CONCESSÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO INTERESTADUAL E TELEGRÁFICO INTERNACIONAL — COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

— Interpretação do art. 5.º, n.º XII, da Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Aviso n.º 1.673, de 20 dêste mês, satisfazendo a diligência ordenada em Sessão de 10 anterior, no processo referente ao têrmo aditivo de 9-9-47 prorrogado por mais dez anos o contrato celebrado com a Companhia Telefônica Rio Grandense, para, sem monopólio ou privilégio de espécie alguma, executar serviço telefônico interior e exterior, bem como serviço telefônico internacional, por meio de linhas telegráficas e telefônicas com as Repúblicas Argentina e Oriental do Uruguai (PG. 25.075). — O Tribunal ordenou o registro do aludido têrmo, de acôrdo com o voto proferido pelo Sr. Ministro Relator:

I — O Poder Executivo pelo decreto n.º 23.442, de 30-4-47, houve por bem *prorrogar* por 10 anos, o *contrato* celebrado com a Cia. Telefônica Riograndense e *registrado* na Sessão de 3-5-27 (*in* Eduardo Américo de Faria, Prática do Código de Contabilidade, vol. 1, págs. 245 a 249. Rio, 1928). O contrato de 9-9-47 assegura-lhe, através de *concessão*, executar serviço telefônico interior e exterior, bem como o telefônico internacional, por meio de linhas *telegráficas* e *telefônicas*, com as Repúblicas Argentina e Oriental do Uruguai, sem *monopólio* ou *privilégio de espécie alguma* (preâmbulo e claus. 1.º).

O serviço exterior, telegráfico e telefônico, será executado pelas estações da Cia. e através das fronteiras daqueles Países (claus. 1, § 1.º). Por sua vez, o interior será executado pelas estações da mesma Cia. e em *tráfego mútuo* com o Departamento dos Correios e Telégrafos (claus. 1 § 2.º). Para êsse fim, a Cia. é obrigada a manter "tráfego mútuo" naqueles serviços (claus. das *normas* aprovadas pelo Dec. n.º 22.166, de 5-10-33. A título de notícia, friza-se que o *anterior* convênio de 13-4-27 (celebrado com assento na claus. 3, do contrato de 13-4-26) foi registrado na Sessão de 30-4-27.

II — Nos têrmos da vigente Constituição compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de telefones interestaduais e internacionais (art. 5.º, n.º XII).

Portanto, na espécie, é de caráter constitucional o dispositivo que autoriza a celebração do contrato (Regulamento Contabilidade Pública, art.º 767, letra *c*, 775 *c*). Eis, porque no preâmbulo do têrmo em exame vem, desde logo, mencionado o fato. Com efeito, pelo decreto n.º 23.442 cit., o Executivo, usando da faculdade privativa de expedir decretos para a fiel execução das leis (Const., art.º 87, n.º I), outorga concessão à Companhia Telefônica para executar o serviço de telefone internacional e telegráfico interior e exterior. Determina a lavratura de contrato, mediante cláusulas certas. Marca prazo para a sua lavratura. Subordina a sua validade ao prévio registro do Tribunal de Contas. Ver Decreto n.º 23.442 cit.

E' o regime da generalidade dos povos (Bento Carqueja, *Economia Política*, vol. 2, págs. 585 e 686. Pôrto, 1926).

"Le singole nazioni civili si sono attenute a sistemi diversi, *o statizzando* le communicazioni telefoniche, o *concedendo* il servizio all'industria privata, e *regolandone* in modo più o meno diverso il problema delle *tariffe telefoniche*, della sorveglianza dell'autorità pubblica e del personale telefonico (Nuovo Digesto Italiano, vb. Telefono. Roma, 1940)".

