

## CONCESSIONÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO. POSIÇÃO EM FACE DO ESTADO

Remeteram a esta Procuradoria três processos, em que é interessada The Leopoldina Railway Co. Ltd.: o processo n.º 06614, de 1933, da Delegacia Fiscal do Espírito Santo (petição de 24 de fev. de 1933); n.º 10.029, da Delegacia Fiscal de Irajá (pet. de 21 de março de 1933); n.º 285, desta Delegacia Fiscal (pet. de 19 de setembro de 1933).

### I

Na primeira, informa a Companhia que foi autuada por estar fazendo, sem licença, obras que se pretende dependerem de apresentação de projeto, à Praça Marechal Hermes n.º 15, e por ter desrespeitado o edital de embargo das mesmas obras; e pede o cancelamento da intimação recebida, tendo em vista que a construção, que a motivou, está situada dentro de dependência da estrada, e escapa destarte à polícia municipal. E desenvolvendo em ulterior petição, de 27 de março de 1933, os fundamentos do direito, que alega, reitera o pedido de cancelamento do auto, relevação da multa imposta e expedição de um provimento geral, em que se determine aos funcionários municipais, a quem o assunto toca, que se abstenham de intervir nos serviços e obras por ela realizados em dependências e dentro da faixa de sua via férrea.

Em princípio, a suplicante tem razão. Titular da concessão de um serviço federal, tudo o que se relaciona com a execução e exploração do serviço, a seu cargo, por conseguinte a construção de linhas, desvios, estribos, platibandas, depósitos, estações, dentro das áreas que lhe pertencem por força da concessão outorgada, estão isentas de *impostos e contribuições fiscais* exigidos da generalidade dos cidadãos pelas leis municipais. É o que decorre, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina, do preceito do art. 10 da Constituição Federal.

Para as construções, portando, a que se refere a petição não está a requerente sujeita ao imposto municipal de licença.

Mas esta imunidade *fiscal*, que assenta no art. 10 da Const. Federal, não vai ao ponto de isentá-la absolutamente da ação dos poderes municipais no exercício do *poder de polícia*, que lhe é próprio, exercício em benefício da incolumidade, da saúde e do bem estar da população. A Suplicante parece esquecer que entre o Decreto n.º 1.930, de 26 de abril de 1957, e a presente data ocorreu um fato político da maior importância que foi a transformação de um regime centralizador e unitário em uma república federativa com uma constituição que consagrou a autonomia dos municípios, em tudo, quanto respeita ao seu peculiar interesse (art. 68); e esta autonomia se estende ao Município do Distrito Federal, nas matérias que as leis federais não reservaram para o governo da União (Const. art. 34, n.º 30 e art. 67).

Ora, tudo o que respeita à abertura de logradouros públicos, arruamentos, nivelamentos, polícia das construções é matéria da competência

municipal, e nestas questões as empresas concessionárias de serviços públicos federais na Capital da República não podem deixar de conformar-se com as leis e regulamentos locais. Daí a razão pela qual a requerente não pode arbitrariamente dar execução a obras de construção no perímetro urbano sem prévio entendimento com a autoridade municipal para que, sem prejuízo, dos objetivos que a empresa tem em vista, se conciliem os seus interesses com os do Município. "It is competent for a municipality which has established building regulations, to prohibit the erection of building without a permit since it may be necessary for the municipal authorities to see whether the plans of the proposed building will conform to the requirements of the ordinance, and if a permit is unreasonably refused the applicant may have his rights established by the court by showing that his plans are in compliance with the ordinance" (*Ruling Case Law, vb. Municipal Corporations*, n.º 134). A concessionária não está subordinada ao Município no exercício das suas atribuições de gestora de um serviço público federal; mas está *no Município*, e assim obrigada a respeitar os direitos e as atribuições no Município em tudo quanto respeite ao peculiar interesse destes. Há aí, neste embate possível de interesse, uma via média de proceder que o bom senso, a prudência, o sentimento do respeito ao direito alheio poderão sem maior dificuldade encontrar.

Assim no caso presente, salvo mais preciso conhecimento do caso, afigura-se perfeitamente justificável a exigência da apresentação do projeto das construções, não para o efeito do pagamento de qualquer contribuição, mas para que tais construções não venham empecer a execução oportuna pela autoridade municipal dos novos planos de arruamentos e abertura de logradouros públicos na dita zona. E daí poderia resultar se se pusesse nestas questões um pouco de boa vontade — ou a modificação das obras projetadas, ou o do plano de remodelação dos logradouros públicos por um melhor exame da questão.

Sobre este conflito de interesses, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte proferiu em 20 de fevereiro de 1899 uma decisão notável que se encontra no vol. 43 da *Lawyer's Edition* pág. 702, uma questão entre o Estado de Ohio e a Lake Shore of Michigan Southern Railway Company.

Aí decidiu a Suprema Corte que certas medidas tomadas pelo Estado de Ohio, em bem da conveniência dos seus habitantes, com relação ao tráfego de uma estrada de ferro, que exercia o comércio interestadual (e portando isento da jurisdição estadual, constituíam um exercício legítimo do poder de polícia do Estado e não infringiam a disposição constitucional que reserva ao Congresso a atribuição de regular o comércio interestadual: — "The power of the states by appropriate legislation to provide for the public convenience stands upon the same grounds as its power by appropriate legislation to protect the public health, the public morals, or the public safety". E "such railroad accepted its charter subject to the condition that it would conform to such reasonable state regulations as were for the public interest and not in violation of the supreme law of the land."

