ESTADO DA GUANABARA — TRANSFERÊNCIA DE SERVIÇOS DA UNIÃO — REGISTRO DE COMÉRCIO

— Sendo local, por sua natureza, o serviço transferido por lei federal ao Estado da Guanabara, cabe-lhe legislar sôbre o mesmo serviço.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PR 33.421-60 — N.º 294 de 28 de setembro de 1960. Encaminha parecer n.º B-25, sôbre a posição jurídica da Divisão de Registro do Comércio, do Departamento Nacional de Indústria e Comércio, em face da formação do Estado da Guanabara. — "Aprovo. Publique-se na íntegra. Em 30-11-1960" — (Rest. proc. MTIC em 10-12-60).

PARECER

N.º de referência: B-28.

1. Na E. M. 668, de 16-8-1960, expõe o Senhor Ministro da Justiça ao Exmo. Senhor Presidente da República as objeções levantadas pela Divisão de Registro do Comércio do Departamento Nacional de Indústria e Comércio contra a sua inclusão entre os serviços de natureza local, a serem transferidos para o Estado da Guanabara, em conseqüência da mudança da Capital Federal para Brasília. Posteriormente, havendo sido o processo submetido a esta Consultoria, remeteu-nos, diretamente, o Senhor Ministro o memorial subscrito pelos diretores do Departamento e Divisão aludidos e pelo assistente jurídico do primeiro dêsses órgãos.

2. O trabalho é longo e erudito, documentando a evolução do regime jurídico das juntas comerciais. Tôda a argumentação nêle contida se desenvolve em tôrno do artigo 5.º, n.º XV, letra *e*, da Constituição federal, que atribui à União competência para legislar sôbre "registros públicos e juntas comerciais". Observa o referido documento que a Constituição de 1934 incluíu essas matérias na competência supletiva ou complementar dos Estados, mas assim não procedeu o Constituinte de 1946, que só menciona a competência da União. Parece, por isso, aos seus signatários que o registro do comércio é serviço federal; assim, embora organizado ainda por leis estaduais em todos os Estados, era-o, no Distrito Federal, por lei da União o que caracterizaria a sua natureza de serviço federal e não local. Esclarece que tran-

sita projeto no Congresso Nacional, instituindo autarquias federais nos Estados para substituir as juntas comerciais em funcionamento.

3. O memorial em questão dirige-se precìpuamente contra a Comissão de Transferência de Serviços Federais para o Estado da Guanabara (COTRAN), mas o assunto já fôra anteriormente solucionado pelo decreto n.º 48.444, de 29-6-60, que regulou, em caráter provisório, o registro do comércio e afins em Brasília:

> "Art. 1.º. Enquanto a Lei não dispuser sôbre as Juntas Comerciais, as atividades pertinentes ao Registro do Comércio e afins serão exercidas na área territorial de Brasília pelo Departamento Nacional de Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em conformidade com o disposto no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 6.657, de 4 de julho de 1944."

Ao baixar êsse decreto, entendeu o Exmo. Senhor Presidente da República, apoiado por seu Ministro do Trabalho, que a Divisão de Registro do Comércio do D.N.I.C. deveria ser considerada serviço local do Estado da Guanabara. Se o tivesse à 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 nôvo seria criado para o exercício de idênticas atribuições.

4. A nosso ver, o executivo resolveu bem a questão, resolveu-a da melhor maneira possível, nas circunstâncias atuais.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir entre competência para legislar sôbre juntas comerciais e competência para organizar e manter tal serviço. A segunda atribuição pode vir a resultar da primeira, mas não como conseqüência necessária. O próprio memorial ora examinado assim o reconhece, quando observa que a lei federal, desde que disponha sôbre tais ou quais requisitos do registro de comércio, poderá cometer a execução do serviço aos Estados. Para melhor ilustração, diremos que a mesma norma constitucional (art. 5.º, XV, *e*) dá competência à União para legislar, não apenas sôbre juntas comerciais, senão também sôbre registros públicos; entretanto, o registro civil, o registro de imóveis, etc. continuam a ser organizados e mantidos como serviços estaduais.

5. Sustentam, porém, os signatários do memorial que só seria isso possível, quanto ao registro do comércio do Estado da Guanabara, mediante prévia lei federal: "far-se-ia mister que a esperada lei federal (...) houvesse prèviamente traçado tôdas as normas específicas indispensáveis e com base nelas entregasse, ainda que só ao Estado da Guanabara, a execução, simplesmente a execução, dos serviços em aprêço."