III — A outorga em causa interessa à *receita pública* (Const., art. 77, § 1.º). Na verdade, a concessionária: *a*) fica obrigada ao pagamento de todos os impostos federais que incidirem sôbre os seus serviços e dos direitos aduaneiros sôbre todo o material que importar para as instalações, conservação e execução dos mesmos serviços, com as reduções a que tiver direito em virtude de lei (cláusula 6.ª); *b*) pagará contribuições anuais de Cr$ 24 mil e 6 mil para as despesas de fiscalização da concessão e do serviço, em Pôrto Alegre (cláusula 10.ª); *c*) fica obrigada à rateação das taxas para execução dos serviços interior e exterior, em tráfego mútuo, com o Dep. Correios e Telégrafos, no serviço telegráfico exterior, a taxa terminal brasileira em vigor sôbre todos os despachos recebidos ou transmitidos (cláusula Correios e Telégrafos (cláusula 16.ª); *d*) caberá ao Dep. Correios e Telégrafos, no serviço telegráfico exterior, a taxa terminal brasileira em vigor sôbre todos os despachos recebidos ou transmitidos (cláusula 17.ª); *e*) no serviço telefônico internacional pagará a concessionária ao Dep. Correios e Telégrafos a contribuição de 5% sôbre as cotas-partes que lhe couberem das taxas aprovadas pelo Govêrno (cláusula 17, § 1.º); *f*) renda eventual: decorrente da aplicação de possíveis multas em virtude de inobservância de qualquer das cláusulas (cláusula 13.ª); perda da caução (cláusula 11.ª) em caso de caducidade, *pleno jure*, declarado pelo Govêrno (cláusula 14.ª, letra *g*).

IV — A primitiva *permissão* foi pelo prazo de 20 anos (cláusula 1.ª do contr. de 13-4-26). O têrmo aditivo, ora em exame, prorroga por mais 10 anos, o contrato primitivo a partir da data do registro e a vigorar até 24 de maio de 1956 (cláusulas 2.ª e 21.ª).

O Executivo, atendendo ao que consta da regulamentação pertinente aos serviços de *radiotelefonia* (radiocomunicação por meio de palavras ou ...)

extraiu, entre outros preceitos, os referentes ao prazo (máximo de 10 anos, renovável a juízo do Govêrno); à caução, etc. Ver doc. n.º 21.111, de 1 de março de 1932, art.º 16, letras *a* e *y*. Idem na doutrina estrangeira. *Nuovo Digesto Italiano*, vb. Telegrafo, n.º 3.

Aliás, o Decreto Leg. n.º 3.269, de 10-7-1917, estabelece que no serviço de radiotelegrafia (telégrafo sem fio), está compreendido o de *radiotelefonia* (telefonia sem fio), art. 1.º parágrafo único.

A palavra *telégrafos*, anota Aurelino Leal, domina tôdas as modalidades da comunicação telegráfica *com* ou *sem fio*, *com* ou *sem linhas* (Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira, pág. 639. Rio, 1925).

E' certo que a contratante vai executar serviços *telegráficos* e *telefônicos* (com fio). Eis porque o prazo estipulado não se afasta do adotado nos *serviços congêneres*.

Recorde-se que o Estado do Rio Grande do Sul já teve o seu *serviço telegráfico*, que prestou reais serviços na zona colonial (Francisco Bhering, *A propósito da Jurisprudência Telegráfica*, pág. 41. Rio, 1915; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, págs. 234 e 426. Pôrto Alegre, 1929, 3.ª ed.).

V — Mesmo que a Constituição em vigor fôsse *omissa* (e não o é), ainda assim, *só* à União, incumbe autorizar o estabelecimento de ligações telegráficas e telefônicas entre os Estados Brasileiros e os Estrangeiros. Tal competência assenta no fato do *comércio* ser uma *unidade* e como tal não se deter nos limites provinciais.

A palavra *comércio abrange*, além do tráfico mercantil e circulação dos efeitos, a condução de pessoas e a transmissão *por telefones* ou outros meios, de idéias, ordens ou convênios.

Ensina Tomás Cooley, que na competência para regular o comércio interestadual está compreendida "a comunicação pelo telégrafo" (*Princípios de Direito Constitucional*, pág. 68, Trad., Pôrto Alegre, 1909).

E' desnecessário demonstrar que, como o telégrafo, o telefone (comunicação mecânica), constitui um dos típicos *agentes auxiliares do comércio* (Const., art. 5.º, n.º XV, letras *c*, *j*, *k*. Quanto à letra *c* a competência federal não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar, art.º 6.º).

VI — Aos Estados-membros assiste o direito de fazer *concessões* para o estabelecimento de *linhas telegráficas ou telefônicas* entre quaisquer pontos *dentro* dos seus territórios, estravasantes da circunscrição comunal.

Em princípio, compete aos Municípios cuidar do que diz respeito "ao seu peculiar interêsse" (Const., art.º 28).

