

DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA ORGANIZAR AS JUNTAS DE COMÉRCIO

(Interpretação do artigo 5, XV, letra e, da Constituição Federal e inconstitucionalidade dos artigos 48 e 49 da Lei n.º 4.048, de 29 de dezembro de 1961)

ARNOLD WALD

Procurador do Estado da Guanabara
Professor da Faculdade Nacional de Direito

Se a igualdade de todos perante a lei consagra o regime democrático, a igualdade dos Estados é da essência da Federação. A competência da União decorre da necessidade de uniformização da lei. A União só pode legislar uniformemente para todo o país.

I — *Da inconstitucionalidade manifesta dos artigos 48 e 49 da Lei n.º 4.048, de 29 de dezembro de 1961, e dos artigos 28, 11 e 34 e seu parágrafo único do Decreto n.º 531, de 26 de janeiro de 1962.*

1. Os artigos 48 e 49 da Lei n.º 4.048, de 1961, determinaram que, enquanto não dispuser diferentemente a lei sobre as juntas comerciais, as atividades pertinentes ao registro de comércio seriam exercidas pela Divisão de Registro no Estado da Guanabara, tendo o Decreto n.º 531, de 1962, reconhecido tal função, na mesma unidade da Federação, à Divisão de Registro e Cadastro do Departamento Nacional de Registro de Comércio subordinado à Secretaria do Comércio.

2. Os artigos referidos, que atribuem a órgão federal as funções da antiga Divisão do Registro de Comércio no Estado da Gua-

nabara, infringem frontalmente os artigos 5, 18 e respectivo § 1.º, 31, I, e 141, § 3.º, da Constituição Federal, além do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não existindo dúvida alguma quanto a tal violação, pois:

A) A competência para legislar sobre juntas de comércio é da União, mas a organização e administração dos respectivos serviços são da competência dos Estados, *ex vi* da interpretação sistemática dos arts. 5, XV, e 18, § 1.º, da Constituição Federal.

B) Em todos os Estados Brasileiros, as juntas de comércio são órgãos locais e, *como medida de discriminação*, os diplomas mencionados atribuíram competência à União para organizar o serviço local de registro de comércio no Estado da Guanabara.

C) Em virtude do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, complementado pela Lei SAN TIAGO DANTAS e pela aprovação, por ato de S. Excia. o Sr. Presidente da República, do Parecer do Consultor Geral da República, Dr. VÍTOR NUNES LEAL, a Divisão de Registro de Comércio tornou-se serviço estadual, que somente poderia voltar à esfera federal mediante desapropriação, tendo assim violado a lei incriminada o princípio da intangibilidade do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, protegidos pelo art. 141, § 3.º, da Constituição Federal.

3. A citação dos artigos constitucionais desrespeitados pela Lei n. 4.048 evidencia que existe no caso FLAGRANTE E OSTENSIVA INCONSTITUCIONALIDADE.

4. A premissa da qual partimos é a natureza local do serviço, que está comprovada amplamente pelos inúmeros diplomas legislativos regulamentadores da matéria.

II — *A Divisão do Registro de Comércio é serviço local.*

5. A evolução das juntas comerciais no regime republicano indica como foram consideradas “ramos da administração da justiça”, subordinadas, a um só tempo, a duas legislações, “a federal e a LOCAL DOS ESTADOS: a primeira, lançando-lhes as bases fundamentais, definindo-lhes e estabelecendo-lhes as respectivas atribuições; A SEGUNDA, DISPONDO SOBRE A ELEIÇÃO DE CADA JUNTA, SUA INSTALAÇÃO, E SEU SERVIÇO INTERNO, SEUS EMPREGADOS etc.” (DESCARTES DRUMOND DE MAGALHÃES, *Curso de Direito Comercial*, pág. 318).

6. O Decreto n. 596, de 19-7-1890, teve como finalidade, como se verifica pelo seu preâmbulo, uma melhor regulamentação e distribuição das juntas de comércio e a consolidação das disposições legais relativas à matéria.

No referido Decreto se estabeleceu que:

“Enquanto o Congresso nesta capital e AS LEGISLATURAS NOS ESTADOS não organizarem definitivamente, em conformidade da Constituição Federal, o serviço a cargo das Juntas e Inspetorias Comerciais, serão elas mantidas com as alterações e na forma determinada no regulamento, que com êste baixa”.

