

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2000.

Processo nº E-23/500.609/99

SUDERJ

Bem Público – Estádio de Futebol – Construção – Financiamento – Venda de Títulos em Caráter Perpétuo – Natureza jurídica de contrato de concessão de uso de bem público – possibilidade de cobrança de “taxa” de manutenção e conservação das “cadeiras perpétuas” no Estádio do Maracanã (Estádio Jornalista Mário Filho). Os adquirentes dos títulos em data anterior à vigência do Decreto “N” nº 1007/68 também devem pagar taxas de manutenção sob pena de causarem desequilíbrio da relação contratual – inexistência de direito adquirido ao não pagamento de custos de preservação do bem sobre o qual o direito é exercido.

Senhor Procurador Geral,

I

Trata-se de consulta formulada pela Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ), com prévia manifestação de sua douta Assessoria Jurídica, chefiada pelo zeloso Assessor ANTÔNIO CARLOS P. BASTOS, no que se refere à natureza jurídica dos títulos de “cadeiras perpétuas” no Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã), bem como sobre a possibilidade de cobrança de “taxa” de manutenção e conservação, para os portadores dos títulos adquiridos antes do Decreto que a instituiu (Decreto “N” nº 1007, de 29 de janeiro de 1968, do Estado da Guanabara).

O pedido decorre de requerimento formulado por adquirente de títulos que lhe conferiam o direito à utilização de duas cadeiras cativas localizadas no Estádio do Maracanã (fls.04). A relação jurídica se encontrava sob a égide da Lei nº 57, de 11 de novembro de 1947, que limitava em 5 (cinco) anos, o exercício do referido direito.

Através da Lei nº 335, de 06 de setembro de 1949, do Distrito Federal, passaram as “cadeiras cativas” à denominação de “cadeiras perpétuas”, facultando

aos seus titulares, a transformação dos títulos temporários em “perpétuos”, mediante pagamento da quantia necessária para completar Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros) – art.2º da referida Lei -, o que foi feito pelo requerente conforme consta no processo (fls.04).

Com o advento do Decreto “N” nº 1.007, de 29 de janeiro de 1968, do Estado da Guanabara, foi instituída uma “taxa de manutenção e conservação das cadeiras perpétuas”, haja vista que, segundo trecho do Decreto, “as vultosas despesas com a manutenção e conservação daquelas cadeiras vêm onerando consideravelmente os orçamentos da ADEG”, assim como informa que a situação estava sendo considerada “lesiva ao patrimônio do Estado”.

Entende o requerente que a cobrança da referida taxa para os portadores de títulos anteriores ao Decreto “N” nº 1.007/68 seria inconstitucional, por violar o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal, que trata do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (fls. 04 e 05). Portanto, quitando o pagamento pelas “cadeiras perpétuas”, afirma o requerente que “acordou um preço na compra (transação) de cada uma de suas cadeiras, quitou-as, e desta forma nada mais deve pelo bem adquirido” (fls. 05), incluindo, portanto, qualquer outra forma de cobrança.

Em face do exposto, além do questionamento “acerca da natureza jurídica do “título” vendido “em caráter perpétuo””, são formulados os seguintes quesitos:

- 1- “Existe “direito adquirido” à não incidência da taxa de manutenção para os portadores dos “títulos” citados no art. 1º, “a”, da Lei nº 335, de 06-09-49 do Distrito Federal?”
- 2- “O direito eventualmente existente impede que haja modificação na localização das cadeiras?”

Faz-se mister ressaltar que a consulta foi formulada num contexto que envolve outros opinamentos solicitados à Procuradoria Geral do Estado, como os referentes às contratações de obras no Estádio para sua adequação aos requisitos exigidos pela FIFA para sediar uma Copa do Mundo, à licitação da permissão de uso de camarotes a serem construídos durante as reformas, que viabilizarão recursos para o seu custeio, e sobre a licitação de permissão de uso de espaços publicitários para a instalação de placas, o que denota uma preocupação da Administração no que se refere ao atendimento dos interesses públicos, baseado, não apenas, no respeito ao princípio da moralidade administrativa, como com vistas ao princípio constitucional da eficiência e da atualidade dos serviços públicos (aqui o fomento às práticas desportivas – CF, art. 217).

