

e com inobservância do art. 49 da Lei n.º 830 destina-se a obras de reparações, reforma e instalações no Teatro Municipal — casa de diversões — atingindo a soma de tais obras quase três vezes a importância recusada para a construção do velório a primeira parcela de Cr\$ 750 000,00.

O Tribunal considerou inconveniente o contrato celebrado para a construção de um velório no Asilo São Francisco de Assis, mas reconheceu a conveniência do adiantamento para obras livres de qualquer contrato, destinadas à suntuosidade do Teatro Municipal. Não se julgou foi a legalidade do contrato ou a ilegalidade do adiantamento. Eis como, dentro de uma mesma sessão atende-se e recusa-se a conclusão do parecer da Procuradoria, com base no art. 44 da Lei Orgânica, que, momentos antes havia sido louvado, com recomendação de ser publicado. O Tribunal louvou-se na conclusão do parecer, para recusar registro ao contrato de construção do velório, e desprezou a mesma conclusão, para ordenar registro do adiantamento relativo a despesas de reparações no Teatro Municipal.

Eu estimaria não ter oportunidade para a formulação de reparos desta ordem. Estimaria, também, que houvesse registro adequado, no Tribunal, com o histórico das despesas sujeitas a registro. Então talvez fôsse ainda mais deplorável, no controle dos gastos públicos, a fisionomia que se oferece à contemplação dos homens desejosos da defesa fazendária. É que parte do adiantamento ilegalmente registrado na sessão de hoje, concedido ao Teatro Municipal, parece destinar-se a execução de obras para cujo fim outro adiantamento já fôra registrado e aplicado no exercício passado, conforme comprovação a respeito de cujo estado ofereci reservas concludentes.

Bem sei que meus votos vêm o fim direto do arquivo. Eles traduzem, todavia, o descargo do dever público e a satisfação que ofereço ao desempenho da função remunerada, que continuarei a exercer com a mesma independência já aplicada nas minhas atividades anteriores. Posso não irradiar a luz apoucada na inteligência mas me consola a certeza de que ofereço sentimento ao dever e devoção ao bem público. Fiel ao cumprimento extrito da lei, ante as razões constantes deste escrito, voto vencido, como tantas vezes. Nada há que impeçam-no tantas vezes. Nada há que impeça, legalmente, o registro do contrato.

Sala das Sessões, 17 de abril de 1953. — *João Lyra Filho.*

*Concessão de Serviço Público — Necessidade de Concorrência —
Exploração de bombas de gasolina.*

N.º 4 449 058-53 — Ofício n.º 1 369, de 11-6-53, da S. G. Finanças, contrato firmado entre a Prefeitura e E. N. P. S.A.:

O Tribunal resolveu recusar registro ao contrato, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. O Sr. Ministro João Lyra Filho declarou acompanhar os demais Srs. Ministros atento às conclusões do parecer do Dr. Procurador, não obstante discordar, pelas razões que esplanou verbalmente, das considerações dele constantes, relativamente à natureza do contrato.

Não lhe parece tratar-se de uma concessão pura e simples, admitindo melhor procedência a respeito, na conceituação da Procuradoria Geral da Prefei-

tura eis que, na espécie, se trata de arrendamento de bens já incorporados ao patrimônio da Prefeitura.

Voto do Sr. Ministro Pedro Firmeza no proc. n.º 4 449 068-53.

Em relação ao contrato ora submetido ao exame deste Tribunal, vistos e apreciados os relatórios, informações e pareceres constantes do processo, é de considerar-se, em resumo, o seguinte:

1.º que, não desejando executar serviço de venda de gasolina e óleos lubrificantes a Prefeitura pretende transferi-lo ao contratante, sem que tivesse havido concorrência.

2.º que, fazendo ao mesmo contratante a concessão a que se refere o item 1.º, a Prefeitura assim resolve baseada apenas em despacho do Chefe do Poder Executivo, sem a existência prévia de lei votada para a emergência pelo Poder Legislativo.

3.º que, importando a concessão para concretizar-se, também numa locação de bens da Prefeitura, foi realizada hasta pública, nula, entretanto pela não observância das formalidades legais.

O Relator vota pela recusa do registro.

Parecer da Procuradoria no processo n.º 4 449 068-53;

1 — Em 1921, *ex-vi* do decreto-legislativo de 22 de janeiro daquele ano foi municipalizado o serviço de fornecimento de gasolina, a varejo, a veículos auto-motores, por meio de postos com bombas e acessórios, instalados no subsolo de logradouros públicos da Capital Federal. Aquêlê mesmo diploma legislativo, autorizou o Prefeito a contratá-lo, sob as normas e condições que a respeito dispôs.

2 — Em obediência à autorização legislativa assim concedida por quem a podia outorgar, em concorrência pública o serviço foi adjudicado aos Srs. Drs. Raul e Heitor Santiago Bergalo, lavrando-se, posteriormente o devido contrato, em data de 2 de março de 1921, contrato êsse que se encontra no processo n.º 7 000 263 de 1950, ora anexo.

3 — Posteriormente, com prévia autorização do Prefeito e de acôrdo com o decreto legislativo já citado, foi o contrato transferido à Empresa Nacional de Petróleo S.A. como se vê do respectivo termo incluso no já mencionado processo n.º 7 000 263-50.

4 — Mais tarde, pelas razões amplamente deduzidas e justificadas no Decreto n.º 4 132, de 13 de janeiro de 1933, estendeu-se a concessão ao fornecimento também de 12345612345 da gasolina, de óleos lubrificantes e de graxa, água e ar, por meio de apropriados aparelhos a serem instalados nos postos de que cuidava o contrato anterior e sob as condições indicadas nesse mesmo decreto, que além disso, providenciou sobre outras modificações do Decreto-legislativo de 22 de janeiro de 1921.

5 — Aquêlê decreto teve o seu artigo 1.º posteriormente esclarecido pelo decreto n.º 4 170, de 14 de março de 1933 (vide ambos êsses atos legislativos in *Coleção das Leis Municipais Vigentes*, de Ivo Pagani, vol. 5.º, págs. 83-86).

6 — Em consequência e de acôrdo com a nova autorização legislativa constante dêsses dois últimos decretos, foi lavrado, em 24 de março de 1933 novo termo de contrato entre a Prefeitura e a Empresa Nacional de Petróleo S.A. representada pelo seu Diretor-Presidente, Dr. Raul Santiago Bergalo, termo êsse que se depara publicado num folheto sob o título "Documentos e

notas sobre a Constituição e a situação jurídica da empresa Nacional de Petróleo” o qual, por sua vez, se encontra no já aludido processo anexo n.º 7 000 263-50.

