

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 dêesses 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:

as sobras dos prédios desapropriados para abertura do prolongamento da precipitada travessa São Francisco de Paula e alargamento da rua Carioca, nas quais foi construído um mercado de flôres, conforme os melhoramentos corporizados no Decreto 459 de 19-2-1903 que aprovou os planos de abertura e alargamento e prolongamento de diversas ruas, declarando nesse escopo desapropriados os prédios e terrenos necessários. Construiu-se aí o mercado de flôres — primeiro da cidade — em cumprimento do precitado Decreto 459-903 e dos que o antecederam nesse alvo: 784-900; 74-94; 16-94, com 20 barracas, ou boxes, inauguradas em 1907, donde ficar conhecida como a *travessa Flora*, e em domínio pleno da Municipalidade, conforme documentário nos seus Tombos e Arquivos, e passando a ser: de São Francisco de Paula (dec. 1.165-917) e depois Caning (dec. 1.599-921).

E nessa altura cortou o passo à população no terreno do logradouro público em questão, onde se localizara o dito Mercado de Flôres, por 15 anos, um dos famosos e conhecidos decretos da época, o qual no ano do Centenário da Independência, entre o tumulto de um levante (5 de julho) na cidade, e o estrépito das festas comemorativas (7 de setembro) promulgava, no "sítio", o Presidente da Câmara Municipal, Antonio José da Silva Brandão, um decreto autorizativo ao Prefeito Carlos Sampaio, sob n.º 2.675 de 10 de agosto de 1922, de arrendamento dos chãos do logradouro público, à firma Santos & Almeida ou empresa que organizasse, para uma construção que exploraria nos terrenos do Mercado, cuja remoção ficava a cargo e às custas da Prefeitura, que entregaria aos concessionários um chão limpo.

Essa a concessão por 30 anos, contados, como de norma, da publicação e execução da lei autorizativa em citação, "a qual ficará sujeita aos impostos da lei", portanto sem qualquer isenção fiscal.

Já no contrato, conforme termo firmado a 9 de novembro de 1922, frente às entrelinhas a lápis, na sua minuta, pelo Consultor Jurídico da P.D.F., Avelar Brandão, estabeleceu-se isenção fiscal que valia por uma autêntica incolumidade no seguinte modo, ao concessionário, já então a firma J. Ortigão & Cia.:

"o qual ficará sujeito aos impostos da lei (até aqui o texto do decreto) *excetuando o impôsto predial*, por pertencer o referido prédio ao Patrimônio Municipal. (aqui o contexto do Termo).

E aí temos como o clausulado no contrato passou a afrontar o prescrito na lei, com a agravante de impregnar-se de nulidade arguível, extratada dessa desconsonância, em desconformidade aos demais com as normas publicistas e

civilistas, que animam ao assunto no direito legislado, quando uma tal liberalidade exorbita de uma legalidade explícita.

Não atenuará a transgressão do diploma legislativo no seu imperativo excludente de qual isenção tributária — o edifício a ser levantada *ficará sujeito* aos impostos da lei — a esquivia formulação do termo contratual — excetuado o impôsto predial por *pertencer* o prédio ao patrimônio municipal.

Eis que não cabia compensar por esse subterfúgio um domínio, que emanava dos chãos do logradouro da cidade, como bem municipal, subsistia no mercado de flôres com bem público (CARLOS DE CARVALHO, *Nova Consolidação das Leis Civis*, art. 199).

E, quando nada, como acessão ao solo no qual se alicerçava, *ex-vi* da lei civil.

E quando menos, em forçando ao sentido jurídico de beneficência e a considerar consentida pelo proprietário do terreno e do mercado, isto é, o município estaria mais que indenizada dita beneficência no tempo reputado máximo pelos publicistas para as empresas de real utilidade coletiva ou seja por 30 anos. E ocorrendo ademais a renúncia do concessionário, segundo expressado na lei e no contrato a saber: no Decreto n.º 2.675-922 — art. 2.º e no termo contratual — cláusula 15.ª — de *qualquer indenização* a qualquer pretexto, de vez que findo o prazo da exploração ou concessão, concordou o contratante que se operasse a auto-incorporação ao patrimônio municipal do edifício, do qual, a essa data, a Prefeitura tomaria posse, com quaisquer beneficências ou acréscimos nele efetivados.