II

1. Natureza jurídica dos títulos em caráter perpétuo

Para exame da natureza jurídica dos “títulos” em caráter perpétuo, que asseguram ao portador “o direito a uma cadeira numerada” no Estádio do Maracanã, mister se faz um exame dos aspectos históricos que levaram à edição das Leis que autorizam a construção do estádio, assim como a de suas sucessivas administrações.

O Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã) foi construído no fim dos anos 40 por obra efetivada pela Prefeitura do antigo Distrito Federal, como um Estádio Municipal, com a finalidade de estimular os esportes no Rio de Janeiro, numa típica atividade de fomento social. Para construção e administração do estádio, foi criada a ADEM (Administração dos Estádios Municipais), entidade com personalidade jurídica de autarquia, com “sede e fôro no Distrito Federal e sujeita à fiscalização da Municipalidade”.

Vale transcrever a Lei nº 57, de 11-11-47, do Distrito Federal:

“Autoriza a Prefeitura do Distrito Federal a tomar medidas necessárias à construção de um grande Estádio Municipal e de mais cinco (5) pequenos Estádios e dá outras providências
O Prefeito do Distrito Federal:

Art.1º. Fica a Prefeitura do Distrito Federal autorizada a tomar medidas necessárias à construção de um grande Estádio Municipal, em terreno que mais consulte aos interesses da população, e de mais 5 (cinco) pequenos Estádios, este progressivamente, sendo dois ao longo da linha da Central do Brasil; dois, ao longo da linha da Leopoldina e um entre a linha Auxiliar e a Rio Douro, todos para a prática da educação física e dos desportos em geral.

Art. 2º. Para execução do que estabelece esta Lei, fica o prefeito autorizado:

1.º) a organizar uma entidade autárquica da Prefeitura (Administração dos Estádios Municipais - ADEM) com personalidade jurídica, sede e fôro no Distrito Federal, sujeita a fiscalização da Municipalidade e com privilégios inerentes à sua natureza jurídica, isenção de imposto e emolumentos sobre seus bens durante 30 (trinta) anos, serviços e utilidades - para construir e administrar os Estádios Municipais previstos no art. 1º.

2.º) e efetuar desapropriações e a promover medidas consideradas indispensáveis à construção dos Estádios previstos nesta lei.

3.º) a abrir o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), para atender as despesas com concurso, execução do projeto classificado e instalação da Autarquia (A.D.E.M), obrigando-se esta a reembolsar a Prefeitura da quantia supra, imediatamente esteja em condições de satisfazer esta obrigação.

Art. 3º. Fica também a Prefeitura autorizada:

1.º) a ceder, a título precário, aos clubes amadoristas os terrenos da Municipalidade para a construção das praças desportivas desses clubes.

2.º) a emitir 30.000 (trinta mil) títulos do valor nominal de Cr\$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros) cada um, não reembolsáveis, vendáveis em subscrição pública, e cujo produto, integralmente depositado no Banco da Prefeitura, constituirá o fundo especial destinado a atender às despesas com a construção do Grande Estádio Municipal, mediante as seguintes condições:

a) se a emissão autorizada neste artigo não vier a ser integralmente coberta, a parte remanescente poderá ser transformada em apólices resgatáveis no prazo máximo de 30 (trinta) anos, mediante sorteio, com direito a juros não superior a 6% ao ano uma vez que as correspondentes obrigações de pagamento sejam liquidadas – com a renda da própria A.D.E.M. nos termos de um plano a ser aprovado pelo Prefeito, no qual deverão ser fixadas as condições que caracterizarão tais apólices, inclusive quanto às cláusulas de transferência.

b) cada um dos títulos referidos no art. 3º nº 2 assegurará ao portador o direito a uma cadeira numerada no aludido estádio, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da data em que se realizar, no estádio, a primeira competição de futebol de que participem entidades desportivas subordinadas ao Conselho Nacional de Desportos.

