SENTENÇAS

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — TARIFA COMPENSATÓRIA

— É lícita a revisão judicial da concessão de serviço público para assegurar ao concessionário uma tarifa remuneratória.

JUÍZO DA 2.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Cia. Ferro Carril Carioca *versus* Prefeitura do Distrito Federal

SENTENÇAS

Vistos, etc.

A Companhia Ferro Carril Carioca propôs a presente ação ordinária contra a Prefeitura do Distrito Federal, "para o fim de rescindir o contrato de concessão de serviço público de que é titular e ser indenizada de perdas e danos, inclusive lucros cessantes", tudo referente à exploração de bondes de Santa Teresa e porque vem operando, desde 1945, em regime de sucessivos e crescentes *deficits*, ocasionados pelos aumentos salariais compulsórios e pela fixação de tarifas insuficientes e desatenciosas ao equilíbrio orçamentário da concessão, cujo capital empatado, há muito, não recebe a "justa remuneração", recomendada no parágrafo único do art. 151 da Constituição federal, nem lhe permite "atender a necessidade de melhoramentos e expansão", também previstos naquele dispositivo constitucional.

Instruem a inicial os documentos de fls. 34 a 69 e pareceres dos: Ministro Castro Nunes (fls. 70 a 113), Dr. Antão de Sousa Morais (fls. 115 a 155), Dr. José de Miranda Valverde (fls. 157 a 168), Dr. Eurico Sodré (fls. 169 a 184) e Dr. J. Guimarães Menegale (fls. 186 a 213), todos favoráveis à tese da autora.

Contestou a ré, (fls. 229 a 278), por intermédio de seu eminente 9.º Procurador, Dr. Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, dizendo, em síntese, que:

a) se trata do "Grupo Light" e que, já na Consolidação das Leis do Trabalho se estabelecera a unidade das emprêsas associadas;

b) estamos diante de uma emprêsa única, embora dividida em várias emprêsas aparentemente autônomas, revestidas até mesmo de personalidade jurídica, mas subordinadas a uma só direção e a um mesmo grupo de ações;

c) em suma, a Companhia Ferro Carril Carioca pertence à Companhia de Carris, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, detentora de 98,88% de seu capital;

d) num conjunto de emprêsas, se uma delas dá prejuízo e, ainda assim, se apresenta favorável o resultado final do grupo concessionário, é que os *deficits* de uns serviços são cobertos, evidentemente, pelos saldos de outros, saldos suficientes para assegurarem aquela cobertura e a resultado final lucrativo;

e) êsse entrelaçamento e essas dependências é que explicam o resultado favorável de um conjunto, dentro do qual podem viver, sem maiores dificuldades, emprêsas aparentemente deficitárias. Assim o caso da Companhia Ferro Carril Carioca, que invoca altos e constantes *deficits*, dentro de um grupo de emprêsas que, ainda assim, conseguem disbuir, aos seus acionistas, dividendos apreciáveis, não obstante tôdas as dificuldades da situação financeira geral;

f) não houve indiferença do poder concedente, que concedeu aumentos de tarifas em 1943, 1945, 1947 e 1949;

g) quanto à invocada cláusula *rebus sic stantibus*, "a jurisprudência brasileira, como a francesa, vem resistindo,

valorosamente, à pressão dos interêsses, prejudicados pela validade de contratos, cujo sentido econômico as circunstâncias hajam modificado. É certo que há algumas decisões admitindo a cláusula *rebus sic stantibus*, mas sem a feição de uma doutrina vencedora, à vista das decisões em contrário;

h) o debate em tôrno da aludida cláusula é "mais de interêsse especulativo, que de aplicação exata ao caso presente, à vista da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 21 de dezembro de 1948, quando decidiu: *Não tem aplicação a cláusula "rebus sic stantibus", quando o contrato prevê a alteração das condições em que foi celebrado e estabelece a faculdade de preços* (*Revista Forense*, vol. 124, pág. 432).

