

REGULAMENTO PARA AS INSTALAÇÕES PREDIAIS DE GÁS

1. O presente processo iniciou-se com ofício do Sr. Presidente da Companhia Estadual de Gás — CEG-RJ, ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos, solicitando que encaminhasse, para aprovação do Excelentíssimo Senhor Governador, o Regulamento para instalações prediais de gás. Foi ouvida, por determinação do Chefe de Gabinete do Secretário, a Assessoria Jurídica, tendo o Dr. Luís Carlos Guimarães Castro — Assessor (fls. 58/61) — concluído, após várias considerações, em resumo:

a) que o Regulamento seria da competência do Poder Concedente e não da companhia concessionária;

b) que o privilégio da concessão à CEG-RJ não pode se estender a outros Municípios que não o Rio de Janeiro, sem anuência expressa dos mesmos;

c) que o poder concedente para outorgar a concessão do gás seria municipal;

d) que tendo em vista tais premissas o Regulamento seria inaceitável tal como está redigido.

O eminente Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da mencionada Secretaria — Dr. Paulo Barros Araujo Lima — no seu encaminhamento ao Exmo. Sr. Secretário (fls. 64/65) perfilha o parecer de fls. 58/61 e ademais entende ser necessário, antes de qualquer medida, que se assente se mesmo “a obrigatoriedade de instalação de gás canalizado em todas as edificações do Município da Cidade do Rio de Janeiro, estaria na dependência de se deferir se o fornecimento de gás é monopólio da CEG ou se sofre a concorrência do serviço de gás em bujão”, terminando por solicitar a audiência da Procuradoria-Geral.

O Sr. Secretário de Obras e Serviços Públicos, remetendo o processo à Procuradoria, acrescenta um dado técnico: a obrigatoriedade da existência de canalização interna não objetiva apenas atender aos consumidores de gás liquefeito fornecido pela CEG, mas, ainda, os consumidores de gás liquefeito de petróleo, em bujões, e tem por finalidade principal a segurança das pessoas, prédios, utensílios e equipamentos (fls. 66).

2. A questão do processo, como se vê, envolve vários problemas que foram suscitados e examinados pela ilustrada Assessoria Jurídica da Se-

cretaria mas, nos parece que o assunto há de ser estudado e examinado tendo em vista, também e principalmente, a informação do Sr. Secretário de que tais normas, previstas no Regulamento, têm por escopo primordial a segurança de pessoas, prédios, utensílios e equipamentos, onde existam instalações de gás canalizado ou em bujão.

3. O primeiro problema que nos parece ser o mais importante diz respeito em se estabelecer se a prestação do serviço de gás é da competência estadual ou municipal, isto é, se cabe ao Estado ou ao Município a produção e fornecimento de gás canalizado, vale dizer, a sua delegação da concessão.

4. Problema difícil, proclamado pelos estudiosos da matéria, é a questão de se saber quais os serviços públicos que devem ser atribuídos à esfera do Estado e quais os que são de peculiar interesse do Município (art. 160, III, da Constituição Estadual).

Os autores que tratam do assunto vêm, no entanto, assentando que o que caracteriza ser estadual ou municipal um serviço é a *predominância do interesse* do Estado ou do Município para a execução do serviço.

Helly Lopes Meirelles, com a clareza que lhe é peculiar, escreve sobre o assunto página, que, nos parece, elucidada, em muito, os aspectos da questão, em sua conhecida obra *Direito Administrativo Brasileiro*:

“O critério do *peculiar interesse* é sempre relativo ao das demais entidades administrativas. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da Federação, tal matéria é da competência do Município; se o seu interesse é secundário comparativamente ao das demais pessoas administrativas, a matéria refoge da sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais, há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da *predominância do interesse*, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço” (pág. 277).

Antes já havia mostrado também em palavras claras e concisas, em que consiste a competência do Estado, em matéria de serviços públicos.

