

Não me faltaram, portanto, bons motivos para baixar o Decreto n. 12.726, de 23-12-54, criando a "Revista de Direito da Procuradoria Geral".

Ao assiná-lo, achava-me imbuído da certeza de que a nossa revista iria de fato prestar os bons serviços que dela esperam seus idealizadores. Continuo convicto de que assim acontecerá. E no ensejo do lançamento do seu número inaugural, não escondo a satisfação com que a apresento a todos aquêles que se interessarem pelas notícias de ordem jurídica, e outras, referentes à Prefeitura do Distrito Federal. Em última análise, esta publicação é mais uma prova do meu firme propósito de administrar em permanente prestação de contas à opinião pública — pois divulgar esclarecimentos não deixa de constituir uma maneira de prestar contas.

Agradecendo ao Procurador Geral e a quantos cooperaram para a publicação deste primeiro número, afirmo a todos os leitores que a Prefeitura procurará sempre utilizar a sua nova revista da maneira que melhor possa atender aos interesses do Distrito Federal.

Alfredo

APRESENTAÇÃO

Apresentamos hoje, aos estudiosos do Direito Público, uma nova revista — cujo aparecimento representa um esforço que só os seus iniciadores podem medir. Não será ela, simplesmente, frio repositório, inexpressiva coleção de julgados, amontoado de pareceres administrativos. Sem dúvida, ainda assim seria útil e proveitosa, embora o sentido da iniciativa ficasse prejudicado, se limitado a esse horizonte restrito de pura e passiva divulgação.

Já há alguns anos, um grupo entusiasta de membros da Procuradoria Geral vem persistindo no propósito de editar um órgão de publicidade próprio que, permitindo difundir o labor intelectual que se opera em seu seio, viesse a criar um vínculo permanente e efetivo entre os estudiosos do Direito Público, especialmente desse ramo mais jovem — o Direito Municipal, Edilício.

A "REVISTA DE DIREITO DA PROCURADORIA GERAL", cuja publicação ora se inicia, há de ter, sem dúvida, a continuidade e a permanência de que gozam, nos meios jurídicos brasileiros, outras publicações congêneres. Os tempos atuais, de agitação e de renovação dos valores, trazem a exame e meditação dos juristas uma grande soma de problemas de organização, de técnica, de política, de economia — cuja solução não se pode fazer com que dependa exclusivamente das forças sociais que atuam com sentido militante, e com vistas a resultados imediatos. Os homens que fazem do estudo do Direito e da Lei uma profissão de fé e um magistério intelectual e moral, devem saber sobrepor sua palavra à confusão dos interesses em jogo.

O corpo jurídico da Prefeitura do Distrito Federal desenvolve uma atividade e um trabalho de cultura que merece, sem dúvida, transcender o limitado recinto da Procuradoria Geral. Será uma forma de "colaboração construtiva" ao desate dos problemas que agitam o Direito Administrativo. Atuará decididamente, esta Casa, na divulgação dos problemas de interesse do Distrito Federal: contribuindo, de modo ativo, para as alterações que se fizerem neces-

sárias nas leis e correção dos excessos de sua interpretação; provocando o pronunciamento do Judiciário pela via ponderada de uma crítica respeitosa; procurando, sobretudo, trazer efetivo amparo ao melhor aperfeiçoamento das condições em que se desenvolve a vida da comunidade.

Em outro sentido, aparece a "Revista" também com o objetivo de estabelecer vínculo permanente entre a Procuradoria Geral e os demais órgãos de representação judiciária e de defesa das pessoas de direito público, aos quais a une vivo sentimento de solidariedade e inspiração comum a serviço dos superiores interesses da coletividade.

