estado é o desfazimento da autorização “pela superveniência de interesse público, de âmbito regional, prevalente sobre a exploração minerária industrial”;

4.º) tanto o Código de 1940 como o atual são omissos no que diz respeito à *revogação* da autorização já concedida pela superveniência de interesse público, só cogitando da *recusa* da autorização se considerada prejudicial ou comprometedora de interesses que superem a exploração industrial;

5.º) considera o Ministério das Minas e Energia possível, entretanto, o desfazimento do ato *já praticado*, “na hipótese em que a lavra, posteriormente, viesse a ser considerada como prejudicial ao bem público ou a comprometer interesses que superassem a utilidade da exploração, a juízo do Governo”, sobretudo — acrescenta — “se reconhecido ao seu titular o direito à indenização”;

6.º) assim, mesmo que de concessão se tratasse, a revogação seria possível “desde que assegurado ao seu beneficiário o pagamento de indenização devida, pois o interesse público regional, superveniente e maior que o da mineração, estaria no caso em apreço a justificar a adoção de tal medida”;

7.º) a lavra em questão, no entanto, “serve de suporte a importante indústria de base no Estado da Guanabara, como é a de vidros, eis que a areia em apreço tem qualidades específicas adequadas a essa indústria”;

8.º) a solução que propõe, assim, é a realização de entendimento entre o Estado e a Empresa para se encontrar nova jazida de localização mais adequada, de forma a se atenderem a um tempo os interesses do Estado, pelo deslocamento da atividade extrativa, e os da indústria “para que não sofra solução de continuidade, tornando claro que a indústria, no caso, deverá ser indenizada”.

Ao que se vê da resposta do Exmo. Sr. Ministro das Minas e Energia, admite a União Federal, em tese, a possibilidade de revogação de seu ato mesmo se se tratasse de uma *concessão*, desde, porém, que se apresentasse um “interesse público regional, superveniente e maior que o da mineração”, e assim mesmo somente mediante indenização.

Parece, contudo, que ao afirmar no item 10 do citado aviso 208/69:

“Acontece que a lavra em questão serve de suporte a importante indústria de base no Estado da Guanabara, como é a de vidros, eis que a areia em apreço tem qualidades específicas adequadas a essa indústria”.

a União Federal não chegou a reconhecer a supremacia do interesse público regional, “superveniente e maior que o da mineração”, e porque assim entendeu propôs que o Governo do Estado se entendesse com a firma mineradora em busca de uma solução conciliatória, nos termos indicados no inciso 8, acima.

De certa forma essa solução me parece pouco lógica.

De fato, a firma em questão está autorizada a lavar areia quartzosa numa área de 337,55 ha na restinga de Jacarepaguá. O que o Estado pretendeu foi a revogação do Decreto de autorização, *abrangente de toda aquela área*.

Se a União Federal admite que, mediante entendimentos do Estado com a empresa mineradora, desloque esta sua atividade para outra área mais adequada, em que ainda iria realizar pesquisas de nova jazida, parece-me que está admitindo apenas a *cessação da exploração naquela área determinada de 337,55 ha*.

Realizados, que fossem, tais entendimentos, e admitindo-se que o Estado se compusesse com o minerador no tocante à indenização recomendada pelo MME, não teria ele qualquer segurança de que uma nova autorização não fosse em seguida concedida para lavra de areia quartzosa nas vizinhanças, ao mesmo ou a outro que a requeresse.

Quer isto dizer que o sentido da resposta do MME é este: o Estado pode, desde que se componha com Areia Carioca Ltda., fazer cessar a exploração da jazida na área de 337,55 ha. Mas no próprio ofício deixa o MME bem claro que o Governo Federal outorgará novas autorizações para a mesma zona, de modo a evitar que a extração de areia sofra solução de continuidade, em detrimento “de importante indústria de base no Estado da Guanabara, como é a de vidros”.

A solução lembrada pelo MME, em suma, não atende ao que deseja o GTBJ: a total cessação de tais atividades em toda a região.