“A *competência do Estado-membro* para a prestação dos serviços públicos não está discriminada constitucionalmente, pela ra-

zão já exposta de que, no nosso sistema federativo, o constituinte só enunciou as matérias reservadas à União, deixando as remanescentes para as unidades federadas e para os municípios. Mas é certo que da autonomia estadual defluiu a competência do Estado-membro para executar ou delegar todos serviços públicos ou de utilidade pública de *âmbito regional*, contidos nos limites do seu território.

Os serviços e obras que *ultrapassam as divisas de um Município ou afetam interesses regionais são da competência estadual*. Pela mesma razão, compete ao Estado-membro a realização de serviços de interesse geral, ou de grupos ou categorias de habitantes disseminados pelo seu território, e em relação aos quais não haja predominância do interesse local sobre o estadual” (grifamos, pág. 276).

Apesar de afirmar ser difícil discriminar aqueles serviços da competência do Estado, afirma que, normalmente, cabem ao Estado-membro os serviços de saúde pública, educação, assistência social, fornecimento de energia elétrica e outros que “*por sua generalidade e vulto dos investimentos, devem cobrir todo o território estadual, transpondo as fronteiras de seus municípios*” (grifamos).

Cretella Junior, no seu *Tratado de Direito Administrativo*, ao estudar a outorga de concessão de serviços públicos, pontifica com toda sua autoridade:

“Há serviços que dizem respeito a todo território nacional, outros comuns a vários Estados-membros, outros ainda, a muitos municípios confinantes. São serviços públicos de índole ampla, que ultrapassam as necessidades locais, interessando a extraordinário número de habitantes e envolvendo, portanto, inúmeras pessoas jurídicas de direito público” (vol. 3, pág. 313).

E, logo em seguida, procurando dar um roteiro aos menos versados, leciona:

“Abstraindo-se do direito positivo, mas colocando-nos diante dos fatos, poderíamos estabelecer alguns princípios de natureza científica que devem reger a escolha da pessoa de direito público indicada para outorgar a concessão. Assim:

1.º É competente a União para conceder às pessoas de direito privado a execução de serviços públicos comuns a todo o território nacional;

2.º é competente a União para conceder às pessoas de direito privado a execução de *serviços públicos que transponham o âmbito de um Estado*;

3.º é competente o Estado para conceder às pessoas de direito privado a execução de *serviços públicos para que transponham o âmbito de um Município*” (pág. 131, grifamos).

Pontes de Miranda, em parecer proferido na vigência da Constituição de 34, que continha dispositivos semelhantes à atual Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (arts. 7.º, n.º IV e 13, n.º III) também frisa que o norte da questão é o do *interesse predominante*.

“Um serviço público, portanto, seja de transporte, de comunicação, de eletricidade ou pertença a qualquer outra categoria de utilidade pública, desde que de interesse estadual e confinando nas raiais do território estadual, ao Estado compete organizá-lo e administrá-lo, seja diretamente, seja por delegação ou concessão” (*Direito Administrativo*, 1942, pág. 170).

Themistocles Cavalcanti, no seu conhecidíssimo e louvado *Tratado de Direito Administrativo*, ed. 1949, após transcrever trecho do parecer de Pontes de Miranda, acima referido, afirma categoricamente:

“Deve-se, porém, ter como princípio também de que passa a competência geral para os Estados e a União, respectivamente, *quando o serviço abrange mais de um município*, ou se estende a mais de um Estado” (v. IV, p. 370, grifamos).

Em pronunciamento mais recente o Professor da Faculdade Católica de S. Paulo e Diretor do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal do Estado de S. Paulo, Dr. Gallari, atacando inclusive o aspecto dos aglomerados metropolitanos:

“Este sistema de distribuição de competências tem-se revelado bastante eficiente, não obstante apresente algumas dificuldades decorrentes da abstração, e generalidade do conceito de “*peculiar interesse municipal*”. Atualmente, já é pacífico o entendimento de que são de peculiar interesse municipal todos os assuntos nos quais o interesse do Município é *predominante* sobre o das outras esferas de governo.

Paradoxalmente, as vantagens e desvantagens do sistema decorrem de um mesmo fato: a impossibilidade de se identificar, de

maneira concreta e objetiva, quais os assuntos que devem ser considerados como de predominante interesse municipal. Isto ocorre porque a predominância de interesse varia e tem efetivamente variado no tempo e no espaço, como, por exemplo, no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, fornecimento de energia elétrica, etc.

