

A *contrario sensu*, nas transmissões *gratuitas* manifestamente inexistente direito de “opção” (*rectius*: de preferência) e, portanto, direito à percepção de laudêmio. *E note-se que a regra vem reproduzida* — com a substituição da “União” pela “Prefeitura do Distrito Federal”, e diversidade na fixação da taxa e da base do cálculo — no art. 20, § 1.º, do Decreto n.º 9.413, de 16-11-1948, que até hoje regula a administração dos bens do patrimônio estadual.

3. Seria, aliás, rematado contra-senso admitir a existência do *ius protimeseos* em alienações a título gratuito. Já não nos referimos à parte final do art. 683 do Código Civil, que obviamente exclui tal possibilidade. Ainda com abstração desse argumento exegético, não poderia ser outro o desate da questão. Há, por assim dizer, verdadeira *incompatibilidade lógica* entre ato gratuito e direito de preferência.

Pense-se, com efeito, na doação, que é o espécime mais característico entre os negócios jurídicos de transmissão por liberalidade. Se o foreiro quer realizá-la, supor que surja, para o senhorio direto, preferência à aquisição, seria reconhecer-lhe o poder de obrigar o enfiteuta a doar-lhe o domínio útil. A “liberalidade” tornar-se-ia, em semelhantes condições, um ato *compulsório*, pelo menos no que diz respeito ao beneficiário. O titular do direito já não teria a liberdade de transferi-lo a quem lhe aprouvesse, mas ver-se-ia compelido a beneficiar o enfiteuticador. Estar-se-ia diante de autêntica “doação forçada” — algo assim como um círculo quadrado.

4. Aplicando-se os princípios expostos à espécie sob exame, não há como divergir da conclusão enunciada pelo Dr. ROCHA LAGOA. O documento de fls. 3 faz certo que se cogita de alienação do domínio útil a título gratuito. Não assiste ao Estado, em tais condições, o *ius protimeseos*. Não lhe é lícito, destarte, pretender qualquer compensação pelo não-exercício de direito que não tem.

Inexigível, pois, *in casu*, o laudêmio, salvo melhor juízo. Aprovado que seja o parecer, caberá ao Dr. Procurador Geral dar-lhe caráter normativo, desde que julgue oportuna a sugestão do Dr. ROCHA LAGOA.

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 1968.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Procurador do Estado

**MULTA ADMINISTRATIVA: FIXAÇÃO POR DECRETO.  
COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO SOBRE  
PRODUTOS FARMACÊUTICOS**

Tenho a honra de fazer de volta a essa Secretaria o processo n.º 08/106.564/67, que veicula defesa apresentada por Produtos Químicos Ciba S.A. contra o Auto de Infração n.º 384, datado de 3 de abril deste

ano, expedido pela Divisão de Fiscalização da Medicina, cujo Diretor, à vista de informação que sugere a manutenção daquele Auto, preferiu antes pedir opinião ao douto colega que exerce a Assessoria Jurídica de V. Exa., o qual por sua vez, transmite a solicitação, ampliando-a até a elaboração de um parecer normativo, a esta Procuradoria.

Enfrento, primeiro, o caso específico.

Como *preliminares* de sua defesa, alega a firma requerente não ter o Poder Executivo a prerrogativa de, por decreto, estabelecer multas ou quaisquer outras penalidades, que só podem emanar de lei; que ao fazê-lo, o Decreto n.º 50.780, de 1961, exorbitou, indo além do disposto na Lei n.º 2.312, de 1954, que regulamentava; que, sendo federal esse decreto, falece competência à autoridade administrativa estadual para aplicá-lo; e que as 1.ª e 2.ª Câmaras Cíveis e o 1.º Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Alçada de São Paulo nessa conformidade já decidiram.

Passo a examinar cada uma de per si, na ordem.