7. Reconhecida assim de modo explícito a competência estadual para A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, esclareceu WALDEMAR FERREIRA que:

“Tomando por paradigma o Decreto n. 596, ALGUNS ESTADOS DESDE LOGO E OUTROS POSTERIORMENTE LEGISLARAM, ORGANIZANDO AS SUAS JUNTAS COMERCIAIS, reproduzindo, no mais das vezes, a lei federal, com as modificações e acréscimos adequados.

Promulgada a Constituição de 1891, discutiu-se acerca da constitucionalidade dessas leis estaduais” (WALDEMAR FERREIRA, *Tratado de Direito Comercial*, 2.º vol., Saraiva, S. Paulo, 1960, pág. 415).

Mas acrescenta o ilustre professor de direito comercial de São Paulo que, provocado por duas vezes, o Supremo Tribunal Federal, em ambos os casos, em acórdãos de 18 de agosto de 1897 e de 23 de junho de 1916, de que foram relatores os Ministros PEREIRA FRANCO e CANUTO SARAIVA, firmou a sua jurisprudência no sentido de considerar constitucionais as leis estaduais que organizaram as juntas de comércio (*ob. cit.*, pág. 416 a 418, onde se encontram transcritos os referidos acórdãos).

8. Organizada a Junta Comercial do antigo Distrito Federal, extinguiu-se a mesma pelo Decreto n. 24.635, de 10-7-1934, cujo art. 2.º transferiu “as atribuições da Junta constantes do regula-

mento que baixou com o Decreto n. 9.210, de 15 de dezembro de 1911, ao Departamento Nacional de Indústria e Comércio”.

9. O artigo 1.º do referido Decreto criou a primeira seção do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, denominada “Do Registro de Comércio”, incumbindo-a “dos assuntos pertinentes às Juntas de Comércio”.

10. Em 20-3-1935, o Presidente da República aprovou o Decreto n. 93, cujo preâmbulo esclarece “a conveniência de definir, fixar e regular com clareza as atribuições transferidas ao Departamento, DE MODO QUE OS SERVIÇOS DO REGISTRO DO COMÉRCIO E DEMAIS ASSUNTOS PERTINENTES A ANTIGA JUNTA COMERCIAL POSSAM SER PERFEITAMENTE DESEMPENHADOS”.

O artigo 1.º do Regulamento a que se refere o Decreto n. 93 atribui ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio, “além das funções que lhe competem, OS SEGUINTEs ENCARGOS NO DISTRITO FEDERAL”, e enumera as antigas atribuições exercidas pela junta comercial.

Assim sendo, o D.N.I.C. passou a ter duas funções de categoria e nível diferentes: uma no plano nacional e a outra de caráter essencialmente local, sendo esta idêntica à missão atribuída às juntas de comércio nos Estados.

É eloquente neste sentido o n. VII do item 7.º do art. 1.º do Regulamento citado, que considera, como função local do D.N.I.C., “todos os demais encargos que, em leis e regulamentos, tiverem sido cometidos à extinta junta comercial do Distrito Federal”.

11. Revogados os Decretos 24.635 e 24.636, de 1934, pelo Decreto-lei n. 6.657 e pelo Decreto n. 15.970, ambos de 4-7-1944, não foi revogado, todavia, o Decreto n. 93, conforme se verifica pela nota de AGUIAR DIAS na *Carteira da Revista Forense* (vol. 1, 2.ª edição, 1961, pág. 1094, nota 2).

12. O Decreto-lei n. 6.657, de 4-7-1944, salienta, por sua vez, a superposição das funções locais e nacionais do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, quando afirma no seu artigo 1.º:

“O Departamento Nacional de Indústria e Comércio (D.N.I.C.), órgão integrante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio diretamente subordinado ao Ministro de Estado, tem por finalidade incrementar o

desenvolvimento industrial e comercial do país, CABENDO-LHE TAMBÉM EXECUTAR OS SERVIÇOS PERTINENTES AO REGISTRO DO COMÉRCIO NO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO COLIGIR E ASSENTAR OS USOS E COSTUMES COMERCIAIS CORRENTES NO MESMO DISTRITO”.

Reconhece-se assim, na própria lei, o caráter local do serviço do registro do comércio no Distrito Federal, pois destina-se o mesmo a funcionar exclusivamente na área territorial da mencionada unidade da federação.

13. O Decreto n. 15.970, de 4-7-1944, que aprovou o regimento do D.N.I.C., organizou diversas divisões, entre as quais a DIVISÃO DE REGISTRO DO COMÉRCIO, com funções exclusivamente locais.