Se, de um lado, isto obriga a verificar em cada caso concreto, qual a esfera de governo mais apta a disciplinar o assunto, ou exercer a atividade, de outro lado, nenhum problema de ordem constitucional existe quando um assunto se transmuda da esfera da predominância de interesse do Estado-membro para a do Município ou deste para aquela.

Exemplo disto é o que está ocorrendo atualmente com a cristalização do fenômeno metropolitano. A existência de diversas unidades locais formando um só aglomerado urbano, com tal nível de integração a ponto de constituir uma unidade sócio-econômica, impõe a necessidade de se identificar uma unidade política capaz de tutelar os interesses peculiares ao aglomerado metropolitano. Como no sistema constitucional brasileiro é impossível a criação de um quarto nível de governo; como a direção dos assuntos metropolitanos não foi dada pela Constituição ao Governo da União; e, tendo em vista que tais assuntos transcendem ao interesse municipal, resta apenas concluir que *apenas os Estados-membros estarão aptos a tutelar o peculiar interesse metropolitano*” (*Rev. Dir. Público*, 16-298).

Todas estas lições, que trouxemos à colação bem demonstram a magnitude do problema e fornecem dados que nos permitem elucidar, se não todas, pelo menos, algumas dúvidas, e nos levam a concluir, *data venia* dos que entenderam de forma diferente, no caso específico de produção e distribuição de gás canalizado — serviço público essencial, na feliz expressão da Constituição Estadual de 1969 (art. 73, § 1.º), como o são a água e a energia elétrica, por exemplo — *que a competência para explorar o serviço, direta ou indiretamente, é estadual.*

5. Tal entendimento, no entanto, não impede que o Estado, se assim o entender e quando julgar conveniente, delegue a sua competência para outras entidades — Regiões Metropolitanas ou Municipais.

6. Entendendo, como entendemos, que ao Estado cabe explorar o serviço, parece-nos que as demais questões são de mais fácil solução.

7. Em virtude do disposto no art. 9.º do Decreto-lei n.º 39, de março de 1975 (D.O. de 24.3.75, pág. 598) foi a CEG-GB transformada em CEG-RJ, tendo “como objeto social, a produção e distribuição de gás combustível canalizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e nos demais Municípios, respeitados os seus peculiares interesses”. Aliás, assim procedeu o Estado com outras Companhias mistas existentes no antigo Estado da Guanabara (ex.: CEDAE, antiga CEDAG).

Aliás, nos parece que a situação do gás é em tudo e por tudo semelhante à da água. Pelo vulto dos investimentos que o serviço exige, por abranger vários Municípios, somente um órgão estadual poderá executar eficientemente o serviço.

Isto sendo verdadeiro, e a nosso entender o é, o Estado é competente para baixar as normas que pretende afastada, assim, a competência municipal.

Mais uma vez, com a máxima vênia, nos permitidos divergir dos pareceres, que, ao invés, atribuem aos Municípios tal prerrogativa. O Regulamento repete, praticamente, as normas anteriormente baixadas para o antigo Estado da Guanabara (Decreto E n.º 5 525, de 23.6.72) na execução de seu poder de polícia e se mostra necessário, como se constata da informação do Exmo. Sr. Secretário no sentido de que as mesmas se impõem mesmo para os casos em que o gás fornecido seja de botijões, porque —

“Essa medida tem por finalidade principal a segurança de pessoas, prédios, utensílios e equipamentos localizados onde existam instalações de gás, evitando-se assim o costume generalizado de colocar recipientes de gás, junto aos fogões, causa dos maiores e mais perigosos acidentes verificados com o uso de gás” (fls. 66).

