A REVERSÃO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

BARBOSA LIMA SOBRINHO

SUMÁRIO: — *Resgate. Reversão. Antecedentes históricos. Sistema francês e sistema norte-americano. Doutrina nacional. Conclusões.*

No domínio das concessões de serviços públicos, há duas palavras características, para a definição da posição dos interessados, no regime do contrato respectivo: são as palavras *resgatar* e *reversão*.

Resgatar não é sòmente a entrega de um preço: é, também, uma restituição, ou remissão. Littré define-a como a faculdade, estipulada pelo vendedor, de recuperar a coisa vendida, reembolsando o adquirente, num certo prazo, pelo preço, assim como pelas despesas e gastos, que realizou. Para Domingos Vieira, é remir, por dinheiro, a coisa vendida. Laudelino Freire define resgatar como remir, esclarecendo: "obter, por dinheiro, a restituição de objetos alienados ou penhorados". Remir, por sua vez, quer dizer "adquirir de novo". Resgatar, conseqüentemente, é recuperar a concessão que o concessionário detém e explora, pagando-lhe um preço, ou resgate, que pressupõe, todavia, na coisa liberada, sua condição anterior de propriedade pública.

Mais significativo, ainda, e mais amplo, é o vocábulo *reversão*, que quer dizer, desde o latim *reversio*, voltar sôbre os seus passos, voltar ao primeiro estado. "Reversão com que tornamos a ser o pó que fomos", escrevia o Padre Antonio Vieira. Quase todos os lexicógrafos lhe atribuem o sentido de *devolução*. Domingos Vieira define o têrmo como o "direito, em virtude do qual os bens de que uma pessoa dispõe em favor de um outro, lhe vêm quando êste morre sem filhos". Bens, terras reversíveis, são as que podem voltar ao proprietário que delas dispôs, Littré, preciso e nítido como sempre, traduz a expressão como o "direito, em virtude do qual os bens de que dispôs uma pessoa em favor de outrem, lhe voltam quando o beneficiário morre sem deixar filhos". Refere-se êle à reversibilidade dos feudos ao senhor, por morte de vassalo, que não deixasse herdeiro masculino. "Regresso ou reposição ao primeiro dono de uma propriedade ou direito devoluto", é como a encontramos no *Dicionário Contemporâneo*,

de Aulete, ou Santos Valente, que ainda esclarecem: — "restituição ao primeiro estado; reaquisição ou direito de reaquisição dos bens doados pelo doador ao donatário quando êste morre sem filhos". E' assim que a apresenta o *Dicionário da Academia Francesa*: "retour, droit de retour, en vertu duquel les biens dont une personne a disposé en faveur d'une autre lui reviennent quand celle-ci meurt sans enfant". Não menos explícito é o *Dicionário Etimológico de la Lengua Española*, de Roque Barcia: — "La restitución de alguna cosa al estado que tenia, ó la devolución de ella à la persona que la poseía primero". Ferreira Borges considera o têrmo — reversão — "puramente jurídico", significando o "direito em virtude do qual um doador recobra, por morte do donatório, as coisas que lhe tinha dado. Dá-se a reversão nos dotes e nas doações simples. Dá-se nos prazos".

Resgate e reversão revelam, pois, a natureza da concessão de serviço público, evidenciando a existência de um direito de propriedade, segundo o qual, num caso se recupera a coisa concedida e, no outro, ela é recebida como devolução, quando esgotado o prazo de concessão.

Há exemplos de reversão no direito privado, como no caso do dote, que reverte à mulher, ou aos seus herdeiros, quando dissolvida a sociedade conjugal (art. 300 do Código Civil). Também na doação o doador pode estipular que os bens doados voltem ao seu patrimônio, se sobreviver ao donatário (Cód. Civil, art. 1.174). Na enfiteuse, observam-se exemplos de reversão, quando falece o enfiteuta, sem herdeiros, ressalvado o direito dos credores (Cód. Civil, art. 692, III), ou quando se trata de terreno de marinha, e tenha sido constituida a enfiteuse depois do Decreto-lei n.º 2.490, de 1940, desde que perca o enfiteuta a qualidade de cidadão brasileiro.