*Primeira* — Não é bem assim, nem em doutrina e muito menos na prática. A lição clássica, mas hoje desfocada, de PIMENTA BUENO, de que o Governo não tem autoridade alguma para suprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, devendo evitar o Poder Executivo criar novos direitos e obrigações não estabelecidas por aquela, sob pena de, com dois legisladores, o sistema constitucional tornar-se verdadeira ilusão (*Direito Público Brasileiro*, págs. 36 e 231), já em 1916 opunha ANIBAL FREIRE contradita, reconhecendo que, não havendo antinomia entre os dispositivos, o regulamento, que tem de completar a lei, pode tratar de matéria de que o legislador não cogitou (*Do Poder Executivo na República Brasileira*, vide *Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, pág. 2, nota 4).

Mais recentemente, citando lição de FRITZ FLEINER de que “o legislador pode confiar a missão de criar o direito às autoridades administrativas, transferindo assim a esses órgãos função de legislação”, atribui TEMÍSTOCLES CAVALCANTI ao Executivo “uma função regulamentar ampla e cada vez maior” (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, vol. I, pág. 395).

Em outra obra, reitera o tratadista ser a mais consentânea com a realidade a teoria da delegação legislativa para os regulamentos da administração pública e ser um fato não mais poder hoje ser posta em dúvida a regularidade de semelhante habilitação. Examinando os motivos que podem levar o legislador a remeter às autoridades administrativas a regulamentação de relações especiais ou de assunto interior, indica a necessidade, no meio de circunstâncias que rapidamente se transformam, de ter à disposição um aparelho de criação do direito mais simples que o aparelho legislativo, ou a idéia de que as autoridades administrativas, colocadas no centro dos negócios, possuem melhores conhecimentos técnicos do que o legislador para a regulamentação de particularidades (*Princípios Gerais de Direito Público*, págs. 160/161), o que o leva a concluir (pág. 166) que a prática tem admitido grande número de autorizações legislativas para organização e regulamentação dos mais importantes serviços públicos.

De citar-se ainda CARLOS MEDEIROS SILVA:

“O exercício do poder regulamentar no regime presidencialista há de ser encarado por ângulos mais amplos. Usando da faculdade de editar regulamentos, não pode o Executivo invadir a órbita de atribuição dos demais poderes do Estado, mas na prática ocorre freqüentemente ser a lei omissa sobre aspectos capitais de sua execução... deixando de prover meios adequados aos órgãos incumbidos de aplicá-la. Se, verificada a omissão, o Legislativo não cuida de preencher a lacuna, fica aberto ao Executivo campo livre para solver o impasse, usando do poder regulamentar” (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, págs. 4/5).

Ou CAIO TÁCITO:

“O regulamento não se confina à reprodução mais desenvolvida dos textos legais. Dentro do quadro traçado pelo legislador, é lícito ao Executivo editar normas autônomas, desde que não contraditam nem desmereçam aos preceitos de maior hierarquia. Os regulamentos também participam, embora secundariamente, da função legislativa, podendo disciplinar matéria que não se projete no campo de incidência da lei. Não é inconstitucional a participação do Executivo na criação do direito objetivo. Regulamentar não é somente reproduzir, análogamente, a lei, mas ampliá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo. Subordinado à hierarquia da lei, o regulamento constitui, por igual, uma das fontes do Direito Administrativo” (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 34, pág. 3).

Ou ainda BONIFÁCIO FORTES, para quem, embora o poder regulamentar se deva exercer *secundum legem* ou *intra legem*, não exclui essa subordinação a hipótese de, se a lei exigir certas condições de capacidade, poder o regulamento, sem chegar à alteração, precisá-las:

“Visa o regulamento desdobrar, ampliar detalhadamente o conteúdo da lei, com êsse propósito podendo dispor sobre o que a lei não cogitou, desde que não contrarie o seu espírito, pois a Lei não pode prever tôdas as situações e minúcias” (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 65, págs. 39).

A mesma 1.<sup>a</sup> Câmara Cível do Tribunal de Alçada de São Paulo, de que a defendente extrai cabedal para suas teses, já reconheceu que “não existe delegação vedada quando a lei, estabelecendo normas gerais, deixa ao regulamento dispor sobre particularidades da matéria, porque, como

observa PONTES DE MIRANDA, no art. 184 da Constituição Federal a expressão *Lei* está empregada no sentido material e não só no formal, embora também êste deva ser cogitado, o que não obsta a que, em cada caso especial, possam os regulamentos fixar requisitos especiais” (*Revista cit.*, vol. 68, págs. 123 e 136).