Assim sendo, converte-se em um despautério jurídico e administrativo, a incolumidade fiscal a pretexto da patrimonialidade municipal imediata do edifício construído e explorado em terreno de um logradouro público, por virtude da concessão a luz da lei e do termo respectivo.

E quando se desconheça ou viole a conceituação em aprêço, eis que os autores condenam severamente aos transgressores dêsse critério doutrinário e legal, quando a exceção tributária nas concessões ou delegações de serviços ou empreendimentos públicos, é feita a bem dos concessionários de preferência ou em detrimento do interesse público.

Isto é, não como contraprestação mas como favor do concedente, não decorrente do objeto da concessão, o que dá à isenção um aspecto profundamente lesivo e imoral que nada justifica (TEMISTOCLES — *Trat. Dir. Adm.*, vol. IV; BIELSA — *Derecho Adm.*, vol. I).

Ao acima retratado é de mistér aditar-se que a isenção sendo em teoria uma subvenção indireta, de regra conferida aos concessionários dos serviços de direta utilidade pública, não tem assim cabida na originalíssima concessão em foco, de vez que esta teve por efeito anular a existência de um logradouro e extinguir a um mercado de uso e gozo públicos, visualizando não ao cômodo e ao bem do povo, no clássico dizer dos antigos, mas ao benefício manifesto de uma firma privada.

Não se cinge, porém, aos ângulos expostos, a matéria, uma vez que, no giro do tempo, o contrário foi, a súbitas, inovado, quanto ao seu prazo, de 30 para 31 anos, auferida já agora, não só da lei concessiva como do instrumento ou termo da concessão, a saber:

a contação da data de início do contrato firmado em 1922, por 30 anos, isto é, até 1952, viu-se dilatada, em 1937, isto é: após 15 anos de vigência da concessão, não através um Termo aditivo, com igual força de escritura ao assinado em 1922, e tampouco firmado pelo Prefeito como de direito, mas por mera anotação, subscrita por um diretor de serviço, donde o contrato, a se extinguir em 1952, prolongar-se até 53:

E, não fôra o preceito normativo da validade dos atos jurídicos, quando a nulidade não pode ser arguída e nem aproveitada ao seu autor, seria de alegar-se ante as petições ao Executivo e ao Judiciário que estão juncando o caminho da Prefeitura na solução normal da espécie.

Não sem violações, algumas graves, como a de obras ilicenciadas, com efeito êsse fato rescisório, pela não satisfação da respectiva multa () e do frustrado intento de esquivar na apólice de seguro contra fogo, substituir-se à Municipalidade como beneficiária (), o contrato vige, ainda, no tocante à concessão *sui generis* em apreciação.

E sem embargo dos irrisórios rendimentos colhidos pela Prefeitura, com a exploração do imóvel, nos 30 anos a escoar-se,

Cr\$ 90.000,00 por ano, ou Cr\$ 7.500,00 por mês, salvante umas quirelas, de fracas percentagens, sobre a renda da exploração, a duas associações assistenciais, pagáveis pelo concessionário, vem se pedir uma prorrogação de tal benesse.

DE MERITIS — No caso em mira nada menos de 4 hipóteses se englobam, para a solução respectiva pela Administração.

E são:

- a) a prorrogação da concessão requerida por J. Ortigão & Cia. — concessão por *mais dez anos*.
- b) a ocupação do imóvel, pela Prefeitura, com serviços e departamentos municipais, uma vez volvido à posse da Prefeitura, visto que o respectivo patrimônio já se achá integrado no domínio do imóvel — prédio, *ex-vi* do decreto concessivo e força do contrato em seu termo de 1922, como sugerido nos pareceres informativos do Diretor do Patrimônio e Secretaria de Finanças.

- c) *prosseguir a Prefeitura diretamente com as locações existentes renovando-as, ou com outras e novas, sujeita, como é de toda obviedade, na hipótese em aprêço, às leis de inquilinato residencial ou comercial, conforme a natureza da locação ou contrato.*
- d) *recondução do logradouro a sua destinação anterior, desviada pela concessão expirante — restabelecendo o mercado de flôres e frutas ou gêneros de consumo, ou realizando o alargamento da rua, em desafogo do trânsito ou no fito de urbanização, como previsto nas leis expropriativas, a cujas áreas sobejadas, se deu a destinação de mercado de flôres através 15 anos, até o advento da concessão a firmas para exploração econômica da área do logradouro respectivo.*