7 — De acordo com o art. 10 do decreto-legislativo n.º 2 413 e a cláusula 14.^a do contrato primitivo, que não foram modificados pelos decretos ns. 4 132 e 4 170, o prazo da concessão extinguiu-se a 2 de março de 1951, eis que foi outorgada por trinta anos.

8 — Quer o decreto-legislativo n.º 2 418, quer o primitivo contrato, um e outros determinaram que, finda a concessão, todo o acervo da concessionária, empregado por ela na exploração do serviço concedido, representado pelos postos com os seus tanques, bombas e mais aparelhos e acessórios passaria à plena propriedade da Prefeitura, sem qualquer indenização.

8 — Por isso mesmo, o então Prefeito, Dr. João Carlos Vital, nomeou uma comissão de técnicos, pela portaria n.º 401, de 14 de junho de 1951, para “proceder ao arrolamento e identificação do acervo da Empresa Nacional de Petróleo S.A., acervo que, de acordo com o disposto na cláusula vigésima do contrato celebrado em 2 de março de 1921, entre a Municipalidade e a referida Empresa, passa à plena propriedade da Prefeitura do Distrito Federal” (vide essa portaria no processo anexo n.º 7 000 360-51).

9 — Preciso é explicar-se que, expirado o prazo da concessão, a concessionária foi autorizada a prosseguir na exploração do serviço, a título precário, ou seja, “enquanto se procede ao arrolamento dos bens que deverão passar para a Prefeitura e até que decidido, com superior despacho do Exmo. Sr. Prefeito, o processo relativo à prorrogação do aludido contrato” (vide comunicação nesse sentido feita pelo Sr. Secretário-Geral, Dr. Mário Cabral ao Senhor Diretor do Departamento de Concessões, em ofício de 5-3-51, a fls. 12 do processo anexo n.º 1 051 404 de 1951).

10 — Concedido o serviço do arrolamento do acervo da concessionária que passava, sem indenização, à plena propriedade da Prefeitura do Distrito Federal, como fôra determinado pela citada portaria n.º 401, de 16-6-51, o Sr. Prefeito João Carlos Vital expediu a portaria n.º 557, de 4 de setembro de 1951, determinando:

I — por intermédio do Departamento do Patrimônio, seja efetuado o recebimento do acervo da Empresa Nacional de Petróleo S.A., tal como foi arrolado e identificado pela comissão a que se refere a portaria n.º 401, de 19-6-51;

II — seja promovida a concorrência pública para arrendamento do referido acervo;

III — autorizar, enquanto se processa a concorrência aludida no item anterior, a locação do dito acervo à antiga concessionária, e a partir da data do mencionado recebimento, por período não excedente a 6 meses, mediante aluguel a ser estipulado no termo de locação (vide essa portaria às fls. 58-59 do processo anexo n.º 1 051 404-51).

11 — Em consequência, foi lavrado o termo de fls. 21-56 do referido processo anexo n.º 1 051 404-51, onde ao mesmo tempo em que se fazia a entrega e o recebimento do mencionado acervo, era ele locado, a título precário ou por seis meses, à ex-concessionária, nas condições do dito termo constantes.

12 — Mas, enquanto se tomavam essas providências de caráter transitório, os altos órgãos da Administração Municipal, chegando à conclusão de que à

Prefeitura não convinha assumir a direção do serviço anteriormente concedido, diligenciasse o exame, estudo e final deliberação de concluir-se outro contrato com a Empresa Nacional de Petróleo S.A., prorrogando o anterior já extinto. Não vem a pêlo reexaminar as considerações e argumentos pro e contra essa prorrogação, porquanto se trata de fatos já superados e definitivamente julgados pela Egrégia Corte de Contas do Distrito Federal, tendo se conformado a Administração com êsse julgamento.

13 — Todavia o que é preciso salientar é que, vingando a corrente favorável à prorrogação, foi esta, afinal, objeto do termo de contrato celebrado entre a Prefeitura e aquela Empresa, em data de três de janeiro de 1951 (vide processo anexo n.º 7 000 263-50, fls. 2-4).

14 — Êsse contrato, porém, teve o seu registro denegado pelo Colendo Tribunal de Contas, em sessão de 23 de fevereiro de 1951, de acordo com os votos dos Exmos. Srs. Ministros Relator e Revisor, respectivamente os Srs. Ivan Lins e João Lyra Filho (vide fls. 14 do processo anexo n.º 7 000 263-50). O fundamento principal da decisão foi o de não haver precedido concorrência pública à lavratura do novo contrato, que, afinal, não era de prorrogação do anterior, mas um outro instrumento com novas e diversas estipulações, sem que tivesse havido prévia autorização legislativa para essa pretensa prorrogação.

15 — Vem, agora, a exame e julgamento da sua legalidade, pelo Venerando Tribunal de Contas, o

“Termo de contrato de arrendamento de trinta e um postos destinados à venda de gasolina e óleo lubrificante e fornecimento de ar e água a veículos automóveis, que é assinado entre a Empresa Nacional de Petróleo S.A. e a Prefeitura do Distrito Federal (vide fls. 2-5 do processo principal n.º 4 449 083 de 1953).

16 — Expostos os fatos que antecedem a lavratura dêsse termo todos êles se prendendo, diretamente, um serviço público municipal instituído e regulado pelos decretos a que já fizemos referência, não é demais fixar-se, agora, a natureza jurídica do ato pelo qual pode êle ser concedido pela Administração a um particular, pessoa natural ou jurídica.