As autoridades locais ainda não se deram conta, ao que parece, de que as jazidas e demais recursos minerais “constituem propriedade distinta da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial”, dependendo sua exploração e aproveitamento “de autorização ou

concessão federal, na forma da lei” (C.F. art. 168), sendo da competência exclusiva da União legislar a respeito (id. art. 8.º, XVII, h).

Assim, falece ao Município poderes para opor-se à exploração desses bens, depois de regularmente concedida pelo Governo Federal a indispensável autorização.

Segundo se vê da xerox de fls. 22 do processo 07/000.303/71, na fase de autorização da pesquisa as autoridades do então Distrito Federal foram ouvidas, tendo aquiessido. Assim, a oposição atual do Estado, decorrente dos planos de urbanização da Baixada de Jacarepaguá, constitui fato superveniente que, posto plenamente justificável, encontra obstáculos de difícil remoção.

Ao que sei, apenas duas empresas de mineração estão autorizadas pelo Governo Federal a lavar areia quartzosa na Baixada de Jacarepaguá: a requerente e a Empresa de Caulim Ltda., esta última titular do Decreto 51.935-A, de 26.4.63 (processo DNPM 4245/58), por objeto área menor, de 107,83 ha.

Vejamos o que, de concreto, se pode sugerir com vistas a evitar que essas empresas exerçam as atividades para as quais obtiveram a indispensável permissão do Governo Federal.

Quando o Código de Mineração trata do licenciamento da atividade minerária, de sua paralisação, fiscalização, etc., não excluiu — e nem poderia fazê-lo — a competência das autoridades locais para licenciar o exercício dessas mesmas atividades nos respectivos territórios, pois aquele cuida especificamente da *exploração das minas*, enquanto as leis locais regulam *as atividades econômicas e profissionais em geral*.

Ora, o Decreto-lei 294, de 26-1-70, que regula a concessão de licença para localização, atinge indistintamente todos os estabelecimentos comerciais, industriais ou profissionais, e outros, que exerçam ou venham a exercer atividades no Estado (art. 1.º). Só ficaram excluídos dessa obrigação de requerer alvará

“os estabelecimentos da União, dos Estados e Municípios, bem como de suas autarquias e dos partidos políticos, das missões diplomáticas e dos templos religiosos” (§ 10.º).

Ainda recentemente, através da Ordem de Serviço “E” n.º JDF/02, de 8.1.74, do Sr. Diretor do Departamento Geral de Fiscalização, foi estipulado que documentos específicos seriam exigidos para cada atividade a licenciar. Nos itens 0.461 e 0.585, que cuidam das *empresas de mineração*, exige-se *expressamente autorização do MME*.

Uma das duas mineradoras acima — a Empresa de Caulim Ltda. — impetrou ao Tribunal Pleno do Tribunal local Mandado de Segurança contra ato do Secretário de Justiça do Estado, que interditara, *por ausência de licenciamento*, o local em que vinha extraindo areia na Av. das Américas (Restinga de Jacarepaguá), após imposição prévia de multas.

A defesa da autoridade consistiu precisamente *nessa ausência de licenciamento* da atividade pela autoridade local, o que tornava legítima a interdição. Disse à época, com acerto, a autoridade apontada como coatora:

“Não lhe basta, para operar, o decreto de autorização expedido pelo governo federal, como não basta às concessionárias de serviço público o decreto de concessão, ou ao profissional liberal o seu diploma registrado no órgão competente do Ministério da Educação. Indispensável se faz, nos termos da lei estadual, a licença para localização.”

Decidindo o Mandado aos 22.9.72, entendeu o Tribunal Pleno, *por unanimidade*, ao denegá-lo,

“... que o fato de estar a impetrante autorizada a proceder à exploração ou lavra não a isentava do dever de se pôr em ordem com relação aos tributos devidos ao Estado pela sua localização na área a explorar. O art. 2.º do Decreto n.º 51.935-A, de 26 de abril de 1963, não isenta a impetrante do dever de legalizar sua situação com o Estado, embora o art. 1.º do referido decreto a autorize a lavrar areia quartzosa na Restinga de Jacarepaguá. O artigo 2.º obriga a impetrante a recolher os tributos que foram devidos à União, ao Estado e ao Município. A instalação do estabelecimento em área do Estado da Guanabara depende da concessão do alvará de localização, que não pode ser suprido pela só expedição do decreto federal.”