PRORROGAÇÃO DA CONCESSÃO — Na hipótese configurada no primeiro item *a* face ao petitório da firma interessada no prosseguimento da concessão por mais 10 anos, ou seja num total de 41 anos, visto a infestação da contagem inicial dos 30 anos da concessão, já referida, cabe de logo varrer com o pressuposto estabelecido pelo suplicante, de se tratar de *locação* disciplinada pela lei em voga no teorema assim armado, ou seja a Lei 1.300-50, de vez que não corporiza o arrendamento, tal como nomeado no Termo e no Decreto, fontes do contrato quase findo, ao respectivo conteúdo, que aquê *nomen juris* não altera em sua natureza concessiva, e o qual ao demais disto vem explicitado no texto, já do documento legal já do documento consensual, através as respectivas condições e fins para a *exploração* do edifício a construir, e que se obrigam a entregar à Prefeitura, volvido o prazo de 30 anos, *sem direito a indenização alguma* (art. 2.º Decr. 2.675-22, cláusula 15 do Termo de contrato de 9-11-922).

Que se trata de concessão, é ineludível, considerada a substância do contrato e sua finalidade, esteada em privilégios e favores, como seja a isenção fiscal e a utilização do domínio público, ou exploração econômica pelo outorgado, frente à conceituação corrente da concessão, na doutrina e no direito legislado (Dec. 2.675 e cláusulas — termo 7-11-922).

Acresce que, inábil seria o título que tem o requerente para invocar uma prorrogação do contrato, dêle excluída, tácita ou explicitamente, de vez que se trata de concessão, originária de um decreto ou resolução legislativa, que não cabe prolongar nos seus efeitos, por simples despacho ou ato ou decreto executivo, sendo manifesta a incompetência do Prefeito para deferir a prerrogativa suplicada, eis que se tal não ocorresse, em impedimento do decisório como pleiteado, somente com observância da concorrência ou hasta na conformidade do art. 45 da Lei Orgânica n.º 217-48, poderiam agir o Executivo ou o Legislativo na hipótese *in casu*; ou se restringisse ela a uma locação regida pelo estatuto de exceção ou Lei 1.300-50, ou se ampliasse a uma concessão regulada *in specie* pelas mesmas normas, e as do direito público administrativo em geral.

Tampouco, por interpretação compreensiva se poderá meter em conta a existência de contratos de locação, perfeitos pelo concessionário, sem a interveniência da concedente Prefeitura, para levar a relação de direito consubstanciada na Lei e Termo de 1922, ao campo do inquilinato, na especificação comercial dos locatários existentes (Dec. n.º 24.150-34) e cujos contratos lógica e juridicamente, não podem ultrapassar, com o concessionário, o tempo previsto para a duração da concessão respectiva (Decreto 24.150).

Assim não se pode cogitar de prorrogação pelo Executivo, implicando essa aos demais em recondução tácita e plena às condições legisladas e contratadas, dentre as quais se destaca o favor da isenção, aliás outorgada e não decretada, de privativa competência, êsse ponto, do legislativo, quando não lhe coubesse a prerrogativa em comum com o executivo, através a processo legislativo ordinário, de prover no assunto, na respectiva esfera, desde que sujeita às formalidades da hasta pública, ainda que de locação ou arrendamento sem sombra de dúvida se tratasse, de bens públicos ou municipais (art. 45, § 2.º — Lei 217 de 15-1-948 — orgânica e art. 765 do Reg. Geral de Contabilidade Pública).

Diante do exposto conclui-se

pele *indeferimento da prorrogação requerida* por J. Ortigão & Cia. (proc. adm. 1.152).

OCUPAÇÃO COM REPARTIÇÕES — Essa é a segunda alternante jurídico-administrativa da concessão a ultimarse (item *b*).

E a sugeriram os pareceres administrativos e os informativos do Departamento do Patrimônio, preposto fiscal da marcha do contrato, e a Secretaria de Finanças na voz autorizada do seu titular.