Os casos de reversão, derivam, pois, de um direito de propriedade preexistente, constituindo a reversão o retôrno da coisa ao proprietário que dela havia disposto. E' o que vamos verificar, de maneira ainda mais concludente, na tradição do direito feudal, relativamente à propriedade da terra.

A instituição do morgadio visou, entre outros interêsses, o de assegurar a reversão, à Coroa, de terras abandonadas aos vassalos e reconhecidas como propriedade privada. Estabeleceu-se, por isso, a sucessão em linha masculina, determinando-se: "é si moriere sin fijo lexitimo, que se tornem los sus logares del que así moriere, à la corona de los nuestros regnos" (Campomanes, *Alegacion fiscal sobre la reversion à la corona de la jurisdicción, señorio y vasalaje de Aguilar de Campo, apud* Francisco de Cárdenas, História de la Propriedad Territorial en España, II, 131). A reversão foi um dos meios eficazes, para a extinção da propriedade feudal e da vinculada, como informa o citado Cardenas: "Con la reversion à la corona de lugares, rentas y oficios enajenados, se habian extinguido muchos señorios y dominios feudales" (ob. cit. II, 157). E o curioso é observar que os Reis encontraram, nas Côrtes Gerais, a defesa veemente da reversão das propriedades ao domínio régio. "La opinion publica — acrescenta Cárdenas, más opuesta cada dia à aquella institucion (dos senhorios)

prestaba siempre eficaz apoyo à la corona para recobrar sus bienes y derecho perdidos" (id., ib., 158).

Portugal não ficou à margem dessa tendência. Sabemos que a famosa Lei Mental, de João das Regras, do tempo de D. João I e D. Duarte, determinou que "os bens doados pelos soberanos revertiam novamente à coroa, na falta de herdeiros legitimários do sexo masculino" (Francisco Antônio Correia, *História Econômica de Portugal*, I, 63). A exclusão da linha feminina, na sucessão de terras doadas pela Coroa, facilitava a reversão das mesmas ao domínio régio. Chegava-se ao mesmo objetivo com outra providência: a proibição de "serem partidos entre os herdeiros, nem poderiam ser amealhados pelos Donatários em outras algumas pessoas em suas vidas". Não se verificando nenhum dos casos de sucessão previstos na Lei Mental, a terra seria "logo tornada à Coroa, sem nenhuma contenda".

Quanto aos feudos, reconhecia-se, também, que aquêles que fôssem outorgados sôbre bens de raiz, transmitiam a posse da terra ao vassalo, "não com hereditariedade perpétua, mas só até os netos, *revertendo então para o senhor ou para os seus herdeiros*" (Gama Barros, *História da Administração Pública em Portugal*, 2.ª ed., I, 323).

No regime das doações, instituído no Brasil, como um processo de colonização, no tempo de D. João III, alterava-se a Lei Mental, alargando-se o âmbito da vocação hereditária, mas, ainda assim, mantinha-se a reversão à Coroa, para a hipótese de traição ao Rei por parte do donatário. Sanção idêntica, de reversão à Coroa, ocorria no caso de sesmarias não aproveitadas dentro do prazo da concessão.

3. Não estamos, pois, 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, revertia, por isso mesmo, à propriedade do Estado. Êsse o sentido do instituto e assim é que se incorporou ao direito administrativo moderno.

Assim reapareceu êle nas primeiras concessões de serviços públicos, nos dois setôres em que se foram estabelecendo os princípios normativos da concessão: o serviço portuário e as estradas de ferro. Já uma lei de 1874, dispondo sôbre as concessões de estradas de ferro, dizia, no art. 21 § 6.º:

"Findo o prazo da concessão, a não haver expressa estipulação em contrário, reverterão para o Estado tôdas as obras da Estrada, bem como o respectivo material rodante, sem indenização alguma."