17 — Se, nesse particular tem havido larga divergência no campo do Direito Administrativo pátrio e alienígena, se a respeito *doctoras cartant*, pretendendo uns que se trate de um ato *unilateral*, outros de um *contrato*, cuja filiação é, ainda, diversamente atribuída ora ao Direito Privado, ora ao Direito Público; e, ainda outros, segundo os quais a concessão é um contrato de *direito misto* (vide José Matos de Vasconcelos, *Direito Administrativo*, vol. II, págs. 122 e segs.; Temístocles Cavalcanti, *Tratado de Direito Administrativo*, 1948, vol. 2.º, págs. 486 e segs.; João Lyra Filho, *Aplicação do Direito Financeiro*, in *Concessão de Serviço Público*, págs. 59 e segs.), — todavia, quer no estrangeiro, quer sobretudo, em nosso país, a maioria dos grandes mestres sufragam a tese, por assim dizer vencedora, de que se trata de um contrato de *direito público* (vide além dos autores citados, Mário Mazagão, *Natureza Jurídica do Contrato dos Serviços Públicos*, José Martins Rodrigues, in *Concessão de Serviço Público*, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 22, págs. 14-23; Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, *Aspecto Jurídico-administrativo*, vol. 26, págs. 1 a 18 Francisco Campos, *Direito Administrativo*, págs. 173 e segs.

18 — Nessa mesma corrente também se inscrevem Philadelpho Azevedo, Bielso, Fleiner, Tito Prates da Fonseca e tantos outros mestres na ciência do Direito.

20 — Nesse mesmo sentido se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, em acórdão recente, de 26 de maio de 1950, sendo relator da espécie o seu eminente Ministro Orozimbo Nonato (vide *Revista de Direito Administrativo*, vol. 36, 289 e segs.).

21 — Fixada, assim, a conceituação jurídica das concessões de serviço público, o que muito importa para exata inteligência dos contratos em que são formuladas impõe-se, agora, examinar a verdadeira compreensão ou o real objeto do contrato de fls. recentemente pactuado entre a Prefeitura do Distrito Federal e a Empresa Nacional de Petróleo S.A. e que se intitula de arrendamento de postos destinados a venda de gasolina etc.”

22 — Será em verdade, um simples contrato de “arrendamento” de bens hoje pertencentes ao Distrito Federal e que se deva regular pelo artigo 45, § 2.º, da vigente Lei Orgânica? Todos os antecedentes dêsse contrato como, linhas acima, ficaram expostos nesse parecer, os pronunciamentos claros de vários órgãos da Administração que se encontram neste volumoso processo e seus anexos, a própria maneira como contrato foi adjudicado à Empresa Nacional de Petróleo S.A., valendo-se esta, com o reconhecimento da Prefeitura, do direito de preferência, em *igualdade de condições*, à continuação da exploração do serviço, nos termos do art. 18 do decreto-legislativo n.º 2418 e da cláusula vigésima do primitivo contrato de 2-3-21 — tudo está a indicar que, sob a aparência ou com o nome de “arrendamento”, o que realmente se fez foi um novo contrato de concessão do serviço público municipal instituído pelo citado decreto-legislativo n.º 2418, e mais tarde, ampliado e modificado pelos decretos ns. 4182, de 13-1-33 e n.º 4170, de 14-3-33.

23 — Que não se trata simplesmente, de “arrendamento” di-lo o honrado ex-Procurador Geral da Prefeitura dr. Oscar Saraiva neste passo do seu longo parecer de 5-2-52:

“Quanto à crítica que necessita de resposta em primeiro lugar pela sua natureza prejudicial a de que não se trata de arrendamento de bens, mas de execução de serviço pelo que o processo de concessão deveria ser o do art. 44 e não o do § 2.º do art. 45 da Lei Orgânica, bem evidenciou o Sr. Diretor do Patrimônio, que se trata de *ato misto* (o grifo é nosso), em que ocorrem simultaneamente êsses dois aspectos, *arrendamento de bens e concessão de serviços* (o grifo é nosso), pelo que poderia a Administração escolher entre os dois processos previstos na lei para a realização dêsses atos, a *concorrência pública* ou a *hasta pública*” (fls. 36 do processo anexo sob o n.º 4431360-51).

24 — À sua vez disserta o nobre ex-Diretor do D.P.M., Dr. Roberto de Sousa Pinto Filgueiras:

“Por via de consequência salta aos olhos a absoluta conveniência da inclusão, no edital, da condição 10.^a vedado ao futuro arrendatário a admissão de empregados sem contrato de trabalho, com prazo certo, mesmo porque o arrendatário *não devemos esquecê-lo, vai explorar serviço público municipalizado, mediante concessão* (o grifo é nosso). Finalmente, e já está bem explicado, o futuro contrato a ser assinado, é *um contrato misto, de arrendamento e concessão* (o grifo é nosso), logo devendo rever-se, em princípio pelas dispo-

sições dos arts. 44 e 45 da Lei Orgânica” (pág. 8 do processo anexo n.º 4087490-52).

25 — São claras, insofismáveis essas afirmações dos doutos órgãos da Prefeitura, ambos concordando em se tratar de um “contrato misto” em que, além do “arrendamento”, se incluía a *concessão para a exploração de um serviço público municipalizado*.

26 — E, porque assim entendido com a aprovação das mais altas autoridades da Prefeitura, inclusive o Exmo. e atual Sr. Prefeito que nesse particular, se limitou a manter o que já vinha sendo feito pelas administrações anteriores, no chamado edital de “inscrição” para seleção das firmas que desejarem licitar na hasta pública para arrendamento de 31 postos destinados a venda de gasolina e óleos lubrificantes e fornecimento de ar e água a veículos automóveis” — foi incluída a condição vigésima segunda, onde se declarou:

“A Empresa Nacional de Petróleo S.A., antiga concessionária dos serviços de exploração dos postos em apreço e atual locatária do acervo por êles constituído tem a seu favor direito de preferência preço por preço, nos termos do contrato da primitiva concessão (vide êsse edital às fls. 28 e seguintes do processo anexo n.º 4431360-51).

27 — Êsse direito de preferência “preço por preço, assim assegurado à Empresa Nacional de Petróleo S.A. e pela prevalência do qual lhe foi adjudicado o contrato de arrendamento, ora em exame, tem, com efeito, o seu fundamento, não só em cláusula do contrato primitivo n.º 2418, mas ainda e, sobretudo, no art. 18 do decreto-legislativo n.º 2418, de 22-1-21, assim redigido:

“Findo o prazo do contrato, os aparelhos a que esta lei se refere e as respectivas instalações materiais e acessórios passarão, em perfeito estado de conservação e funcionamento, à plena propriedade da Prefeitura, sem indenização de espécie alguma, tendo, porém, o contratante, se assim o julgar o Prefeito, preferência, em igualdade de condições, para continuar a explorar o serviço de que trata esta mesma lei, se a Prefeitura não preferir tomar a si a exploração direta dêsse serviço”.

