CONCESSÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO INTERMUNICIPAL — AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

— Compete ao Estado a concessão do serviço telefônico municipal ou intermunicipal.

— Quando a Constituição assegura a autonomia dos Municipios, não estabelece limites ao desenvolvimento das atividades do Estado federado, controlador da vida econômica e aplicador dos princípios de direito.

— Interpretação do art. 28 da Constituição.

PARECER

Solicita-se o parecer jurídico que assim se poderá enunciar:

— E' inconstitucional o decreto-lei estadual n.º 510, de 14 de setembro de 1946, quando declara efetiva a competência do Estado do Paraná para a outorga de normas referentes à exploração de serviços de comunicações telefônicas?

— Fere o decreto-lei em aprêço a autonomia municipal, em face do art. 28 da Constituição federal?

1. Não é inconstitucional o decreto-lei estadual n.º 510, de 14 de setembro de 1946.

Seria inconstitucional se ferisse a autonomia municipal, tirando do município fontes específicas de renda, intervindo nos serviços afétos à sua jurisdição ou determinando a forma de organização dos serviços públicos *locais*.

2. Que vem a ser autonomia? Responderemos: independência administrativa; govêrno que se governa por si próprio; liberdade de praticar atos dentro dos limites da lei; sentido jurídico de jurisdição política.

Nem a lei nem a doutrina estabelecem monopólios de direitos para os serviços municipalizados ou municipalizáveis. E se há autonomia administrativa nos serviços municipalizados ou que possam ser municipalizáveis, essa autonomia é limitada à hierarquia dos poderes políticos e à natureza do

serviço público que se presta à coletividade (Marcelo Caetano, *"Manual de Direito Administrativo"*, Lisboa, 1937, Emp. Universidade Ed.).

3. Tãopouco a Constituição e a lei ordinária especificam os serviços considerados públicos como municipais ou locais. Para os serviços obrigatórios, sim! Para os serviços facultativos (como é o caso), não!

A literatura moderna não admite meios têrmos indefiníveis. Tanto assim que a própria definição das atribuições de Estado (União Federal, entre nós) varia sensìvelmente com os sistemas políticos. Com respeito ao assunto, valioso autor moderno, Henry Leufenburger, confirmando nossa opinião, equipara o serviço de comunicação telefônica aos serviços postais e telegráficos (*"La Intervención del Estado en la vida economica"*, trad. de Gabriel Franco, México, 1944).

4. Donde se conclui que não é possível falar em autonomia política ou administrativa em se tratando de serviços de natureza inter-municipal, estadual e quem sabe federal. Quando a Constituição da República, em seu art. 28, assegura a autonomia dos municípios pela *administração própria no que concerne ao seu peculiar interêsse ou à organização dos serviços públicos locais*, claro está que não estabeleceu limite ao desenvolvimento das atividades do Estado (federado), controlador também aqui da vida econômica e tutelador na aplicação de princípios do direito.

5. A confusão, ao que parece, funda-se na imprecisão do significado de *autonomia administrativa*. Para isso tentam os juristas, com grande esfôrço, a classificação daqueles serviços públicos que podem ser federais, estaduais, municipais ou para-estatais. Ninguém discute a competência municipal para a elaboração de planos urbanísticos. Serviços que deviam ser municipais ou municipalizados, como o de água e esgôto, pertencem ao Estado, ou pela ineficiênica financeira dos municípios para obras de grande monta ou por que o Estado quisesse aumentar a sua receita com a cobrança de taxas sôbre o capital invertido.

6. Jamais ouvimos dizer que serviços de comunicações telefônicas sejam de peculiar interêsse municipal ou serviço público considerado local. Se assim considerarmos, estamos contribuindo para a confusão no domínio econômico, social e jurídico com respeito ao sistema de comunicações.

Como, da mesma forma, reafirmamos agora com Adolf Merkl que autonomia municipal nada mais é que auto-administração do município, não sendo possível fugir nem ao contrôle administrativo do Estado, nem à fiscalização de autoridade mais alta em defesa de um interêsse maior e comum a várias unidades da circunscrição federada (*"Teoria General del Derecho Administrativo"*, Madrid, 1935, pp. 458-9).

7. O fato é que a administração pública não pode contrariar o interêsse público. Com muito mais razão quanto êsse interêsse público é peculiar a várias comunidades, fugindo da competência jurisdicional-limite das unidades menores. Para isso é que os Estados Unidos da América possuem a sua Fe-

deral Power Commission, impedindo, pela decisão em tôrno de interêsses comuns, a intervenção ou a limitação, na capacidade de ação que pode acarretar o exclusivismo dos que se aferram a monopolizar para si próprios direitos e vantagens que são de todos (Pendleton Herring, *"Public Administration and the Public Interest"*, N. York and London, 1936, p. 139).

8. No caso em aprêço da Companhia Telefônica Paranaense, considere-se como importante para a destruição do peculiar interêsse do Município de Curitiba que a mesma é concessionária do Estado na exploração do serviço telefônico de longa distância e também concessionária de quinze municípios, inclusive o próprio município de Curitiba. Onde e quem tem ferida a sua autonomia? Ou o interêsse do serviço público é do Estado ou é apenas exclusivo de Curitiba?

9. A organização municipal caracteriza-se pela especialização dos serviços que lhe são atribuídos. O espírito jurídico moderno orienta-se para subordinar as entidades municipais à vida nacional. Exemplo palpitante temos no decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, que, não obstante respeitando o princípio da autonomia administrativa, ordenava que os municípios dependessem de prévia e expressa autorização do governador ou interventor, para a prática de atos administrativos referentes à concessão de serviço ou rescisão dos já existentes.

10. O princípio permanece o mesmo à luz da experiência, da lei e da doutrina. O decreto-lei estadual referido que fixa, para o serviço telefônico, competência privativa do Estado do Paraná, em relação dos municípios que o compõem, naturalmente que é constitucional.

Se ao menos a Constituição federal houvesse conceituado o que chamamos *autonomia do município*, houvesse definido o que seja administrativamente *peculiar interêsse* ou tivesse determinado a *competência* do poder de autonomia, claro que positivamente outra seria a solução.

Mas não e não. Se não se inclui o serviço telefônico entre os da competência privativa da União, também não se tira do Estado competência para legislar a respeito. Como, por outro lado, nada se nega ao Estado salvo o que está expressamente firmado pela Constituição. O recurso é de um só pêso e uma só medida.

11. Esta é a lição do Ministro Castro Nunes: "Os municípios gozam de uma autonomia delegada pelo Estado para a administração dos assuntos estritamente locais, que a lei do Estado define e enumera, precisamente porque o poder é concedido, não para altos fins de natureza política, como acontece com os poderes delegados à União, mas ùnicamente para interêsses administrativos, de caráter secundário e circunscritos à localidade (*"Do Estado Federado e sua Organização Municipal"*, ed. 1920, p. 128).

12. Vejamos o que significa interêsse *peculiar*. A expressão *peculiar* (latim: peculiaris) não foge de ser adjetivo relativo a pecúlio, especial, próprio, particular, o que se faz ou pode fazer privativamente.

Assim também a expressão local. Adjetivo relativo a lugar determinado (latim: localis) ou à localidade, onde há determinação e limite de espaço (latim: *localitas*).

Avançando mais no sentido jurídico que caracteriza a autonomia administrativa dos municípios, o que fazemos não é mais que baralhar os conceitos de autonomia e soberania. Desbaratando quem sabe o princípio institucional da *federação* quando sabemos que ao Estado (federado) é concedido o poder de dar organização aos municípios e estabelecer a competência municipal.

13. Ainda assim ficamos com o Ministro Castro Nunes: "O peculiar interêsse do município só a lei poderá definir" (ob. cit. p. 91). E a confusão será maior ainda se a prática e a experiência não nos ensinarem como distinguir as três fôrças de ação — a da atividade municipal, estadual e federal, dentro da lei e da hierarquia dos valores políticos.

14. Rodolfo Bullrich esclarece com precisão a conceituação de *autonomia*. O professor da Universidade de Buenos Aires, em face do que expusemos, não admite que se confunda nem a etimologia do vocábulo, a sua natureza, o seu mais puro significado. E se *"autonomia* consiste no direito de auto-legislar, de dar leis a si mesmo" *(Princípios Generales de Derecho Administrativo"*, B. Aires, ed. 1942, pp. 170-71), não acontecerá nunca que êsse direito atinja o Estado autônomo e a esfera federal, contrariando o espírito e a letra da Constituição.

15. O município, frente à legalidade constitucional, é autônomo dentro do círculo da vida administrativa e jurídica do Estado. Indispensável que os serviços locais sejam necessàriamente prestados pelo município. Entretanto urge saber quais êsses serviços locais que limitam a ação jurídica e administrativa municipal.