Numerosos julgados podem ser citados entre os que têm decidido pela cietividade de multas impostas com base em decretos: da mesma Câmara do Tribunal de Alçada paulista, no agravo de petição 46.944 (*Revista cit.*, vol. 75, pág. 134); do Supremo Tribunal Federal, em sua composição plena, no mandado de segurança 737 (*Revista cit.*, vol. 70, pág. 110) e no recurso extraordinário 34.557 (*id.*, vol. 66, pág. 170).

Se se vai, aqui na Guanabara, compilar repositórios de legislação, ver-se-á quantos decretos dispõem sobre multas, criando-as ou alterando-as. Sem falar nos inúmeros que modificam dispositivos do Código de Obras que, embora versando matéria de lei, não deixa de ser, êle próprio, um decreto, fácil é alinhar vários outros, de aplicação corrente, pacífica e incontroversa, dispondo sobre multas: o Decreto n.º 15.155, de 1960, que aprova o Caderno de Obrigações, em seus arts. 130, 132, 133; o Decreto n.º 12.849, de 1955, que aprova o Código de Fundações e Escavações, no art. 114; o Decreto n.º 13.485, de 1957, que autoriza o aumento de tarifas telefônicas, no art. 2.º; o Decreto n.º 14.380, de 1959, que dispõe sobre a arrecadação e fiscalização do Imposto sobre Transações, no art. 5.º. O mesmo se dá na esfera federal: o Decreto n.º 253, de 1963, que aprova o Regulamento do Imposto de Indústrias e Profissões, nos arts. 39, 116 a 171. E aí por diante, às mancheias.

Conclusão: não mais se pode discutir, hoje em dia, a amplitude do poder regulamentar, cujo único limite é o respeito à lei, não no sentido de não ser lícito ao regulamento completá-la, mas tão somente no de não poder contradizê-la.

*Segunda* — De forma alguma o Decreto n.º 10.780, de 1961, contra-veio qualquer disposição da Lei n.º 2.312, de 1954. Esta, em sua própria ementa, vai logo dando notícia de que não desceria a detalhes: *Normas Gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde*. E das normas gerais não se afastou, nem ao tratar das penalidades, no art. 26: “As infrações ao disposto nesta lei serão punidas por advertências, multas”... cujas especificações ficaram claramente deferidas ao regulamento que, a seguir, o art. 28 determina seja baixado, com nome de Código Nacional de Saúde e com aplicação a todo o país.

Tal regulamento só veio a ser baixado com o Decreto n.º 49.974-A, de 22 de janeiro de 1961, que, em seu art. 130, declara que as transgressões sujeitarão os infratores às penas... de multa... previstas em lei e regulamentos, um dos quais veio a ser, no âmbito mais restrito do comércio de produtos farmacêuticos (não é, de todo, como se alegou, um regulamento fiscal) o impugnado Decreto n.º 50.780, de 1961 também.

Considerar como infração, como o fez no art. 1.º, o exercício do comércio de especialidades farmacêuticas por estabelecimentos não prévias-

mente habilitados no Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia e penalizar com multa, devidamente fixada, o vendedor e o comprador desobedientes, como declarou no art. 3.º — não é de modo algum exorbitar da Lei n.º 2.312, e sim, apenas, explicitar-lhe os termos, dar sentido a uma disposição que, sem isso, seria inócua, inoperante e ineficaz — a daquele art. 26 que cria as multas sem especificá-las.

Caso típico, enfim, de regulamento que, sem ofender a lei, torna-a executável, completando-a nos detalhes a que não quis descer. Não há ilegalidade alguma a apontar, e muito menos inconstitucionalidade.

*Terceira* — Em princípio, a aplicação da legislação federal por autoridade estadual nada tem de aberrante ao sistema federativo. O contrário, sim.

Em relação a outra matéria, por exemplo, assim decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal:

“O poder de legislar sobre a produção e o comércio de armas, munições e explosivos, sejam ou não de guerra, compete privativamente à União, mas a sua fiscalização só lhe é reservada quanto ao comércio de material de guerra; nos demais casos cabe a fiscalização aos Estados” (2.ª Turma, *Revista Forense*, vol. 101, pág. 80).