28 — Vê-se, portanto, que nas medidas preliminares do “arrendamento” em causa, não foi esquecido e, antes, sob a influência e predomínio daquele princípio de preferência, em igualdade de condições é que assim se realizou a hasta pública para o mesmo arrendamento. Nutre-se, assim, êle, em parte, sem sombras de dúvida, fundamental, de dispositivo expresso da lei que instituiu e organizou o serviço público municipal de que ora se cogita. Evidentemente, não era caso de submeter-se o arrendamento àquele princípio, de que não trata o § 2.º do art. 45 da Lei Orgânica vigente, se, de envolta com êle, como aliás, o reconheceram os doutos órgãos da Administração já citados, não estivesse em causa uma concessão de serviço público ou melhor, um novo contrato para a exploração do serviço público de abastecimento a veículo automotores, por meio de postos instalados na via pública.

29 — Mas — é de perguntar-se — haverá na hipótese, realmente um contrato misto”, misto de concessão de serviço público e arrendamento? Não podemos sufragar essa tese que afinal, prevaleceu. Os postos de abastecimento, findo o contrato primitivo em 2 de março de 1951 passarão à plena propriedade da Prefeitura, nos termos da lei e do referido contrato, êsses bens, que assim vieram enriquecer o patrimônio da Prefeitura, tinham uma destinação

peculiar e indesviável, resultante de sua própria natureza: só poderiam servir ao fornecimento de gasolina, óleos lubrificantes, graxa, água e ar, porque, para isso e só para isso foram construídos os aparelhos e acessórios em que tais bens consistem. Constituem, em suma, *um meio* ou um *conjunto de meios* para execução de um *fim*, que, no caso, era o serviço de fornecimento aludido. Toda concessão, aliás, pressupõe a existência de uma aparelhagem especial e adequada à operação do serviço público de que se trata. A instalação desses aparelhos (e usamos, aqui, o termo em sentido genérico), não constitui, porém, o *fim* da concessão, mas o *meio* pelo qual o concessionário há-de cumprir o contrato, executando o serviço ou a atividade que lhe tenha sido delegada ou outorgada pelo Poder Público.

30 — Aliás, é de ressaltar que não foi outra a concepção do legislador quando, no art. 1.º do decreto-legislativo n. 2 418, de 22 de janeiro de 1921 assim prescreveu:

Fica o Prefeito autorizado a contratar um serviço de fornecimento a varejo de gasolina, por meio de postos, bombas, tanques ou outros aparelhos modernos de segurança e perfeição que a seu juízo melhor correspondam a esse *fim* (o grifo é nosso) e aos interesses públicos, instalados ao sub-solo dos logradouros públicos do Distrito Federal, sem prejuízo do trânsito público e do tráfego de veículos.

31 — Aí está: pela própria lei que criou e municipalizou o serviço de fornecimento a varejo de gasolina, autorizando o Prefeito a contratá-lo, o *fim*, que se tinha em vista, era aquêle serviço de fornecimento, *fim* esse a atingir com os *meios* ou “por meio” adequados, como tais indicados “postos, bombas, tanques “ou” outros aparelhos modernos, de segurança e perfeição, que a juízo do Prefeito melhor correspondessem ao “fim” objetivado.

32 — Há um evidente equívoco na conceituação do contrato em tela como de “concessão” e “arrendamento”, equívoco proveniente do fato de que, em regra, na concessão de serviço público há dois elementos distintos: 1.º — o fornecimento e a organização dos “meios” materiais e pessoais necessários à execução da atividade concedida; 2.º — o funcionamento do serviço assim previamente organizado. Realmente, o concessionário, tendo em vista o serviço que lhe foi alegado, tem a obrigação, em regra, de prover a aquisição e montagem da instalação material respectiva e de obter o pessoal indispensável ao funcionamento do serviço. Mas, assim nem sempre acontece, podendo preexistir por vários motivos, à operação do serviço a devida aparelhagem, já organizada.

33 — É o que, em termos claros e categóricos, bem elucidada o Dr. Osvaldo Aranha Bandeira de Melo, eminente professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica de São Paulo. Muito a propósito, diz êle:

“O concessionário, ao organizar o serviço, deve providenciar os elementos necessários ao seu funcionamento, a saber: meios materiais e meios pessoais.

O pessoal é admitido como qualquer trabalhador de empresa privada, mediante relação jurídica de emprêgo, sujeito, entretanto, a certas obrigações específicas, tendo em vista a natureza do serviço que lhe fica afeto, podendo com referência a alguns ser equiparado ao funcionário público.

É condição do regime de concessão que o concessionário forneça os materiais para o seu funcionamento, seja adquirindo-se do antigo concessionário

ou do próprio Poder Público, que os possuía por haver exercido diretamente o serviço, ou porque os obteve para transferir ao concessionário, com o intuito de facilitar a organização do serviço, seja adquirindo diretamente dos negociantes o aparelhamento necessário para montagem do serviço. É possível que o Poder Público ceda ao concessionário o uso de alguns materiais, reservando-se, então, a propriedade deles. Entretanto, pelo próprio gênero de exploração do serviço, grande parte do aparelhamento, ao menos correspondente aos bens móveis, deve ao concessionário, caber a sua aquisição, pois uma das razões pelas quais o Poder Público delega ao particular a execução do serviço é evitar a inversão de grandes capitais em empresas comerciais e industriais.

A execução do serviço público, às vezes, pressupõe a execução da obra porém, esse requisito não lhe é essencial, ou porque esta já existe, ou porque não seja necessária à gestão do serviço” (in Aspecto Jurídico-Administrativo da Concessão de Serviço Público, Revista de Direito Administrativo, vol. 26, pág. 16).

34 — Não é outro ensinamento do saudoso e eminente Professor Cate drático da Universidade do Distrito Federal, Dr. José Matos de Vasconcelos:

“A concessão é um *ato administrativo* em virtude do qual o Poder Público (autoridade concedente) outorga a um particular em empresa privada (*concessionário*) a execução de uma obra ou serviço público, não em seu nome, mas em nome e por conta do concessionário.

A concessão diz respeito nem só a feitura, ou à organização da obra pública, como, pròpriamente, ao funcionamento do serviço público.

Durante algum tempo, chegou-se a entender que a concessão da obra pública constituía o *princípio*, e o funcionamento do serviço, o *acessório*. Esse conceito, porém, com o evoluir dos tempos, tomou uma feição mais consentânea com a realidade das coisas.