i) no caso presente, o contrato não tem a rigidez que a ação pressupõe, tanto que diversas revisões de tarifa já foram realizadas, dentro do contrato anterior;

j) não sabemos se a onerosidade alegada não foi compensada, no passado, pelos lucros obtidos, como não sabemos se não está sendo compensada, na atualidade, pelos lucros das demais emprêsas, que compõem o "Grupo Light"

l) sòmente por fôrça da falta de pagamento das passagens, isto é, pela insuficiência da fiscalização, calcula-se em muito mais de 10% da renda geral o que assim se extravia;

m) basta ler o art. 151 da Constituição de 1946, para verificarmos que não pode ser aplicado de imediato;

n) a Constituição apenas indicou os princípios gerais, sem adiantar como se traduziriam na prática;

o) pleitear a aplicação da norma constitucional seria pedir a revisão do contrato, e não a sua rescisão, para que se ajustasse aos critérios do art. 151;

p) pleiteando logo a rescisão, a autora procura um pretexto para fugir aos compromissos e deveres de seu contrato. Essa atitude põe em dúvida a própria sinceridade do pleito;

q) podemos dizer que em 52 anos de concessão decuplicou a clientela, que a autora vem dizer, em Juízo, que é estável. E clientela que não tem, pràticamente, nenhum outro meio de transporte que o dos bondes, dada a topografia de Santa Teresa, que assim outorgou às concessionárias um duplo monopólio: o dos bondes e o que resulta da ausência de outros meios de condução;

r) quanto aos pareceres anexos à inicial, "de tantos juristas ilustres", explicam-se como "resposta dada a uma pergunta determinada" e que "da maneira como foi formulada a pregunta pela autora, não havia como responder senão nos têrmos dos pareceres";

s) no fundo, pois, em suas linhas gerais, os pareceres partem de uma tese que lhes foi apresentada contra a verdade dos fatos; a de que o poder concedente não tem dado importância às suas reclamações, sacrificando-as e indeferindo-as quando acabamos de ver que tudo se passou de maneira profundamente diferente;

t) a concessão de quatro aumentos em seis anos e a boa vontade no estudo minucioso de tôdas as reclamações e pedidos das concessionárias, provam que a Prefeitura nunca se trancou ao exame da situação financeira das emprêsas associadas.

Réplica da autora (fls. 289 a 313): despacho saneador (fls. 316 a 317), que recebeu *agravo de petição* inepto, por isso transformado em agravo no auto do processo pelo despacho de fls. 345 a 345v.; têrmo de agravo (fls. 347); citação da União Federal (fls. 389), que sustentou ser parte ilegítima, uma vez que, "em virtude da última revisão de tarifas ter sido estudada por uma comissão nomeada pelo Presidente da República e formada por três Ministros de Estado e pelo Prefeito do Distrito Federal, não induz, em absoluto, o litisconsórcio" (fls. 390); laudos periciais dos peritos das partes (fls. 407 a 418 e 431 a 433), sem divergências; despacho determinando a atualização dos ditos laudos, à vista da superveniência de novas majorações tarifárias (fls. 450 a 450v.); laudo pericial atualizado, do

perito da autora (fls. 452 a 460); audiência de instrução e julgamento sem provas (fls. 551 a 552); despacho convertendo o julgamento em diligência, para que se atualizasse a perícia, mediante revisão dos laudos e atuação de peritos do Juízo, e para que se respondessem três quesitos formulados pelo Juiz (fls. 553 a 555); laudos periciais decorrentes da diligência (fls. 566 a 572, 578 a 588 e 642 a 654).

Tudo examinado e bem ponderado, decido:

O volume dos autos, de 670 fôlhas, bem demonstra o vulto desta demanda, que envolve teses de subido alcance, matéria de alta indagação e complexa e trabalhosa apuração de fatos, inclusive quanto à eficiência da fiscalização da emprêsa, tantas vêzes acusada de incapaz para impedir a sonegação de passagens, por parte dos seus empregados, ou acusada de omissa, na fiscalização mais rigorosa da evasão das rendas.

A autora está muito bem escudada em pareceres de juristas de renome e em laudos periciais, que, à exceção do último, retardatário, e do perito da ré, lhe são favoráveis.