A mesma coisa se dispusera na legislação portuária, por intermédio do Decreto n.º 1.746, de 13-10-1869, art. 1.º, § 3.º:

"O prazo da concessão será fixado conforme as dificuldades da emprêsa, não podendo ser, em caso nenhum, maior de 90 anos. Findo o prazo, ficarão pertencendo ao Govêrno tôdas as obras e o material fixo e rodante da emprêsa."

Ainda que se atenuasse, posteriormente, o preceito da reversão, quanto às estradas de ferro, ainda foi êle que influenciou nossos autores, que o consideravam como um corolário lógico da concessão feita,

dentro do domínio público. Era o que ensinava, por exemplo, mestre Carvalho de Mendonça (J. X.):

"Expirado o prazo da concessão, a União reassume os direitos de uso e gôzo que havia cedido ao construtor, e êste, por fôrça da convenção, entrega à União todo o material fixo e rodante da emprêsa, material que faz parte integrante das obras, que constitui o seu aparelhamento. O construtor não pode reter as obras, nem êste material e nem pedir indenização, sob pretexto de não ter ficado inteiramente pago" (*O Direito*, vol. 87, pág. 406-407).

O outro Carvalho de Medonça, Manoel Inácio, não era menos explícito em seu ensinamento:

"Já vimos que o concessionário não adquire propriedade, nem servidão, nem posse prescritível, nenhum direito real enfim e sim sòmente uma faculdade pessoal e precária (Giorgi, ob. cit. III, 272)" (*Direito das Obrigações*, 734).

Acrescentava êle:

"Êsse limite ao prazo da percepção é da substância das concessões. Elas representam o custeio das obras e estas revertem à administração, findo o prazo, pôsto que o Govêrno possa sempre resgatar as obras, decorridos os dez primeiros anos. E' que o concessionário não fica com a propriedade do que executa; êle é simples usufrutuário" (Id. 731).

Francisco Morato, fundando-se em João Mendes Junior, também doutrinava:

"O Estado continua proprietário da estrada e do abastecimento, adquirindo a propriedade dos materiais e das obras; a emprêsa não se torna proprietária nem de uma coisa, nem de outra. Para pagamento da estrada e do abastecimento dágua, o Estado torna-se também locador dêste e daquela, contratando com a emprêsa e concedendo-lhe que, durante certo tempo, perceba os rendimentos, taxas e proventos de um e outro serviço, em compensação do trabalho, capital empregado e demais interêsses, até que, findo o têrmo ou antes mesmo dêle acabado, haja o Estado de retomar os serviços pagando os dispêndios ou o preço das obras" (*Miscelânea Jurídica*, I, 260-262).

Acrescentava êle:

"No conceito moderno do direito administrativo, a concessão de serviços públicos não confere ao concessionário a propriedade dos trabalhos efetuados".

Também assim se prouncia Alfredo Valadão:

"A concessão não importa nunca na alienação parcial da coisa pública, que é inalienável; o que se concede é o uso, que pertence à comunhão social. E nenhuma concessão se fará com o caráter de perpetuidade, incompatível com a natureza dêste uso e com as modificações constantes que se operam no interêsse público (*Direito das Águas*, 141).

Mendes Pimentel é outra voz autorizada, no estabelecer essas lições indiscutíveis e preciosas:

"O concessionário não é propriedade das obras que executa; é um usufrutuário. O direito do concessionário limita-se, pode-se dizer, a

receber as taxas que pela Administração forem reservadas para o pagamento da construção das obras e do custeio do serviço durante o prazo da concessão. O uso e gôzo das obras são a remuneração, a moeda que vai amortizar o capital despendido pelo construtor e remunerar a sua atividade.

"A entrega da instalação industrial no têrmo da concessão é substancial neste instituto. O concessionário da obra e serviço público é um empreiteiro, que se paga com o uso e gôzo — por tabelas aprovadas — da obra por êle feita e do serviço por êle instalado. A obra é desde logo incorporada ao patrimônio público" (*Revista Forense*, 35 pág. 9).