Art.4º. Fica, ainda, a Prefeitura autorizada a desapropriar os terrenos em que se encontrarem as atuais praças desportivas dos clubes amadoristas e os que forem julgados necessários as ampliações das mesmas ficando aos referidos clubes assegurada permanência mediante cessão, sob forma do comodato.

Art. 5º) A Prefeitura poderá auxiliar a construção de ginásios para educação física, gratuita, nas praças desportivas de entidades favorecidas por esta lei.

Art. 6º. (vetado)

Art. 7º. (vetado)

Art. 8º. A construção dos Estádios Municipais será procedida de concursos de projetos, e se fará mediante concorrência pública nos termos dos arts. 761 e subseqüentes do Regulamento do Código de Contabilidade Pública vigente.

Parágrafo único. (vetado).

Art. 9º. Fica o Prefeito autorizado a estabelecer normas necessárias à realização dos concursos de que trata o artigo anterior.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Distrito Federal, 14 de novembro de 1947.

Ângelo Mendes de Moraes”

Como é sabido, com a fundação de Brasília, em 21.04. 60, foi modificada a sede do Distrito Federal, surgindo o Estado da Guanabara.

Através do Decreto nº 25, de 14 de junho de 1960, do Estado da Guanabara, foi alterada a denominação de diversos órgãos do Serviço Público Estadual. A Administração dos Estádios Municipais (ADEM) passou a se chamar Administração dos Estádios da Guanabara (ADEG), “subordinada”¹ ao Governador do Estado da Guanabara. O Estádio Municipal do Maracanã (“subordinado” à ADEM), passou a se chamar Estádio do Maracanã, (“subordinado” à ADEG).

Finalmente, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro para Estado do Rio de Janeiro, foi transformada, através do Decreto nº 41, de 03 de abril de 1975, a Administração dos Estádios da Guanabara (ADEG), em Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ), vinculada à Secretaria de Governo, para fins de supervisão, passando o Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã) a ser subordinado a este órgão. De acordo com o art. 2º do referido Decreto, compete à SUDERJ, além de outras finalidades:

I - incrementar os desportos no Estado, visando ao aperfeiçoamento físico e mental do homem pela prática livre dos exercícios e através de competições;

II - desenvolver o desporto amador, prioritariamente as modalidades desportivas olímpicas;

(....)

1 Melhor andaria a norma se utilizasse a expressão “vinculada”, eis que se trata de entidade da Administração Indireta, sujeita, pois, ao controle *finalístico* e não *hierárquico*

IX – explorar, diretamente, ou mediante contrato, todas as dependências e instalações dos estádios para fins comerciais, desportivos, sociais e artísticos.”

Diante do exame das normas citadas, pode-se concluir que o Estádio Jornalista Mário Filho é um bem público, construído com fundos públicos – ainda que parcialmente captados junto à iniciativa privada – sujeito à administração de uma autarquia.

O domínio patrimonial - que não se confunde com o conceito mais amplo de “domínio público” ou de “domínio eminente”² - configura um direito de propriedade pública que a entidade estatal exerce sobre certos bens, voltados para o atendimento de finalidades públicas, regidos por normas de Direito Administrativo.

Segundo a utilização, dividem-se os bens públicos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Em linhas gerais, os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser usufruídos por todos, indistintamente. Os bens de uso especial são aqueles destinados à consecução dos serviços públicos e, por último, os dominicais, que são aqueles sem destinação, podendo ser utilizados para qualquer fim ou, até mesmo, alienados.

O Estádio Jornalista Mário Filho, criado para fomentar os esportes no Rio de Janeiro (art. 217 da CF) e, posteriormente, promovendo também a cultura através de eventos artísticos, religiosos etc, atende a uma finalidade pública permanente, estando, assim, enquadrado como um bem público de uso especial, sujeito ao princípio da indisponibilidade, que se desdobra nas características de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Os eventos realizados no Estádio do Maracanã são comercializados ao público em geral pelos respectivos promotores através da venda de ingressos para arquibancadas, cadeiras comuns e especiais, geral (de pé e sem lugar marcado) e, num futuro próximo, camarotes.