Em verdade com a Prefeitura, que após a demolição do seu velho Paço, disseminou pelos apartamentos de aluguel, os seus órgãos administrativos como fábula as escamas do dragão abatido com o que se vem onerando e desatendendo ao cômodo dos munícipes e a sincronização dos seus esparsos núcleos de serviço, a solução seria das que se justificassem *per si*, se não se contrapusesse a mesma, já não digo a fábrica cada vez mais impostergável do edificio próprio englobar todos os Departamentos da Prefeitura ou da respectiva sede ou mas a adaptação e renovação do imóvel destinado a outros usos e deteriorado por longuíssimo uso, mercê das locações fruto da exploração pelo arrendatário ou concessionário, que, repetimos não há invocar com amparo em lei, tal como seja a do inquilinato, se favorecer com as normas comuns relativas a *arrendamento* de prédios rústicos ou urbanos, inaplicáveis a espécie tipificada numa *concessão* pelo poder público, segundo as siglas da lei e as cláusulas do termo já citados.

Taxativa como ficou sendo a determinação da cláusula 15 do computado, de que a Prefeitura, escoados os trinta anos da construção e exploração do prédio, no terreno logradouro público arrendado com êsse

propósito de utilização privada, *tomaria posse do dito edificio, incorporando-o ao patrimônio municipal*, sem prorrogação nenhuma, posto que não positivada no instrumento ou no decreto, e sem direito a indenização alguma sob qualquer pretexto, como ficou taxado nos aludidos instrumentos.

Eis que integrando assim automaticamente ao patrimônio municipal o imóvel, a êle se estendendo todos os privilégios que a lei concede a essa classe de bens. E sendo a lei da concessão com a lei do contrato os únicos diplomas ou instrumentos disciplinando a espécie, não haverá como cogitar-se da prorrogação do arrendamento.

É ao demais ante a barreira da incompetência do Prefeito em linha de princípio e fôrça de lei, a prorrogação do contrato que assim está findo e acabado, extinto de pleno direito.

Desprocede assim o aduzido, *a contrario sensu*, pelo interessado, de fato e *de jure*, em sua petição, visto inaplicabilidade da lei do inquilinato invocada nêsse escopo, pois como já se disse antes, é inquestionável que essa lei específica das locações, não só impedir que o imóvel volva definitivamente ao domínio pleno da municipalidade, incorporando-se ao respectivo patrimônio público, de vez que se assim não fôsse, a sua aplicação revogaria convenção legalmente firmada entre partes contratantes, ampliando favores cuja cessação se convencionou assim como se decretou com a maior explicitude.

Se *ad argumentandi* se encarar êsse ângulo focalizado no petitório em rechaço no atual parecer, como uma locação porque arrendamento, embora *sui generis*, sem embargo do logradouro objeto de um tal uso no edificio e edificar e explorar na sua base, a hipótese seria das omissas do diploma legal, que dessa maneira ficam subordinadas ao mandamento do Código Civil e do Código de Processo (art. 21, Lei 1.300-50) os quais conforme mais além se demonstrará ante a situação do terreno a sua secular destinação pública de logradouro da cidade, *ex-vi* no diploma legal específico das locações comerciais — Lei 24.150-34 — que determinou se applicasse a êsse gênero de locações a Lei 1.300-50 — art. 1.º e 2.º, tendo aquêlê diploma legal, em seu art. 32 prescrito como inaplicáveis as suas regras às locações em que a União, os Estados e os Municípios *forem partes*, mau grado oscilações jurisprudenciais a fixar-se que contendem sobre interpretação do inciso.

E, por último, se erigiria como barreira, a conceituação locativa e seus efeitos quanto à concessão administrativa, o disposto da lei orgânica (Lei 217-48 — art. 45, § 2.º) adverso à prerrogativa da concessão suplicada ao executivo em concomitância com a preliada renovação das locações no Judiciário, quando estabelece a hasta pública para o arrendamento de próprios do município.

Face ao arrendamento ou cessão ou — que seja — locação, e aos, nesse caso, sub-locatários do concessionário, as leis proclamadas pela petição administrativa e pela judicial (Dec. 24.150, de 20-4-934 — art. 8.º letra *e*; Lei 1.300 de 28-12-950, § 2.º, art. 1) teriam nesses incisos pulverizado a pretensão, de vez que o prédio se destinaria, na sua volta à posse da

Prefeitura, não a fins comerciais ou mesmo residenciais, mas a *fins públicos*.

E nessa hipótese será descabida a proteção estatal ainda quando a locação ou mesmo ao fundo do comércio dos locatários, porque não há direito contra direito, que legitime a proteção legal dos mesmos, *in casu*, que é de exceção *legis*:

“le renouvellement de baux concernant les immeubles appartient à l'état ... pourra être refusé sans que la coletivité propriétaire soit astreinte au payement de l'indemnité prévue... si son refus est justifié par une raison d'utilité publique”.

A lei francesa, que serviu nessa passagem, de paradigma à brasileira, quando excepcionou dos casos ordinários de retomada o mencionada desde que não causasse prejuízo pela falta de renovação, e ocorrendo razão de utilidade pública, foi ultrapassada pelo radicalismo da legislação brasileira no assunto, frente à qual

“o só fato de pertencer o imóvel às pessoas indicadas no precitado artigo exclui o direito à renovação (DARCY DESSONE DE OLIVEIRA ANDRADE — *Do Direito do Comerciante à Renovação do Arrendamento*).

In casu a dissolução das obrigações em jôgo seria resolutória, não colhendo o casuísmo de só se referirem as leis a residência ou lojas comerciais, a “uso próprio” nesse fito, eis que poderá, o prédio vir a ter o destino do uso público ou de utilidade pública, segundo torrentes de julgados que fixam nesse teor a doutrina (ANTÃO DE MORAIS — *Problemas e Negócios Jurídicos*).

Não embarça aqui a municipalidade a existência de locações a termo com a concessão, na trama das ações em curso com a presença virtual do concessionário, que as deixa à revelia *et pour cause*, ficando à Prefeitura menos integrar do que contestar os feitos, pois que, se a anomalia do locatário acionar o proprietário ao invés do concessionário, sem cuja interferência, efetuaram os respectivos contratos, desatendendo-se dêsse modo a requisitos essenciais do inquilinato como legislado (LUIZ ANDRADE e MARQUES FILHO — *Locação Predial Urbana*).

Em suma: justo e certo o direito da Prefeitura ao desejar o prédio, que é P.M., para seu uso, o qual é um atributo do seu domínio ou propriedade, que avassala aos outros usos, mormente em se tratando de bem público privilegiado naquele domínio e uso consequente pelo art. 67 do Código Civil.

Em suma: empossar-se a Prefeitura do imóvel para nêle instalar algumas de suas repartições, ou desalojadas breve como a Procuradoria — *exempli gratia* —, ou alojadas com os percalços das retomadas para uso próprio, através alienações pelos proprietários respectivos, sem ficar obrigada na ocupação em mira a indenização alguma sob qualquer pretexto.

LOCAÇÕES — Passamos agora ao *item c*, relativo a sugestão, derivada das ações em curso na Justiça, isto é: de a Prefeitura, reempossando-se do prédio, assentado em logradouro público à era da concessão extinta, continuar com as locações, no fito de não concorrer, se ao inverso procedesse para a crise de locação do comércio e de escritórios mais ou menos comerciais, no edifício P.M., sito à rua Ramalho Ortigão n.º 9 — antiga travessa S. Francisco de Paula, na área anteriormente ocupada pelo primeiro mercado de flôres da cidade, durante 15 anos, com 4 pavimentos, e com 15 lojas no térreo, 15 salas no 1.º; 15 no 2.º; e 9 no 3.º, objeto de alugueres pelo concessionário, que em juízo se confessa não ter dado ciência, senão na oportunidade em que se lhe rogou renovação dos contratos, que o seu próprio contrato de arrendamento se extinguia êste ano, de 1953, no corrente mês de setembro, dia 20.

Receber o imóvel e continuar sublocando, eis a terceira das sugestões, que tem a seu prol, a bem do comércio locado à rua onde se ergue o próprio municipal, e que, a parte a relevância do interesse, até certo ponto razoável dos lojistas ou locatários ou sub-locatários ou cessionários — sem ciência sempre do proprietário que teria o direito por lei da audiência prévia e por via de princípio civil e de rejeitar se obriga com terceiros sem qualquer ciência do respectivo liame obrigacional, se apresenta com todos os inconvenientes da administração direta dos alugueres breve cessantes, posto que *ipso jure*, mediante renovações explícitas através contratos ou implícitos por meio do recolhimento de alugueres, incidiria ao império das leis do inquilinato.

Tender-se-ia assim a situação do imóvel prédio, no terreno do logradouro público, com uma tal exploração própria, inadequada às atribuições e funções da administração pública a que deve servir de escoamento a locação posterior às desapropriações para abertura da Av. Getúlio Vargas, que rompendo os laços dos contratos de locatários, convertido em ocupantes de precário, tanto lhe tem custado desalojar, sem embargo de não se encontrar escudado em sua situação de fato pela regulação de direito das leis de inquilinato, o que na hipótese da consulta, não ocorreria evidentemente, pois essas leis de ordem pública abarcariam as locações em renovação ou substituições, com todos os seus impecos e tropeços contra o proprietário, no caso a Municipalidade.

Acresça-se ao exposto que se perante à Lei Orgânica só mediante concorrência ou hasta pública (art. 45, § 2.º) se poderiam efetivar as locações (art. 45) e, a não ser assim, se na espécie as leis de inquilinato, como de ordem pública, em sua finalidade social e econômica, predominassem, estreita via dos seus angustiados preceitos, teria de palmilhar a municipalidade, sujeitando-se aos arbitramentos, e outros requisitos essenciais aos contratos quando renováveis ou quando preferenciados as propostas de terceiros (letra *c* — art. 8, Dec. 24.150-34) ditames das leis de exceção em apêço (letra *e*, art. 8.º, Dec. 24.150-34 e art. 1, Lei 1.300-50).

E sem deixar nesse alvo de aferir das obras e reparos reclamados pelo prédio pelo desgaste do seu prolongado uso por terceiros.

Assim sendo: a posse imediata da Prefeitura do prédio em questão, de seu patrimônio para o fim de

renovação dos contratos de locação, ou antes, sem a recondução tácita de suas clausulações, como é óbvio (GUIMARÃES — *Dic. de Jurisprudência*), privando *sine die* a Prefeitura do pleno domínio e uso do edifício, alicerçado em logradouro público da cidade, se, numa reação de equidade, se afigura razoável, num detido exame administrativo da hipótese e ponderado esclarecimento de seus efeitos legais, cabe sopesar-se face à lei de inquilinato, que subornaria a relação de direitos tendo como objeto o imóvel (prédio) em comentário, juntando-se para finalizar que na hipótese assim focalizada, não se enseja qualquer indenização, força da lei concessiva e do contrato outorgante do arrendamento, de vez que referentes às locações à municipalidade, conforme já ficou detalhado.

Esse o meu sentir, no ângulo dêsse modo clareado.

DOS BENS E LOGRADOUROS — Resta retôrno, com a volta do terreno e seu prédio, ao domínio e posse da municipalidade, fazendo corpo com os bens públicos respectivos, a constituir-lhe patrimônio, inalienável e imprescritível no privilégio, tal como concretizada na lei (*Cód. Civ.*, art. 67) e postulado na doutrina (*Bens Públicos* — *in* Repertório de Enciclopédia do Direito Brasileiro — vol. 6 — letra B — pág. 2 usque 7v. de TEMISTOCLES CAVALCANTE) o retôrno à destinação como logradouro público, dos chãos em causa.

Antes de a jurisprudência ter se fixado no sentido de por côbro às evasivas da inalienabilidade correspondente aos bens públicos, visto o seu uso, quando dominiais ou patrimoniais, caracterizando a inalienabilidade e a imprescritibilidade aquisitiva ou a usucapião frente a êsses bens, quando de direto uso e gozo público, ao ver dos antigos juristas, clareando o texto civil codificado em vigor (art. 67) com a decretação de leis interpretativas, portanto retroperantes e Dec. 22.785, de 31-5-933 — art. 3.º —, dispondo não *importar a natureza* do bem público, para um tal efeito ou privilégio, quanto aos bens patrimoniais ou dominiais das entidades públicas, no caso o município federado, na jorrante jurisprudência que tem firmado êsse critério no Supremo Tribunal Federal.

Destarte se dirimiu a pendência doutrinária como a assinalada no comentário de CLÓVIS BEVILAQUA de que podia ferir a doutrina privativista do civilismo a linguagem da lei, mas que assim era a lei (*Com. Cód. Civ.*, vol. I) desvanecendo-se os reparos de CARVALHO SANTOS — às oscilações jurisprudentes, (CARVALHO SANTOS — *Dir. Civ. Interpretado*) pela eficácia, no tocante à retroatividade operante das precitadas leis interpretativas (Dec. 22.785-33) do art. 67 do Cód. Civ. (“Diário Justiça”, ap. 163, pág. 3.111 de 18-7-952 — Rec. Extr. Acórdão unânime), não se deverá tergi-versar, na prorrogação do concessionário a exploração da sua benesse; ou

da renovação dos locatários dêste em seus contratos de lojas e escritórios; nem mesmo à ocupação por parcelas de serviços municipais do prédio reingressado na posse da Prefeitura, mas ao invés, preferentemente a nosso conceito, a solução que é por assim dizer axiomática: de o logradouro volver a logradouro da cidade.

E essa seria:

a da *recondução do terreno a sua destinação de logradouro público*, pela demolição do edifício, levantado ali, por espírito de “negócio”, há 30 anos, em detrimento do interesse urbano e do mandamento das leis expropriativas, para alargamento de vias públicas e outros melhoramentos *in loco* (Dec. 16 de 16-3-94; Dec. 784 de 15-12-1900; Dec. 74 de 30-1-94; Dec. 459 de 19-12-1903).

Assim sendo não há como se deter a Prefeitura, no investigar quanto ao seu domínio público e destinação para logradouro, dos terrenos de sobras das sobrealudidas desapropriações, se constam as mesmas dos decretos supra citados, e, mui expressamente, do último, relativo ao mercado de flôres, que se ergueu e funcionou por isso por mais de 11 anos, até que um dêsses arranjos legislativos e executivos, tramados nas trevas do estado de sítio, em franca comoção ou emoção nacional, em 4 de junho e em 7 de setembro de 1922, veiu desviar de sua destinação, por um disfarce da alienação, no arrendamento do logradouro inalienável, para edificação de prédio e exploração de alugueres por uma firma organizada no exclusivo fito dêsse “negócio”.

Epilogando ao exposto, mencione-se, a de certo mera coincidência de ser testemunha, do contrato de concessão, em novembro de 1922, o presidente da Companhia Santa Fé, concessionário do famoso morro de Santo Antônio — que na data obtinha do Prefeito cosignatário, com o desvio da demolição dessa colina de maus instintos, para a do Castelo, um contrato que seria fonte do ato do Governo Provisório em 1932, anulando os títulos dominiais da dita Companhia, através relatório dêste Procurador (4.º) afirmando sua nulidade.

Vale dizer, em tempo, que existentes ou não, no planejamento corolário de alargamento e prolongamento da rua Ramalho Ortigão e renovação da colina fatalíssima, e se não dedutíveis ou abrangíveis pelos decretos já mencionados quanto a essa rua e zona da cidade, não há como temer-se a Prefeitura, da reivindicação dos expropriados, visto o desvio do logradouro para um negócio avêso ao manifesto uso público a que se destinava, estará prescrito o direito a ação dos mesmos ante a fluência do prazo superior a 30 anos, para sua propositura.

Por último deve ficar entendido que se torna a meu ver, indispensável a notificação, dos locatários assim como do concessionário, para a reocupação ou demolição do prédio pela Prefeitura, por força da lei e de contrato,

cuja minuta se acosta ao presente parecer, a fim de dar à mesma, conforme ultimado na administração o caso, curso judicial adequado.

SOLUÇÃO DAS SOLUÇÕES — E tudo quanto se sugere, sem prejuízo da enérgica defesa da Prefeitura nas ações de renovação, lançados na justiça, pelos locatários em conluio com o arrendatário, em apetite de fruir este mais 10 anos da dadivosa concessão de 1922, e aquêles, se bem que com outro e mais legitimável interesse privado, no de prosseguir com sua lojas e escritórios no edifício, em detrimento do cômodo público, quanto às repartições a transferir para o local, assim no centro da cidade, o que é de relativo interesse coletivo; ou ao bem comum, de restabelecer-se o logradouro público, no uso e gozo da comunhão, o que é de absoluto interesse urbanístico, mormente às vésperas da ampliação do âmbito da cidade, com a demolição em andamento da celebrada colina nas respectivas cercanias.

MEDIDAS ACAUTELADORAS DA ADMINISTRAÇÃO — No respeitante aos locatários, as alternantes de ocupação ou demolição do prédio pela Prefeitura, pressupõe a notificação, sem exclusão de um entendimento quanto à efetivação de uma ou de outra, abrandando equitativamente medidas correlatas, quanto a prazos de tolerância ou espera.

Cabe outrossim, como medida conservatória de direito, providenciar a não arrecadação de qualquer tributo — impôsto ou taxa, ou contribuição de locação ou o que seja, aos locatários, prevenindo-se a alegação de prerrogativa tácita dos contratos finalizantes com a concessão a encerrar-se, dentro de breve prazo, no mês fluente.