Nesse brilhante estudo, cita Mendes Pimentel expressivos acórdãos do Supremo Tribunal Federal, em que se acentuava a feição *sui generis* da concessão de serviço público, como um ato de direito administrativo, pois que consistia em *delegar* "ao concessionário direitos dêsse poder público, isto é, o exercício de poder sôbre uma parte da administração ou do domínio público" (*O Direito*, vol. 108, pág. 367).

Sendo inalienável o domínio público, essa delegação não podia exceder o uso e gôzo dêsse domínio. Não abrangia a alienação de sua propriedade, a menos que se tratasse de bens dominicais e houvesse alienação expressa, devidamente homologada pelos poderes competentes.

Odilon Braga, depois de lembrar que os americanos não concebem a idéia da reversão, mostra que existe o sistema francês de concessão, adotado sempre no Brasil. E explica qual a diferença entre os dois sistemas: "No primeiro (o francês), a propriedade pode ser considerada pública a partir da outorga de concessão, mas a emprêsa, que é particular, exerce sôbre ela, por longo prazo, um "direito de uso e gôzo", ou melhor, de *exploração contratada;* no segundo (o americano) a propriedade transfere-se à emprêsa, mas esta é que é "pública", pelo que o Govêrno: ou participa do seu capital e controla a sua administração, ou explora, êle próprio, o capital privado, reduzindo-o a simples condição de financiamento, uma vez que também nomeia os encarregados de sua administração" (*Revista de Direito Administrativo*, 8, pág. 37/38).

4. Na essência, a reversão deve ser efetivada independentemente de indenização. E' certo que há autores que dizem que a reversão só é sem indenização quando tal circunstância conste expressamente do contrato. E que, no silêncio do contrato, a reversão implica, ou acarreta, indenização. E' a tese, por exemplo, de Antão de Morais (*Problemas e Negócios Jurídicos*, II, 102). Êle próprio reconhece, aliás, que os dois Carvalhos de Mendonça eram defensores da reversibilidade gratuita. Também Sousa Pinto assim o entende, quando distingue a reversão do resgate e afirma que: "enquanto o resgate é sempre acompanhado de indenização, a regra, na reversão, é que o material seja adquirido sem qualquer retribuição, presumindo-se que a emprêsa concessionária, no curso do contrato, o haja amortizado" (*Revista de Direito Administrativo*, 19, pág. 412).

A reversão, na essência, não é uma transferência de propriedade; a propriedade é pública e inalienável. O que a traduz é a extinção,

com o têrmo do prazo concedido, do direito de uso e gôzo, atribuído ao concessionário. E' o que nos diz Francisco Campos, quando escreve: "a reversão se dá exatamente porque, expirado o prazo da concessão, não assiste mais ao concessionário nenhum direito de uso e gôzo dos atributos e direitos de que ela se compunha" (*Pareceres*, I, 170).

Mendes Pimentel distingue as espécies de reversão, em concordância com os prazos da concessão:

"A entrega da instalação industrial, no têrmo da concessão, é substancial neste têrmo da concessão, é substancial neste instituto. O concessionário da obra e serviço público é um empreiteiro que se paga com o uso e gôzo — por tabelas aprovadas — da obra por êle feita e do serviço por êle instalado. A obra é desde logo incorporada ao patrimônio público. Se êste é o princípio dominador nas concessões de serviço público a longo prazo, nas de duração pouco prolongada pode ser ajustada a indenização ao cabo do têrmo contratual" (*Revista Forense*, 35, pág. 9).

E' que a reversão não representa um sacrifício do concessionário, mas tão sòmente a devolução de bens, que foram pagos pelos usuários, no decorrer da concessão. O Decreto n.º 1.746, de 13-10-1869, que estabeleceu, em nosso direito das concessões, o sistema da reversão, traduzia-lhe o sentido e o processo de recuperação, quando declarava, no § 4.º:

"A emprêsa deverá formar um fundo de amortização, por meio de quotas deduzidas de seus lucros líquidos, e calculados de modo a reproduzir o capital no fim do prazo da concessão. A formação dêsse fundo de amortização principiará, o mais tardar, 10 anos depois de concluídas as obras."