2 O Estado, através do exercício da soberania, tem a possibilidade de exercer sobre todos os bens que se encontram sob seu ordenamento jurídico, o chamado domínio eminente, sobre o qual leciona DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO - *Curso de Direito Administrativo*, 11ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1997. pág. 247.: -”No exercício da soberania, goza o Estado de um *poder de disposição* sobre todos os bens em seu território ou que, de alguma forma, estejam institucionalmente vinculados à sua ordem jurídica. Este é o conceito de *domínio eminente*, cujo exercício, não obstante, se dá na extensão e sob os limites estabelecidos pela própria ordem jurídica”. HELY LOPES MEIRELLES, trata do tema sob o título de domínio público “amplo e patrimonial”: “O *domínio público* em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (*res nullius*). Neste sentido amplo e genérico o domínio público abrange não só os bens das pessoas jurídicas de Direito Público Interno, como as demais coisas que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do Poder Público, tais como as águas, as jazidas, as florestas, a fauna, o espaço aéreo e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional. Exterioriza-se, assim, o *domínio público* em poderes de Soberania e em direitos de propriedade. Aqueles se exercem sobre todas as coisas de interesse público, sob a forma de *domínio eminente*; estes só incidem sobre os bens pertencentes às entidades públicas, sob a forma de *domínio patrimonial*”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 1998. Pág. 411)

As cadeiras “perpétuas” instaladas e integradas ao Estádio do Maracanã diferem das arquibancadas ou das demais cadeiras, pelo fato de não serem comercializadas para venda nos eventos, já que incidem, sobre elas, direitos especiais de utilização pelo particular que financiou os recursos para a construção do Estádio.

Em função de tal financiamento, o financiador recebeu um título, que lhe assegura o direito a uma cadeira numerada (art. 3º, 2º, b, da Lei nº 57, de 11-11-47, do Distrito Federal), assim como o direito ao livre ingresso no estádio (Decreto “N” nº 1007, de 29-01-68, do Estado da Guanabara), sem que tenha que adquiri-lo nas bilheterias e demais pontos de vendas, como os demais interessados em assistir aos eventos.

A Administração Pública pode conferir tratamento diferenciado a particulares no que se refere à utilização dos bens públicos, desde que preencham certos requisitos; no caso do título, em exame, mediante pagamento, passando, por conseguinte, a usá-los de forma privativa.

Sobre a utilização privativa de bem público de uso especial, ensina DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO³:

“A utilização privativa é a que se outorga em caráter extraordinário e exclusivo a um particular ou a outro ente administrativo. Necessita, portanto, de um *título* jurídico formal e inequívoco, pois caracterizará uma modalidade de disposição que vai além do mero exercício da liberdade individual de usar ordinariamente um bem público e além da disponibilidade ordinária por parte da pessoa jurídica de direito público titular do domínio”.

O “título” adquirido assumiu no mundo do Direito, o caráter de típica modalidade contratual, haja vista que a Administração Pública se obrigou a conceder o uso privativo de determinado bem, assegurado o livre ingresso no Estádio do Maracanã.

O título de “cadeira perpétua” tem, assim, a natureza jurídica de um contrato de concessão de uso do domínio público, que é um modo de utilização privativa do domínio público, de caráter gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, intransferível sem prévio consentimento do Poder Público e com características de estabilidade, permitindo que o particular utilize de forma exclusiva, devendo, portanto, obedecer ao que foi convencionado com a Administração; tem como fundamento o interesse público, demonstrado, no caso em exame, na intenção de construir um estádio com vistas a estimular as atividades desportivas e culturais do Estado do Rio de Janeiro.