O pressuposto dessa opinião é que o registro do comércio é *serviço federal,* e nisso reside, com a devida vênia, o equívoco do memorial. A competência federal para legislar sôbre tal ou qual serviço ou atividade não os torna serviço federal, como a competência da União para legislar sôbre direito civil, operário e comrecial não transforma em serviço público federal as atividades profissionais privadas e o comércio particular.

Também não é decisiva a circunstância de estar, até então, regulado por legislação federal o registro do comércio do antigo Distrito Federal. Regulados por lei federal e mantidos pela União também eram todos os demais serviços locais que o govêrno federal está transferindo ao Estado da Guanabara. O que caracteriza um serviço como local, para efeito dessa transferência, é a sua própria natureza, para cuja definição servem de valioso elemento subsidiário os limites territoriais de sua jurisdição. O registro do comércio do antigo Distrito Federal operava exclusivamente naquela área e não interferia na jurisdição de nenhuma das juntas comerciais dos Estados. Não praticava, pois, qualquer ato de alcance federal, funcionando, no âmbito de sua com-

petência, como qualquer outra junta comercial (ressalvada a competência hierárquica do Diretor do Departamento e do Ministro, pelo fato de haver a lei incluído aquêle serviço na estrutura do Ministério do Trabalho).

E a União só organizou ali aquêle serviço, porque se tratava do Distrito Federal, onde também organizou e mantinha numerosos outros, cuja natureza local não é passível da mínima controvérsia. Se o aludido território pertencesse, como agora, a um Estado, certamente a União teria procedido diferentemente, porque até hoje não organizou junta comercial em nenhum dêles. Por que faria 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 noutro Estado, a não ser que lei expressa disponha nesse sentido. Mas isso nem parece provável porque a espectativa, julgar, pelo projeto em curso no Congresso, é de ser adotado um regime uniforme para todos os Estados, caso venha a ser alterada a situação atual.

6. Portanto, em vez de ser necessária lei federal, a fim de se considerar local o registro do comércio no Estado da Guanabara, ao contrário, para que funcionasse naquela unidade um registro do comércio federal e que seria indispensável lei da União, pois o registro do comércio, que ali funcionava, não fôra criado para Estado nenhum, mas para o Distrito Federal.

Por outro lado há equívoco do memorial, quando diz que a Lei n.º 3.752, de 14-4-1960, não dispôs, expressa nem implìcitamente, sôbre o assunto. Ao mandar transferir para o Estado os serviços de natureza local, indicando exemplificativamente alguns dêles, sem dúvida incluiu essa lei o registro do comércio, não só por ser a sua jurisdição puramente local, como também porque, *em todos os Estados, sem exceção,* tal serviço continua a ser de caráter local, uma vez que ainda nenhuma lei federal dispôs em sentido contrário. Exdrúxulo seria, neste momento, abrir exceção para um só Estado.

Nem existe a alegada inconstitucionalidade da Lei n.º 3.752, quando declara que ao Estado da Guanabara compete legislar sôbre os *serviços transferidos,* incluindo-se entre êstes o registro do comércio, porque ninguém contesta ao Estado a faculdade de legislar sôbre *seu serviço* de registro civil, embora seja da União a competência para legislar sôbre registro civil. E que são coisas diversas legislar sôbre registro civil ou sôbre registro do comércio e legislar sôbre os *serviços* correspondentes.

Sendo o serviço por sua natureza local, e mandando a lei federal (que o criou) transferí-lo para o Estado, nem seria necessário dizer, explìcitamente, que ao Estado passou a competência para legislar sôbre êsse serviço, porque isso resulta do seu poder genérico de auto-organização (Constituição Federal, art. 18).

7. O mememorial em questão encerra, sem dúvida, sugestões valiosas, mas *de lege ferenda.* Não se contesta que a União possa, ao legislar sôbre juntas comerciais, declarar que êsse serviço, de então por diante passará a ser executado pelo Govêrno Federal, como sustentou o ilustre Deputado Armando Rollemberg, citado no documento. Mas até agora lei nenhuma dispôs nesse sentido, nem em têrmos gerais, nem quanto ao Estado da Guanabara. Ao contrário disso, a Lei n.º 3.752, de modo inequívoco, embora implìcitamente, manda transferir-lhe o registro do comércio do antigo Distrito Federal, cujo caráter de serviço local se revelava mais visìvelmente nos limites de sua jurisdição, confinada a área do atual Estado da Guanabara.

É o nosso parecer, s.m.j.

Brasília, 28 de setembro de 1960. — *Victor Nunes Leal,* Consultor-Geral da República.