É que se existe a obra privada, com todo o seu aparelhamento, a concessão outorgada ao concessionário visa o funcionamento do serviço público; se, ao contrário não existe a obra pública, mesmo porque esta não se torne necessária, atenta a natureza peculiar do objetivo da concessão, esta tem como objetivo, tão somente, o funcionamento do serviço público.

Não há, pois, pretender extremar a concessão da obra pública da concessão do serviço público, de sorte a ver, num e noutro caso, institutos diferentes no âmbito do direito administrativo. É uma questão exclusivamente de precedência ou não da obra pública sobre o serviço, ou mesmo da existência destes sem aquela. O que se pretende alcançar precipuamente na concessão é o funcionamento do serviço público, de forma regular e contínua, por intermédio do concessionário, tendo em vista o interesse da coletividade, de todos quantos beneficiam do serviço público (Direito Administrativo, vol. 2.º, págs. 120-121).

35 — Realmente, se a concessão, em certos casos, envolve a feitura de uma obra e a execução de um serviço a que aquela se presta, não há, no entanto, como ensina Matos Vasconcelos, pretender extremar a “obra” do “serviço” de sorte a ver institutos diferentes no campo da Direito Administrativo. Historicamente, tudo bem se explica, porque, em verdade, nada obstante a

concessão compreender as duas coisas (feitura da obra e funcionamento do serviço), entretanto, tempo houve em que a "obra era considerada o *principal*, constituindo um *accessório* o "funcionamento" do serviço! Hoje, porém pela análise percuciente do jurista na realidade dos fatos, já se não entende assim, sendo outro o ângulo em que êle se coloca para distinguir o "*principal*" no "funcionamento do serviço" e "o *accessório* na obra" ou nas instituições" que para êle se impunham.

36 — Com efeito, Robert Bonnard analisando os elementos constitutivos do serviço público concedido, bem destacada os que compreendem a "obra" e "o funcionamento do serviço", dizendo:

3.º — La concession porte à la fois, non seulement sur le fonctionnement, mais aussi sur l'organisation du service. Il ne résulte que la concession contient, à côté d'un *marché de services*, que en est l'essentiel (o grifo é nosso), un *marché de travaux publics*. Par conséquence, tous les travaux d'installation, d'aménagement et d'entretien exécutés par le concessionnaire sur les immeubles utilisés par le service son soumis au régime des travaux publics". (Précis Elémentaire de Droit Administratif", 1926, pág. 386).

37 — A seguir, elucida o mesmo autor:

"La notion de concession de service public qui vient d'être indiquée, est celle qui a prévalu dans les dernières années du XIX siècle ou, antérieurement, cette opération était envisagée sous un autre aspect. On parlait non pas de concession de service public, mais de *concession de travaux publics*. On y voyait un acte ayant pour essentiel l'exécution d'un travail public. Il se trouvait ainsi mis en pareille avec l'entreprise des travaux publics. La différence résidait uniquement dans le mode de rémunération du travail. Dans la concession, le concessionnaire avait le profit d'exploiter l'ouvrage et de percevoir une taxe sur les usagers. L'élément central de l'opération, la fin qu'elle poursuivrait était donc l'exécution d'un travail public. Quant au reste, l'exploitation de l'ouvrage et les taxes, perçues sur les usagers, c'était-lá un élément, considéré comme accessoire, qui venait s'ajouter pour constituer le moyen destin; à permettre l'exécution du travail.

Dans la notion actuelle de concession de service public, ces deux points de vue sont inversés. L'idée de service public est au premier plan. Le fonctionnement du service par l'exploitation de l'ouvrage constitue la fin de l'opération. Le travail public est accessoire, le moyen pour atteindre la fin qu'on se propose". (op. cit. págs. 367-368).

38 — Estabelecidos êsses princípios, logo se percebe não se tratar, na espécie, de um *contrato misto*, de *concessão de serviço público e arrendamento* como se afigurou à Prefeitura, menos de um mero contrato de arrendamento. Todo o equívoco procedeu do fato da Prefeitura, findo o contrato primitivo e nos termos de uma de suas cláusulas, haver adquirido a propriedade plena, por reversão, da "obra" isto é de todo o aparelhamento adquirido e montado pelo antigo concessionário para a exploração do serviço público que lhe fôra concedido. Entendeu-se que êsse acêrvo de bens devia ser objeto de outro tratamento jurídico, de outro contrato diverso do da concessão. E, nessa ordem de idéias, imaginou-se que o uso e gozo dêsses bens, integrados no patrimônio da Prefeitura, só podiam ser transferidos a um novo concessionário

isto é, ao titular de uma nova concessão, por meio de um "arrendamento" para dêles se utilizar na execução do serviço concedido.

39 — Mas não é assim, conforme se viu acima. A feitura da "obra, necessária ao serviço, pode e em regra, precede ao seu funcionamento. Mas, também pode haver serviço público cujo funcionamento indeponda de anterior execução de uma "obra" ou montagem de aparelhos ou porque aquela ou êstes já existam, ou porque o funcionamento do serviço pode existir, prescindindo dêsses meios materiais. No caso, a Prefeitura já possuía e possui a "obra" ou, melhor, o aparelhamento adequado ao serviço o qual consistia e consiste nos postos com os seus tanques, bombas e mais aparelhos e acessórios. Dessarte, em outorgando nova concessão, barta-lhe-ia conceder também ao novo concessionário o uso dêsses bens, reservando-se, então, a propriedade dêles. Assim, tais bens, como um "accessório" que não são do funcionamento do serviço como "*meio*" para atingir o *fim* ou "o princípio", que é êsse fundamento contínuo e regular, soriam entregues ao novo concessionário como consequência da nova concessão, embora em condições mais onerosas para êle, pois não seria curial que dos mesmos se aproveitasse com o seu uso, sem a devida contra-prestação em dinheiro ou noutra espécie, devida à Prefeitura.

40 — Sem embargo, porém, *data venia*, dêsse equívoco da Prefeitura, dissociando os dois elementos — "obra" e operação de serviço público — para dar aquela um tratamento jurídico especial, sob a forma de "arrendamento" — o que importa ressaltar é que ainda assim não se nega e antes se confessa que, ao lado dêsse "arrendamento" em paralelismo com êle, há também a concessão ou nova outorga ou delegação de serviço público instituído pelos decretos números 2 418, de 22 de janeiro de 1921, e 4 132, de 13 de janeiro de 1933.