Por consequência, não seria o portador do título, “proprietário” da cadeira perpétua, pois, tratando-se de bem público (e não de condomínio, sociedade de

3 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1997. Pág. 257.

economia mista ou qualquer regime híbrido de propriedade), não houve, em momento algum, alienação de um direito de *propriedade*, mas sim, pagamento para obtenção de um direito de natureza obrigacional (e não *real*).

Exemplos semelhantes encontram-se no Direito Brasileiro.

Cite-se a questão dos jazigos perpétuos. Os cemitérios, sob administração dos Municípios, são bens do domínio público de uso especial, cujos sepulcros são utilizados privativamente, mediante concessão de uso pelo Poder Público, de forma precária ou perpétua, sendo a relação jurídica regulada pelo Direito Administrativo. Não são os particulares, portanto, “proprietários” de jazigos “perpétuos”.

Ensina JOSÉ CRETELLA JR.⁴:

“Os cemitérios são bens do domínio público e, pois, submetidos a regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum, porque o fator de maior relevo é o interesse público....”

“A forma de outorga das concessões de sepultura é assunto secundário, mas é importante o fato da natureza pública do cemitério, o que possibilita a todos os particulares o direito às concessões outorgadas, de modo gratuito ou oneroso, de duração perpétua ou temporária, nas condições estabelecidas nos regulamentos e leis”.

“...a concessão de exploração do domínio público pressupõe, precisamente, o domínio do Estado sobre o imóvel objeto de concessão. Além do mais, o que é a sepultura em cemitério público senão uma concessão - perpétua ou por certo prazo - de parte do domínio público ao particular?”

Também sobre a questão, expõe HELY LOPES MEIRELLES⁵:

“Os locais para sepultura nos cemitérios municipais são obtidos mediante concessão remunerada, impropriamente denominada venda. Não há alienação de tais terrenos, porque os cemitérios, sendo bens públicos de uso especial, são inalienáveis enquanto guardarem essa destinação. Como concessão, mantém o Município poder de revogá-la, se o interesse público o exigir”.

A natureza jurídica dos titulares de jazigos perpétuos é semelhante à dos titulares de cadeiras perpétuas. São títulos regidos pelo Direito Administrativo, onde o particular utiliza o bem mediante concessão de uso pelo Poder Público.

4 CRETELLA JR., José. *Tratado do Domínio Público*. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1984

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, Vol. I, Pág. 306.

Ainda assemelhado a tal direito “perpétuo”, cite-se, também, o direito ao uso de linhas telefônicas, que também são privativos, transferíveis, sem, contudo, representarem uma propriedade.

Conclui-se, pois, estar-se diante de um “título”, cuja “propriedade” (para repetir a expressão normativa – art. 3º do Decreto “N” nº 1.007/68, do Estado da Guanabara), assegura o direito à utilização *exclusiva* de um bem público devidamente identificado, na qualidade de concessionário. Frise-se, pois, que a propriedade do “título” assegura direito *obrigacional* e não *real*.

Importante também frisar, que o direito obrigacional nasceu de um *contrato* – ato jurídico bilateral –, e não de um ato unilateral da Administração, tal qual seriam a autorização ou a permissão de uso de bem público, que são atos administrativos discricionários e precários. Nessa mesma natureza de atos administrativos negociais ou receptícios (que dependem, para sua eficácia, da manifestação de interesse do destinatário), se incluem os “ingressos” e “matrículas”, que, como dito, não são contratos.

2. A inexistência de direito adquirido ao não pagamento de taxa de manutenção e conservação das cadeiras pelos portadores de títulos adquiridos antes do Decreto “N” nº 1007, de 29-01-68, do Estado da Guanabara

O “direito adquirido”, em apertada síntese, é aquele que se incorporou ao patrimônio do titular de maneira definitiva, não havendo possibilidade de lei posterior modificar a situação jurídica.