Assim, o art. 12 do mencionado regulamento, aprovado pelo Decreto n. 15.970, atribui com exclusividade à Divisão de Registro do Comércio funções locais, esclarecendo:

“Art. 12. A D.R.C. (Divisão de Registro do Comércio) COMPETE EXECUTAR OS SERVIÇOS RELATIVOS AO REGISTRO DO COMÉRCIO NO DISTRITO FEDERAL”.

O D.N.I.C. continuou, pois, a ter uma divisão especial para tratar do serviço local que a lei lhe atribuía, para substituir a antiga e extinta junta comercial do Distrito Federal.

14. Tal é o panorama legislativo que encontramos no momento da transformação do antigo Distrito Federal em Estado da Guanabara, em 21 de abril de 1960, havendo acôrdo unânime das autoridades estaduais e federais no sentido de constituir a Divisão do Registro de Comércio do D.N.I.C. um serviço local, tal tendo sido o entendimento da Comissão de Transferência de Serviços Federais (COTRAN) — criada pelo Decreto Federal n. 48.145, de 23-4-1960, e por êle incumbida de “promover a transferência de serviços e bens da União para o Estado da Guanabara” — e do eminente Dr. VÍTOR NUNES LEAL, então Consultor Geral da República, cujo parecer foi aprovado pelo Presidente da República.

15. O Dr. Consultor Geral da República reconheceu naquela ocasião o CARÁTER DE SERVIÇO LOCAL do Registro de Comércio, caráter que “se revelava MAIS VISIVELMENTE, NOS LIMITES DE SUA JURISDIÇÃO, CONFINADA A ÁREA DO ESTADO DA GUANABARA” (*Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, vol. 77, págs. 33-35).

16. Mesmo após a criação do Estado da Guanabara, o serviço em questão não perdeu o seu caráter local, embora tivesse sido transferido para o Ministério da Indústria e Comércio, que foi criado pela Lei n. 3.782, de 22-7-1960 (art. 3.º, n. 1).

17. Em decorrência da transferência da capital Federal, o Govêrno, pelo Decreto n. 48.444, de 29-6-1960, atribuiu ao D.N.I.C. as atividades pertinentes ao Registro de Comércio na área territorial de Brasília, ou seja, no novo Distrito Federal, reconhecendo assim, *a contrario sensu*, a passagem do serviço local no Estado da Guanabara a esta nova unidade da Federação.

É o que afirma VÍTOR NUNES LEAL, dizendo que:

“Ao baixar êsse decreto (n. 48.444, de 29-6-1960), entendeu o Exmo. Sr. Presidente da República, apoiado por seu Ministro do Trabalho, que a Divisão do Registro do Comércio do D.N.I.C. DEVERIA SER CONSIDERADO SERVIÇO LOCAL DO ESTADO DA GUANABARA. Se o tivesse na conta de serviço federal, a sua competência continuaria a ser para o Distrito Federal, e, nesse caso, aquela repartição deveria ter sido transferida para Brasília, onde nenhum serviço novo seria criado para o exercício de idênticas atribuições” (*Parecer, in Arquivos*, vol. 77, págs. 33-35).

18. Mesmo nos artigos 48 e 49 da Lei n. 4.048, de 29-12-1961, cuja inconstitucionalidade o Estado da Guanabara pleiteia seja reconhecida pelo Excelso Pretório, reafirma-se o exercício de serviço local pelo D.N.I.C., dispondo o art. 49 que:

“Enquanto a lei não dispuser sôbre as juntas comerciais, nos termos do art. 5. XV, letras *a* e *e* da Constituição, as atividades pertinentes ao registro do comércio e afins serão exercidas pela Divisão de Registro

do Comércio e Cadastro no Distrito Federal e no ESTADO DA GUANABARA”.

19. Por sua vez, o art. 28 do Decreto 531, de 26-1-1962, considerou como atribuição do Departamento Nacional do Registro de Comércio “executar tais serviços (do registro de comércio) no ESTADO DA GUANABARA e no Distrito Federal, enquanto a lei não dispuser sobre as juntas comerciais, nos termos da Constituição”.

20. Ficou assim INEQUIVOCAMENTE DEMONSTRADA A NATUREZA DE SERVIÇO LOCAL DA DIVISÃO DO REGISTRO DE COMÉRCIO, tanto na data da transferência da capital, como no presente momento.