Cumpre examinar, minuciosamente, e à saciedade, todos os vigamentos da contestação municipal, não só em homenagem aos superiores interêsses da coletividade carioca, mas, também, porque a minúcia do exame atende ao escrúpulo decorrente da disseminada idéia de que a Light tudo pode.

Justamente por isso, baixei os autos em diligência, fiz funcionar perito do Juízo e propiciei à Municipalidade a mais ampla defesa, inclusive a nomeação de novo perito seu, já que o laudo do perito primitivo, porque concordante com o do perito da autora, foi atacado e julgado insatisfatório.

Trata-se de concessão de serviço público (linha de bonde de Santa Teresa), cujo contrato a exaurir-se em 18-12-65, contém cláusula (segunda, alínea *a*) de manutenção dos "preços atuais das passagens simples, que são as mesmas do Decreto n.º 552, de 18-8-1898, e os preços de passagens de ida e volta, com descontos criados por experiência" (fls. 46).

Dito contrato é sucinto, simples, não possui cláusula de revisão e bem espelha o pouco desenvolvimento do nosso Direito Administrativo, no instituto da concessão, cuja tendência, aliás, como já ocorre na Europa, é definhar, por fôrça da socialização dos serviços públicos e pela ênfase na descentralização da Administração Pública.

Marcel Waline dedica um capítulo, no seu *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, ao que chama *La crise du contrat de concession et ses solutions actuelles*, e anuncia que *en présense de cette situation, bien des concédants ont transformé leurs concession en régies intéressées de preférence à la concession*, dizendo, mais, que o legislador vem reagindo à concessão, quer substituindo os concessionários por *une enterprise d'économie mixte*, quer transferindo os direitos dos concessionários aos *établissements publics*, quer favorecendo a *révision ou résiliation* dos contratos de concessões, *soit pour permettre leur transformation en régies, soit pour affranchir les communes de certaines stipulations imprudemment consenties* (op. cit., págs. 395-397, 6.ª edição).

A nossa literatura jurídica, a respeito da concessão de serviço público, é minguada, mas as Constituições de 1934 (art. 137), de 1937 (art. 147) e de 1946 (art. 151 e seu parágrafo único) ditaram princípios justos e inspirados nos exemplos dos países mais desenvolvidos.

O curioso, porém, é que tais princípios foram lançados para servirem de colunas mestras, na lei federal regulamentadora, que, até hoje, não se sabe se foi ensaiada em qualquer projeto, talvez em decorrência da pobreza das nossas letras, no trato do aludido instituto de Direito Administrativo, o que deixa o assunto na penumbra e quase inexplorado.

Êstes autos agitam a exegese daqueles princípios constitucionais e perquirem se os mesmos são auto-aplicáveis ou se dependem da lei.

A meu entender, os princípios consagrados pela Carta Fundamental integram o regime, não constituem letra morta ou ditado inócuo e expressam a vontade de a Nação viver, efetiva e realmente, sob a égide de tudo quanto inspirou o legislador constitucional.

Todavia, auto-aplicáveis ou não, tais princípios não carecem de semelhante cogitação e nem precisariam figurar no texto da Lei Básica, porque estão inscritos nos próprios contratos de concessão.

Seria aberração do Direito, se o Estado — e principalmente o Estado de Direito — tivesse fôrça para obrigar o particular, e por longo tempo, a carrear para o desfrute da coletividade seus capitais privados, sujeitando-se à fiscalização e às exigências do Poder Público, tudo graciosamente, como que num confisco e em regime de trabalho escravo.

A colaboração do particular, na prestação de serviço público, só é atraída pela possibilidade de remuneração do capital empatado no serviço.