41 — Ora, é princípio pacífico no âmbito do Direito Administrativo que as concessões de serviço público devem resultar ou ser precedidas de autorização do Poder Legislativo ao Agente Executivo. Êste, por si mesmo, na órbita de suas atribuições ordinárias, não pode delegar serviço público, porque para tanto precisa de autorização legal.

42 — Copiosa seria a lista dos autores que poderíamos invocar, abonando o princípio acima esposto, mas para comprová-lo, de modo indiscutível, sejam bastante a plena adesão que lhe deu em acórdão recente, de 1952, a Egrégia Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, no agravo de petição n. 2 868 entre partes, — Agravante — D. F. Braga & Cia. Ltda. — e Agravado — o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Por êsse acórdão foi mantida a decisão da 1.ª instância, denegando mandado de segurança impetado contra esta Egrégia Côrte de Contas, por haver recusado registro a certo contrato entre a Prefeitura e os Srs. D. F. Braga & Cia. Ltda. Justificando o seu voto, nesse aresto, eis o que diz com relação ao ponto de exame, o Exmo. Sr. Desembargador Romão Côrtes de Lacerda :

"Considerando que sendo o serviço de arrecadação de impostos serviço público concedê-lo a particulares é fazer uma *concessão de serviço público*: chama-se concessão à transferência, temporária ou resolúvel, por uma pessoa coletiva de direito público, de poderes, que lhe competem para outra pessoa, singular ou coletiva, a fim de que esta os everça por sua conta e risco, mas no interesse geral (Marcelo Caetano "Manual de Direito Administrativo" pág. 114);

a arrecadação e serviço *privativo* do Estado, e, portanto encarregar terceiros de a efetuar, é conceder serviço público; considerando que tais concessões dependem para sua qualidade, de lei que as autorize principalmente quando importam em despesas, as quais somente podem ser efetuadas quando autorizadas pelo Legislativo não outorgou a concessão e muito menos, a efetivação de despesa resultante de pagamento de concessionário da comissão de 1 ½ % sobre o produto bruto das estampilhas que êle vendesse sem limites à quantidade a vender “o Govêrno é o órgão do Estado que pode resolver conceder serviço público autorizado por lei da Assembléa Nacional ou por Decreto-lei (M. Caetano obra cit. pág. 115): “Enquanto ao Poder que o concede, também competência está determinada expressa au implicitamente, por la Constitucion y loe principios genciales, y regada por las leys. En principio da facultad de conceder a pestion de un serviço esto es re la disponer como se ha dicho, — pertence ao Poder representativo (Congreso, Legislaturas providiales) (Bielsa, “Dir. Admve.”, vol 1.º, pág. 372); considerando que não pode pairar dúvida sobre o dependerem os contratos de concessão de serviço público a que se refere a Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 2.º, IX de lei que os autorize: o Código de Contabilidade Pública, aplicável ao Distrito Federal, como já se viu, dispõe:

Art. 54 — Para a validade dos contratos serão necessárias as seguintes formalidades:

- b) que sejam realizados para execução de serviços autorizados na lei;
- c) a citação expressa, em suas cláusulas, da lei que os autoriza e da verba ou crédito por onde deve correr”.

43 — A sua vez, nesse mesmo acórdão, assim se pronunciou o Exmo. Sr. Desembargador João Coelho Branco:

“Trata-se de contrato administrativo de concessão de serviço público. É elementar em Direito Administrativo que o órgão concedente de qualquer concessão é o Poder Legislativo. Não há concessão de serviço público sem lei prévia que a autorize. O poder de conceder um serviço público — diz Marcelo Caetano — é conferido por lei a *uma pessoa coletiva de direito público*. A lei estabelece também qual o órgão ou quais os órgãos dessa pessoa coletiva que exercem tais poderes e o processo a seguir para a outorga da concessão”. “Manual de Direito Administrativo”, pág. 115), 2.ª edição “Tôda concessión de servicios publicos — maxime se assume la forma de monopolio e comporta exenciones e privilegios — adianta Bielsa — os precedida de una autorizacion previa, que es requisito esencial para que la concessión se perfeccione. Y si esa autorización determina la forma, naturaleza y extension del servicio, ello debe ser *contenido obligatorio del contrato de concessión*, es decir, que este debe realizar-se de acuerdo con lo dispuesto per la autorización, em cuanto fuesse de la competencia del poder o autoridad que da tal autorización.” (“Derecho Administrativo” 4.ª ed., de 1947, V. I págs. 173).

Em tais especies e contratos administrativos, que, como salienta o Professor Bersaitz, da Universidade de Buenos Aires, estão sujeitos a regime jurídico especial, a regras de direito público exorbitantes do direito privado, em razão da desigualdade de propósitos perseguidos pelas partes contratantes, em que o interesse privado se subordina ao público, *ratio publica utilitatis*, — nesses contratos a administração pública, como sujeito da convenção, intervém

por três organismos: o órgão que previamente autoriza o contrato (O Poder Legislativo); o órgão que o celebra (o Poder Executivo); e o órgão que o aprova (a Corte de Contas) (“Teoria General de los Contratos Administrativos”, 1952, págs. 201, 205 e 212).

A exigência da prévia autorização legislativa para a concessão de serviços públicos está expressa no art. 44 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ora, não houve lei alguma do Legislativo municipal autorizando a venda, por particulares, do selo de vendas mercantis.

Mesmo admitindo, *ad referendum*, tivesse havido autorização legislativa para a concessão, certo é que esta só poderia formalizar-se por meio de concorrência pública, como expressa, e taxativamente exigem a Lei Orgânica (art. 44) e o Código de Contabilidade (arts. 244 e 736 e seg.). Os trechos transcritos dos votos dos Excelentíssimos Senhores Desembargadores Côrtes de Lacerda e Coelho Branco constam de cópia do acórdo proferido, existente neste Tribunal de Contas, por não ter sido o mesmo ainda publicado integralmente).

44 — Ora, se para a sua validade as concessões de serviço público dependem de lei prévia que as autorize a verdade é que, no caso, inválida é a nova delegação ou concessão de serviço público instituído pelo já citado decreto-legislativo n. 2 418, de 22 de janeiro de 1921, com as modificações posteriores introduzidas pelo decreto n. 4 132, de 13-1-33 e constante do termo de contrato de 28-5-53, às fls. 2-5 do processo n. 4 449 068/50.