III — A COMPETÊNCIA DO ESTADO DA GUANABARA PARA ORGANIZAR E ADMINISTRAR O REGISTRO DE COMÉRCIO LOCAL.

21. Provada a natureza local do serviço, cabé agora examinar a competência constitucional do Estado da Guanabara, não para legislar sobre juntas de comércio, mas para organizar a sua junta e executar os serviços de registro de comércio na esfera local.

22. Não se deve confundir a competência legislativa com a competência para organizar e fazer funcionar os serviços na aplicação da legislação federal.

O direito brasileiro conhece poderes explícitos e implícitos da União e poderes residuais ou remanescentes dos Estados. Não há dúvida alguma quanto à competência constitucional e exclusiva da União para legislar sobre juntas de comércio, *ex vi* do art. 5.º n. XV, letra e, mas não se encontra amparo algum, na Constituição Federal, para que a União organize e faça funcionar tais serviços de juntas comerciais.

O fato de legislar privativamente a União sobre direito substantivo e adjetivo, *ex vi* do art. 5, XV, a, jamais implicou na aplicação exclusiva do direito por órgãos federais, e a legislação federal sobre *registros públicos* (artigo citado, mesmo item, letra e) jamais impediu que a organização dos registros fôsse local, como aliás ocorre em todo o Brasil e no próprio Estado da Guanabara.

Assim sendo, do ponto de vista constitucional, inexistente qualquer fundamento para impedir a transferência do serviço local do registro do comércio para o Estado da Guanabara.

A competência para executar os serviços sempre foi considerada local, embora se reconhecesse a competência legislativa federal no tocante aos registros de comércio.

23. O Ministro VÍTOR NUNES LEAL, apreciando a matéria, teve a ocasião de se manifestar nos seguintes termos:

“NÃO EXISTE A ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI n. 3.752 quando declara que ao Estado da Guanabara compete legislar sobre os serviços transferidos, incluindo-se entre estes o registro do comércio, PORQUE NINGUÉM CONTESTA AO ESTADO A FACULDADE DE LEGISLAR SOBRE SEU SERVIÇO DE REGISTRO CIVIL, embora seja da União a competência para legislar sobre registro civil. É QUE SÃO COISAS DIVERSAS LEGISLAR SOBRE REGISTRO CIVIL OU SOBRE COISAS DO COMÉRCIO E LEGISLAR SOBRE OS SERVIÇOS CORRESPONDENTES.

SENDO O SERVIÇO POR SUA NATUREZA LOCAL, e mandando a lei federal (que o criou) transferi-lo para o Estado, nem seria necessário dizer explicitamente que ao Estado passou a competência para legislar sobre esse serviço, porque isso resulta do seu poder de auto-organização (Constituição Federal, art. 18)”
(*Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. 77, pág. 33-35).

Esclarece, assim, o Ministro VÍTOR NUNES LEAL que a faculdade de organizar os serviços locais do registro do comércio é decorrência e consequência necessária da própria autonomia do Estado no sistema federal, fazendo com que possamos concluir, *a contrario sensu*, que a ingerência da União na organização e funcionamento dos serviços locais viola o princípio da autonomia assegurada aos Estados nos precisos termos do art. 18 da Constituição Federal, em virtude do qual:

“CADA ESTADO SE REGERÁ PELA CONSTITUIÇÃO E PELAS LEIS QUE ADOTAR, OB-

SERVADOS OS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS
NESTA CONSTITUIÇÃO.

§ 1.º *Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.*

§ 2.º *Os Estados proverão às necessidades do seu governo e de sua administração.....”.*

24. A distinção entre as competências federal — para legislar — e estadual — para organizar e fazer funcionar os serviços — é tradicional no nosso direito e se encontra afirmada e reiterada nas decisões proferidas sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal, desde os inícios do regime republicano.

25. A doutrina também é unânime em acatar tal distinção necessária e imprescindível ao bom funcionamento do sistema federativo.

Os nossos constitucionalistas interpretam a competência firmada no inciso XV do 5.º da Constituição Federal como abrangendo tão somente o poder atribuído à União de fixar normas gerais e abstratas, cuja execução cabe aos Estados, conciliando deste modo a *uniformidade* das soluções com a *autonomia* das unidades federadas na aplicação dos princípios gerais.