A propósito, e citando o exemplo da Companhia de Gás de Bordeaux, argúi Waline:

Supposons en effet, que la personne administrative concédant oblige le concessionaire à continuer à fournir le gaz aux abonnés aux prix d'avant la guerre, l'oblige même à conclure de nouveaux contrats d'abonnement aux mêmes tarifs, et refuse de lui accorder aucun secours finacier, aucune indemnite. Que va-t-il se passer? C'est la ruine fatale, au bout d'un temps plus ou moins long. Au moment ou cette ruine sera consommée, le service sera interrompu, la ville entière privée de gaz et de courant. Ne vaut-il pas mieux les prevenir? Ne vaut-il pas mieux dans ce but, aider le concessionaire à franchir la période difficile? (op. cit., pág. 390).

O concessionário, em verdade, é, contratualmente, obrigado a fazer funcionar, durante certo tempo (quase sempre longo), um serviço público, às suas custas, assumindo os riscos e os perigos, mas *em associação financeira* com a coletividade administrativa concedente, que, parte mais forte, porque detentora do poder de regulamentar o serviço concedido, adaptando-o e alterando-o, unilateralmente, ao sabor das conveniências do público, nem por isso está isenta de proporcionar ao mesmo concessionário os meios indispensáveis e suficientes, não só à exploração eficaz, mas à remuneração do capital, que ficará perdido para o concedente, ao término do contrato.

Por isso é que a concessão não é sòmente contrato, antes ato administrativo complexo, com duas feições: *regulamentar e contratual*, predominando a primeira sôbre a segunda.

Como qualquer ato jurídico gera direitos e obrigações, inclusive os de manutenção da economia do contrato, nessa economia está presente a garantia da remuneração do capital privado.

Plínio A. Branco, com a experiência de concessões paulistas, acentua que "ao concessionário cabe o direito de executar o serviço público amparado pelas faculdades que lhe são conferidas, garantida em seu favor a permanência da equação financeira" (*Diretrizes Modernas para Concessão de Serviços de Utilidade Pública*, publ. da Prefeitura de São Paulo, pág. 50).

É óbvio que a obrigação de o concedente propiciar a remuneração do capital não fica ao arbítrio das exigências do concessionário, mas submissa à prudência e ao senso do poder regulamentar a quem incumbe encontrar e manter a *justa retribuição*.

Todo o contrato de concessão depende de acontecimentos futuros incertos, cujas conseqüências podem ser previstas em cláusulas expressas, estabelecendo-se os fortuitos que serão suportados, exclusivamente, pelo concessionário, sem indenização, os que ficarão a cargo do poder concedente e, até, aquêles que terão os ônus repartidos pelas duas partes.

Mesmo em contrato minucioso e bem elaborado, sempre há conteúdo de imprevisão, que mais aumenta nos contra-

tos singelos, como o de que tratam êstes autos.

Nesses casos, em presença do fortuito, as parte hão-de socorrer-se em prol da perfeita continuidade do serviço público concedido e da manutenção da equação financeira, porque isso constitui a essência da concessão da vontade presumida das partes contratantes, que não podem pretender a desgraça ou o prejuízo injustificado uma da outra, nem o enriquecimento sem causa, repelido pela ordem jurídica.

Dêsse conteúdo de imprevisto e em obséquio à dita vontade presumida, a doutrina e a jurisprudência construiram a teoria dos fatos atribuídos à responsabilidade do Estado e a teoria da imprevisão, a que os francêses denominam, respectivamente, de *théorie du fait du Prince* e *théorie de l'imprévision*.

Ocorre a primeira, quando, no curso da concessão, a autoridade pública, qualquer que seja ela, expede norma obrigatória, que repercute e abala a economia do contrato de concessão, criando imprevisto ônus para a exploração do concessionário, como, por exemplo: ampliação do serviço concedido, a fim de atender zona desenvolvida e incapaz de retribuição compensadora; novos impostos gravando a concessão; alterações na legislação social, criando novas obrigações para o empregador, com a majoração do salário-mínimo, redução da jornada de trabalho, etc.

Paul Duez e Guy Debeyre dizem que essa teoria nos põe em face de *"L'aléa administratif"*, significando *que au cours de la concesison l'autorité — peu import que ce soit l'autorité concédant elle-même ou une autre autorité — prend des mesures régulières, mais qui ont pour effet d'alourdir directement ou indirectement les charges d'exploitation du concessionaire* (*Traité de Droit Administratif*, ed. 952, pág. 570).

