

# O CABIMENTO DA AÇÃO RENOVATÓRIA CONTRA CONCESSIONÁRIA DE ATIVIDADE ECONÔMICA EM IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DA UNIÃO

## THE ROOM FOR LAWSUITS ADDRESSED AGAINST PRIVATE CONCESSIONAIRES IN ORDER TO RENEW THE LEASE CONTRACTS OF REAL STATE OWNED BY BRAZILIAN GOVERNMENT

**Ilan Goldberg**

Advogado. Doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Mestre em Regulação e Concorrência pela Universidade Cândido Mendes – Ucam. Pós-Graduado em Direito Empresarial LLM pelo Ibmec. Professor convidado da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, da Escola Nacional de Seguros (ENS-Funenseg) e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (RJ), onde também coordena Curso de Extensão em Direito, Seguro, Resseguro e Regulação. Sócio de Chaffin, Goldberg, Vainboim & Fichtner Advogados Associados. *E-mail:* <ilan@cgvf.com.br>.

---

**Resumo:** Firmados entre lojistas e as concessionárias privadas que exploram atividade econômica em diversos aeroportos brasileiros, os denominados contratos atípicos de cessão de uso de área têm a sua renovação obstada pelas concessionárias, ao argumento de que as respectivas ações renovatórias seriam descabidas a teor do disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei de Locações. A restrição, segundo o enunciado normativo, aplicar-se-ia aos imóveis de propriedade da União, estados e municípios. Demonstrando que o argumento que fundamenta a recusa é meramente formal e retórico, o artigo tem por fim trazer a este debate, por meio de interpretação lógico-sistemática, que o modelo de concessões adotado a partir da promulgação da Constituição da República de 1988 estabeleceu relações jurídicas eminentemente de direito privado entre os concessionários e os lojistas, de modo a viabilizar o ajuizamento das ações renovatórias. Explica-se, com sólida fundamentação, que justamente em razão da inexistência da obrigação de licitar as concessionárias privadas não podem valer-se de prerrogativas que tocam, exclusivamente, à Administração Pública.

**Palavras-chave:** Ação renovatória. Imóveis de propriedade da União, estados e municípios. Contratos atípicos de cessão de uso de área. Lei de locações. Interpretação lógico-sistemática. Cabimento.

**Abstract:** Signed between retail sellers and private concessionaires who develop economic activities within the Brazilian airports, the so-called “atypical contracts to purchase the right use of area” are facing the denial by the concessionaires, based on a restriction issued by the sole paragraph of Article 1st of the Lease Law, that excludes its enforcement in relation with Real State owned by the Brazilian State (“União”), States and Municipalities. Therefore, in order to refute this rhetorical and formalist argument, this article aims to bring to the discussion, through a logical-systematic interpretation, that the concessions model determined by the Brazilian Constitution from October 5th, 1988, enables

a relationship between private parties, i.e., the private concessionaires and the retail sellers, what means that the legal framework enforceable shall be private as well. The private concessionaires, in opposition to the Brazilian State (“União”), States and Municipalities, are not obliged to bidding procedures and in this sense, there is not a legal basis to avoid the enforcement of the Lease Law and the respective lawsuit in order to renew these contracts.

**Keywords:** Lawsuits for the renewal of lease contracts. Real state of the Brazilian government, States and Municipalities. The “atypical contracts to purchase the right use of area”. Lease Law. Logical-systematic interpretation.

**Sumário:** Introdução – **1** O argumento das concessionárias – **2** A evolução da legislação aplicável – **3** Para além do formalismo retórico – **4** Não há interesse público no *aeroshopping* que se sobreponha ao interesse particular – Considerações finais

---

*A interpretação do direito é interpretação do direito, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum.*

(Eros Grau)<sup>1</sup>

## Introdução

Nos idos dos anos 80/90, os *shopping centers* começaram a se espalhar pelo Brasil. O ideário por detrás dessa fantástica “máquina de consumo” era ótimo: reunir num só lugar as melhores lojas da cidade, num ambiente confortável, climatizado, seguro, com estacionamento, praça de alimentação, escritórios, centros médicos, escolas etc.

Aos consumidores o empreendimento parecia perfeito! No mesmo lugar poderiam cuidar de todas as suas necessidades. Aos lojistas, a possibilidade de vender a um número exponencial de pessoas era altamente sedutora.

Naturalmente, essa gama de serviços e produtos não seria disponibilizada aos lojistas sem que houvesse contraprestação, afinal de contas “there is no free lunch!”.<sup>2</sup> O contrato firmado entre o lojista e a administração do *shopping* surgiu

---

<sup>1</sup> GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação e aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 34.

<sup>2</sup> Milton Friedman, prêmio Nobel de Economia em 1976, popularizou a frase em seu livro *There's no such thing as a free lunch*.

como um contrato atípico misto,<sup>3</sup> que combinava o contrato de locação, regulado por lei própria, com um contrato de prestação de serviços, no qual o administrador é o devedor da prestação para com o lojista, além de outros elementos.

Essa espécie de negócio jurídico foi estabelecida pelos administradores dos *shopping centers* preenchida por cláusulas contratuais que diferenciavam as relações jurídicas havidas nas locações, por assim dizer, tradicionais. Havia, como há até hoje, aluguel mínimo mensal, aluguel proporcional, 13º aluguel (em razão do aumento das vendas no período natalino), direito potestativo para que a administração do *shopping* fiscalize e monitore as vendas, restrições quanto aos horários de abertura e fechamento das lojas, multas etc.

A pensar no conforto dos consumidores, de fato fazia sentido manter o estabelecimento como um todo funcionando nas mais perfeitas condições, o que requeria, por parte da administração do *shopping*, todas as cautelas no sentido de fazer com que os lojistas cumprissem, rigorosamente, as suas obrigações. Pouco a pouco, esse modelo de negócio foi se aperfeiçoando e, cada vez mais, tornando-se tendência em matéria de consumo.<sup>4</sup>

No que interessa ao presente artigo e, em especial, à introdução, vale relembrar uma controvérsia jurídica que, logo de início, marcou as desavenças havidas entre lojistas e administradores de *shopping centers*.

Após realizarem obras e investirem recursos próprios na montagem dos seus estabelecimentos comerciais, alguns anos mais tarde, quando se aproximava o prazo para a propositura da ação renovatória (art. 71 da Lei nº 8.245, de 18.10.1991), os lojistas se depararam com a recusa dos administradores de *shopping centers*, ao argumento de que a relação jurídica havida entre as partes não seria típica de locação, o que tornaria a Lei nº 8.245 inaplicável.

Muito embora houvesse a cessão onerosa de determinada área por prazo determinado, mediante o pagamento mensal de verba com esse propósito (aluguel) – pressupostos à qualificação do contrato de locação – os administradores dos *shopping centers* argumentavam que não havia locação propriamente dita. O que havia, segundo alegavam, seria um “contrato atípico” de cessão de uso mediante pagamento de “contribuição mensal”, tudo, claramente, para fugir à aplicação da lei de locações e da respectiva ação renovatória.

<sup>3</sup> É o que explica Gladston Mamede (MAMEDE, Gladston. *Direito empresarial brasileiro: teoria geral dos contratos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. v. 5, p. 132).

<sup>4</sup> Os *shopping centers* criaram o conceito de *life style* para seu público consumidor. Essas organizações imprimem e proporcionam um aparelhamento que vai além de um núcleo de compras. A proposta oferece uma iniciativa que dialoga com o estilo de vida do consumidor, isto é, o objetivo é de criar um ambiente que proporcione identificação e prazer ao consumidor (PINTAUDI, S. M.; FRUGOLI JR., H. *Shopping centers – Espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1992. p. 15).