45 — Inválida, com efeito é essa nova concessão, porquanto não houve, nem há lei expressa e anterior que a autorizasse. A primitiva autorização consubstanciada no já aludido decreto-legislativo n. 2 418, está hoje, esgotada pelo uso que dela fêz o Executivo Municipal, quando da lavratura do primeiro contrato de concessão pactuando a 2 de março de 1921. Em condições idênticas encontra-se a segunda autorização constante do Decreto n. 4 132, de 13-1-33, em virtude também de ter sido esgotada com a novação do contrato anterior, que, como vimos, se realizou a 24 de março de 1933.

46 — É canon indisputável na esfera do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, que, como ensina Carlos Maximiliano, “uma vez feito uso da delegação, desaparece esta e não pode o Presidente (na hipótese, o Prefeito) retocar, sequer, a própria obra sem novo assentimento, expresso do Congresso Nacional (na hipótese a Câmara dos Vereadores)” (“Comentários à Constituição Brasileira, 1918, pág. 256).

47 — Assim o entendeu o próprio Poder Legislativo concentrado, então, em face ditatorial nas mãos do Interventor Federal, Dr. Pedro Ernesto, que expediu o já tantas vezes mencionado Decreto 4 132, de 13-1-33. Realmente, em um dos considerandos justificativos desse diploma legal, foi dito, textualmente, o seguinte:

“Considerando que o contrato com a atual Empresa só foi lavrado depois de preenchidas tôdas as formalidades legais, mediante concorrência pública, ficando extinta então a autorização legislativa, e assim assegurado por essa forma o direito da única concorrente”.

Vê-se iniludivelmente que o Legislativo de então considerou extinta a primitiva autorização, desde que, com base nela, foi lavrado o contrato ori-

ginário. E porque assim o entendeu, e muito bem o fez, viu-se a mesma legislativa na contingência de elaborar nova autorização por meio da qual fôsse possível retocar, modificando-o, o contrato anterior. Esta foi, sem sombra de dúvida a finalidade do citado Decreto n. 4 182, de cuja autorização para modificações no contrato de 1921, já também não se pode fazer uso, por se achar igualmente esgotada.

48 — Quando do julgamento de sua legalidade, por esta Côrte de Contas, do contrato de prorrogação de 3-1-51, e que ela negou registro em seu jurídico voto a respeito o Exmo. Sr. Ministro João Lyra Filho não esqueceu de salientar a tese ora em exame, de que não há concessão válida, sem lei prévia que a autorize. Este princípio foi um dos argumentos de que S. Excia. se valeu para denegar também, como aliás todo o Tribunal, o registro da aludida prorrogação. Com perfeita aplicação ao caso *sub judice*, disse então S. Sx.:

“Mas, no entendimento do Decreto n. 2 418, ratificado pelo Decreto n. 4 132 ambos já citados, a concessão de que se cuida agora só pode ser juridicamente reconhecida pelo prazo estipulado e máximo de trinta anos. Não podendo ser derivado senão mediante lei inclusve quanto ao particular do prazo.

“Assim exposto, é fora de dúvida ser legalmente impossível a prorrogação do contrato sem lei que autorize expressamente além de não ser legal a adjudicação do serviço ao concessionário findo o prazo contratual de trinta anos sem concorrência pública em que se apure a igualdade de condições. Neste caso estaremos ante a existência de novo contrato.

“Assim como houve ato legislativo para as condições ajustadas no termo agora considerado, sem o que deveremos cair no uso da lei geral”.

49 — Ora, se àquela época, como bem ponderou S. Excia. o Sr. Ministro João Lyra Filho as anteriores autorizações estavam esgotadas e novo ato legislativo não existia autorizando a prorrogação ou um outro contrato novo — a verdade é que ainda hoje a situação é a mesma, vez que até este momento, a Egrégia Câmara dos Vereadores nenhuma autorização concedeu para o termo em exame ou para qualquer outro ato do Executivo Municipal em face do serviço público municipalizado pelo Decreto n. 2 418.

Não é outro, aliás, o entendimento prevalescente na Egrégia Câmara de Vereadores. Cuidando-se agora de autorizar o Prefeito do Distrito Federal a celebrar novo contrato com a Cia. Telefônica Brasileira, a mesma Câmara entendeu que não era possível fazê-lo, sem nova autorização ao Poder Executivo local. Daí o Projeto n.º 1 131, de 1953, ora em curso naquela Egrégia Câmara e onde se nota que, justamente ciosa de suas prerrogativas legais, ao invés de uma mera autorização em termos amplos fixando embora limites e restrições houve ela por bem elaborar para a devida aprovação, a minuta completa do novo contrato com tôdas as suas minúcias, detalhes e particularidades (veja-se a respeito o brilhante parecer da Comissão de Economia e Finanças, concluindo por um substitutivo ao primitivo projeto 1 131-53, *in Diário Oficial* (Seção II), de 13 de agosto de 1953, parte referente à Câmara do Distrito Federal, pág. 1 918-1927).

51 — Nem se podia deixar de exigir uma nova lei de autorização em que esta fôsse concedida mediante novas condições, exigências e requisitos, porquanto evidentemente caducas se acham as prescrições dos Decretos ns. 2 418 e 4 132, após tantos anos decorridos e, sobretudo, depois de duas grandes guerras

mundiais que alteraram profunda e substancialmente as condições de vida hodierna, no que tange não sômente ao campo social, mas ainda e não menos aos setores financeiro, econômico e tecnológico. Se, por argumento, ainda se julgassem válidas as autorizações anteriores, e não podendo a autoridade autorizada afastar-se de suas prescrições, teríamos então sem embargo de sua manifesta caducidade, perpetuadas, indefinidamente em detrimento irrecusável para os interesses da coletividade.

52 — Não se argua que o Decreto n.º 2 418 permitiu, a juízo do Prefeito, se desse preferência, em igualdade de condições, à primitiva concessionária. Ainda que daí se pretenda resultar para ela, por hipótese, um direito adquirido, todavia, nos termos estabelecidos, isto é, “em igualdade de condições”, o que pressupõe concorrência pública, bem é de ver-se que esta não se podia realizar senão de acôrdo com uma nova lei de autorização, determinando as condições e limites para o novo contrato de concessão. Outra inteligência, sobretudo, não é possível em face do disposto no art. 44 da Lei Orgânica em vigor, o qual assim prescreve:

“As obras e serviços da Prefeitura que não forem executados pela própria administração, assim como fornecimento de materiais e artigos destinados à Municipalidade serão contratados ou adquiridos por concorrência pública ou administrativa, na forma que a lei determinar”.