O assunto acha-se, hoje, submetido ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, face à admissão de Recurso Extraordinário da empresa. Tudo indica, contudo, que aquela alta corte manterá a decisão do Tribunal local, pois ela própria já teve ocasião de reconhecer que a outorga de uma concessão federal não implica a dispensa do licenciamento pelas autoridades locais. Tratava-se de caso de concessionária de energia elétrica e o STF entendeu que ela não podia “perfurar ruas e praças de uma cidade, colocar postes, instalar fios e transmissores, sem licença prévia do Mu-

nicipio, pois que esse inequivocamente o seu campo de influência” (RMS 9384, RDA 72/207).

No caso da firma Areia Carioca Ltda., não há no processo qualquer indicação quanto a ter pedido ao Estado o indispensável alvará para o exercício de suas atividades minerárias. Se não está devidamente licenciada, o cerceamento que alega nada teria, se verdadeiro, de ilegal, a teor do que já foi decidido no caso da Caulim.

Considero, portanto, até certo ponto relevante essa questão de licenciamento pelas autoridades locais, pois é ele *condição* de exercício da atividade minerária. Se a interessada nem sequer o pediu, não reuniu os requisitos para o início de suas atividades, o qual, conforme disposto no artigo 47, I, do vigente Código de Mineração (Dec.-Lei 227, de 28.2.67) deveria ocorrer dentro de 6 meses da publicação do Decreto de Concessão no *Diário Oficial*.

Não aproveitaria à mineradora, assim, o argumento de embaraço por parte das autoridades locais, pois se não está regularmente licenciada não poderia esperar destas outro procedimento.

Dispõe ainda o aludido Código, em seu artigo 49, que os trabalhos de lavra não poderão, uma vez iniciados, “ser interrompidos por mais de 6 (seis) meses consecutivos, salvo motivo comprovado de força maior”.

Ora, mesmo que Areia Carioca haja iniciado suas atividades no local, *sem licença*, não há dúvidas quanto a tê-los de há muito interrompido.

De fato, em procedimento intentado no Juízo da 3.ª Vara da Fazenda Pública da Justiça do Estado da Guanabara a firma proprietária da área objeto da concessão — Catisa Construtora Agrícola Territorial e Industrial S/A — pretendeu, através de vistoria, demonstrar que a mineradora jamais se imitira, *de fato*, na posse da jazida, nem a explorar ou vem explorando.

Nesse processo judicial, de que o Estado foi chamado a participar, foi em maio de 1973 oferecido o laudo do perito deste, eng.º Moacyr Bruzzi Avidos, do qual consta a informação de que os terrenos em causa “são virgens de trabalhos de extração”; na área abrangida pela autorização “nada existe em matéria de exploração de areia”, a não ser iras proximidades, etc., etc.

Infelizmente a vistoria já foi homologada e os autos entregues à requerente, de modo que não pude colher melhores elementos que os acima, obtidos no processo 14/000.709/70, da Procuradoria Judicial.

De qualquer forma, parece-me que a situação das duas firmas — Areia Carioca Ltda. e Empresa de Caulim Ltda. — não é regular face ao Estado.

Confirmado, que fique, estar também a primeira dessas duas empresas sem a indispensável autorização estadual para o exercício de suas atividades de mineração, poderia o Estado voltar à carga junto ao Ministério de Minas e Energia, solicitando já agora o reconhecimento da caducidade da autorização, por descumprimento dos preceitos citados. O Código de Mineração prevê tal sanção em seu artigo 65, *b*, embora a faça preceder de advertência e multa.

Como, entretanto, o embargo administrativo haja sido denunciado no relatório referente ao exercício de 1970, apresentado ao DNPM, como se vê da documentação apensada ao proc. 07/000.303/71, não nutro grandes esperanças de que as autoridades federais voltem atrás em relação ao seu ponto de vista manifestado no aviso 208/69, citado, ou seja, não creio que viessem a declarar caduca a autorização, com o que se exoneraria o Estado da obrigação de indenizar.