E', também, o que se lê em Matos de Vasconcelos:

"As concessões com reversão devem ser feitas a prazo longo, para permitir uma amortização lenta e que não onere, demasiadamente, as tarifas cobradas do público" (*Direito Administrativo*, II, 139).

Defensor insuspeito dos concessionários, o sr. Lahyr Tostes, reconhece que uma das consequências inevitáveis do sistema de reversão era obrigar a emprêsa de utilidade pública a que "cobrasse mais do que o valor razoável pelo serviço que estava prestando, a fim de que pudesse amortizar, durante a vigência da concessão, o valor de sua propriedade. A menos que as tarifas fôssem altas bastante para permitir êsse ressarcimento, nenhuma companhia de utilidade pública teria cogitado de aceitar um contrato que contivesse cláusula de reversão" (*Serviços de Utilidade Pública e alguns de seus problemas*, pág. 30).

Como dizia Carvalho de Mendonça (J.X.):

"A Administração não garante a remuneração; ela garante tão sòmente o direito de o concessionário cobrar certas taxas para sua amortização (1, cit., 407).

O que vale dizer que o sistema da reversão já inclui a indenização. Não uma indenização a ser paga de uma vez, na expiração do prazo, mas dividida ao longo do tempo da concessão, sob a forma de uma taxa de amortização, ajustada às inversões de capital, verificadas na

concessão. F. Trevox opina que essa política de amortização deve ser muito firme, pois que o serviço público não dispõe nunca de um monopólio absoluto e perpétuo. Está sujeito aos riscos do aperfeiçoamento técnico "et il est imprudent psychologiquement de répartir l'amortinement sur plus d'une génération" (*La Notion Économique de Service Public,* in Revue d'Économie Politique, 1938, I, 370).

5. Um dos primeiros reflexos do sistema da reversão está na extensão dos prazos, a que se subordina a concessão. A reversão é incompatível com o regime das concessões de prazo indeterminado. Exige, naturalmente, um prazo certo, que possa ser considerado como um dos fatores indispensáveis, para o cálculo da taxa de amortização. Giorgio Pivato, que estudou os aspectos e problemas financeiros e contábeis das emprêsas de serviços públicos, mostra que as concessões de prazo determinado prevaleceram na Europa, e acrescenta:

"Elas estabelecem, em geral, a passagem gratuita à propriedade do ente concedente, das instalações, no têrmo do prazo. A extensão dêsse prazo, assim, é questão de importância fundamental, para os efeitos de uma possível exploração da própria concessão. As concessões de pouca duração tornam excessivamente onerosas as amortizações, pelo número exíguo de exercícios, sôbre os quais serão repartidos os altos custos das instalações das emprêsas, e estorvam a obtenção de financiamento em boas condições, pela aversão dos capitais em investir-se onde sejam limitadas as possibilidades de um emprêgo duradouro e lucrativo na gestão" (*Le Imprese di Servizi Pubblici,* 38).

Se o prazo é longo e o contrato fala em reversão, deve-se presumir que se trata de reversão gratuita, pois que a isso nos leva a consideração de que seria benefício duplo, o permitir a indenização com a extensão do prazo concedido. Por outro lado, se, dentro do prazo longo, na dúvida, ou no silêncio quanto à gratuidade, ou não, da reversão, a emprêsa concessionária se acautelou, através de taxas de amortização do capital investido, chegar-se-ia à conclusão de que a indenização final seria um novo reembôlso do capital empregado. Seria necessário, pelo menos, que se comprovasse — fora de qualquer dúvida — que a emprêsa concessionária não chegara a acrescentar, às suas tarifas, uma quota, ou parcela, capaz de assegurar o reembôlso do capital, no prazo da concessão.

Por isso é que nos parece óbvio, não obstante algumas opiniões em contrário, que a cláusula da reversão, sempre que conjugada, nos contratos, a prazos longos para a duração da concessão, leva a presumir que se trata de reversão *gratuita,* mesmo quando o contrato não se refira precisamente a êsse último ponto.