“Legislar significa, assim, criar as normas que disciplinam as atividades políticas e administrativas mencionadas expressamente na Constituição, em seu art. 5.º, n. XV, COMPREENDENDO PRINCIPALMENTE AS LEIS EM SEU SENTIDO MATERIAL. Contrapõe-se, de alguma forma, aos primeiros números do artigo 5.º (de I a XIV), onde se incluem especialmente as leis em seu sentido formal, isto é, as medidas de administração a cargo da União.

A legislação aqui mencionada deve ter caráter MATERIAL e não puramente formal, que é mais uma expressão legislativa da função administrativa” (TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *A Constituição Federal Comentada*, 3.ª edição, vol. I, 1956, José Konfino, Editor, pág. 104).

26. Por sua vez adverte PONTES DE MIRANDA:

“É PRECISO ATENDER-SE A QUE O INCISO XV NÃO CONTEM QUALQUER COMPETÊNCIA PARA ORGANIZAR E SIM PARA LEGISLAR” (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª edição, Rio de Janeiro, Borsoi, 1960, tomo I, pág. 432).

27. Vemos, pois, que, se a competência legislativa é federal, a competência para organização dos serviços é jurídica e historicamente local, decorrendo da própria autonomia assegurada aos Estados, que, organizando a administração de caráter local, tiveram que incluir na mesma os registros públicos em geral e o registro de comércio em particular, como aconteceu em todos os Estados brasileiros.

IV — A INCONSTITUCIONALIDADE DAS MEDIDAS DISCRIMINATÓRIAS.

28. Os artigos 48 e 49 da Lei n. 4.048, de 1961 e os arts. 28, 11 e 34 e seu parágrafo único do Decreto n. 531, de 26-1-1962, são inconstitucionais por criarem um regime de discriminação entre os diversos Estado da Federação.

29. Deixando de lado o regime especial a que sempre esteve sujeito o Distrito Federal e que se explica por motivos históricos, administrativos e políticos, os Estados foram sempre tratados igualmente no regime federativo, vedando-se qualquer medida de discriminação na forma do art. 31, item I, da Constituição Federal, que proíbe as distinções e preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios, constituindo verdadeiro princípio geral básico de toda federação.

Se a igualdade de todos perante a lei consagra o regime democrático, a igualdade dos Estados é da essência do regime federativo.

30. A famosa e fecunda cláusula do *due process of law* da 14.ª emenda à Constituição norte-americana se apresenta como a concretização do princípio da igualdade na aplicação da lei, e abrange tanto a igualdade de tratamento em relação aos indivíduos como entre as unidades federadas.

Como teve ocasião de afirmar o *Chief Justice* TAFT no caso *Truax v. Corrigan*

“But the framers and adopters of this Amendment were not content to depend on a mere minimum secured by the due process clause, or upon the spirit of equality which might not be insisted on by local public opinion. THEY THEREFORE EMBODIED THAT SPIRIT IN A SPECIFIC GUARANTY. THE GUARANTY WAS AIMED AT UNDUE FAVOR AND INDIVIDUAL OR CLASS PRIVILEGE, on the one hand, AND AT HOSTILE DISCRIMINATION OR THE OPPRESSION OF INEQUALITY, on the other. It sought an equality of treatment of all persons, even though all enjoyed the protection of due process” (Ap. W. W. WILLOUGHBY, *Principles of the constitutional law of the United States*, 2.^a ed., New York, 1935, págs. 822 e 823).

31. *Tôda discriminação entre Estados é inconstitucional por violar a norma do art. 31, I, da Constituição e os princípios básicos do regime federativo.*

32. A existência de discriminação no caso é indiscutível e foi, aliás, assinalada pelo Ministro VÍTOR NUNES LEAL, pois o Estado da Guanabara passou a ser o único Estado em que o registro do comércio é exercido pela União, enquanto em todos os outros Estados tal função é estadual.

33. A Constituição Federal de 1946, como já assinalamos, não transferiu para a União a função de organizar e executar os serviços do registro de comércio, e se o tivesse feito, estariam revogadas as leis estaduais sobre a matéria, devendo a União avocar o exercício de tal função em todo o território nacional e jamais num único Estado, sob pena de evidenciar a atitude do Governo Federal um tratamento discriminatório que infringe a Constituição Federal.

34. É preciso salientar que a razão da competência legislativa atribuída à União é justamente a uniformidade da legislação em todo o país, não se admitindo que, no exercício de sua competência privativa, a União estabeleça leis diferentes para os diversos Estados, sob pena de violação do próprio princípio federativo.