Eis o que dispunha a Constituição vigente ao tempo da legislação aqui discutida: “Art. 5.º — Compete à União — XV — legislar sobre — b) normas gerais... de defesa e proteção da saúde; art. 6.º — A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5.º, XV, b) ... não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar”. E a atual, de 24 de janeiro deste ano, repete as mesmas regras no art. 8.º, XVII, c, e § 2.º. E os acordos ou convênios para a execução, por administradores estaduais, das leis federais, a Constituição de 1946 previa no § 3.º do art. 18, como a de 1967 o faz no § 1.º do art. 8.º.

Se assim é de modo absoluto, em geral, com mais razões há de ser entendido quando o legislador federal o tenha previsto e determinado especialmente, e o estadual aceito e confirmado. É o que ocorre com a legislação de proteção à saúde.

A lei inicial, das que nos interessam aqui, a de n.º 2.312, de 3 de setembro de 1954, dispôs, no art. 4.º, que as normas traçadas pela União serão seguidas em todo o território nacional, competindo aos Estados legislar supletiva e complementarmente; e no parágrafo único desse artigo que a União poderá delegar às autoridades sanitárias estaduais a execução de leis e serviços federais ou de atos e decisões de suas autoridades.

O Código Nacional de Saúde, Decreto n.º 49.974-A, de 21 de janeiro de 1961, repete no art. 4.º a competência supletiva dos Estados para legislar sobre a matéria. O parágrafo único do artigo 60 diz que a autorização federal concedida ao comércio de produtos farmacêuticos não inter-

fere com o licenciamento local, nem a fiscalização federal exclui a estadual, respeitadas as normas federais.

Por fim, o Decreto n.º 50.780, de 10 de janeiro de 1961, fulcro da penalidade imposta pela Fiscalização de Medicina deste Estado à deficiente, prevê as concessões de licenças para o comércio de produtos farmacêuticos, tanto pelo serviço federal como pelos estaduais de Fiscalização de Medicina e Farmácia.

Eis aí sempre irmanados os dois poderes, entrosados e de mãos dadas na defesa da saúde pública. Que a fiscalização e a aplicação das penalidades (previstas e especificadas na legislação federal, à qual, no entanto, afeiçoam-se as estaduais) deva caber às autoridades locais, só não o entenderá quem desconhecer que, no imenso Brasil, são estas as que podem, verdadeiramente, ter olhos abertos às irregularidades e desobediências à lei e ao regulamento, mormente em se tratando de produtos medicinais e farmacêuticos, no setor do respectivo comércio.

Como vejo informado às fls. 20, a competência para a fiscalização em causa foi delegada pela União a este Estado, mais precisamente, à sua Secretaria de Saúde, que a exercita por sua Divisão de Fiscalização de Medicina.

De fato, já em 1939, o Decreto-Lei n.º 1.040, de 11 de janeiro, dispunha sobre a transferência de serviços do Ministério de Educação e Saúde para o então Distrito Federal, para serem administrados pela PDF os serviços locais relativos à saúde (art. 1.º), devendo tal transferência se operar através contrato a ser firmado (art. 2.º).

Nada sabendo, embora, de tal contrato, deduzo, entretanto, que a transferência realmente se fez, tanto assim que o governo municipal baixou, no ano seguinte, o Decreto n.º 6.637, de 24 de fevereiro de 1940, que, no art. 1.º, c, declarou a competência da autoridade local para a imposição de penalidades, tendo antes, na letra b, declarado em pleno vigor o Decreto n.º 16.300, de 1923, que aprovou o Regulamento Nacional de Saúde Pública, que, no art. 221, incluía a fiscalização médica e farmacêutica.

Depois, o decreto, também municipal, n.º 9.761, de 21 de maio de 1949, que aprovou o Regulamento Sanitário do Distrito Federal e que está até hoje em vigor (com modificações, inclusive no capítulo das multas, cujo valor foi recentemente atualizado pela Lei n.º 1.095, de 5 de outubro de 1966), no art. 355 manda a autoridade sanitária, ora estadual, fazer cumprir o disposto na legislação federal referente à fiscalização do exercício da medicina, da farmácia, da obstetrícia, da odontologia e da enfermagem.