E' certo que êsse interêsse é *discriminado* pelo Estado através da lei (in respect to matters of peculiar interest to the Municipalities *is left* in practice *to the State themselves*). Fernando Antunes, do Município Brasileiro, págs. 41 e 43. Pôrto Alegre, 1925. Herman G. James, *The Constitutional System of Brazil*, pág. 38, Washington, 1923; Ivo D'Aquino, *O Mu-*

nicípio, págs. 140 a 146. Florianópolis, 1940, Levi Carneiro, *Problemas Municipais*, págs. 62, Rio, 1931; Rafael Bielsa, *Princípios de Regime Municipal*, págs. 310 a 318 (trata exclusivamente do Brasil). B. Aires, 1940, 2.ª ed.

Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, a Lei n.º 19, de 12 de janeiro de 1897, estabelece o discrime da competência administrativa do Estado e do Município. Com efeito, o art. 3.º, n.º III, estatui ser *exclusiva* a faculdade municipal quanto às comunicações *por eletricidade* que não transponham os limites da circunscrição municipal (Otelo Rosa, Júlio de Castilhos, pág. 283, Pôrto Alegre, 1928. Carlos Maximiliano cit., págs. 713 e 715. Prof. Darci Azambuja, parecer de 10-1-47).

O serviço telefônico começa sendo *urbano* (Carlos Maximiliano cit., pág. 717. Adolfo Posada, *El Régimen Municipal em la Ciudad Moderna*, págs. 100 e 101. Madri, 1927, 3.ª ed.). Não tardam surgir as *conexões* com os Municípios vizinhos, formando uma rêde ou sistema regional.

A Constituição de 1937 faz expressa referência a êsse agrupamento para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns (art.º 29).

Tôda vez, porém, que as comunicações transcendem do limite municipal, o contrôle passa a ser *regional* (ver Lei n.º 19 cit., art.º 2.º, n.º III). Tem âmbito *nacional*, os telefones interestaduais e internacionais (Const., art.º 5.º, n.º XII).

E compreende-se. A *unidade das telecomunicações* é um princípio jurídico-econômico aceito universalmente.

Nem a autonomia estadual (Const., art.º 18), nem o peculiar interêsse dos municípios (Const., art.º 28), podem se sentir vulnerados, quando o bem estar, o progresso e a prosperidade nacionais exigem a *unidade* dêsse contrôle.

VII — O serviço telefônico visa a *transmissão da voz*. Por meio de ligação direita (aparelho automático) ou com o auxílio de telefonista (aparelho manual), duas pessoas ausentes entram em comunicação como se presentes fôssem. E' que o telefone suprime as distâncias. Vilas, cidades, países, continentes — um mundo só — estão hoje ligados (e presentes) pelo telefone. O comércio das idéias, da amizade, dos negócios tem nele o veículo ideal.

"Il telefone, in seguito ai sua meravigliosi progressi, è entrato ormai nell'*uso commune e popolare*, quale strumento necessario per ogni contingenza della vita, sia per *comunicare notizie familiari*, sia per trattare *affari*, e non solo da abitazione ad abitazione di una stessa città, ma da città a città, da nazione a nazione e da continente a continente (Nuovo Digesto cit., vb. Telefono, n.º 1 cfr. Julio A. Decould, *Legislación Telefônica Argentina*, págs. 2 a 4; 9; 10; 20 a 30, Buenos Aires, 1940.

The term *telephone* or *telephony* includes the entire art of speech transmission with the many accessories and operationg methods which research, development, and invention *have supplied to facilitate and extend conversation at a distance* by electrical means".

Alexandre Grahm Bell foi o inventor (Boston, Mass., 1876). *Enciclopédia Britânica,* vol. 21, pág. 894.

VIII — O direito das comunicações telefônicas interestaduais e internacionais pertence ao Estado (Const., art.º 5.º, n.º XII). Daí: *autoriza-se* ou *concede-se* tão só o exercício dêsse direito, segundo as *condições* e *modalidades* especificadas no decreto concessivo (fiscalização, ônus etc.).

"Il diritto della communicazione telefonica appartiene allo Stato; la communicazione telefonica diventa oggetto del diritto esclusivo dello Stato. No deriva che secondo la più rigorosa lógica giuridica questo diritto essendo esclusivo dello Stato non può essere concesso. *Può solo essere concesso l'esercizio di questo diritto* (Salvatore Pugliese, *Compedio di Diritto Telefonico,* págs. 26 a 30; em especial pág. 27)".

IX — Isto pôsto, atendendo-se que o *têrmo* de fls., tem assento na Constituição e, por outro lado, considerando que as suas *cláusulas* guardam plena conformidade com o Decreto n.º 23.442 cit., inclusive legislação que lhe diz respeito, voto pelo seu *registro.* Sala das Sessões, 31 de outubro de 1947. — *Ruben Rosa.*