A competência legislativa federal é para legislar necessariamente de modo uniforme, e o texto da Constituição norte-americana, fonte doutrinária e histórica subsidiária do nosso direito constitucional, acentua, na sua seção 8 do art. 1.^o, que a competência da União é para legislar de modo uniforme, sobre naturalização, falências, etc.

35. Nos casos do art. 5, inciso XV, da Constituição Brasileira, a legislação só é federal por dever ser uniforme. A necessidade de uniformização é que justifica e fundamenta a competência federal.

36. Neste sentido, afirma PONTES DE MIRANDA, examinando situação análoga:

“O poder legislativo federal a que hoje toca a competência legislativa, somente edicta leis de direito processual para todo o Brasil” (PONTES DE MIRANDA, *ob. cit.*, tomo I, pág. 450).

37. Nos casos do art. 5, XV, da Constituição Federal, a União só tem competência para estabelecer normas uniformes. As normas legislativas elaboradas pela União para determinado Estado não encontram fundamento e apoio legal na Constituição, não se enquadrando nem nos poderes taxativos, nem nos poderes implícitos, além de violarem o art. 31 do diploma básico, o que tem por consequência necessária a inconstitucionalidade do ato.

38. Dentro do nosso sistema constitucional, inspirado pela doutrina e pela construção jurisprudencial norte-americanas, o Congresso não tem poderes irrestritos, só podendo legislar sobre as matérias previstas pela Constituição e na forma por ela estabelecida.

Devemos ponderar que:

“Fundamental, indeed, to our system is the fact that *Congress has not full and unrestricted legislative power, like the British Parliament, but only the legislative power herein granted. In other words, every exercise of legislative power by Congress must be based upon some authorization in the constitution*” (OGG & RAY, *Introduction to American Government*, 9.^a edição, Appleton Century Crofts Inc., N. York, 1948, pág. 339).

e que:

“Congress may pass a law *only when authorized to do so by the constitution*”

pois:

“...the states are deemed to possess all powers not specifically delegated to the national government by the Constitution or denied by the Constitution to the States. States powers are accordingly called “residual powers” — that is those which remained after the people had given to the federal government, by the Constitution, some of the authority which they possessed as legal sovereigns” (HARVEY WALKER, *Law making in the United States*, N. York, 1934, pág. 5 e 9).

39. No caso concreto, inexistia base constitucional para que a União legislasse sobre os serviços do Registro de Comércio num dos Estados da Federação, por não poder a União legislar, em separado, para uma das unidades federadas e não lhe caber a regulamentação da execução de serviços locais, inerentes à autonomia estadual, podendo apenas a União legislar sobre o registro e não sobre a execução dos serviços afetados ao mesmo.

40. Assim, não é possível considerar constitucional a lei federal que somente no Estado da Guanabara atribuiu à União Federal a execução dos serviços do registro de comércio.

41. Se a Constituição tivesse o sentido de atribuir a execução dos serviços de registro do comércio à União, revogaria necessariamente as leis estaduais sobre juntas de comércio, e tal tese jamais foi sustentada pela própria União Federal, que reconhece a validade dos atos praticados diariamente pelas juntas comerciais dos Estados.

42. O Ministro VÍTOR NUNES LEAL considerou indispensável a existência de lei federal para não transferir o registro de comércio para o Estado da Guanabara. Mas o então Consultor Geral da República explicou que, em vez de necessitar de lei federal para transferir o serviço ao novo Estado, tal lei seria imprescindível para evitar a transferência, e em seguida completou o seu pensamento no sentido seguinte:

“Porque faria (a União) exceção para o Estado da Guanabara, e *com que fundamento justificaria a discriminação?* O que sempre teve a União como de seu dever — ou conveniência — foi organizar o registro do comércio no Distrito Federal. Por isso mesmo já lhe deu organização provisória em Brasília. Mas não tem ela razão para manter serviço federal dessa natureza num ou outro Estado...” (*Parecer já citado*).

43. Reconheceu assim o Ministro VÍTOR NUNES LEAL o caráter de *discriminação* da lei que ainda não surgira mas que se pretendia obter do Congresso Nacional, em detrimento dos interesses legítimos e da autonomia do novo Estado.

Não pode ser, pois, o legislador federal o único árbitro da conveniência e oportunidade de leis de exceção, mesmo transitórias, contra alguns dos Estados, renovando uma figura de privilégio, de *lex in privos lata*, que repugna ao nosso sistema constitucional.