53 — Nas condições expostas sem ato legislativo que o autorizasse, já não merece registro o termo em análise, por lhe faltar o fundamento de sua validade ou seja a devida autorização, emanada do poder competente.

54 — Entretanto, ainda admitindo, *ad argumentandum*, tivesse havido autorização legislativa para a concessão, o termo em apreço não sofreria, galhardamente, o seu confronto com os preceitos legais, porquanto à concessão que nele se formalizou não precedeu a exigência indiscutível da concorrência pública, tal como é exigida pelo cit. art. da Lei Orgânica do Distrito Federal e pelos arts. 244 e 736 e seguintes do Regulamento do Código de Contabilidade.

55 — Nêsse particular, aliás, não esquecido o julgamento desta Egrégia Côrte de Contas em relação ao contrato de prorrogação de 3-1-51. Foi recusado o seu registro e o foi, não só por falta de ato legislativo, que o autorizasse, mas também por não ter havido concorrência pública. Já nos referimos ao voto então proferido pelo eminente Sr. Ministro João Lyra Filho. Mas não é menos lúcido e brilhante o do mui digno e honrado Sr. Ministro Ivan Lins, ambos concluindo pela indispensabilidade de concorrência pública para uma nova concessão de serviço a que nos vimos reportando. Concluindo o seu voto, diz o Exmo. Sr. Ministro Ivan Lins:

“Voto, conseqüentemente, pela recusa do registro do termo de contrato de prorrogação, visto não se tratar de prorrogação, mas de contrato novo, infringindo flagrantemente, de modo claro e incontestado, a Lei Orgânica (arts. 44 e 45, § 2.º, *uma vez que não foi aberta, para êle, concorrência pública*” (processo anexo n.º 7 000 263-50, pág. 23).

56 — Na espécie, concorrência pública, tal como a lei a formaliza e exige, não houve. Houve, sim, hasta pública, desdobrando-se esta em dois períodos ou fases diversas: um, com editais publicados no *Diário Oficial* para seleção dos candidatos que desejassem licitar na hasta pública, e outro com edital publicado apenas com 15 dias de antecedência, infringindo assim o § 2.º do

cit. art. 45, para a concessão do serviço e do esdrúxulo “arrendamento”. Mas, se a hasta pública envolve também um processo competitivo, entretanto esse processo, sob o seu aspecto formal não se confunde com o da concorrência pública. Se a lei prescreve este último processo, não era e não é possível substituí-lo por outro. Como bem a definiu o Exmo. Sr. Ministro Rubem Rosa do Tribunal de Contas Federal, nos processos ns. 2 148-8 e 714-51, *concorrência*” é o processo legal e técnico por meio do qual a Administração Pública afere “as melhores condições” na prestação de serviços, na realização de fornecimentos, na execução de obras, na alienação de bens etc.”. Na licitação acrescenta êle — cabe verificar se houve *rigorosa observância* das regras legais de a) *publicidade*; b) *forma competitiva* e c) *igualdade*. Em tudo isso, o interesse público exige “rigorismo formal”. A preterição de qualquer formalidade — ainda elucida êle — acarreta, como consequência, a *nulidade de todo o ato*, “é que certas fases da licitação, apesar de interdependentes, só entram em atuação após o término da que lhe antecede” (vide *Revista de Direito Administrativo*, vol. 30, págs. 298 e segs.).

57 — Ora, ensina o Sr. Ministro Rubem Rosa, e com razão, que a preterição de qualquer das formalidades essenciais da concorrência pública, anula todo o ato. Mas, aqui, não houve simples preterição de uma ou outra formalidade de processo de concorrência. Houve sim preterição completa, integral de todo o seu processo, pela sua indevida substituição pelo da hasta pública, como irrefragavelmente, consta dos editais a que já nos referimos. Mais um motivo portanto, para recusar-se o registro se já não houvesse o outro consistente na falta de autorização legislativa para a celebração do termo submetido ao exame e julgamento do Venerando Tribunal, a quem, *sub-censura*, também submetemos este nosso parecer.

Sala das Sessões, 1 de setembro de 1953. — *Pedro Firmeza*, Relator.

CONSELHO DE RECURSOS FISCAIS

ACÓRDÃO N.º 1255

Imposto de transmissão de propriedade “inter-vivos”. — Isenção de militares. — Para fazer jus à isenção a que se refere a Lei n.º 31, de 1947, é necessário que o interessado apresente certidão da autoridade militar que explicitamente declare a prestação de serviço de guerra.

RELATÓRIO

Solicitou o Major Médico da Aeronáutica — S.B.G., isenção do imposto de transmissão por aquisição do apartamento 205, da Av. General San Martin n.º 340 e a fração de 28/645, do respectivo terreno, com base nas Leis ns. 696, de 16/5/952 e n.º 31, de 31 de outubro de 1947.

COMENTÁRIO

Conceituação de “serviço de guerra” em face da isenção fiscal da Lei n.º 31/47 — Interpretação restritiva de texto de exceção — Esforço de guerra.

1. O acórdão n.º 1255, do E. Conselho de Recursos Fiscais da Prefeitura do Distrito Federal, prolatado no recurso n.º 1042, demonstrou, filiando-se à tese cautelosa e restritiva esposada pela Fazenda do Distrito Federal — por intermédio de sua Representação naquele E. Colégio — repúdio à aplicação ampliativa da isenção tributária prevista na Lei municipal n.º 31, de 31 de outubro de 1947. Representa, assim, salutar reação contra a liberalidade indiscriminada adotada por alguns poucos arestos judiciais e por algumas decisões do próprio Conselho.

2. As conclusões do voto vencido do nobre Relator, Conselheiro Henrique Biasino, não se coadunam, *data venia*, com a melhor doutrina nem com a mais recente jurisprudência dos nossos tribunais. Acompanhou-o, apenas, o ilustre Conselheiro Juvenal da Silva Azevedo.

3. A matéria bem merece um mais amplo exame e debate, dada a tendência, que se afirma dia a dia, de pretenderem militares e civis sem conta os favores isencionais em foco, com fundamento tão só no fato de