* * *

A "Revista", que tem sua origem no Decreto n.º 12.726, de 23 de dezembro de 1954, da responsabilidade do Prefeito ALIM PEDRO — a quem se deve a realidade presente — apresenta dez seções distintas, a saber:

I — DOUTRINA — abrangendo trabalhos sobre Direito Constitucional, Administrativo e Municipal. Nesta seção, procurar-se-á sempre incluir um estudo que diga respeito à cidade do Rio de Janeiro — sua história administrativa e patrimonial. Cuidar-se-á de republicar, pouco a pouco, os monumentais trabalhos — hoje de difícil exame — que se devem a CARLOS DE CARVALHO, HADDOCK LÔBO, VIEIRA FAZENDA, e a muitos outros, sempre que possível, apresentados com notas de atualização.

II — ACÓRDÃOS E SENTENÇAS. — serão divulgadas decisões das nossas mais altas Côrtes, como sejam, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recursos, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, os Tribunais Estaduais de Justiça e também das Varas da Fazenda Pública, sempre versando matéria de interesse do Direito Público.

O caráter peculiar da "Revista" estará na crítica judiciária, que sempre se fará através comentários doutrinários.

Apreciando as mais variadas postulações, sobretudo frente a uma legislação flutuante, decorrente da imaturidade política do regime, é razoável que a jurisprudência vacile, como, do mesmo modo, é natural que se modifique, de acôrdo com alterações sofridas pelo conjunto das circunstâncias sociais. E, para que melhor se oriente.

ser-lhe-á, sem dúvida, de inestimável auxílio a crítica leal, respeitosa e justa das decisões. A crítica esclarece, dá realce aos pontos sólidos do julgado, combate os desvios da doutrina e das interpretações infundadas, aprecia a aplicação dos princípios, descobre novos fundamentos para as decisões. Concorre, assim, para o encaminhamento da realização integral da justiça, que deve ser o alvo supremo da jurisprudência.

A função da crítica deve ser mais construtiva do que negativa; ela encara o julgado como tentativa honesta de realizar o direito. As decisões judiciais serão impugnadas ou defendidas, guardado, sempre, na crítica, o respeito que se deve aos seus prolores, e aos críticos mesmos.

III — PARECERES ADMINISTRATIVOS — Esta seção dará publicidade aos pronunciamentos dos Procuradores e Advogados da Prefeitura. Cuidadosamente selecionados, ter-se-á em mira o interesse que possam despertar, provocando-se o debate.

Cabe aqui, em rápidas pinceladas — uma vez que a "Revista" se destina "a ampla distribuição nos meios jurídicos de todo o Brasil" — traçar algumas considerações em torno às atividades dos Procuradores e Advogados da Prefeitura do Distrito Federal.

Em número de 77, distribuem-se por três setores judiciais, aos quais incumbem as seguintes tarefas: 1 — o Contencioso Fiscal, ao qual se acha afeta a representação judicial e o aconselhamento técnico-jurídico em matéria tributária, dispondo de 16 Advogados; 2 — a Procuradoria de Desapropriações, que cuida da execução dos planos urbanísticos, com um volume judicial de vastas proporções, contando com 20 Advogados; 3 — a Procuradoria Geral com 31 Procuradores e Advogados, aos quais toca o grosso volume da mais variada atividade jurídica, referente a todos os assuntos de interesse público enfrentados pela administração da cidade.

O sucesso dos primeiros, soterrados pela mole imensa de executivos (nos anos de 1953 e 1954 a Fazenda fez ajuzar mais de 170.000 executivos fiscais, afora as defesas em mandados de segurança e ações ordinárias) — que são quase sempre vitoriosos, pela boa origem dos créditos fiscais — sofre apenas rebate nas causas em que se discute o imposto de cessão, sendo imperioso ressaltar que a insistência dos Advogados da Prefeitura, contra a opinião dominante no Tribunal de Justiça, representa mais uma demonstração de pugnacidade em defesa do Erário, do que própria-

mente impertinência em enfrentar os reiterados pronunciamentos do Judiciário. Os trabalhos jurídicos, desenvolvidos nesse particular, são de tal monta, que três ilustres representantes da Fazenda chegaram, mesmo, a editar obras especializadas sobre a matéria.