Não se compreende, com efeito, que no regime federativo, que é o nosso, os Estados, que são autônomos, fiquem privados do seu poder de polícia, da autoridade necessária para prover à segurança, à incolumidade, ao bem-estar da sua população, mediante as medidas que no seu critério entenderem mais convenientes e apropriadas. Isto não importa em cercear, senão numa medida absolutamente justa, restrita, e muito indiretamente, o exercício dos poderes de gestão de que são investidos os concessionários de serviços públicos. Esta é a doutrina que prevalece na República Argentina, como se vê do autorizado tratado de *Derecho Administrativo*, de RAFAEL BIELSA, vol. I, pág. 210, quando discorre sobre a polícia ferroviária: — “En los demás ferrocarriles (nacionales) las Provincias ejercen toda medida de *policia general*, esto es, de seguridad y proteccion de personas y cosas excepto aquellas que constituyen la *policia ferroviaria propiamente dicha*, o sea, la que concerne a la vida administrativa de los ferrocarriles (construccion, conservacion, etcetera”).

## II

Estas conclusões se aplicam aos outros dois requerimentos idênticos no fundo e na forma, em que a mesma companhia se insurge contra a exigência que lhe foi feita para construir muro e passeio ao longo de suas linhas: — entre as estações de Bonsucesso e Ramos, lado da rua Uranos e dos que dão face para a rua Uranos, Avenida dos Democráticos e Estrada Rio-Petrópolis. São exigências razoáveis, conformes com as leis municipais e inquestionavelmente legais, segundo a doutrina acima exposta. Não se compreende como é que, atravessando as vias públicas de um município, esteja a concessionária isenta das disposições de polícia das ruas e logradouros públicos. É o contrário disto que diz o art. 8.º do Dec. n.º 15.673, de 7 de setembro de 1922, que aprovou o regulamento para a segurança, polícia e tráfego das estradas de ferro: — “As estradas de ferro são sujeitas, como vias públicas, às regras gerais da legislação concernente a cercas, esgôto das águas, arruamento, edificação lateral e a *quaisquer outras* que não forem contrariadas pelas disposições do presente regulamento.” Entre estas estão compreendidas as exigências das autoridades municipais no tocante à construção dos muros e passeios ao longo das linhas que correm paralelas às vias públicas do Município. Com isto se resguardam as linhas do trânsito de pedestres e se preservam os transeuntes de desastres por imprudência. A construção de passeio é encargo que pesa sobre todos os proprietários de imóveis com frente para os logradouros públicos, e não se compreende que a requerente, pelo fato de ser concessionária de um serviço federal por isto isenta desta obrigação. E assim o tem entendido a Justiça local deste Distrito. Era um processo de infração de postura, movido contra ela em junho de 1930, por falta de cumprimento de uma intimação para construir muro e passeio à Avenida Bartholomeu de Gusmão, foi a mesma condenada por sentença do Juiz dos Feitos da Fazenda Municipal, confirmada por acórdão de 15 de dezembro de 1930, na apelação crime n.º 2.280, do qual junto cópia.

Nestas condições, quer-me parecer no tocante ao primeiro processo n.º 06614, se deve proceder de acôrdo com o que neste parecer se expõe; no tocante aos demais, que as petições devem ser indeferidas.

D.F., 26 de fevereiro de 1934.

JOSÉ DE MIRANDA VALVERDE  
Procurador Geral  
(1932-1934)

## CONCESSÃO MUNICIPAL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PELO CONCESSIONÁRIO PARA EXPLORAÇÃO DURANTE TRINTA ANOS

Estou elevando à superior consideração de V. Exa. a matéria em consulta no processo administrativo n.º 1.152/53 de J. Ortigão & Cia.; à saber: prorrogação, por mais 10 anos da concessão por 30 anos, expirantes a 20 de setembro corrente.

## I

**INTRODUÇÃO** — À guisa de advertência cumpre sublinhar, desde logo, que a petição administrativa, de prorrogação da concessão a expirar na era *ut. supra*, fôrça de lei e do contrato, vem se escudando na Lei de locação — n.º 1.300 — comum ou de inquilinato residencial; ao passo que as ações ajuizadas para renovação, de parte de alguns inquilinos do concessionário, e de prazo a exaurir-se simultaneamente com o da concessão em comentário, se vem estribando na lei especial de inquilinato, ou de luvas como é conhecida — Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934, sem que todavia nem um nem outro desses diplomas discipline a espécie, em ambas as hipóteses mencionadas: concessiva ou locativa, como é óbvio, segundo se irá demonstrando neste trabalho.

**BREVE HISTÓRICO** — No fito de esclarecer melhor as circunstâncias que dominaram a evolução do assunto jurídico-administrativo em exame, cabe transportar para os respectivos autos, um breve sumário histórico, tocante à criação do logradouro e ao desvio de sua destinação de uso público por virtude da exploração privada que foi objeto da concessão ao suplicante.

Da inclusa exposição do nascimento da rua Ramalho Ortigão, deduz-se que, abertas no século 18, em cujos começos veio a ser franqueada à população, sob o nome de travessa São Francisco de Paula, eis que, passando a objeto das preocupações urbanísticas de trânsito naquele ponto do coração da cidade, foi abrangida por vários decretos expropriativos e de prolongamento de que resultou o derradeiro (1900) que foi executado (1906) pelo inclito Pereira Passos, e teve com consequência: