

O desenvolvimento dos trabalhos de tombamento deixa entrever desde já — sujeito, evidentemente, à conclusão da perícia contábil — que a SAG não fará jus a qualquer indenização. É que, desde 1956, pelo sistema tarifário adotado pela Portaria 180, dois índices do cálculo de tarifa asseguraram a constituição de um Fundo de Renovação e de um Fundo de Reserva. Cálculos *a priori* demonstram que tais “Fundos” não estão contabilizados devidamente. Impõe-se o levantamento das importâncias, desde 1956, recebidas pela SAG com destinação especial. A SAG terá que prestar contas desses recebimentos e é possível que o Estado verifique que os “Fundos” cobriram as importâncias gastas no 2.º estabelecimento. Neste caso, a SAG foi paga pelas renovações e substituições, não se explicando qualquer indenização.

A indenização, assim, seria um pagamento duplo à SAG: o já efetuado pelos usuários no pagamento das tarifas e o que o Estado ofereceria como indenização.

Verificado o malbaratamento dos “Fundos” em perícia contábil, a posição do Estado em qualquer pleito ou demanda com a SAG seria de grande autoridade, e com indiscutíveis probabilidades de êxito integral.

6. Verificando, porém, o Estado a inconveniência de qualquer das soluções anteriores, uma atitude se impõe de imediato: o controle dos “Fundos” previstos na Portaria 180. À SAG seria determinado o recolhimento das percentagens aos mesmos atribuídas, em conta especial, no Banco do Estado da Guanabara, cuja movimentação só poderia ter lugar com a necessária autorização do Estado.

Esses depósitos seriam aplicados exclusivamente na reposição de equipamentos e na expansão dos serviços, conforme plano aprovado pelo Estado.

Os serviços a serem executados por conta dos depósitos estariam sob controle e fiscalização do Estado, que só liberaria as importâncias com a segurança absoluta da legitimidade da sua aplicação.

As importâncias depositadas, bem como os novos investimentos, não seriam incorporados ao patrimônio da Concessionária, mas escriturados em conta especial sob a modalidade que o Estado julgasse mais conveniente, levando-se inclusive a crédito do Estado.

Enquanto isso, o levantamento contábil prosseguiria até o momento em que fosse possível fixar-se quais os investimentos realizados pela SAG com os seus próprios recursos após 1943 e que seriam indenizáveis; e quais aqueles realizados com recursos fornecidos pelos contribuintes nas tarifas (Fundos) ou pelo próprio Estado (de agora em diante).

Poder-se-ia, ainda, recolher as porcentagens destinadas à constituição dos Fundos em conta especial no Banco do Estado, para sua utilização pelo Estado, diretamente, ou através de companhia mista, ou através da SAG, na expansão e renovação dos serviços de gás. Os Fundos não seriam aplicados obrigatoriamente através da SAG, cabendo ao Estado decidir a melhor forma de aplicá-los.

Creemos que a revisão da Portaria 180 seria o meio legal para atingir qualquer dessas soluções, as quais, no momento, julgamos as mais aconselháveis, face às considerações já expendidas.

7. Finalmente, vale considerar e ter em vista ao tomar qualquer decisão quanto à concessão da SAG a absoluta necessidade de provas concretas e definitivas que permitam ao Estado reduzir, e até mesmo reduzir a zero, a indenização do 2.º estabelecimento que, por força do Decreto-lei n.º 5.664, está assegurada à SAG.

As suspeitas já levantadas pela Comissão de Tombamento, ainda dependendo de confirmação através de perícia contábil, quase podem assegurar ao Estado a prova de que a SAG não “colocou um prego” na substituição e renovação do 1.º estabelecimento (já revertido em 1943) com dinheiro seu. Para esse fim utilizou a contribuição dos usuários do serviço concedido, através dos Fundos de Renovação e Reserva constituídos por contribuições desses usuários por ocasião do pagamento das tarifas.

A comprovação das suspeitas, pela perícia judicial, demanda certo tempo. Tempo esse que poderá ser abreviado com o trabalho de uma equipe de Contadores e Economistas, com experiência de serviços de utilidade pública, que poderá ser contratada ou composta de peritos dos quadros da Secretaria de Finanças, a fim de auxiliar os trabalhos de tombamento.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 30 de outubro de 1963.

PAULO GERMANO DE MAGALHÃES  
Procurador do Estado

## CONCESSÃO A SOCIÉTÉ ANONYME DU GAZ. REVERSIBILIDADE E IMPENHORABILIDADE DOS BENS

O Banco do Estado da Guanabara solicita informações sobre a situação contratual da Société Anonyme du Gaz, bem como sobre a reversibilidade do bem imóvel sito à Avenida Presidente Vargas. Estes esclarecimentos servirão de orientação para o Banco na ação executiva que está movendo contra a Rio Light.

### O CONTRATO DE 1909

Aos 27 dias do mês de novembro de 1909 foi celebrado contrato entre o Governo Federal e a Société Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro, conforme autorização do Presidente da República através do Decreto n.º 7.668, de 18-11-1909.

Por este contrato a Société gozaria do privilégio para iluminação da capital da República por gás corrente e eletricidade até 15-9-1945 (cláusula 1.ª).

A reversibilidade gratuita dos bens móveis e imóveis da contratante ficou estabelecida nos seguintes termos:

“Findo o prazo do privilégio reverterão para o Estado, sem ônus algum, além dos candelabros, lâmpadas, transformadores e canalizações exclusivamente empregados no fornecimento de luz elétrica para a iluminação pública, todo o material de iluminação a gás, inclusive edifícios e demais dependências, tudo em perfeito estado de conservação, bem assim os acessórios e sobressalentes que se acharem em depósito para o custeio da iluminação durante dois meses” (cláusula XLIII).

O Governo reservou-se o direito de substituir, durante o prazo do privilégio, quando conveniente, os serviços contratados com a Societé para empregar qualquer outro sistema de iluminação. Ficou porém convencionado:

“Quer em uma, quer em outra hipótese, todo o material a que se refere a cláusula XLIII reverterá para o Estado no dia 16 de setembro de 1945, sem indenização alguma” (cláusula XLV).

#### O DECRETO-LEI 5.554/43

Em 1943, pelo Decreto-lei n.º 5.664, de 14 de julho (*D. O.* de 16-7 de 1943), o Presidente da República prorrogou o contrato com a S. A. du Gaz, “considerando a necessidade de prover o país de instalações, aparelhamento e serviços de caráter urgente exigidos pelos interesses da segurança nacional”.

A prorrogação ficou estabelecida nos seguintes termos:

“Fica prorrogado o prazo de vigência do contrato celebrado em 27 de novembro de 1909, entre o Governo e a Societé Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro, enquanto esta bem servir, a juízo do Governo” (art. 2.º, Decreto-lei n.º 5.664, de 14-7-1943).

O problema da reversibilidade dos bens imóveis da contratante não foi bem definido no decreto-lei. Com efeito, o seu art. 5.º está assim redigido:

“As instalações feitas desta data em diante, inclusive as substituições necessárias à mais eficiente execução dos serviços da contratante, serão escrituradas à parte, a fim de serem avaliadas e indenizadas de acordo com o seu justo valor, no caso de declarar o Governo finda a concessão em consequência das causas apontadas nos arts. 2.º, 3.º e 4.º”.

Enquanto o art. 8.º determinou:

“Continuam em vigor até a reforma do atual contrato, todos os atos do Governo posteriores à assinatura em 1909 desse documento e que introduziram modificações, por acordo ou não, em algumas de suas cláusulas”.

Os casos apontados para que o Governo desse por findo o prazo da concessão, previstos nos arts. 3.º e 4.º, são os seguintes:

- a) recusa da concessionária em prosseguir na execução do serviço;
- b) abandono do serviço pela concessionária;
- c) conveniência dos interesses da segurança nacional;
- d) ocorrência de paralisação total ou parcial dos serviços concedidos, ou deficiência grave na sua prestação, de que provavelmente seja responsável a concessionária;
- e) a não execução das instalações para extração dos produtos necessários à indústria de explosivos de guerra e de determinados serviços para a Fábrica de Cartuchos de Realengo, conforme o previsto no art. 1.º do Decreto-lei 5.664, de 1943.

#### INQUÉRITO PARLAMENTAR

A Câmara dos Deputados, em 1948, constituiu uma comissão de inquérito para estudar os contratos do Governo Federal com a Light. A comissão foi presidida pelo deputado GUSTAVO CAPANENA e teve como seu Relator geral o deputado AFONSO ARINOS. Cartas do General JUAREZ TÁVORA ao deputado DOMINGOS VELASCO, denunciando atividades da Brazilian Traction, originaram a aprovação, pelo plenário da Câmara, da seguinte Resolução, publicada no *Diário do Congresso* de 5-8-1948:

“É criada uma Comissão de Inquérito composta de nove membros da Câmara dos Deputados, para apurar as denúncias contidas nas cartas do General JUAREZ TÁVORA, sobre as atividades da Brazilian Traction, Light & Power Co. Ltd. e suas subsidiárias e demais assuntos correlatos com os mesmos”.

O Relatório dos trabalhos da Comissão de Inquérito acham-se publicados no *Diário do Congresso Nacional* de 17-9-1949, fls. 8.367 e seguintes. No capítulo sobre a Companhia de Gás, o relator, deputado AFONSO ARINOS, estuda o problema da reversão, dizendo inicialmente:

“Como já dissemos no item I deste capítulo, o Decreto-lei n.º 5.664 não incluiu nenhum dispositivo expresso sobre a manutenção do direito de reversão constante do contrato, embora o Conselho de Segurança tenha sempre recomendado esta providência.

Entretanto, é para nós fora de dúvida que o Decreto-lei n.º 5.664 não poderá ser interpretado no sentido de que se extinguiu, com êle, o direito de reversão de que o Govêrno era titular em face do contrato de 1909”.

A seguir, o deputado AFONSO ARINOS chama a atenção dos Senhores Deputados para o seguinte:

“O art. 5.º do Decreto-lei n.º 5.664 exclui da reserva somente as instalações feitas da data da lei em diante, “inclusive as substituições necessárias à mais eficiente execução dos serviços da contratante”.

Ficam, pois, incluídos na reversão todos os materiais e instalações existentes antes da data da lei. Infelizmente esta parece ter feito com que o Govêrno perdesse os materiais incorporados ao acervo em substituição, para execução dos serviços, depois do decreto, os quais estariam sujeitos à reversão no regime do contrato. Este foi um grande mal do decreto gerado na penumbra da ditadura”.

No Relatório Final, item 1 — Fatos apurados quanto à Companhia do Gás — acentua a Comissão:

“A supressão da referência expressa à cláusula da reversão sobre as instalações realizadas na vigência do contrato, é grave omissão verificada no decreto. É outro assunto que merece exame atento.

Ninguém se manifestou, no decurso dos entendimentos, favorável a tal supressão. É verdade que o Dr. Sá Lessa concordava com o pedido da Companhia de se excluir da reversão o material instalado durante a prorrogação, *mas isto nada tinha a ver com a manutenção do direito de reversão quanto aos materiais instalados na vigência do prazo inicial do contrato.*

A 3.ª Sub-Comissão de Estudo do Conselho de Segurança, em parecer de junho de 1942, manifestou-se pela inclusão de um artigo que mantivesse expressamente o direito de reversão quanto aos materiais anteriores à prorrogação. No entanto, como já acentuado, o Decreto-lei silencia a êste respeito.

.....  
A Comissão de Inquérito é de parecer que a omissão, embora lamentável, não pode prejudicar o direito de reversão do Govêrno, no que concerne ao prazo primitivo, devendo-se considerar o art. 5.º do Decreto-lei n.º 5.664 como reconhecendo tácitamente o direito de reversão, e chama a atenção do Poder Executivo sobre êste ponto importante nas negociações do futuro contrato.

Também releva notar, como acentua aliás o General Távora na segunda carta ao deputado Velasco, que a Companhia do Gás está utilizando propriedades e instalações que pertencem ao Govêrno desde 1945, dado o funcionamento automático da cláusula de reversão constante do contrato”.

## CONCLUSÕES DA COMISSÃO PARLAMENTAR

Finalizando o seu Relatório, a Comissão de Inquérito, no tocante à Companhia do Gás, chegou às seguintes conclusões:

1 — O Decreto-lei n.º 5.664 não beneficiou o interesse público, visto que concedeu à empresa vantagens desproporcionadas com os encargos que lhe foram solicitados para atender a uma situação de emergência. A empresa, de um modo geral, realizou os serviços que lhe foram pedidos.

2 — A empresa está se utilizando de instalações e bens pertencentes ao Estado, devendo ser levado em conta êsse fato nas negociações do futuro contrato.

3 — Não desapareceu o direito do Govêrno sobre os bens e instalações existentes antes do Decreto-lei n.º 5.664, embora êste omita qualquer referência à subsistência da reversão.

4 — Foram desviados, de um processo enviado pelo Presidente da República ao Conselho de Águas, os originais de um anteprojeto de decreto-lei, que visava atenuar os inconvenientes do Decreto 5.664. A Comissão reputa grave tal desvio, dadas as condições em que se verificou”.

## A PORTARIA 1.100

A divulgação do Relatório e Conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito motivou, ao que parece, a Portaria n.º 1.100 do Ministro da Viação, em 17-12-1949, criando uma comissão para elaboração de um novo contrato relativo aos serviços de iluminação pública, iluminação particular e gás do Distrito Federal. É dessa Comissão a Resolução n.º 1, aprovada em 24-3-1950, e que recebeu a aprovação através de despacho de 27 do mesmo mês e ano do então Ministro Clóvis Pestana.

Nessa Resolução a reversibilidade dos bens da S. A. du Gaz é expressamente reconhecida nos seus considerandos, em que a Comissão declara:

1 — A reversão ao Estado dos bens especificados na cláusula 43 do contrato celebrado em 27-11-1909, entre a União e SA, da Gaz do Rio de Janeiro, foi amplamente estudada e debatida pela Comissão.

2 — Embora o Decreto-lei n.º 5.664 omita qualquer referência à reversão desses bens, não há a menor dúvida a respeito do direito do Estado sobre êles.

3 — Essa reversão é de grande importância para as negociações relativas ao novo contrato de exploração dos serviços de gás e luz e não pode deixar de ser levada em conta nas propostas apresentadas, de vez que a concessionária utilizará bens pertencentes ao Estado.

4 — A proposta da S.A. do Gaz, apresentada em 20-10-1949 ao Ministro da Viação, não se refere nem leva em conta a reversão e omite a circunstância da empresa utilizar bens pertencentes ao Estado.

Tais "considerandos" levaram a Comissão a solicitar ao Departamento Nacional de Iluminação e Gás o "arrolamento e avaliação dos bens que reverteram ao Estado, em 16-9-1945, de acordo com as cláusulas 1, 43 e 45 do Contrato de 27-11-1909". E ainda notificar a S.A. do Gaz para apresentar nova proposta de contrato, *reconhecendo expressamente que utilizará bens pertencentes ao Governo para a execução dos serviços.*

Nenhuma notícia temos a respeito do cumprimento, pela Companhia, das determinações da Comissão criada pela Portaria n.º 1.100. Não foi elaborado ou assinado novo contrato. E ninguém sabe quais os bens e instalações que reverteram ao patrimônio do Estado por ocasião do término do privilégio, em 1945.

Cumpra assinalar que o antigo Departamento de Iluminação e Gás do Ministério da Viação, por força da Lei SAN TIAGO DANTAS (Lei n.º 3.752, de 14-4-1960), foi transferido para o Estado da Guanabara. Dita transferência está formalizada por um termo de 16-12-1960. A fiscalização dos serviços de gás incumbe, atualmente, ao Serviço de Energia Elétrica, cujo diretor já demonstrou interesse em proceder ao arrolamento dos bens da Concessionária. Esta Procuradoria já teve oportunidade de examinar o assunto, a pedido do Serviço, chegando a elaborar minuta de decreto que foi submetida à apreciação do Governador do Estado.

O Governo Federal, através de portaria do Ministro de Minas e Energia, datada de 18 de outubro do corrente ano, nomeou comissão para proceder ao tombamento dos bens e instalações da Rio Light S.A. e da Societé Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro. Não é possível, no momento, informar sobre o andamento dos trabalhos dessa comissão.

### O IMÓVEL DA AVENIDA GETÚLIO VARGAS

Diante do acima exposto, forçoso é conciliar que todo bem móvel e imóvel da S.A. do Gaz adquirido anteriormente à data prevista para término do contrato de 1909, ou seja, anteriormente a 15 de setembro de 1945, é reversível gratuitamente ao patrimônio do Estado. Trata-se de matéria pacífica, como bem o reconhece o deputado AFONSO ARINOS no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, e a própria Comissão da Portaria n.º 1.100.

Ao que tudo indica, o imóvel da Av. Presidente Vargas se inclui entre os bens adquiridos pela Companhia anteriormente ao prazo contratual de término do privilégio e até mesmo ao Decreto-lei n.º 5.664. À falta, porém, de um levantamento dos bens e instalações a serviço da concessão

àquela época, somente uma diligência no Registro de Imóveis poderá determinar a data de aquisição do imóvel, a fim de definir expressamente a sua reversibilidade pacífica.

### BENS DA CONCESSÃO. PROPRIEDADE. REVERSÃO

O eminente professor CAIO TÁCITO, *in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 52, págs. 343-4, afirma:

"O princípio da continuidade dos serviços públicos é uma das constantes do Direito Administrativo. Nêle se alicerçam algumas das mais importantes construções doutrinárias, como a da ilicitude da greve ou da aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* aos contratos administrativos.

.....  
O princípio da continuidade prescinde de menção legal ou contratual explícita; é noção insita à própria natureza do serviço público direto ou concedido".

O princípio da continuidade traz como consequência a reversão dos bens empregados na concessão. Reversão gratuita ou onerosa, conforme o determine o contrato. Mas reversibilidade como regra geral, a fim de assegurar a continuidade do serviço no momento em que findar o prazo contratual, ou em que se fizer necessária uma intervenção do Poder Concedente para substituir-se à Concessionária na execução dos serviços quando o interesse público o exigir.

O Dr. AFRÂNIO DE CARVALHO, consultor jurídico da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (*in Revista de Direito da PRG*, vol. 3, págs. 63 e segs.), apesar de partidário da tese que atribui ao concessionário a propriedade dos bens da concessão, indaga qual a natureza dessa propriedade: "Será a propriedade comum?", pergunta, para depois esclarecer:

"Para responder cumpre ponderar que os bens sobre os quais recai a propriedade do concessionário estão sujeitos a reversão ao Estado no fim do prazo da concessão. A reversão dos bens ao Estado depende, por conseguinte, do advento de um termo que extingue a propriedade do concessionário. Esta se coloca assim no âmbito dos arts. 123, 124 e 647 do Código Civil, como propriedade resolúvel. Dêsses artigos o último parece ter sido redigido de propósito para apanhar o caso vertente, pois, deixando de falar em transferência original de bens, convém à concessão, que não é comumente translativa. A resposta já havia sido dada com acerto por CARLOS DE CARVALHO no art. 381 da Nova Consolidação das Leis Cíveis:

"O domínio ou propriedade resolúvel pode resultar de concessão do poder público".

BARBOSA LIMA SOBRINHO (*in Revista de Direito da PRG*, vol. 2, pág. 488), ao estudar o problema da “reversão” dos bens da concessão, esclarece:

“Não estamos diante de uma instituição estranha às nossas tradições jurídicas. Ao contrário, a reversão era uma praxe antiga, servindo para anunciar a extinção de um direito particular, num bem que, sendo do domínio público, reverteria, por isso mesmo, à propriedade do Estado. Esse o sentido do instituto e assim é que se incorporou ao direito administrativo moderno”.

Enveredando após no exame da tese da propriedade resolúvel, diz o eminente Procurador:

“Vale dizer que, entendida a propriedade da concessionária como propriedade resolúvel, completada a condição, a propriedade voltaria à Municipalidade, como se nunca houvesse saído de seu patrimônio, extinguindo-se todos os direitos reais que, na coisa devolvida, pudessem constituir obstáculo ou restrição ao domínio exclusivo do poder concedente, que a poderia reaver de quem quer que a detivesse”.

A tese da condição resolúvel é de ser aceita como de ordem geral: para todos os casos de concessão, quer a prazo determinado quer indeterminado, tem a reversão dos bens, objeto de concessão. O que se torna mais claro e significativo quando cláusula contratual determinar *expressamente* essa reversão.

Dá aplicar-se, como fecho da nossa argumentação, a seguinte conclusão de OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO (*in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 26, pág. 18):

“A concessão, como já se disse, é *intuitu personae*, não sendo possível, portanto, ao concessionário transferir nem a empresa nem o direito de exploração do serviço, como, ainda, lhe é vedado revender mesmo uma parte do aparelhamento, sem que para qualquer desses atos obtenha a aquiescência do concedente. Na falta de disposição expressa, tal é a regra. Todo ato jurídico em desrespeito a esse postulado deve ser havido como nulo de pleno direito, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas ou cabíveis, as quais podem ir até à caducidade da concessão.

Por outro lado, os bens estão imunes de medidas de execução forçada, enquanto empregados no serviço público, a saber: penhora, arresto, seqüestro, etc., salvo se dados em garantia pelo concessionário com autorização do concedente, pois

a eficiência do serviço não pode ficar prejudicada e, menos ainda, sofrer interrupção, que poderia ocorrer se aquela providência judicial fôsse admitida em princípio. Enquanto utilizados, no serviço público, estão tais bens em uma situação jurídica, análoga à das *res extra commercium*, sujeitos a regime especial”.

## CONCLUSÕES

Diante do exposto, forçoso é concluir:

1 — o contrato vigente com a S. A. du Gaz é o celebrado entre esta e o Governo Federal em 1909, prorrogado pelo Decreto-lei n.º 5.664, de 1943, “enquanto bem servir” a Concessionária, “a juízo do Governo”;

2 — por força deste contrato, os bens móveis e imóveis da S. A. du Gaz já reverteram ao patrimônio do Estado, gratuitamente, em 1945, quando do término do prazo contratual, o que constitui matéria pacífica, mesmo face à omissão lamentável do Decreto-lei n.º 5.664;

3 — reversíveis, por sua natureza de bens objeto da concessão, são todos os bens imóveis e instalações da S.A. du Gaz, adquiridos posteriormente a 1945 e escriturados à parte, dependendo a gratuidade dessa reversão da exegese do texto do Decreto-lei n.º 5.664;

4 — todo e qualquer imóvel da S.A. du Gaz, sendo bem da concessão, não pode ser dado em penhora, dada a sua condição de bem sujeito a regime especial, com a característica de *res extra commercium*.

Esta é a nossa opinião, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1962.

PAULO GERMANO DE MAGALHÃES  
Procurador do Estado

## CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. REAJUSTAMENTO

A Construtora Helios Ltda., contratante das obras de construção do Pavilhão de Pesquisas contra a Tuberculose, anexo ao Pavilhão Afonso Pena Júnior, no Hospital São Sebastião, dessa Secretaria de Estado, alega que o cálculo de reajustamento de preços correspondente àquela obra foi mal feito, pois que considerou o prazo do contrato assinado em 6-11-1956, com as majorações concedidas e anotadas pelo Tribunal de Contas, quando a construção foi terminada quase dois anos depois, o que modifica, totalmente, aquêle cálculo.

Alega, ainda, que o excesso do prazo para a construção foi devido a modificações exigidas por essa Secretaria de Estado, o que se comprova.