Ora, entre sujeitar-se à ação renovatória e permanecer ostentando a prerrogativa de, após terminado o prazo de vigência dos contratos, poder despejar o lojista sem qualquer direito à indenização e/ou retenção por benfeitorias, a segunda opção era, sem dúvida, muitíssimo melhor. No mesmo sentido, o que dizer a respeito da pretensa prerrogativa de, terminados os contratos, sempre ostentar o direito ao recebimento de luvas?<sup>5</sup> Seria, com certeza, o melhor dos mundos à administração dos *shopping centers*.

Ao argumento de que os *shopping* forneciam aos lojistas o chamado *tenant mix* – o conjunto de atributos favoráveis ao consumo de produtos e serviços (segurança, ar-condicionado, estacionamento, conforto etc.) – os proprietários diziam que essa relação jurídica seria distinta daquela havida nas ruas e avenidas, de modo a afastar a lei inquilinária.

Essa controvérsia entre lojistas e *shopping centers* foi bastante aguda em meados dos anos 90. A doutrina e a jurisprudência apresentavam-se vacilantes, deixando de observar o que era claríssimo: a relação jurídica havida dentro e fora dos *shopping centers* era de locação, inexistindo qualquer fundamento jurídico coerente capaz de evitar a aplicação da lei de locações. Sylvio Capanema de Souza<sup>6</sup> expõe essa passagem histórica com precisão:

<sup>5</sup> “A palavra luvas tem sentido mercantil de vantagem, compensação ou garantia de um negócio determinado. Esclarece Geraldo Gonçalves da Costa que, no campo locatício, as luvas evoluíram para uma forma especial de proteção ao chamado ponto comercial ou ponto de negócios. O termo luvas, existente no direito de locação, originou-se do fato de que o pretendente ou locatário sempre tinha que pagar ao proprietário, além do aluguel convencional, mais uma certa importância em dinheiro para ter a preferência da locação; quantia essa que recebia a denominação de luvas, daí até mesmo surgir, no passado, o nome popular da lei: Lei de Luvas (Dec. 24.150, de 20.04.1934). De fato, no costume comercial consolidado há muito tempo, a expressão luvas diz respeito à quantia acima do preço de balanço, que é cobrada pela venda ou transferência de estabelecimento mercantil ou industrial, corresponde ao valor do ponto, do arrendamento, da clientela etc. Em relação à locação ajustada ou a ser ajustada, o costume comercial consolidou a praxe de se cobrar luvas em 2 (duas) hipóteses. Assim é que, no campo da locação, segundo lêdo Batista Neves, luvas pode significar: 1) uma soma determinada de dinheiro que o locador ou o sublocador exige, reservadamente, do locatário ou do sublocatário, na ocasião da assinatura do respectivo contrato, além do aluguel que ele deverá pagar mensalmente; ou, ainda, 2) pode significar uma quantia que o inquilino de um prédio recebe da pessoa a quem transfere o seu contrato de locação. Devemos esclarecer, como o fez Rubens Requião, que ponto comercial é o lugar do comércio, em determinado espaço, em uma cidade, por exemplo, ou na beira de uma estrada, em que está situado o estabelecimento comercial, e para o qual se dirige a clientela. O ponto comercial, portanto, surge ou da localização da propriedade imóvel do empresário, acrescentando-lhe o valor, ou do contrato de locação do imóvel pertencente a terceiro. Nesse caso, o ponto comercial se destaca nitidamente da propriedade, pois pertence ao comerciante locatário, e constitui um bem incorpóreo do estabelecimento comercial. [...] os contratos de locação que se iniciam ou cuja renovação não é compulsória, o locatário acaba se sujeitando às exigências do locador para conseguir assinar o contrato ou poder prosseguir com a locação e permanecer no imóvel locado, até mesmo pagando reservadamente (sem recibo ou qualquer outro documento comprobatório) as luvas, ou seja, terá que pagar determinada quantia, além do aluguel mensal, para ter preferência na locação” (SILVA, Américo Luis Martins da. A cobrança de luvas na locação comercial. *Revista dos Tribunais (RT)*, v. 811, p. 67-77, maio 2003). O art. 29 do Decreto nº 24.150 proíbe a cobrança de luvas pelo proprietário ao inquilino, caminhando no mesmo sentido o art. 43, inc. I, da Lei nº 8.245/1991.