44. O parecer do Ministro VÍTOR NUNES LEAL não esclareceu que seria válida uma lei que atribuísse o registro do comércio local do Estado da Guanabara à União, limitando-se a afirmar que tal lei ainda não existia no momento da transferência da capital e que, se existisse, seria discriminatória, sem que qualquer fundamento jurídico, econômico ou técnico, justificasse tal discriminação.

V — DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DIPLOMAS IMPUGNADOS POR FERIREM DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO.

45. A existência e a permanência nos outros Estados das juntas estaduais de comércio criadas anteriormente à Constituição de 1946 faz pressupor que a lei federal não atribuiu ao D.N.I.C. as funções do registro do comércio, nos demais Estados, com a intenção de respeitar atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos.

46. Ora, mesmo no caso do Estado da Guanabara, ocorreu, de direito, a transferência da Divisão do Registro do Comércio da União para o Estado, embora tal transferência não tivesse sido realizada *de fato*, e posteriormente as leis inconstitucionais acima referidas viessem devolver o caráter federal à referida divisão.

47. Efetivamente, o art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando a transferência da capital, estabeleceu no seu § 4.º que, “efetuada a transferência da capital, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara”, tendo assim a modificação caráter automático e limitando-se a Lei SAN TIAGO DANTAS a estabelecer normas de procedimento. Assim sendo, a integração dos serviços locais na administração do Estado da Guanabara constituiu um imperativo constitucional, independentemente de qualquer ato legislativo ou administrativo.

48. O art. 3.º da Lei n. 3.752, de 14-4-1960, estabeleceu que:

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

A transferência foi, pois, automática, tendo ocorrido no dia 21 de abril de 1960, por ser a lei de natureza imperativa e constituir corolário necessário do art. 4.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

49. É verdade que o § 6.º do artigo 3.º esclareceu que:

“A transferência dos serviços e dos bens e direitos nêles aplicados e compreendidos far-se-á mediante termo assinado nos Ministérios competentes”.

A leitura do artigo convence, todavia, que se trata de mera formalidade aconselhada pelo legislador para evitar dúvidas quanto à natureza local ou federal de certos órgãos, sem constituir, todavia, uma formalidade imprescindível.

Neste sentido se manifestou o Ministro VÍTOR NUNES LEAL ao afirmar, em parecer, que a transferência dos serviços locais decorria da Constituição e que:

“A circunstância de ficar a transferência definitiva de tais serviços e servidores na dependência do termo referido não impede, contudo, que fiquem êles, imediatamente, sob a autoridade e jurisdição do novo Estado, desde a data de sua instituição, como dispõe a lei, já que isto

poderia ocorrer mediante simples acôrdo, nos termos do art. 18, § 3.º da Constituição Federal” (*Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, vol. 76, pág. 42-51).

50. Desenvolvendo o mesmo pensamento, cabe esclarecer que o termo não é no caso condição de validade da transferência, não é elemento necessário para a existência da alteração, sendo simples elemento de prova, que pode ser substituído por qualquer outro de caráter inequívoco.

51. Ora, no caso concreto, não houve termo mas houve decisão da Comissão competente no sentido de transferir a Divisão do Registro de Comércio para o Estado da Guanabara. Diante de tal decisão, alguns interessados recorreram ao Presidente da República, provocando o parecer do Consultor Geral da República, que opinou pela transferência, tendo tal parecer sido homologado pelo chefe do Estado, conforme se verifica no *Diário Oficial* de 3-12-1960.

52. O ato do Presidente da República substitui evidentemente, e com maior autoridade, qualquer termo que se fizesse necessário. Assim, em dezembro de 1960, *ex-vi* da Lei SAN TIAGO DANTAS e da decisão do Presidente da República homologando o parecer do Consultor Geral da República, no sentido de ser considerada a Divisão do Registro de Comércio no D.N.I.C. serviço local, e ser assim transferida a mesma para o novel Estado, *passava de direito a mencionada divisão a ser um órgão estadual* que nenhuma lei posterior poderia reintegrar no plano federal, a não ser por desapropriação, sob pena de violar ato jurídico perfeito e direito adquirido, em flagrante desobediência ao estabelecido no art. 141, § 3.º, da Constituição Federal.

53. Assim, a Lei n. 4.048 também é inconstitucional por violar a letra do art. 141, § 3.º, da Constituição Federal.

54. Não cabe, outrossim, alegar que a Divisão do Registro de Comércio não podia ser transferida, pois sobre ela não cabia ao Estado legislar e o § 5.º do art. 3 da Lei n. 3.752, de 1960, determinava que:

“Os serviços transferidos continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não fôr modificada pelos poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre êles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido...”