Mais razoável me parece que as autoridades estaduais cogitem de uma ação mais direta e efetiva junto ao Ministério das Minas e Energia, com vistas à solução do problema.

Como já vimos, ao Estado não interessa, em absoluto, o exercício da atividade em questão em toda a área abrangida pelo Plano-Piloto do Arquiteto Lúcio Costa.

Já vimos, também, que pelo menos a duas empresas mineradoras deu a União autorização para a lavra de areia quartzosa no local, ou seja, à Empresa de Caulim Ltda. e à Cia. Brasileira de Vidros, de que é cessionária a Cia. de Mineração Rosicler, sendo desta arrendatária Areia Carioca Ltda.

Mostrei acima, também, que a União Federal, através o MME, já admitiu que o Estado poderá conseguir, mediante ajuste com esta última firma — que seria por ele indenizada — a *cessação das atividades de exploração de areia cobertas pelos Decretos 36.255 e 36.791*. Lembro apenas que qualquer ajuste não poderia marginalizar a Cia. de Mineração Rosicler, de que Areia Carioca é apenas arrendatária.

A mesma solução, por certo, poderia aplicar-se à Empresa de Caulim Ltda., cuja situação não difere substancialmente da da Cia. de Mineração Rosicler, como se vê da exposição de folhas 22 a 25 do proc. 07/000.303/71, segundo a qual só existiriam, ao tempo em que foi feita

(16.10.70), em toda a “planície, baixada ou restinga de Jacarepaguá”, aquelas duas autorizações de lavra, cujas áreas estão ali especificadas.

O que teria que ser feito, então, seria o seguinte:

1.º entendimentos com o MME (Departamento Nacional da Produção Mineral) com vistas a certificar-se o Estado de que aquelas são, realmente, as duas únicas autorizações concedidas na área do Plano-Piloto;

2.º desde que o Escritório Técnico do GTBJ mantenha sua posição radicalmente contrária a tais atividades *em toda aquela área*, certificar-se junto àquelas mesmas autoridades federais quanto à segurança que teria o Estado de, uma vez que se componha com as firmas hoje autorizadas, não se ver amanhã a braços com o mesmo problema, em decorrência de novas autorizações que viessem a ser concedidas na mesma zona;

3.º positivos, que fossem, esses primeiros contatos, passar-se-ia à fase dos entendimentos com as firmas interessadas, com vistas à fixação da indenização devida às mesmas, para o que não se poderia dispensar o concurso do DNPM, principalmente face à inexistência de qualquer experiência ou precedente na administração estadual;

4.º se a solução se encaminhasse nesse sentido, seria de toda conveniência que o assunto fosse posteriormente objeto de consulta formal ao MME;

5.º se, na área da Baixada de Jacarepaguá, houvesse zona em que o Estado pudesse, sem prejuízo de seus planos, admitir a atividade extractiva, como lembrado pelo MME, essa hipótese não deveria ser posta de lado, pois talvez pudesse conduzir à atenuação das indenizações devidas. Reporte-se, aqui, ao pronunciamento do Arquiteto Lúcio Costa, que deixa antever tal possibilidade.

Tudo o que acima se disse não deve afastar a tentativa, a que antes aludi, de se obter o reconhecimento da caducidade dos decretos, pelas razões invocadas.

Concluindo, quero registrar minha opinião no sentido de que o assunto aqui tratado não é dos que possam ser solucionados dentro de um processo administrativo, rotineiramente. Há elevados interesses em jogo, tanto para a administração federal quanto para a estadual, sem falar nos interesses meramente econômicos — mas nem por isso menos respeitáveis — de particulares. Se não lhe for dado o tratamento especial que merece, dificilmente se chegará a bom termo.

É o que me parece.

Em 23 de setembro de 1974. — EUGÊNIO NORONHA LOPES, Procurador do Estado.

Visto. De acordo com as conclusões do parecer, cujos itens 1.º a 5.º proponho sejam observados pela administração.