A motivação da cobrança pela manutenção das cadeiras foi, de acordo com o referido decreto, a seguinte:

“Considerando que as vultosas despesas com a manutenção e conservação daquelas cadeiras vêm onerando consideravelmente os orçamentos da ADEG:

Considerando que a situação, já ressaltada como lesiva ao patrimônio do Estado pelo Decreto nº 1.534, de 15-12-63, justifica a necessidade de regulamentação para o uso das referidas cadeiras; (...)”

A “taxa”, instituída pelo Decreto “N” nº 1007, de 29-01-68, teve como propósito a diminuição das despesas com manutenção e conservação, que estavam comprometendo o orçamento da ADEG.

Embora o contrato seja fonte de direito entre os seus signatários (“lei entre as partes”), a teoria geral das obrigações já reconhece, de há muito, que *pacta sunt servanda* só obriga enquanto permanecerem em vigor as condições que levaram as partes a contratar, de modo que, em ocorrendo fatos supervenientes, que não foram considerados pelas partes no momento da contratação, dos quais decorra uma onerosidade excessiva para uma das partes, é autorizada a aplicação da “teoria da imprevisão”, para rever os termos pactuados, a fim de adequá-los a uma nova realidade.

Na hipótese dos autos, embora o desgaste do material seja até previsível – a corrosão das cadeiras de metal – (o que poderia afastar a aplicação da “teoria da imprevisão”), os custos de manutenção e o impacto sobre os orçamentos públicos são imprevisíveis, o que poderia levar a uma inviabilidade na prestação do serviço e, até mesmo, na interdição do Estádio.

Registre-se, ainda, que a hipótese motivadora da consulta é outra. Cuida-se de substituição da estrutura, com vistas a maior conforto dos usuários.

Ademais, como ressaltado no relatório, a consulta é formulada num contexto em que são idealizadas e já iniciadas diversas melhorias no Estádio, de forma a enquadrá-lo aos padrões dos melhores estádios do mundo, realidade essa que não fora cogitada pelas partes no momento em que foi admitida a aquisição dos títulos. Não poderiam, portanto, esses titulares se beneficiarem de tantas melhorias sem qualquer contribuição para tanto. Tratar-se-ia de admitir um desequilíbrio na relação, que, como dito, tem natureza contratual, em que uma das partes se beneficiaria do empobrecimento da outra sem qualquer esforço que o justificasse.

Deve-se ressaltar que os contratos administrativos são, por sua natureza, mutáveis, e, portanto, quando houver motivos para que se inove o disposto em suas cláusulas, como utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, deve a Administração promover a alteração.

É bem verdade que a Administração não pode, nos contratos administrativos, promover a alteração unilateral de cláusulas econômicas – que digam respeito à remuneração do contratado e à forma de pagamento, atualização, reajuste e revisão – mas, tão-somente, as cláusulas regulamentares ou de serviço – relacionadas à execução do objeto de atendimento ao interesse público.

Na hipótese em exame, a alteração que se pretende instituir atinge uma cláusula econômica, que não pode ser operada unilateralmente, por decreto, portaria ou qualquer ato administrativo.

Depende, pois, da concordância do contratado, portador do título.

Se, no entanto, a Administração não obtiver tal concordância, tem ela a faculdade de denunciar o contrato, invocando o interesse público; afinal, em hipóteses como a presente, não pode a Administração, por razões ligadas à logística do serviço, manter as cadeiras cujos portadores de títulos tenham contribuído e deixar de fazê-lo quanto aos titulares omissos.

Portanto, se os contratos podem ser revistos e, em especial, os administrativos – como, aqui, o de concessão de uso, não há que se falar em direito adquirido⁶, senão, apenas, à uma equilibrada “equação econômico-financeira”.

⁶ Ainda assim, pode-se dizer que os “direitos adquiridos” nem sempre são absolutos, havendo casos em que nova lei até poderia atingir situações passadas ou efeitos de determinados atos. Assim ensina CELSO RIBEIRO BASTOS BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2º vol. Arts. 5º a 17. São Paulo. Ed. Saraiva. 1989: “Não há que se confundir a existência de um direito adquirido com um pretensão direito que poderiam ter os cidadãos de fazer continuar a valer situações jurídicas adquiridas no passado, mas incompatíveis com leis administrativas atuais. A conclusão, pois, é que não existem direitos adquiridos de forma absoluta, isto é, atos a gerarem para o seu titular a faculdade de fruí-los *in natura* (...)”.