Não me parece demais entender incluída a fiscalização do comércio farmacêutico na expressão mais lata fiscalização do exercício da farmácia. Por demais, se o Decreto n.º 9.761 não foi tão explícito, o moderno Código de Saúde do Estado da Guanabara (Lei n.º 1.042, de 4 de agosto de 1966) o foi, ao prescrever que o órgão estadual de saúde fiscalizará o exercício da farmácia, seus produtos e estabelecimentos relacionados.

bem como o *comércio de drogas e produtos terapêuticos* (art. 43, a e b), de forma supletiva à fiscalização que a União se reserve fazer (§ 1.º).

E há mais: o Decreto n.º 908, de 14 de março de 1962, Regulamento do Serviço da Medicina e Profissões Afins, subordinado a essa Secretaria de Saúde, que entre essas profissões afins inclui a *farmácia*, em suas várias modalidades, inclusive qualquer forma de *comércio* a ela correlata (art. 1.º) e tem dito Serviço como competente para fiscalizar o licenciamento de *farmácias e depósitos de drogas* (art. 8.º, n.º 9), acaba por dispor, no art. 18, que enquanto não forem baixadas, supletivamente, leis pelo Governo do Estado, *serão aplicáveis as leis e regulamentos federais* — na forma, aliás, do que preconizava a lei SAN TIAGO DANTAS (n.º 3.752, de 14 de abril de 1960, art. 3.º, § 5.º), e no art. 19 trata da *aplicação, pelo Estado, de multas previstas na legislação federal*.

Parece estar aí o ponto final à dúvida articulada pela defesa: a legislação federal referente à fiscalização da farmácia se deve aplicar, neste Estado, pela autoridade local, por decreto dêle próprio.

Não vejo pois, como negar base legal à imposição pela Divisão Estadual de Fiscalização de Medicina, da penalidade prevista no art. 3.º, a, do Decreto Federal n.º 50.780, de 1961, que lhe dá, inclusive, bem como às repartições congêneres de todos os Estados, a prerrogativa de decidir sobre os casos omissos que seu cumprimento ou transgressão venham a propiciar (art. 6.º).

*Quarta* — As decisões do Colendo Tribunal de Alçada de São Paulo, se não chegam a obrigar às autoridades administrativas daquela própria circunscrição (pelo menos enquanto não forem reiteradas e incontroversas, sem que se lhe possam opor outras, como a já acima referida, em que foi analisado com outra largueza o poder regulamentar do Executivo), muito menos obrigarão as da Guanabara.

Aqui, não conheço julgado algum a encampar as teses preliminares da defendente, e tanto não os conhece também ela, que só trouxe à colação aquêles de São Paulo.

Mais dois argumentos traz a defendente em seu pro, constituindo o *mérito* do seu arrazoado: o vendedor de produtos farmacêuticos não tem como se preocupar com a regularidade da situação, ante as autoridades sanitárias, de seu comprador munido de Patente de Registro que o habilite àquele comércio; e, sendo a *cibalena* um produto inócua, de uso popular e independente de receita médica, sua venda escapa ao controle daquelas autoridades.

Invertendo, agora, a ordem, direi logo que êsse segundo argumento não tem como prosperar.

O Decreto n.º 50.780, de 1961, dispõe sobre a venda de produtos farmacêuticos e similares. Essa amplitude ressalta, logo a seguir, do texto do seu art. 1.º, que se refere a especialidades farmacêuticas, preparados biológicos, produtos químicos para uso farmacêutico e produtos oficiais (que são os solutos). Não discrimina, portanto, entre produtos mais ou menos inócuos, nem dá à receita médica o papel de divisor de águas que

a defesa lhe pretende atribuir. Se não chegou ao ponto de referir também os cosméticos e produtos de toucador, certo é que outros diplomas o fazem, entre os quais a lei regulamentada, a de n.º 2.312, de 1954 (art. 18) bem como a recente Lei estadual n.º 1.043, de 1966 (Código de Saúde do Estado da Guanabara, art. 43, a).