Não há prejuízo em presumir essa condição, quando está ao alcance da emprêsa provar que não se beneficiou de nenhuma taxa de amortização. Para o poder concedente é que não seria fácil fazer prova da existência da amortização, quando para isso precisaria ter conhecimento perfeito da contabilidade da emprêsa — o que está muito mais ao alcance da própria emprêsa, que do poder concedente. E o que mais que tudo conviria evitar é que o mesmo capital chegasse a

ser pago duas vêzes: uma através de fundos de amortização, a segunda por meio de indenizações pelo poder concedente.

O primeiro pagamento é tão certo e positivo quanto o segundo. A gratuidade é, apenas, uma fórmula, para evitar o segundo pagamento. Na frase de Viveiros de Castro, a administração "bate moeda com os seus direitos de poder concedente" (*Tratado de Ciência da Administração,* 2.ª ed. 262), o que vale dizer que são as tarifas que asseguram, não apenas a remuneração do capital empregado, como o seu reembôlso gradual, através de fundos de amortização, no decorrer do prazo concedido para a exploração do serviço.

6. Em matéria de concessões de serviço público, há, sempre, um pouco de risco em procurar generalizar excessivamente as soluções, pois que muito diferentes entre si podem ser as concessões, conforme o serviço a que se apliquem e a maior ou menor utilização do domínio públicos, estamos muito mais perto dos sistemas europeus que do cessões de serviços de eletricidade, para criar novos direitos quanto a estradas de ferro; como podemos, também, nos defrontar a quem deseje estender a serviços de natureza quase particular as regras adotadas na exploração portuária. Outros invocam o regime dos Estados-Unidos, dizendo, como Antão de Morais, que as lições dêsse país, no "direito administrativo, tanto interessam à organização similar brasileira", quando a verdade é que, em matéria de concessões de serviços públicos, estamos muito mais perto dos sistemas europeus que do americano. Nesse ponto, Odilon Braga é muito mais exato que Antão de Morais, ao afirmar, no seu excelente estudo, que o "sistema francês de concessões sempre foi seguido no Brasil" (*Revista de Direito Administrativo,* VIII, p. 37; no mesmo sentido Bilac Pinto, na *Revista Forense,* 130, pág. 51).

O próprio Antão de Morais reconhece que, na Europa, os que sustentam o direito de reversão gratuita, "só o fazem tendo em vista as obras públicas constituídas em solo público de uso comum do povo". Acha que as teses de Enou têm como pressuposto que se trata de "obras em solo público, absolutamente inalienável e imprescritível; assim como, na Itália, Cammeo se baseia na "incommercialitá del demanio". Distingue o jurista brasileiro entre as autorizações dadas sôbre o domínio público e as concessões para obras de utilidade pública.

Essa tese, com que Antão de Morais procura excluir as companhias de estradas de ferro do regime da reversibilidade gratuita, não atenderia às emprêsas de bondes, quando se trata, òbviamente, de obras em solo público, ou de *Res communes omnium.* De resto, Lacerda de Almeida, admitindo que as estradas de ferro fôssem construidas sôbre solo privado, reconhecia-lhes a faculdade de dar em hipoteca todos os seus imóveis, acessórios, material fixo e rodante. Mas acrescentava:

"Ao contrário das estradas de ferro, não poderão nunca as companhias de ferrocarril urbano ou suburbano constituir hipoteca. Pôsto lhes seja lícito, como às demais companhias, emitir obrigações ou debêntures, não podem estas ter por garantia hipoteca das respectivas

linhas, pois, construídas no solo público, representam um direito na coisa alheia, um acessório do solo, que lhes não pertence, que é do domínio público e de uso público, e portanto não pode ser hipotecado" (*Direito das Coisas*, II, págs. 202/203).