Os lotados no segundo setor, êsses, todavia, surgem sempre vencidos, já que a Prefeitura, por obediência a lei promulgada no regime do Estado forte, vê-se forçada a oferecer, para efeito de expropriação, até o limite de vinte vezes o valor locativo, critério aliás condenado por jurisprudência uniforme e iterativa. Sem embargo, são êles responsáveis pela assistência a 3.746 ações, ora em andamento.

Ao terceiro grupamento — a Procuradoria Geral — composta presentemente de 31 Procuradores e Advogados, incumbe a defesa judicial da Fazenda nas demais ações e procedimentos judiciais, que afetam as relações da administração com os seus jurisdicionados. A êles incumbe ainda as funções de consultoria, as de elaboração de informes em mandados de segurança, além das de colaboração em todos os expedientes endereçados pelos demais órgãos administrativos ao Poder Judiciário, sem falar, sobretudo, nos pronunciamentos em processos orfanológicos, desquites, apurações de haveres e liquidações de sociedades comerciais, os quais montam a dezenas de milhares no decorrer de cada exercício.

Para que se tenha uma pálida idéia do que seja o trabalho da Procuradoria Geral, basta que se constate que, no ano de 1954, êste órgão promoveu a defesa dos interesses da Prefeitura em cerca de 2.500 ações de diversas naturezas e mandados de segurança; pronunciou-se, aproximadamente, 14.000 vezes em processos inventários, fiscalizando a cobrança do imposto de transmissão causamortis; e produziu mais de 1.500 pareceres em processos administrativos, a respeito dos mais diversos assuntos de interesse coletivo. É bem verdade que dados estatísticos, muitas vezes, não exprimem o valor do trabalho desenvolvido; um só parecer pode exigir do seu prolator esforço infinitamente superior àquele dispendido em trabalhos de rotina.

Restaria, por último, indicar o destino dos 10 que faltam para completar o total dos 77 representantes da Fazenda. Acham-se, êles, atendendo ao interesse público em comissões de inquérito de alta responsabilidade; em órgãos de controle de concessionários de serviços públicos; no Conselho de Recursos Fiscais; em comissões par-

lamentares, às quais prestam a colaboração do Executivo local; em órgãos especiais de estudos legislativos; na Superintendência de Transportes; no Tribunal de Contas; e em alguns outros departamentos da Prefeitura.

Na prática, tem-se verificado ser ilógica e irracional a distribuição do serviço jurídico por três setores independentes. Razão pela qual se cuida, no momento, de promover uma reestruturação de modo a que, submetidos a um comando único, se distribuam os Advogados e Procuradores em divisões especializadas, com vista à melhor defesa dos interesses municipais, por via de racionalização do trabalho.

IV — RAZÕES JUDICIAIS — Excepcionalmente será utilizada esta seção, quando couber a divulgação de trabalhos judiciais de maior repercussão.

V — PODER EXECUTIVO — Serão aqui enfeixados os pronunciamentos normativos da Administração: do Prefeito, dos Secretários Gerais e dos Diretores de Departamento. E, ainda, as mensagens enviadas ao Legislativo, bem como os vetos apostos aos projetos reputados inconstitucionais ou contrários aos interesses do Distrito Federal.

VI — CÂMARA DO DISTRITO FEDERAL — Neste setor, cuidará a "Revista" de dar divulgação a pareceres das Comissões, especialmente da de Justiça, e aos aspectos jurídicos dos debates parlamentares. Também serão coletados os Decretos legislativos e as Resoluções que atenderem a assuntos de interesse mais amplo.

VII — TRIBUNAL DE CONTAS — Esta seção enfeixará decisões e votos proferidos pela Corte de Contas, especialmente aquêles que se revestirem de aspectos normativos.

VIII — CONSELHO DE RECURSOS FISCAIS — Desta segunda instância fiscal — órgão colegiado criado pela Lei n.º 209, de 1948 — serão transcritas as decisões de maior repercussão, às quais se fará também aduzir comentários de ordem jurídica.