Como ao intérprete não é lícito distinguir onde a lei não distingue, há de se entender como ampla a fiscalização sanitária a todos os produtos farmacêuticos. E, no caso, não se trata de cosmético ou perfumaria, e sim de produto medicinal, que pelo fato de ser de uso comum, livre e generalizado, nem por isso pode ser tido por inócua — e tem até graça que assim o intitule a sua produtora — e muito menos quando ingerido em quantidade excessiva, o que, como é sabido, pode até pôr termo a vidas humanas.

Naquele primeiro argumento, porém, encontra-se a única razão respeitável da defesa.

O auto de infração, embora date de abril dêste ano, refere-se a venda efetuada em 9 de outubro de 1964, como se vê da nota fiscal, cujo número, 71.917, confere com o mencionado naquele auto. Ora, o doc. 4 dá conta de que a firma compradora, Casa Esteves Martins Importadora Ltda., tinha obtido, naquêlê exercício de 1964, a Patente de Registro expedida pela Recebedoria Federal no Estado da Guanabara, dando-a como legalizada para o comércio por grosso de produtos farmacêuticos (n.º 2 da tabela A).

Tem razão a defendente quando diz não lhe competir a fiscalização da regularidade do exercício... da fiscalização da farmácia. Em um mesmo diploma legal, o Decreto n.º 50.780, de 1961, em que se baseou a punição aplicada e cujo objetivo precípuo é regular o comércio de produtos farmacêuticos em face da fiscalização sanitária dada por indispensável, está dito: a) tal comércio exige prévia licença no Serviço de Fiscalização de Medicina e Farmácia — art. 1.º; e b) essa licença condiciona a obtenção da Patente de Registro prevista na legislação sobre Imposto de Consumo — art. 2.º. Não parece demais admitir-se, pois, que a exibição desta última faz presumir a obtenção daquela primeira. Contrapartida lógica do princípio segundo o qual a ninguém é lícito alegar ignorância da lei, deve ser o crédito às leis em vigor, a ninguém sendo também lícito desconfiar de seu não-cumprimento.

Provado que seja ter sido obtida a Patente sem a exibição da licença, punidas deverão ser a firma titular daquela (inclusive com a sua cassação, nos termos do art. 54 do Decreto n.º 45.522, de 1959) e a autoridade desidiosa. Terceiros é que não.

Dizer-se que um *considerando* do Decreto n.º 50.780 justifica a sua necessidade com a previsão da obtenção da Patente sem a prévia licença sanitária é, francamente, argumentar a favor da defendente. Se o decreto se propôs a acabar com tal possibilidade, lícito será presumir-se que o tenha feito, três anos decorridos, em 1964.

Vale reproduzir os dispositivos em questão, do Decreto n.º 50.780, de 1961:

“Art. 1.º — O comércio de especialidades farmacêuticas, etc., só poderá ser exercido... por estabelecimento previamente licenciado no SNFMF ou em repartições congêneres dos Estados.

Art. 2.º — A Patente de Registro, prevista no Decreto n.º 54.422, de 1959, só será concedida para o comércio mencionado no art. 1.º ao estabelecimento que possuir licença do SNFMF ou repartições, etc.”.

Se o estabelecimento comprador tinha, e exhibia, a Patente de Registro do ano então em curso, não poderia acudir à firma vendedora — a ora defendente — dúvida alguma sobre a presunção da licença prévia decorrente da própria lei.

Só poderia opinar diferentemente se a venda incriminada de ilegal tivesse sido realizada agora, como à primeira vista, aliás, poderia parecer, sendo de abril deste ano o auto de infração. Aí sim, a presunção de habilitação da compradora cessaria, não só porque as Patentes de Registro se renovam anualmente (vide o art. 32 e § 5.º do art. 33 do Decreto n.º 54.422, de 12 de fevereiro de 1959, motivo pelo qual a provada habilitação de 1964 (doc. 4) não serviria àquele fim, como também porque, antes mesmo de extinto o próprio Imposto de Consumo (substituído que foi pelo de Produtos Industrializados, pelo Decreto-lei n.º 34, de 18 de novembro de 1966), a Patente de Registro já igualmente o fôra, pois que a Lei n.º 4.502, de 30 de novembro de 1964 a manteve (art. 121, parágrafo único) até a instituição e implantação do Cadastro Geral de Contribuintes, que teve afinal lugar com o Decreto n.º 57.307, de 23 de novembro de 1965, que, no art. 28, torna expressa dita extinção.