E' verdade que Lacerda de Almeida reconhece a existência, na concessão, de um direito real de superfície. Mas nem todos chegam à mesma conclusão e F. Cammeo sustentou opinião diversa. Ranelletti acreditava comerciáveis e sujeitos a direitos reais o domínio público, na parte acessória e para os usos secundários, que não sejam indispensáveis à coletividade. Cammeo retrucava que o texto das leis e "la tradizione dal diritto romano" não justificavam e não apoiavam essa distinção. Alegava a "incommercialitá" do domínio público e a eficácia do ato administrativo da concessão (*Il Digesto Italiano*, IX, pág. 963).

A doutrina se traduz em algumas assertivas de fácil compreensão. O domínio público é inalienável e imprescritível; os bens que nêle se construam, passam a ser acessórios, constituindo, também, domínio público. *Accessorium sequitur principale* — é a regra do art. 59 do Código Civil. Preceito que o Código Napoleônico traduziu de maneira ainda mais precisa, inspirando-se em Pothier para a redação do artigo 552. *Accessorium sequitur naturam rei principalis.* Incorporadas as instalações a solo público e destinadas ao serviço público, não podem deixar de constituir também domínio público.

7. Não nos parece, à vista de tudo o que estamos expondo, que sejam *alienáveis* os bens sujeitos à reversão. Não pretendemos, de certo, alegar que representem uma disponibilidade do poder concedente. Constituem bens do domínio público e são, por isso, inalienáveis, ou sujeitos às mesmas normas da alienação, a que se acham subordinados os imóveis do domínio público.

A amortização dos investimentos obedece a um processo conhecido, e que o Decreto n.º 1.746, já deixara explicado. A emprêsa concessionária deveria formar um fundo de amortização, por meio de quotas deduzidas de seus lucros líquidos, e calculadas de modo a reproduzir o capital, no fim do prazo da concessão. Não era um fundo de amortização, para assegurar a eficiência do serviço, mas para tornar possível a recuperação dos investimentos. O que seria natural era dividir o valor dos investimentos pelo prazo da concessão, estabelecendo-se uma anuidade, que seria coberta com uma espécie de adicional à tarifa estabelecida. Dentro dêsse processo, numa concessão pelo prazo de 70 anos, a situação patrimonial poderia ser traduzida em números, da seguinte forma: a concessionária contaria com 5/70 avos do valor da propriedade imobiliária da concessão; ao poder concedente caberiam 65/70 avos dessa mesma propriedade. Se há investimentos mais recentes, em que a situação não se apresente tão favorável ao poder concedente, outros podem existir, ainda mais antigos e por isso mesmo com uma parcela de reversão ainda mais alta. Não seria de estranhar que aparecessem casos de recuperação total dos investimento, embora nos pareça mais natural e conveniente fixar o critério geral, pelas anui-

dades correspondentes ao período decorrido e ao que ainda resta, para a expiração do prazo da concessão.

Não estamos aqui criando processos arbitrários, mas aplicando a fórmula comum, com que se regula o regime da reversão. Embora não assista ao poder concedente o direito de dispor dos valores correspondentes ao prazo decorrido, o certo é que há um valor patrimonial crescente, e que tanto poderia ser representado pelas parcelas do período da exploração da concessão, como pelas quotas de amortização, destinadas à recuperação dos investimentos.

O certo é que há um valor imobiliário, de que é titular o poder público, valor traduzível em dinheiro, como reconheceu expressamente a jurisprudência, em julgado recente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Tratava-se, no caso a que aludimos, de imóvel da Companhia Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro e que fôra objeto de desapropriação por utilidade pública. Fixado o valor da indenização, pediu a Prefeitura, em audiência, redução do preço a pagar, à vista da cláusula da reversão, uma vez que o imóvel deveria, dentro de alguns anos, voltar à Prefeitura, sem qualquer indenização. "Tal circunstância de relêvo — disse o acórdão — não foi considerada na avaliação feita, e daí impor-se a revisão da mesma na execução, a fim de que seja apurada a depreciação." A ementa do acórdão foi precisa no enunciado:

"Desapropriação. A indenização, nos têrmos da Constituição, deve ser justa. Terreno, ou prédio, sujeito à cláusula da reversão em favor da Municipalidade, independentemente de indenização. Tal cláusula é relevante no que concerne ao valor da propriedade e há de ser considerado na fixação do montante da indenização" (Apelação Cível n.º 11.736, acórdão da 5.ª Câmara, em 29-4-1952, no *Diário da Justiça*, de 30-10-1952, pág. 4.927).