Ao Gabinete Civil, 13-10-74. — JOSÉ EMYGDIÓ DE OLIVEIRA, Procurador-Geral do Estado.

### LEI COMPLEMENTAR: DA APLICAÇÃO DO REGIME DE URGÊNCIA \*

1. O problema suscitado consiste em saber se a Lei Orgânica dos Municípios, sendo lei complementar, nos precisos termos do art. 40 § único, letra a) da Constituição Estadual, está ou não sujeita ao art. 41 do mesmo diploma legal, que autoriza expressamente o Exmo. Sr. Governador do Estado a fixar prazos para apreciação dos projetos de lei sobre qualquer matéria.

2. Em primeiro lugar, cabe salientar a generalidade da disposição contida no art. 41 do Estado do Rio de Janeiro, *que abrange todo e qualquer projeto de lei, sem estabelecer distinção entre as categorias de normas legais*, abrangendo *ipsis verbis* "projetos de leis sobre qualquer matéria", sem excluir expressa ou implicitamente, os projetos de lei complementar. Ora, é princípio geral de hermenêutica que onde o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete fazer a distinção. *Ubi lex non distinguit, interpres distinguere debet.*

3. Evidencia-se que o art. 41 da Constituição Estadual é uma norma geral aplicável a todas as espécies de leis (ordinárias e complementares), enquanto o art. 40, que se refere expressamente às Leis Complementares, se apresenta como lei especial, sem que haja entre ambas as determinações constitucionais qualquer incompatibilidade. Ao contrário, ambos os comandos constitucionais devem ser interpretados de modo sistemático. De

\* O presente estudo foi elaborado pelo seu autor, na qualidade de Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria da Justiça, para ser apresentado à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que o acolheu, fazendo tramitar, dentro dos prazos fixados pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei Orgânica dos Municípios.

fato, a *única distinção* quanto ao rito de aprovação que a Constituição admitiu, *entre as leis complementares e as leis ordinárias, consiste na necessidade para aquelas de quorum qualificado* (maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa), sendo explícito o art. 40 quanto à *identidade do regime legal de aprovação de ambos os diplomas em todos os outros aspectos*. Assim, determina o art. 40 *caput* da Constituição Estadual que:

*"As leis complementares à Constituição devem ser aprovadas por maioria absoluta dos membros da assembléia legislativa, observadas as normas para a votação de leis ordinárias."*

4. Esta única distinção procedimental entre leis complementares e leis ordinárias acompanha, aliás, o modelo federal, pois a Constituição Federal também fixa, para as normas complementares, um *quorum* especial, acrescentando que serão "observados os demais termos da votação das leis ordinárias" (art. 50 da *Emenda Constitucional n.º 1*).

5. Quando a Constituição pretendeu excluir a faculdade do Chefe do Poder Executivo de assegurar um rito de urgência aos projetos legislativos, o fez sempre em termos expressos, como ocorre em relação aos Códigos, nos precisos termos do art. 51 § 6.º do diploma federal e do art. 41, § 4.º da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro. *A contrario sensu*, quando o diploma fundamental não exclui a possibilidade de adoção do regime de urgência, este passa a ser prerrogativa exclusiva e indiscutível do Poder Executivo.

6. As leis complementares surgiram inicialmente com a Emenda Constitucional n.º 4, à Constituição de 1946 (Ato Adicional), e posteriormente, mereceram ser consagradas na Constituição de 1967 (artigo 53) e na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (art. 50). Foram inspirados, segundo a melhor doutrina, nas leis orgânicas existentes no direito francês, desde 1875, e que passaram a constituir uma categoria especial de normas legislativas, com a Constituição Francesa de 1958, caracterizando-se por um processo de elaboração mais solene e mais difícil que o das leis ordinárias. (v. Georges Vedel, *Cours de Droit Constitutionnel*, Paris, 1958, p. 995 e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, São Paulo, Saraiva, 1968, pág. 209).

7. Entende-se que a lei complementar constitui uma *tertium genus* de leis, "que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem