

município, sendo por todos proclamada a marcante orientação municipalista do constituinte de 1946.

Todavia, tal orientação não chegou ao extremo de inserir no texto constitucional a proibição expressa ou implícita de poder a futura Constituição do Estado da Guanabara excluir a respectiva divisão em municípios.

Realmente, diz a Constituição que a União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios, sem qualquer menção aos Municípios. Por outro lado, assegura a cada Estado o direito de reger-se pela Constituição e leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na lei federal.

Nenhum artigo desta consagra o princípio da *obrigatoriedade* da divisão dos Estados em Municípios, donde se conclui que qualquer novo Estado que vier a integrar a Federação poderá deixar de adotar a organização municipal, mormente em se tratando de área territorial nunca antes dividida em mais de um município, como ocorreu desde que no Império o município neutro foi desmembrado da antiga Província Fluminense.

É certo que vários artigos da Constituição contêm *princípios* relacionados com o município, tais como o da autonomia municipal e o da esfera tributária municipal. Isso não significa, porém, que se possa deduzir do texto constitucional, ainda que implicitamente, o princípio da *obrigatoriedade* da divisão de todos os Estados em municípios.

A nosso ver, as disposições da lei maior sobre municípios só se aplicam aos Estados que, pela sua extensão e outras particularidades, sempre estiveram divididos em municípios e mantiveram semelhante organização, ao votarem as respectivas Constituições, na vigência da Carta de 1946.

Seria ilógico que os pequenos Estados que se vierem a constituir posteriormente sejam compelidos a adotar a subdivisão em municípios contra o interesse público e só por amor a uma tradição não consagrada obrigatoriamente no estatuto da Federação.

Para isso, no entanto, será indispensável que a emenda constitucional reguladora da transformação do atual Distrito Federal em Estado, consigne expressamente a *faculdade* de este não se desmembrar em municípios.

A decisão definitiva do assunto caberá aos constituintes que forem eleitos para elaborar a Constituição do futuro Estado, ponto importante a ser focalizado porque, em última análise, o eleitorado carioca terá, assim, oportunidade, de só eleger os candidatos que se comprometam a poupar ao povo as despesas com a manutenção de várias Câmaras de Vereadores, perfeitamente dispensáveis.

É imprescindível, ainda, que aludida emenda constitucional determine que caberá ao Estado da Guanabara arrecadar os impostos da competência municipal, já que àquela caberá, em contrapartida, custear os serviços e encargos que incumbem aos municípios. Será, aliás, apenas a inversão da situação prescrita atualmente na Constituição e por força da qual o Distrito recebe no seu território os tributos reservados aos Estados.

O PÔRTO DO RIO DE JANEIRO — (TRANSFERÊNCIA PARA O ESTADO DA GUANABARA)

PAULO GERMANO DE MAGALHÃES
(Advogado do Est. da Guanabara)

Em atendimento à solicitação de V. Ex.^a apresento os seguintes esclarecimentos a propósito de transferência da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro para a jurisdição do Estado da Guanabara.

I

A LEI N.º 3.752, DE 14 DE ABRIL DE 1960

A Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960 (D. O. de 19-4-60) —

“Dita normas para convocação da Assembléa Constituinte do Estado da Guanabara e dá outras providências.”

No seu art. 3.º estabeleceu que:

“Serão transferidos para o Estado da Guanabara, na data de sua constituição, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os servidores nêles lotados e todos os bens e direitos nêles compreendidos”.

Prescreve, ainda, o § 1.º do artigo acima referido:

“Os serviços ora transferidos e o pessoal nêles lotados, civil e militar, passam para a jurisdição do Estado da Guanabara, e ficam sujeitos à autoridade estadual, tanto no que se refere à organização desses serviços, como no que respeita às leis que regulam as relações entre esse Estado e os seus servidores.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os estabelecimentos penais e os órgãos e serviços do Departamento Federal de Segurança Pública, encarregados do policiamento do atual Distrito Federal.”

Não houve, na Lei n.º 3.752, referência expressa ao Pôrto do Rio de Janeiro, como foi feita a outros órgãos ou serviços. Explica-se a enumeração da Justiça, Ministério Público e Polícias Militar e Civil, uma vez que esses órgãos deveriam passar para a jurisdição do novo Estado, em face da autonomia estadual assegurada pela Constituição Federal. Por outro lado, a transferência se impunha imediata e urgente a fim de evitar o caos na manutenção da ordem e das garantias legais aos cidadãos, o que poderia ocorrer caso se devesse aguardar a formação dos novos órgãos e a lotação do seu pessoal de acôrdo com as normas institucionais do novo Estado, a serem estabelecidas pela sua Assembléia Constituinte.

II

SERVIÇOS DE NATUREZA LOCAL

A expressão do texto legal (art. 3.º) “*serviços de natureza local*”, cumpre indagar, atingirá também a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro? Fere a autonomia estadual preceituada na Carta Magna a exploração do pôrto pelo Governo Federal?

Temos, primeiramente, como aceitável, a tese da autorização legislativa, quando não de determinação legal para a transferência da exploração e administração do Pôrto do Rio de Janeiro, para o Estado da Guanabara, em face do art. 3.º do citado diploma legal. É matéria a que voltaremos, adiante, ao estudarmos a legislação brasileira específica sôbre portos e as peculiaridades da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, entidade autárquica federal.

Quanto à autonomia estadual, é fora de dúvida que ela não será atingida pelo fato de o governo federal explorar diretamente e gerir os negócios do pôrto. É o que ficará demonstrado a seguir, no exame da legislação que regula a matéria de portos.

Mas, no caso específico do Pôrto do Rio de Janeiro, tendo em vista a interpretação a ser dada ao diploma legal em causa, (Lei n.º 3.752, art. 3.º), há duas hipóteses a considerar:

- a) interpretação extensiva do citado art. 3.º, incluindo-se o Pôrto como “*serviço de natureza local*”, transferido automaticamente ao Estado da Guanabara;
- b) interpretação restritiva, não incluindo o Pôrto entre os serviços já transferidos, a partir da transformação do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara.

Na primeira hipótese o problema legal da efetivação prática da transferência, já que juridicamente ela ocorreu por força de lei, é semelhante ao

da transferência, com base na segunda hipótese. Ambas levam à dispensa de um texto legal estabelecendo expressamente transferência.

Temos, assim, que no segundo caso, não se admitindo a transferência determinada por lei, faz-se necessário a decisão do governo federal de delegar ao Estado da Guanabara a exploração do Pôrto, decisão de âmbito meramente administrativo, pois que, não há como negar a faculdade ou autorização legislativa estabelecida na Lei n.º 3.752, para que a União transfira ao Estado qualquer dos seus serviços de natureza local. E, se não bastar, para dirimir dúvidas, recorramos ao texto constitucional:

“Mediante acôrdo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários estaduais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá em matéria da sua competência cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas” (Const. Federal, art. 18, § 3.º).

III

REGIME LEGAL DOS PORTOS

A legislação define os “*portos organizados*” e estabelece que a sua exploração é feita com o caráter de monopólio pelo governo federal, através do Ministério da Viação e Obras Públicas, quer diretamente, quer por delegação, mediante concessão a entidades públicas ou privadas.

O Chefe do Governo Provisório da República, em 1934, (22-6-34) pelo Decreto n.º 24.447, definiu:

“Art. 2.º São “*portos organizados*” os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da movimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma “*administração de pôrto*” a quem caiba a execução dos “*serviços portuários*” e a conservação das “*instalações portuárias*”.

Parágrafo único. A “*administração do pôrto*” pode ser dependência direta do Governo Federal, ou de concessionário, ou arrendatário, a quem, por contrato, tenha sido delegada a execução daqueles serviços”.

Pelo Decreto n.º 24.599, de 6 de julho de 1934, a concessão pode ser outorgada aos Estados, nos seguintes termos:

“Art. 1.º Fica autorizado o Governo Federal a contratar, com a observância das condições estabelecidas neste decreto, o melhoramento e a exploração comercial dos portos nacionais, outorgando concessão para esse fim, aos Estados, em cujo território

se encontrem aquêles portos, ou a entidades privadas, de reconhecida idoneidade técnica e capacidade financeira.

Parágrafo único. A prazo da concessão será fixado de acôrdo com as dificuldades de execução das obras de melhoramento do pôrto a conceder, mas em caso algum excederá de 70 anos."

Ainda, o Decreto n.º 24.508, de 29 de junho de 1934, faz ver que:

"Art. 1.º Compete ao Ministério de Viação e Obras Públicas, por intermédio do Departamento Nacional de Portos e Navegação, a exploração dos portos nacionais organizados, que se realizará sob a direção direta dêsse Departamento, ou sob sua fiscalização, quando a cargo de concessionários ou arrendatários."

A fiscalização é das mais rigorosas, havendo Instruções do Ministério da Viação (Decreto n.º 17.788, de 8-2-1945) para tomada de contas dos Concessionários de Portos Organizados, que são feitas pelos Distritos de Fiscalização do D.N.P.R.C., com a assistência de representante do Tribunal de Contas da União.

IV

O PÔRTO DO RIO DE JANEIRO

O Pôrto do Rio de Janeiro, situado na Bahia da Guanabara, foi construído pelo Governo Federal no comêço dêste século. Foi explorado, mediante arrendamento, até 1934. A partir daquele ano passou a ser explorado diretamente pelo governo federal. Em 1936 foi constituída a autarquia "Administração do Pôrto do Rio de Janeiro".

Era arrendatária do pôrto do Rio, a Companhia Brasileira de Portos, sendo a rescisão do seu contrato, autorizada pelo Decreto n.º 16.034, de 9-5-1928, declarada sòmente a 3-5-1934 pelo Decreto n.º 24.188.

A criação da autarquia "Administração do Pôrto do Rio de Janeiro" deve-se à Lei n.º 190, de 15 de janeiro de 1936, e, conforme o esclarece TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 255), foi feita —

"obedecendo à legislação geral sôbre portos, isto é, ao Decreto to n.º 24.599, de 6 de julho de 1934 e Decretos ns. 24.447, de 22 de junho de 1934 e 24.511, de 29 de junho do mesmo ano".

A propósito da organização dessa entidade autárquica, convém aqui reproduzir os seguintes esclarecimentos de TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI (*obra cit.*, pág. 256):

"Sustentamos, então, que aquela Administração caracterizava-se por dois traços muito peculiares: primeiro, pela sua natureza de direito público intimamente ligada ao Estado e subordinada ao Ministro de Viação, embora sob a fiscalização de um Conselho Administrativo, indicado por Associações diretamente interessadas na exploração do Pôrto, do Comércio, da Indústria e das Emprêsas de Navegação; segundo, pela natureza industrial e, principalmente, comercial, daquela Administração, que não poderia, por isso, sofrer a devassa do público e, especialmente dos interessados, pela mesma razão por que os livros comerciais estão garantidos por um sigilo, indispensável à vida do Comércio.

Por conseguinte, se o Estado intervém na esfera comercial e mantém um serviço de todo em todo igual àquele explorado pelos particulares, não seria lícito que se lhe estabelecesse um regime de publicidade, incompatível com a natureza comercial do seu negócio."

Esta citação visa esclarecer o caráter industrial e comercial da "Administração do Pôrto do Rio de Janeiro", de cuja transferência do âmbito federal para a jurisdição do Estado da Guanabara se cogita no presente momento.

V

ORGANIZAÇÃO ATUAL

A "Administração do Pôrto do Rio de Janeiro" foi reorganizada, em 1941, pelo Decreto-lei n.º 3.198, de 14 de abril de 1941, quando foi assim definida:

"Art. 1.º A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro (A. P.R.J.), órgão de natureza autárquica, com responsabilidade jurídica própria, sede e fôro na Capital da República e sob a jurisdição do Ministério da Viação e Obras Públicas, tem por fim a exploração industrial e os melhoramentos do Pôrto do Rio de Janeiro".

A partir de então, a A.P.R.J. passou a ser administrada por um Superintendente, nomeado, em comissão, pelo Presidente da República, e sob fiscalização legal, técnica e contábil de uma Delegação de Contrôlo do D.N.P.N. e composta de um engenheiro dêsse Departamento, um Contador da Contadoria Geral da República e um funcionário do corpo instrutivo do Tribunal de Contas.

Ficou estabelecido no art. 20 do Decreto-lei acima citado:

"Art. 20. Desde que as rendas da A.P.R.J. sem causa justificada, não observem a lei de crescimento dos anos anteriores,

apresentando saldo proporcional, o Ministro da Viação e Obras Públicas poderá autorizar o D.N.P.N. a promover o arrendamento dos serviços mediante concorrência pública.”

A “Administração do Pôrto do Rio de Janeiro”, apesar da sua natureza autárquica, está praticamente sob a direção do Ministério da Viação, através do Departamento de Portos, Rios e Canais, uma vez que desapareceu o antigo Conselho Administrativo e o Superintendente, nomeado pelo Presidente da República, é sujeito à fiscalização ampla da Delegação de Contrôlo daquele Departamento.

À A.P.R.J. compete, segundo o art. 3.º, explorar comercialmente o Pôrto, arrecadando a receita das tarifas e pagando as despesas; mas depositará a receita, diariamente, no Banco do Brasil e só admitirá seu pessoal de acôrdo com as tabelas numéricas aprovadas pelo Presidente da República.

E, ainda, compete, convém frizar:

“Conservar e renovar as obras e instalações pertencentes ao acêrvo do Pôrto recebido da União.” (art. 3.º, b).

Por outro lado, a União concedeu à A.P.R.J.:

- a) entrega, independente de quaisquer ônus, dos terrenos de marinha e acrescidos e os baldios do Patrimônio Nacional necessários à execução de obras e instalações;
- b) servidão das vias públicas na zona do pôrto;
- c) isenção de direitos de importação;
- d) isenção de quaisquer outros impostos e taxas de que gozam os serviços públicos federais.

Temos, assim, que a organização autárquica da A.P.R.J. é hoje configurada pela liberdade de arrecadar e pagar, por ordem do Superintendente, mas, sob a fiscalização da Delegação de Contrôlo do D.N.P.R.C., que submeterá as contas à aprovação do Presidente da República, a quem compete nomear aquêle Superintendente.

Quanto ao patrimônio da A.P.R.J., em face da expressão “conservar e renovar o acêrvo do Pôrto recebido da União”, temos que o mesmo está constituído por êste acêrvo, mais as instalações acrescidas pela própria obrigação de “executar as obras e instalações necessárias ao desenvolvimento do Pôrto” (art. 3.º, c), bem como dos terrenos que lhe foram entregues pela União.

VI

REGIME DE DIVERSOS PORTOS

Apenas para ilustração, fixaremos aqui o regime a que obedece a organização de alguns portos brasileiros:

Santos: concessão outorgada a particulares, isto é, à Companhia Docas de Santos;

Bahia: idem à Companhia Docas da Bahia, pelo Decreto n.º 1.233, de 1891;

Recife: concessão outorgada ao Estado de Pernambuco, que constituiu a autarquia “Administração do Pôrto do Recife” para exploração do Pôrto;

Paramaguá: concessionário o Estado do Paraná;

Vitória: explorado e administrado pela “Administração do Pôrto de Vitória”, subordinada à Secretaria de Agricultura e Viação e Obras do Estado do Espírito Santo.

CONCLUSÃO

Face ao exposto afigura-se-nos que se fazem necessários os seguintes atos para a transferência da exploração do Pôrto do Rio de Janeiro para o Estado da Guanabara:

- 1) Decreto federal, outorgando a concessão do Pôrto do Rio de Janeiro ao Estado da Guanabara;
- 2) Decreto federal, tendo em vista o disposto no art. 3.º da Lei n.º 3.752, de 14-4-1960, transferindo a autarquia federal “Administração do Pôrto do Rio de Janeiro” para a jurisdição do Estado da Guanabara, com todos os bens e direitos nela aplicados e compreendidos, bem como o pessoal nela lotado, “sem qualquer indenização”;
- 3) Assinatura de contrato de concessão, entre o Ministério da Viação, através o D.N.P.R.C. e o Estado da Guanabara, fixando as diversas cláusulas por que se regerá a outorga da administração e exploração comercial do Pôrto do Rio de Janeiro ao Estado;
- 4) Decreto do Governador do Estado baixando o Regulamento da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, transformada em entidade autárquica estadual, por fôrça da transferência prevista no item 2.