Lógico que, se no decorrer dos atos administrativos tocantes à ocupação ou demolição de utilidade pública qualquer das duas, se houver oposição, ela terá de ser reduzida, pela imissão de posse, de requerer-se incontinentem.

FINIS — Não deixaremos cair o ponto final do presente parecer, sem sublinhar quem em tão vasto espaço de tempo, que durou a concessão cuja permanência os seus beneficiários pleiteiam da Prefeitura, se fez omissão sistemática, a parte o parecer inicial do respectivo consultor em 1922, da colaboração da Procuradoria, que como órgão jurídico no intrincado procedimento e fluência da concessão em tela, somente uma feita, foi chamado a opinar, a ainda assim, para esclarecer a uma dúvida miúda, surgira com o óbito de um sócio da firma concessionária — José Vasto Ortigão, no período da concessão.

É de ressaltar que a consulta, além de estrita, era serôdia.

Éis que somente em 1951, foi encaminhada após 7 anos de suscitada com relação ao mencionado decisório, tendo para esse fim se determinado em 1953, o desarquivamento do respectivo proc. 320, de 1944, portanto, já à beira de extinguir-se a concessão e expirar o seu contrato.

Nessas circunstâncias, houve a Procuradoria de cingir-se à matéria em consulta; isto é a alteração da firma por morte de um de seus sócios, sem o cumprimento de formalidades legais, concernindo à sucessão, em cujo espólio fizera monte apurável forçosamente o contrato da concessão, no respeitante ao sócio morto.

Dessa maneira em 31 anos, o assunto, inicialmente sopesado pelo consultor jurídico em 1922, como de norma só foi objeto de exame do órgão jurídico municipal quanto a um detalhe, 29 anos já decorridos (Parecer 27-53, de G. PEILADELPHO AZEVEDO homologado pelo ex-Procurador Geral — OSCAR SARAIVA) tangente à permanência do nexo com a sociedade, ressaltante a apuração de haveres que não se objetivou no assim prolatado, irregularidade que anota, no fito de prevenir a litígios que em projeção no campo judiciário.

Esse é o meu parecer s.m.j. estribado nos elementos coligidos e investigações administrativas minudenciadas e na autoridade e experiência dos doutos e no estudo atento dos procedimentos relacionados com o assunto na Prefeitura.

D. F., agosto de 1953.

MAURICIO DE LACERDA
4.º Procurador da P.D.F

Visto: — De acôrdo com o parecer do Dr. 4.º Procurador no processo administrativo n.º 1.152-53, em nome de J. Ortigão & Cia.

Como sempre, meu eminente colega, além de estudar profundamente a matéria, coloca-se na defesa dos interesses da Prefeitura do Distrito Federal sem trair, porém, a norma jurídica.

Como SS. aponte diversas soluções para a matéria em foco, sinto-me no dever de manifestar-me em favor de algumas, aditando minha opinião ao parecer.

É o que faço a seguir, opinando:

1.º) Pela imediata remessa do processo à Secretaria Geral de Finanças para que adote as Medidas Acautelatórias da Administração de sua alçada, contidas a fls. 24 do parecer do Dr. 4.º Procurador;

2.º) Pela audiência da mesma Secretaria para que, através da Superintendência do Financiamento Urbanístico, informe precisamente se o imóvel em aprêço está compreendido em plano de urbanização, fornecendo "croquis" que elucide o mais possível a Justiça;

3.º) Pela urgência dos atos da competência da Secretaria Geral de Finanças;

4.º) Pela autorização de V. Exa. para que sejam designados os Drs. Mauricio Paiva de Lacerda, 4.º Procurador, e Crecêncio Liuzzi, Advogado da Prefeitura, a fim de proporem tôdas as medidas judiciais e administrativas necessárias para que a Prefeitura entre na posse do imóvel, dando-se aos seus locatários prazo longo, a ser fixado por V. Exa., para desocupação das áreas — lojas ou escritórios do mesmo prédio.

Ⓞ prazo longo tem por escopo evitar maiores prejuízos aos ocupantes de boa-fé do imóvel em aprêço.

Rio de Janeiro, 8 de setembro de 1953.

ALDO SANT'ANNA DE MOURA
Procurador-Geral
(1953-1954)