Noutro passo, acentuam aquêles estadistas a responsabilidade de o poder concedente assegurar indenização compensadora da sobrecarga superveniente ao contrato e resutalnte de ato estatal, *verbis*:

Il ne s'agit pas d'une indemnité pour violation du contrat, puisque, par hypothèse le fait du prince apparait regulier, juridiquement correct. La mesure ainsi édictée apparait comme "une pure donnée de fait" que, en venant alourdir les obligations du concessionnaire est susceptible de porter atteinte à "l'equilibre financier" de la concession. L'autorité concédante est tenue à indemnisation, en raison de ce fait, dans la mesure même ou elle a garanti au concessionaire cet equilibre financier. L'indemnisation ne decoule donc pas automatiquement du fait du prince.

Ces observation nous permettent de compendre le principe général de solution posé par la jurisprudence: il faut examiner, dans chaque cas, si le fait du prince a eu pour effet d'aggraver pour le concessionaire l'execution de ses obligations "dans des conditions ou dans des proportions qui n'ont peu entrer dans les prévisions des partes contratantes". En pareil cas l'aléa administratif dérivé du fait du prince ne constitue pas, selon la volonté des partes au contrat, un risque d'exploitation assumé par le concessionaire; d'autorité concédant devra lui assurer une indemnisation que compensera intégralement la charge suplèmentaire (op. cit., pág. 571).

Esclarecem, ainda, ditos tratadistas que a jurisprudência francesa é pacífica em tôrno da indenização ao concessionário, por fatos imprevisíveis, que abalam o equilíbrio financeiro do contrato de concessão e que correm à conta de autuação do poder concedente, às vêzes omisso ou desconcedente no dever de restabelecer aquêle equilíbrio, rompido por circunstâncias alheias à culpa do concessionário, já que entre os riscos e perigos que o mesmo concessionário há-de suportar, em decorrência de suas obrigações contratuais, não podem figurar os que resultam da vontade ou da omissão da outra parte mais poderosa e detentora do poder intervencionista e regulamentar.

Se, no contrato de concessão, predomina o interêsse público, nem por isso ao poder concedente é lícito asfixiar o

concessionário, pela negativa de tarifa compensatória, pela criação de meios intoleráveis à exploração razoável do serviço concedido ou, enfim, pela sonegação de meios à outra parte.

Assim se expressam os tratadistas em tela:

Toutefois fortement influencée par la théorie de l'imprevision par la jurisprudence accorde une indemnité lorsque la mesure générale a bouleversé l'economie de la concession. Cette position semble aujourd'hui fermement assise (op. cit., pág. 571).

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'admet l'indemnisation au profit du concessionnaire en aplication de la théorie de l'imprévision, que si le concessionnaire subit "une parte du fait des événements exceptionnels" (idem, pág. 574).

Marcel Waline não discrepa do entendimento de que o concessionário tem direito ao equilíbrio financeiro do seu contrato, como se vê dos seguintes passos.

"Encore faut-il que, pendant la durée de celle-ci, l'exploitation ait été normalement rémunératrice, si le service ne procure au concessionnaire aucun bénéfice, comment récupéra-t-il ses avances?

Parmi les causes de déficit, il en est qui pouvent tenir a la mauvaise gestion du concessionnaire; en ce cas, il ne peut s'en prendre qu'a lui-même. Il exploite a ses risques et perils; s'il exploite mal, la perte reste à sa charge.

Mais il se peut encore que les conditions d'exploitation deviennent plus onéreuses pour lui, soit par le fait non fautif du concédant lui-même, qui lui a imposé des obligations imprevues au cahier des charges, soit même par le fait des circonstances économiques générales, qui rendent l'exploitation déficitaire.

C'est alors que va jouer l'idée que "le concessionnaire a droit à l'equilibre financier, de son contrat". Cette idée, fondamentale en cette matiére des concessions, va donner naissance à deux théories trés remarquables (surtout la seconde): théorie dite du fait du prince, et théorie dite de l'imprévision.

En résumé, l'administration a tous pouvoirs pour exiger que le travail ou le service soit exécuté dans le conditions le plus satisfaisantes; l'autre contractant n'a droit qu'a l'équilibre financier de son contrat" (op. cit., págs. 389 e 561).

Nem se diga que só os franceses entendem que a tarifa há-de ser justa e *remuneratória do capital*, porque os italianos também não pensam diferentemente.

Vale transcrever a seguinte passagem de Guido Zanobini, *in Corso di Diritto Amministrativo*, vol. *terzo*, ed. 1939, pág. 549:

Il concessionario, inoltre, ha diritto di conseguire i vantaggi economici derivati dalla gestione del servizio e rappresentati principalmente dalle prestazioni, che pagano i consumatori como corrispettivo del servizio.

In massima, si può dire che tali tariffe sono stabile in modo da assicurare al concessionario un equo profitto industriale, altro l'ammortamento dei capitali d'impianto e la restituzione di quelli necessari al' esercizio.

Vi sono situazion, nelle quali l'interesse pubblico esige che il servizio sia prestato a prezzo notevolmente inferiore a quello che deriberebbe dall'applicazione di questi criteri; cosi, quando el'servizio d'una ferrovia in una zona poco popolosa e priva di traffico industriale, abbia lo scopo di favorire lo exviluppo, economico della regione. In simili casi, l'amministrazione assume l'onere della differenza, assicurando al concessionari determinate sovvenzioni periodiche.

Como se vê, o acatado administravista italiano preconiza tarifa remuneratória do capital de concessionário, bem como subvenção periódica, sempre que ao poder concedente interessar favorecer determinada zona com a tarifa baixa, assumindo, nesse caso, a Administração a responsabilidade pela diferença entre o preço de favor, e a tarifa compensatória.

Os doutos pareceres que instruem a inicial citam dezenas de outros tratadistas renomados, todos unânimes ao reconhecimento de que o concessionário tem direito à tarifa compensatória, à

estabilidade da equação financeira, no curso da execução do contrato de concessão.

Sustenta a contestação da ré que a cláusula *rebus sic stantibus* e a teoria da imprevisão não têm, nos tribunais do país, o acolhimento e a fôrça pretendidos pela autora, e que a aludida cláusula não é subentendida no nosso Direito.

Se a jurisprudência ainda não é caudal, explica-se pelas raras oportunidades que tem a Justiça de apreciar a hipótese e pela acanhada literatura sôbre o instituto da concessão que, como já notei, tem ficado na penumbra e tratado com timidez.

Todavia, a meu entender, tôdas as teorias desenvolvidas pelo Direito Administrativo francês têm inteira aplicação no Brasil, não só porque elas são lógicas e inspiradas em sadia Justiça, mas, e principalmente, porque se conformam ao nosso regime.

Como se não bastasse o que preceitua o art. 151 e seu parágrafo único da Constituição da República, o art. 85 do Código Civil manda atender mais a intenção das partes contratantes que ao sentido literal da linguagem, e o art. 144 da mesma Constituição inclui "os direitos e garantias decorrentes dos princípios que ela adota".

Aliás, a própria ré, quando reviu, em algumas oportunidades, as tarifas do serviço de bondes cometido à autora, o fêz em reconhecimento às aludidas teorias, que a contestação reluta em aceitar, mas que a ré já vem exercitando, embora que de maneira insatisfatória, como se queixa a inicial.

Constituiria rematada injustiça, se, à sombra de contrato omisso e imprevidente, tivesse a autora de suportar aumentos periódicos do salário-mínimo e outras obrigações onerosas da legislação social, sem os meios para atender aos novos ônus, *criados e impostos pelo próprio Estado*, tudo posteriormente ao aludido contrato, de época em que não se imaginava o impulso que haveria de tomar a legislação trabalhista.

O caso é típico da *théorie du fait du Prince*, que há-de funcionar, às completas, sempre que o Estado impuser novos ônus, com repercussão no equilíbrio financeiro dos contratos de concessão.

Apurou o perito do Juízo, conceituado professor de contabilidade e alto funcionário da Administração federal: *a*) que se *deficits* apontados pela autora resultaram, exclusivamente, da insuficiência de tarifas, insuficiência essa que rompeu a equação financeira do contrato, não sendo possível à autora subsistir; *b*) os aumentos de tarifas concedidos pela ré, posteriormente àqueles *deficits*, foram até insuficientes para atender aos aumentos salariais e aos ônus decorrentes da legislação social; *c*) o *deficit* acumulado, até 31 de dezembro de 1957, atinge o total de Cr$ 27.212.815,25; *d*) a autora não tem feito remessas ou transferências de quantias para o exterior e que, provocada, a SUMOC informou que, dos registros de empréstimos ou capitais estrangeiros, nos últimos 10 anos, em nome do "Grupo Light", nenhuma referência é feita à Companhia Ferro Carril Carioca e que "dos totais das transferências de juros ou dividendos autorizados pelo Conselho dêste Órgão, em favor do "Grupo Light", também não constou, até o presente, nenhuma parcela relativa àquela Companhia" (ofício de fls. 636).

Dito perito destacou diversas pessoas, em dias e horários diferentes para, como passageiros, anotarem o número de passagens recebidas pelos condutores de bonde e, depois, fêz o confronto com os respectivos mapas apresentados por aquêles condutores à Companhia, apurando, afinal, que as discrepâncias porventura ocorridas eram irrelevantes e incapazes de representar desvio de renda do porte dos *deficits* encontrados.

O referido perito teve o cuidado, também, de fazer o levantamento de propriedades imobiliárias inscritas, na Prefeitura, em nome dos empregados da autora, e êsse levantamento não forneceu elemento autorizativo do labéu lançado àqueles brasileiros, de que consignariam uma passagem e embolsariam duas.

Ao contrário, a perícia apurou que o serviço de fiscalização da autora é eficaz.

O laudo do perito da ré logo inicia com a curiosa e parodoxal resposta de que "os *deficits* não dependem de insuficiência de tarifas e, sim, da administração da Cia., que se tem desinteressado em eliminá-lo, com a obtenção de melhor receita de transporte", e que, em face dos aumentos salariais a Cia. tem obtido sucessivos acréscimos tarifários, mas limitados pela própria interessada, em acordos com os servidores e a Prefeitura, no sentido de que atendam tãosòmente à majoração salarial, ou a esta e a um fundo de melhoramento".

À vista dessa corajosa sustentação, de que a autora pleiteia a própria ruína e de que a mesma pode obter melhor receita de transporte, sabido que a receita depende da tarifa autorizada pelo poder concedente, não merece maior exame o aludido laudo da ré, de evidente parcialidade e fundado em meras alegações, solitárias e contestatórias por negativas.

Assim, os fatos narrados na inicial foram positivados pela prova dos autos e dêstes ressurge que a ré, há treze (13) anos, vem asfixiando a autora, com a negativa de tarifa, *ao menos*, mantenedora do equilíbrio entre receita e despesa.

As majorações tarifárias concedidas foram parcimoniosas e, repetindo o dizer do ilustrado perito do Juízo, "forçoso é reconhecer que êste feito inexistiria, se as tarifas tivessem sido fixadas com correção, representando a justa retribuição pelos serviços prestados pela emprêsa transportadora".

A realidade dos aumentos de tarifas de bondes, no Distrito Federal, tem sido a seguinte: Os jornais ditos "defensores do povo" atacam e intimidam as comissões revisoras; os usuários do transporte reclamam; os estudantes, no pressuposto de defesa da causa popular, ameaçam; aqui e acolá, um veículo é depredado; e daí surge a *tarifa demagógica*.

Depreende-se, por outro lado, que só o socorro do potencial da "Light", maior acionista da companhia autora, tornou possível a sobrevivência desta, mas não é justo que se rompa o equilíbrio financeiro de outras concessões (luz, gás e telefones), para subvencionar o transporte de minoria, nem é lícito ao Poder público forçar semelhante procedimento.