A avaliação não oferecerá nenhuma dificuldade. Suponhamos que a aquisição do imóvel, pela Companhia Carris, Luz e Fôrça date do início de sua concessão de 1907. Até 1970, teremos 63 anos. Fixado, judicialmente, o valor de Cr$ 16.098,941 para a indenização, deveriam caber à Prefeitura, sôbre êsse valor, 45/63 avos e à concessionária 18/63 avos. Teríamos, no total da avaliação fixada pelo Judiciário, Cr$ 4.609,432 para a concessionária e Cr$ 11.488,609 para a Prefeitura.

Não estamos aqui determinando os valores, nem o poderíamos fazer, quando desconhecemos o ano da aquisição do imóvel para a concessão em causa. Estamos, sim, mostrando a simplicidade do cálculo e a importância dos valores imobiliários, que o direito de reversão incorpora, cada ano, ao domínio público municipal, a título de recuperação dos investimentos. Entendemos, aliás, que a aquisição de um imóvel, para o uso de uma concessão, representa, desde logo, a incorporação dêsse imóvel ao domínio público. A reversão se traduz menos num retôrno da propriedade, que na extinção do direito ao uso do imóvel pelo concessionário.

Por isso mesmo se nos afigura irrecusável a conclusão de que são inalienáveis êsses bens sujeitos à reversão, pois que, incorporados ao acêrco de uma emprêsa concessionária de serviço público, estão, desde êsse momento, sujeitos às normas, que regulam a alienação de bens do domínio público. Não seria possível, aliás, nem explicável, que qualquer bem público dependesse, para a sua alienação, de um processo legal rigoroso e cheio de cautelas, e que os bens reversíveis de emprêsas concessionárias, representando investimentos consideráveis, total ou parcialmente recuperados, pudessem gozar de um regime de disponibilidade diverso e totalmente destituído de garantias.

8. Não defendemos a inalienabilidade absoluta dos bens da concessão, pois que entendemos que há que distinguir entre os bens públicos e os dominicais, aquêles de todo inalienáveis, os outros podendo ser transferidos, dentro de cautelas que resguardem o interêsse público. Se um imóvel dêsse segundo grupo de bens públicos se torna desnecessário ao serviço público da concessão, nada aconselha, ou exige, a sua permanência no acêrvo da emprêsa. Todavia, o processo de sua alienação deve estar sujeito a normas, que permitam levar em consideração uma exata avaliação dos valores da reversão, para que o poder concedente, no concordar com a alienação, possa exigir benefícios e vantagens equivalentes a êsse valor patrimonial da reversibilidade. Ajustados todos os interêsses, há que reclamar autorização legislativa para o ato, que deve ser considerado, desde o início, como um processo de alienação e não como um expediente de liberação, para que as emprêsas concessionárias não sintam a tentação de *libertar* todo o seu patrimônio, ou de reduzí-lo amplamente, antes de esgotado o prazo da concessão.

Quando falamos em ajuste de interêsses, não pretendemos defender a tese de que a compensação oferecida, por fôrça da reversibilidade do patrimônio da concessão e da decorrência do prazo estabelecido, constitua uma entrada de dinheiro, para aumento da receita pública. Admitimos que a compensação seja aplicada na própria concessão, para a melhoria de seu aparelhamento, desde que assim o entenda o poder concedente, tomadas, é claro, as possíveis cautelas para que se cumpra o destino da operação. O que nos parece indispensável, é que a alienação seja considerada sem disfarces e que a compensação, que venha a caber ao poder concedente decorra de uma exata avaliação do valor patrimonial da reversibilidade, no momento da alienação. Não basta saber-se que o imóvel não é mais necessário ao serviço da concessão; impõe-se, também, que seja avaliado e compensado o valor correspondente à reversão, em função do prazo decorrido.