Extintos Imposto de Consumo e Patente de Registro, está por isso mesmo derogado o art. 2.º do Decreto n.º 50.780, de 1961, que a eles se refere, não mais condicionando, portanto, a aplicação do art. 1.º, que permanece. Para negócio feito em data atual, a argumentação da defendente de nada valeria. Mas para aquele de 1964, vale, sim.

É o que me leva a concluir o exame do caso deste processo opinando pela anulação do auto de infração 384, já que, como exposto acima, a obtenção de Patente de Registro, em 1964, pela compradora de produtos farmacêuticos era elemento bastante, na forma da lei, para que a vendedora a presumisse legalizada ante a fiscalização médico-farmacêutica. Assim o entendo, com a devida vênia do douto opinamento de fls. 20 verso.

Passando, agora, para finalizar, ao *Parecer normativo* também solicitado a esta Procuradoria, direi, dispensado de maiores justificações pela extensão do exame do caso específico, que a possibilidade de cobrança judicial de multa imposta pela autoridade administrativa estadual será sempre corolário de seu direito de a impor.

Já se viu que tal direito lhe assiste. A legislação federal sobre fiscalização de medicina e farmácia e sobre comércio de produtos farmacêuticos — que nada tem de inconstitucional quando, por decretos, especifica pena-

lidades que as leis previam — diz-se, ela mesma, aplicável pelos órgãos congêneres das administrações estaduais. Neste Estado, lei e decretos o confirmam.

Se a concessão das licenças para o comércio de produtos farmacêuticos, nos termos do Decreto Federal n.º 50.780, de 1961, pode caber às autoridades estaduais e se, como se sabe, a fiscalização da medicina e farmácia é, aqui, exercida por órgão local — parece claro que as penalidades pelas infrações cometidas quanto àquele licenciamento, e quanto ao mais, terão de ser aplicadas pelo órgão concedente da licença ou pelo órgão fiscalizador, estaduais.

Se o Estado pode, assim, multar, poderá, em conseqüência, fazer valer essa multa em Juízo, quando necessário. A todo direito, é sabido, corresponde ação que o assegure.

Concluo, pois, opinando pela legalidade da atuação dos infratores do Decreto n.º 50.780, de 1961, pela Divisão de Fiscalização da Medicina dessa Secretaria. E acrescento um conselho: para refôrço de sua posição e para espancar futuras outras alegações como a deste processo, convirá acrescentar aos autos de infração, como sua base e fundamento, além do art. 1.º daquele Decreto federal, também os arts. 18 e 19 do Decreto Estadual n.º 908, de 14 de março de 1962.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1967.

ROBERTO PINTO FERNANDES  
Procurador do Estado

### PRAIAS: BENS DE USO COMUM. DOMÍNIO DA UNIÃO E PODER DE POLÍCIA DO ESTADO. CONCESSÃO POR PRAZO CERTO

Duas empresas comerciais (uma neste processo e outra no processo em apenso) propõem ao Estado a construção de postos de salvamento, ao longo das praias cariocas. Findas as obras, os edifícios seriam doados à Guanabara, que, em contraprestação, lhes concederia a utilização parcial dos imóveis, a prazo certo, para o fim de explorar publicidade na testada dos prédios, ou segundo outra proposta, instalar bares no pavimento térreo. O Sr. Secretário de Governo manifesta dúvidas acerca da legalidade do negócio sugerido, diante do disposto no art. 227 do Decreto n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937 (proibição de anúncios e cartazes nos mastros dos postos de salvamento), e no parágrafo 3.º do art. 70 da Constituição Estadual (obrigatoriedade da concorrência pública nas concessões de *serviço público*). Versa o assunto, inequivocamente, sobre concessão de parte das praias, cujo uso de todos seria restringido em benefício do concessionário. Distingue-se um dos negócios da mera permissão para fixar anúncios, na