IX — LEGISLAÇÃO — A publicação de leis, decretos, resoluções, portarias e instruções, far-se-á após rigorosa triagem, com vistas ao maior interesse de seus objetivos. Seria de todo impossível, numa publicação desta natureza, a transcrição de toda a legislação. Dêste modo, a "Revista" cuidará de publicá-la parcialmente; ainda,

porque os repositórios especializados se encontram com atraso de alguns anos.

X — INFORMAÇÕES DE INTERESSE GERAL — Sob este tópico se dará publicidade aos documentos que ensejem reprodução e divulgação, pelo permanente interesse que venham a despertar. As cartas de sesmarias municipais. Os contratos de concessão de serviços públicos. Os títulos do domínio municipal. Os trabalhos desenvolvidos em defesa do patrimônio do Distrito Federal.

Serão ainda divulgadas, de forma sintética e acessível, as regras de proceder na Prefeitura relativas a determinados assuntos. Os munícipes terão conhecimento de como se processam determinados atos; assim, de forma sumária, ser-lhes-á esclarecido de como se encaminhar um desmembramento de áreas; de como se fracionar casas integrantes de uma vila; de como se obter quitação fiscal; de como se proceder a uma remissão de fôro; de como se desenvolver uma guia para pagamento do impôsto de transmissão; de como se processar um requerimento visando licença para obras, ou de como se legalizarem certos procedimentos levados a efeito sem a prévia autorização da autoridade; de como se desdobrar uma inscrição imobiliária, etc.

* * *

A "REVISTA DE DIREITO" terá, portanto, como programa, precisamente este — o de aperfeiçoamento, expansão, apuração e aplicação do Direito. Do Direito Público, do Direito Administrativo, especialmente do Direito Municipal e do Direito Edilício.

Seria injusto, antes de terminar, omitir-se referência de reconhecimento:

- ao eminente Prefeito ALIM PEDRO, um entusiasta das publicações especializadas, pelo incentivo e amparo;
- aos ilustres Membros da Câmara do Distrito Federal, que concederam os meios indispensáveis ao empreendimento, de iniciativa desta Procuradoria Geral;
- ao Jurista JOÃO LYRA FILHO, Ministro do nosso Tribunal de Contas, grande animador da primeira hora e primeiro colaborador espontâneo.

A todos, a gratidão da "Revista".

GUSTAVO PHILADELPHO AZEVEDO
Procurador Geral da Prefeitura

POSIÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

JOÃO LYRA FILHO

Ministro do Tribunal de Contas
da Prefeitura do Distrito Federal

O direito administrativo ainda não alcançou período intensamente sedimentário, neste nosso país tumultuado pela variação das dominantes constitucionais. A impossibilidade de dar-se precisão ao conceito de *serviço público*, ante as alternativas entre a frouxidão liberal e a rigidez intervencionista do Estado, abre ensanचा a noções distintas, que influenciam a substância doutrinária dos princípios jurídicos.

O serviço público é o *elemento* que nutre as atividades de funcionamento do Estado, assim como as repartições públicas são os *instrumentos* que as movem. Mas não é impossível caracterizar-se a presença de serviço público, fora das repartições públicas, através de simples órgãos desfigurados e cuja existência tenha prescindido de ato criador expresso e legal. Daí gerar-se uma congêrie de efeitos bastardos, que afetam a fisionomia do nosso direito administrativo.

Há serviço público mantido e ampliado fora da órbita própria às atividades do Estado, a despeito de tornar-se difícil que a êle deva estender-se a disciplina do direito administrativo, tal como acreditado no entendimento idôneo. O próprio Estado contribui para a dispersão, a ponto de manter na área do direito civil, em muitas hipóteses, matérias caracterizadamente administrativas. Uma delas foi exemplificada por RUI CIRNE LIMA, ao considerar as disposições do Código Civil, relativas à prescrição extintiva, "no em que se aplicam às pessoas administrativas". São de direito civil, embora concernentes ao direito administrativo, "os principais preceitos reguladores da extinção do direito de ação, no particular dos direitos