A resposta traz-nos outro professor argentino, Rafael Bielsa, da Universidade del Litoral: "em virtude da centralização administrativa, os serviços públicos de interêsse local devem ser prestados pela comuna; razões de ordem econômico-social, de segurança e regularidade do serviço assim o exigem; são serviços que estão diretamente vinculados a uma função administrativa de caráter necessário", *nada mais que serviços vinculados a uma função administrativa de caráter necessário ("Derecho Administrativo"*, 3.ª ed., 1938, vol. 2, p. 463).

16. Êste o pensamento dos estudiosos norte-americanos, tão próximos de nós, brasileiros ou argentinos, em virtude da semelhança e sistemática adotadas desde a formação, estruturação e constitucionalização dos nossos países. Senão outros aconselhemos a consulta de Leonard D. White, professor da Universidade de Chicago *(Trends in Public Administration"*, N. York, 1933), o ilustre W. F. Willoughby (*"Principles of Public Administration", with special reference to the national and state governments of the United States* — Washington, 1927) e o já clássico Upson, bastante citado por White *("Practice of Municipal Administration"*, N. Y., 1926).

17. A literatura jurídica italiana, a exemplo, possui em Guido Zanobini, da Universidade de Roma, o grande estudioso dos problemas municipais como sendo êles *"il complesso delle autorità amministrative, che hanno una competenza discrezionale territorialmente limitada: laddove, è amministrazione centrale il complesso delle autorità, la cui competenza si estende a tutto il territorio dello Stato" ("L'Amministrazione Locale"*, 3.ª ed., Padova, 1936, p. 3).

18. Buscando outros auxílios é possível ainda trazer a contribuição valiosa do professor Clodomiro Zavalia, titular da cadeira de direito federal e municipal, da Universidade de Buenos Aires (*"Tratado de Derecho Municipal"*, B.A., 1941). Num estudo alongado e de análise jurídica sua primeira preocupação, como a nossa agora, deteve-se não só no conceito da concessão mas na jurisdição *(jus-dicere)* para conceder, na justificação do privilégio, *na permanência da proteção constitucional e do poder de polícia* (pp. 315 e seg.).

Firma-se a necessidade da tutela mesmo para os serviços locais, sem que isso constitucionalmente fira as prerrogativas da autonomia municipal. Estamos aqui no ponto-tese defendido por Castro Nunes e acima enunciado: *os municípios gozam de autonomia delegada pelo Estado para a administração dos assuntos estritamente locais* (ob. cit. p. 128). *Mas autonomia delegada pelo Estado.*

19. Considerando: autonomia de município não é mais que essa porção de poder jurídico que o Estado concede para administração daquêles assuntos legalmente definidos e conceituados como do seu peculiar interêsse (Castro Nunes, ob. cit., pp. 132-3).

20. Há que haver no entanto a *delegação* como princípio enunciador da autonomia, sem o que há a quebra de unidade do próprio Poder Executivo e da administração pública. Está claro que assim sendo os municípios não ficam privados da competência para organizar os seus serviços. "Todos os serviços públicos locais, isto é, todos os serviços que não sejam *comuns* ao Estado-membro, ao Território, ou à União, portanto não excedam o interêsse municipal preponderante" (Pontes de Miranda *"Comentários à Constituição de* 1946", vol. 1 p. 487).

21. Concluindo: O decreto-lei n.º 510, de 14 de setembro de 1946, ainda em vigor, é constitucional e não fere absolutamente a autonomia dos municípios. Cuidando o Estado do Paraná de organizar os serviços públicos afetos à sua administração e estabelecendo competência privativa estadual para regular os serviços de comunicação telefônica, o que fêz foi sobrepor naturalmente o interêsse geral-comum ao particular.

22. Não resta a menor dúvida que os serviços de comunicação telefônica, dentro do território do Estado, não podem escapar à exclusiva competência do poder centro-estadual, salvo nos casos em que a Constituição da República interferir para regular, ou determinar expressamente. Com muito

mais razão quando o serviço telefônico se reveste atualmente de caráter de interêsse geral e comum, fora da alçada de ação administrativo-jurídica do poder municipal.

23. Só esta poderá ser a conclusão final, em face do exposto e do pensamento jurídico moderno: o decreto-lei em aprêço, sob n.º 510, é constitucional; a Constituição de 1946 nada houve por bem negar, expressa ou implìcitamente; o serviço telefônico, como serviço de comunicação, só poderá obedecer a planos que envolvam interêsses administrativos gerais, não circunscritos ao limite do município como serviço de natureza local.

E' o meu parecer, salvo melhor juízo. — *Manoel de Oliveira Franco Sobrinho,* Prof. na Universidade do Paraná.