A propósito, cumpre não deixar em branco a alegação de que a autora faz parte do "Grupo Light", que é poderoso e pode suportar os *deficits* de uma das concessões, porque seria compensado pelas outras.

Em última análise, essa alegação admite a tarifa inadequada das outras concessões, bem como a injusta sobrecarga dos contribuintes de luz, gás e telefone, que seriam forçados a subvencionar o bonde para a minoria que se transporta para Santa Teresa.

Êstes autos não apuraram — nem caberia tal apuração, estranha ao mérito do debate — a inadequação tarifária das outras concessões do chamado "Grupo Light", mas é incontrovertido, em Direito Administrativo, que cada contrato de concessão tem a sua economia própria.

Assim, é irrelevante o invocado tratamento conjunto de tôdas as concessões, até mesmo porque, assim como a "Light" tornou-se a maior interessada na Cia. autora, bem poderá, amanhã, transferir suas ações.

Cada contrato de concessão requer, portanto, tratamento próprio, desde que não seja, como no caso, vinculado a qualquer outro.

Injusta e arbitrária é a mistura de economias distintas.

O invocado dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 2.º, § 2.º), pelo qual a contestação pretende seja a "Light" obrigada, solidàriamente, pelos *deficits* da autora, não tem a mais longínqua aplicação à hipótese, porque dito dispositivo é restrito aos direitos dos operários e porque um dos contratos (o de energia elétrica) é federal e não municipal, o que significa

que, embora o concessionário seja o mesmo, distintos são os poderes concedentes.

Lei alguma autoriza semelhante solidariedade, a tôda a evidência descabida, diante da economia própria de cada contrato de concessão.

A alegação de que a autora não faz jus a tarifa compensatória, porque não melhora os serviços, também não procede, primeiro, porque, a ré, detentora do Poder Regulamentar, nada exigiu e é até omissa na fiscalização, pois não sabe a quantas anda a concessão, já que põe em dúvida contabilidade que deveria acompanhar e bem conhecer; e, segundo, porque a autora, deficitária há 13 anos, não tem meios para proceder à reclamada melhoria, meios êsses que, aliás, incumbe à própria ré facilitar.

De outra face cumpre atender ao interêsse público que se contém no contrato de concessão, qual o de manter a continuidade do serviço, razão por que a rescisão pura e simples do contrato não pode ser decretada, eis que anularia a predominância do interêsse coletivo, imanente do ato administrativo complexo, que não contém eiva de nulidade.

No que respeita ao chamamento da União Federal, para integrar o contraditório, pelo simples fato de haver organizado uma das comissões de revisão tarifária, não se justifica, porque, afinal, se cuida de contrato de concessão, cujo poder concedente é a Prefeitura do Distrito Federal, entidade distinta da União, que não é parte naquele contrato.

Se alguma responsabilidade da União houvesse, seria o caso de direito regressivo da ré contra a mesma União.

Por essas razões de decidir, excluo do feito a União Federal, por ser parte ilegítima *ad causam*, e julgo a ação procedente, em parte, e condeno a ré:

I) a indenizar os *deficits* consignados e constatados na contabilidade da autora;

II) a indenizar a diferença relativa à remuneração do capital investido na concessão, na base de seis por cento (6%) ao ano (Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933);

III) a rever, dentro do prazo de sessenta (60) dias, as tarifas da concessão de modo a atender à justa retribuição do capital, ao equilíbrio financeiro do contrato e às necessidades de melhoramentos;

IV) a pagar juros da mora sôbre as verbas indenizatórias mencionadas nos itens I e II supra, na forma da lei específica;

V) a pagar honorários de advogado na base de cinco por cento (5%) sôbre as aludidas verbas dos itens I e II, dada a ocorrência de culpa contratual, e custas.

P., R. e I.

Recorro de ofício.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1958. — *José Júlio Leal Fagundes*, Juiz em exercício.

ASSINATURAS

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 — TEL.: 46-4010 — RIO DE JANEIRO