Tal direito, conferido pelo título, seria, apenas, a utilização de uma “cadeira perpétua”, assim como ter acesso livremente ao Estádio Jornalista Mário Filho, sem pagamento de ingresso, o que não exclui o dever de contribuir para a manutenção e conservação do bem utilizado.

As leis anteriores ao Decreto “N” nº 1007, de 29-01-68 também nada mencionam sobre uma limitação da autoridade administrativa em fixar uma impossibilidade de futuras cobranças pela manutenção do bem utilizado em caráter “perpétuo”.

O objetivo do Decreto seria, então, o de determinar às autoridades administrativas responsáveis pela gestão do bem de reequilibrar a relação contratual, evitando elevado gasto do erário, com a repartição desse ônus com os particulares que têm o direito a utilizar, de forma privativa, as “cadeiras perpétuas”, o que denota, portanto, um nítido interesse público em questão.

3. O “direito” existente não impede modificação da localização das cadeiras

Como dito, nos contratos administrativos, como é o caso da concessão de uso de bem público, pode a Administração modificar as cláusulas regulamentares do contrato, desde que, num juízo de oportunidade e conveniência, verifique a existência de interesse público.

É claro que, diferindo a concessão de uso – que confere maior segurança jurídica ao particular – da permissão e autorização de uso, que são atos precários, a alteração não pode afetar o direito do contratado a uma relação equilibrada; ensejando, eventualmente, a necessidade de se reparar o prejuízo causado ao particular.

Assim expõe o Professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO⁷:

“É importante observar-se que, como qualquer contrato administrativo, a concessão de uso fica permanentemente sujeita à *redefinição* do interesse público pela Administração, indenizando-se o concessionário pelas perdas e danos acaso dela decorrentes, nos termos das cláusulas econômicas de natureza privada do seu contrato”.

Assim sendo, tendo motivos fundados em relevante interesse público, pode a Administração Pública modificar a localização das cadeiras perpétuas, mas, em havendo alteração significativa – o que se definirá em cada caso concreto, à luz do princípio da razoabilidade – será garantida, entretanto, a composição das perdas e danos provenientes da decisão administrativa.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 11ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1997. Pág. 259.

III

Respondendo, objetivamente, às indagações propostas, conclui-se que:

- O vínculo jurídico entre a Administração Pública e o portador dos títulos em caráter perpétuo seria regulado pelo Direito Administrativo, num típico contrato de concessão de uso, no qual o Poder Público não conferiu a propriedade do bem ao particular, haja vista que é da natureza dos bens públicos a inalienabilidade, mas o direito de usar o bem, em caráter exclusivo e estável, mediante o pagamento da quantia estipulada pela Administração.
- No Estado do Rio de Janeiro, a concessão de uso é, equivocadamente, tratada como concessão de direito *real* de uso, a ser inscrita em registro de imóveis, enquanto que o contrato de concessão, mencionado na doutrina, não é explicitada na legislação estadual; frise-se que, no caso, a legislação estadual recepcionada é a que instituiu um “título” de natureza *obrigacional* e não um direito real.
- A cobrança de “taxas” de manutenção e conservação não se configura ilegal, haja vista que a Administração Pública pode instituí-la, a fim de que se possa preservar o equilíbrio da relação jurídica mantida com o particular portador do título, tratando-se, portanto, de um interesse público.
- A mudança de posicionamento das cadeiras, sujeita a juízo de conveniência e oportunidade devidamente motivado, configura-se alteração unilateral de cláusula regulamentar, legitimada pelo direito positivo pátrio; se a alteração de localização for significativa, deve ser garantido aos portadores dos títulos em caráter perpétuo o direito a uma reparação pelas perdas e danos provenientes da transferência ou da supressão da numeração que lhes fora destinada originalmente no título adquirido.

É o parecer, s.m.j.

Atenciosamente,

MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o parecer nº 1/2000 do Procurador Marcos Juruena Villela Souto (fls. 16/31).

Respondendo às indagações feitas pela SUDERJ, assentou o parecerista, após aprofundado estudo do tema (“cadeiras perpétuas” no Estádio Jornalista Mário Filho), as conclusões abaixo sumariadas:

(i) o vínculo jurídico entre a Administração Pública e o portador dos “títulos” em caráter perpétuo configura um típico contrato de concessão de uso, por meio do qual o Poder Público transfere ao particular o direito de usar o bem, de modo exclusivo e estável, mediante o pagamento de uma quantia certa em dinheiro;

(ii) a legislação estadual que rege a matéria instituiu um “título” de natureza exclusivamente obrigacional (e não um direito real);

(iii) é lícita a cobrança das “taxas” de manutenção e conservação, cujo objetivo é o de preservar o equilíbrio da relação jurídica estabelecida entre a Administração e o particular, haja vista que não seria razoável que este último, sem qualquer contrapartida, tirasse proveito da conservação, das melhorias e dos benefícios trazidos ao bem pelo ente público;

(iv) afigura-se possível a mudança da localização das cadeiras, por razões de conveniência e oportunidade, devidamente, fundamentadas, à luz do interesse público; nesta hipótese, se a alteração da localização for significativa, deverá a Administração reparar as perdas e danos sofridos pelo portador do “título”, em decorrência de transferência.

Ao Gabinete Civil, para ciência, solicitando-se a posterior remessa à Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer, com vistas à SUDERJ.

Rio de Janeiro, 2 de fevereiro de 2000.

FRANCESCO CONTE
Procurador-Geral do Estado

Parecer GAB nº 12/2003 – MJVS – Marcos Juruena Villela Souto

Em 06 de novembro de 2003.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTO - CEDAE

Assunto: Tarifa Progressiva – Legitimidade de sua Adoção nos Serviços de Saneamento Básico.

Senhor Procurador-Geral,

I

Trata-se de solicitação de orientação do posicionamento que deva ser adotado pela CEDAE nas diversas ações em face dela propostas, tendo por base o questionamento da tarifa progressiva.

Alega-se que “a CEDAE pratica ilegalidade contra o consumidor do “consumo medido”, aplicando-lhe tarifa progressiva”, sendo aceita, apenas, a “tarifa diferenciada, ou seja, tarifa diferente para cada categoria de consumidor (domiciliar, comercial, industrial)”. Sustenta-se que a tarifa progressiva é ilegal porque não foi recepcionada pelo art. 39, X, do Código de Defesa do Consumidor¹; afinal, “quem consome mais já paga mais pelo que exceder do consumo mínimo obrigatório. Logo, não pode se apenado ou sobretarifado por isso. O fornecedor assim cria “um ilícito de consumo”, que pode ser atacado civil ou administrativamente.”

O cerne dos argumentos é assim exposto:

Há mais: a CEDAE louva-se nos artigos 11 a 14 do Decreto nº 82.587 de 6 de novembro de 1978, que regulamentou a Lei Federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978, para cobrar a chamada tarifa diferenciada. Mas, fá-lo sem nenhuma reserva legal pelo simples fato de tratar-se de decreto expressamente revogado pelo Decreto de 05 de setembro de 1991, publicado no D.O.U. do dia subsequente (06.09.97). Seu número (82.587) e data (06.11.78) estão mencionados no Anexo do Decreto Revogador, o qual se transcreve:

1 Lei 8.078/90, artigo 39, inciso X: “É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços dentre outras práticas abusivas ... elevar sem justa causa preço de produtos ou serviços”.

2 Processo nº 2003.001.093755-3 – Ação de obrigação de fazer proposta em 12.08.2003, pelo Condomínio do Edifício Palais de Versailles, sendo a petição inicial firmada pelo Advogado MARCELO GROZDEA COLOMBO.