55. Não tem fundamento tal argumentação, pois a competência privativa da União é para legislar sobre o registro do comércio e não sobre os serviços do mesmo, ou seja, sobre o funcionamento das repartições competentes, no tocante ao pessoal, ao material, à disciplina hierárquica etc. . . , matéria a que se refere o § 5.º do art. 3.º da Lei SAN TIAGO DANTAS, que especifica a competência do novo Estado quanto à movimentação, administração e provimento do pessoal nos quadros (§ 5.º do art. 3.º).

56. Por outro lado, a interpretação sistemática não pode fazer depender o *caput* do artigo do parágrafo. O que o legislador quis dizer é que, no caso de ser a competência estadual, continuaria em vigor a legislação federal até que fôsse modificada pela autoridade competente. O § 1.º do mesmo artigo também salienta que a autoridade estadual se exercerá no tocante à *organização dos serviços* e à regulamentação das relações entre o Estado e os seus servidores, não havendo em virtude do § 5.º qualquer restrição à natureza dos serviços transferidos, mas apenas uma providência visando evitar a ocorrência de lacunas ou hiatos legislativos.

57. Concluindo, verificamos que a competência para organizar e executar os serviços do registro do comércio é estadual, não sendo constitucionalmente permitida qualquer ingerência da União, que somente pode fixar, na sua legislação, os princípios gerais aplicáveis de modo uniforme a todo o território nacional.

No caso particular do Estado da Guanabara, é inconstitucional a Lei 4.048 (artigos 48 e 49), pois é norma discriminativa, que regulamenta a junta de comércio de modo diferente para um dos Estados, sem que a União tenha poderes e competência para tanto, violando os princípios constitucionais de acordo com os quais:

- A) somente os poderes taxativos e os implícitos pertencem à União;
- B) todos os Estados devem ser tratados de modo igual;
- c) a lei não deve ferir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Pelo exposto, evidencia-se, pois, a inconstitucionalidade da lei mencionada, que deverá ser declarada pelos tribunais a fim de resguardar a autonomia estadual e evitar que a hipertrofia da União possa significar a desigualdade de tratamento entre os Estados e o sacrifício do direito a razões políticas, como teve a ocasião de pro- vá-lo o eminente Ministro VÍTOR NUNES LEAL.

AS PARTES NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA

Procurador do Estado da Guanabara — Professor da Faculdade de Direito da PUC-RJ.

1. Ao redigir a norma do art. 8.º, parágrafo único, da vigente Constituição Federal, mais tarde regulamentada pela Lei n.º 2.271, de 22 de julho de 1954, e hoje pela Lei n.º 4.337, de 1.º de junho de 1964, introduziu o legislador constituinte de 1946, em nosso direito positivo, curiosa e relevantíssima inovação. Quebrando a moldura tradicional em que sempre se fizera caber, entre nós, o *judicial control*, permitiu ao Poder Judiciário, por seu órgão mais alto, e dentro de certos limites, o exame *em tese* de atos tidos por incompatíveis com determinados princípios constitucionais. Tal singularidade já seria bastante para chamar sobre a matéria a atenção dos juristas, mesmo que não se lhe juntassem outras razões de interesse — entre as quais, em primeiro lugar, a sua íntima vinculação ao instituto da intervenção federal nos Estados-membros, ponto sensívelíssimo no mecanismo do regime sob que vivemos. Por acréscimo, as patentes imperfeições da primeira lei regulamentadora estavam a reclamar da doutrina, desde o início, um esforço de elaboração capaz de, suprimindo-lhe as lacunas e dissipando-lhe as obscuridades, forjar os instrumentos para a eficiente aplicação prática do dispositivo constitucional.

Semelhante esforço — seja-nos lícito observar — ainda está por fazer-se. A ciência jurídica brasileira não tem dado à original criação da Carta Magna o tratamento que ela merece. No próprio terreno do Direito Constitucional, não são muito extensas, nem muito profundas, as páginas escritas sobre o tema (1). Quanto à literatu-

(1) Ressalve-se — como era de esperar — o caso de PONTES DE MIRANDA, que dêle se ocupa longamente, e com a habitual agudeza, nos *Comentários à Constituição de 1946*, 3.ª ed., t. II, pág. 71 e segs., e t. V, pág. 397/9.