É certo que, geralmente, a política de construções é da competência do Município e que no caso continuará a ser; o que é da competência do Estado, no presente caso e outros semelhantes — invocamos, novamente, o exemplo da distribuição de água — são as normas que todos aqueles, que tenham ou venham a ter gás, devem observar em seus prédios. Aliás, os arts. 5.º, 6.º e outros prevêm uma colaboração íntima entre as Prefeituras, e a CEG-RJ, o que, evidentemente, só será possível mediante convênio que estabeleça os limites desta participação do Município na fiscalização, ou o que será mais provável dado as naturais deficiências de gente e material dos Municípios, a fiscalização da Companhia autorizada pelo Município.

6. Em resumo, e concluindo:

a) a competência para explorar, direta ou indiretamente, o serviço de gás é estadual;

b) o Regulamento atende aos ditames da segurança necessários para o uso tanto de gás liquefeito canalizado como de gás liquefeito de petróleo em botijões;

c) o Estado pode baixar tal Regulamento dentro do seu poder de polícia.

7. É o que nos parece, salvo melhor juízo.

OSWALDO ASTOLPHO REZENDE, Procurador-Chefe da Procuradoria de Urbanismo e Serviços Públicos.

Visto.

1. Aprovo os pareceres epigrafados, dos Procuradores, Oswaldo Astolpho Rezende e Newton Barroca, este último proferido não só face ao exame do processado, mas tendo em vista a superveniência de leis, especialmente a Complementar n.º 1, de 17.XII.1975.

2. O poder concedente é do Estado: convênios, quando necessário, serão feitos *a posteriori*, incorporando os Municípios interessados às suas normas edilícias as regras pertinentes, constantes do Regulamento.

3. Não há necessidade de se abordar o problema de monopólio, pois disto não se cogita, estando ainda o serviço em início de expansão. A concessão, dadô o caráter da CEG, é outorgada sem licitação.

4. Tenha-se presente, ainda, o despacho do Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Obras e Serviços Públicos (fls. 66) que ressalta a segurança para as pessoas e instalações prediais, o que justifica, ainda mais, a edição de normas gerais pelo Estado.

5. Além do mais, o peculiar interesse dos Municípios, obedecidas as balizas constitucionais (art. 15, da Constituição Federal), tem os seus limites fixados pelas leis estaduais, pois "*o Município não se organiza por si; recebe do Estado a organização que este lhe dá*" (José de Castro Nunes, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, Rio, 1920, p. 144).

... mas, não tendo (*a Constituição*) conceituado a autonomia nem definido o que se deva entender por *interesse peculiar* do município, deixou aos Estados essa definição e aquela conceituação, dois aspectos, aliás, de um mesmo princípio" (*idem*, pág. 146).

6. Desta forma, pode ser baixado pelo Estado o "Regulamento para as instalações prediais de gás".

A Secretaria de Estado de Obras Públicas.

Em 29 de dezembro de 1975. — ROBERTO PARAISO ROCHA, Procurador-Geral do Estado.

REVISÃO DE INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS DO ARTIGO 234 DO DL N.º 100/69

1. José Carlos Gaze, no Processo n.º 01/12.731/73, requer "Revisão do Inquérito Administrativo n.º 09/050 075/67, que transitou pela 1.ª C.P.J.A. e concluiu pela demissão do requerente, conforme publicação no Boletim Oficial do Estado da Guanabara, datado de 24.5.1968, por ato do Governador de 23.5.1968".

O requerente invoca, como fundamento do seu pedido, o disposto nos artigos 234 e 236 do Decreto-lei n.º 100 de 8.8.1969, a saber:

"Art. 234 — Poderá ser requerida a revisão do processo administrativo de que haja resultado pena disciplinar, quando forem aduzidos fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência de funcionário punido.

§ único — Tratando-se de funcionário falecido, desaparecido ou incapacitado de requerer, a revisão poderá ser solicitada por qualquer pessoa."

Art. 236 — O requerimento, devidamente instruído, será encaminhado ao Governador, que decidirá sobre o pedido.

§ único — Deferida a revisão, o Secretário de Estado de Administração designará outra das Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo para processá-la."

2. O pedido de revisão vem instruído com os documentos de fls. 3/15, e que são:

a) — Fotocópia da promoção do dr. Promotor Público em exercício na 7.ª Vara Criminal, em que, opinando no Inquérito n.º