<sup>6</sup> SOUZA, Sylvio Capanema de. A locação do imóvel urbano e seus novos modelos. *Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 50, 2010. p. 220.

As aceleradas e profundas transformações econômicas que vivemos, especialmente no campo do mercado imobiliário, estão a exigir maior dose de criatividade de todos os que nele atuam, nos seus diversos segmentos. Os modelos tradicionais de compra e venda e locação já não são suficientes; daí surgirem novas relações, atípicas, a merecer cuidadoso estudo quanto à sua natureza jurídica e disciplina.

Quando da elaboração do projeto da atual Lei do Inquilinato, na década de 90, este foi o desafio enfrentado naquela época. Afinal, o contrato celebrado entre *shopping centers* e lojistas seria, de fato, atípico ou, ao contrário, seria de locação?

Depois de intensas discussões e modificações aferidas na jurisprudência, decidiu-se, com acerto, submeter o contrato firmado entre *shopping centers* e lojistas à Lei nº 8.245/91, ainda que respeitando eventuais cláusulas peculiares contratadas pelas partes, como exemplo, o aluguel percentual, o 13º aluguel em dezembro, além do *tenant mix*.

Esta solução garantiu aos lojistas o ajuizamento da ação renovatória para preservar o seu fundo de comércio, caso não se lograsse um acordo quanto ao valor do novo aluguel quando expirado o prazo do contrato.

Já de algum tempo para cá, não há mais qualquer dúvida quanto à aplicação da lei de locações às relações jurídicas havidas nos *shopping centers*. A controvérsia está completamente superada e o contrato, à época apregoadado de “atípico”, é pacificamente reconhecido como de locação.

Convém resgatar essa controvérsia por um propósito digno: atualmente, assim como se passou nos idos dos anos 90, novamente vive-se uma acirrada controvérsia quanto ao cabimento da ação renovatória, porém sob o enfoque de um outro polo passivo. Assim como os *shopping centers*, as concessionárias privadas instaladas nos aeroportos brasileiros resistem à aplicação da lei de locações, ao argumento de que os contratos firmados com os lojistas são atípicos.

O argumento das concessionárias, que será analisado a seguir, está centrado em um dispositivo da Lei de Locações (art. 1º), cujo enunciado normativo dispõe que aos imóveis de propriedade da União, estados e municípios não será cabível a ação renovatória. Em síntese, o fato de o imóvel ser de propriedade da União obstará a propositura da ação renovatória, ainda que, na espécie, o contrato não tenha relação alguma com a Administração Pública. É o que, detidamente, será examinado a seguir.

## 1 O argumento das concessionárias

Ao transitar pelos saguões dos aeroportos internacionais do Rio de Janeiro (Galeão) e São Paulo (Guarulhos), por exemplo, encontra-se algo que vai muito

além dos portões de embarque. Há, incontestavelmente, verdadeiros *shopping centers* disponibilizados aos milhões de passageiros que por ali transitam diariamente.

Vende-se de tudo! Há academias, hotéis, praça de alimentação, lojas com os mais variados produtos, tudo num ambiente seguro, confortável, climatizado etc. Há, efetivamente, verdadeira identidade entre a organização de um *shopping* convencional e a organização nesses aeroportos, não sendo sem razão o nome que lhes foi atribuído – os chamados *aeroshoppings*.<sup>7</sup> Tudo é concebido estrategicamente, exatamente para que a experiência do passageiro/consumidor seja a melhor possível, isto é, que sejam consumidos mais produtos e serviços.<sup>8</sup>

As concessionárias responsáveis pela prestação do serviço aeroportuário assumem esse atributo por força de contrato de concessão firmado com o Poder Público, no caso, representado pela Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, e isto após se sagrarem vencedoras nos respectivos processos licitatórios. O Poder Público, em razão do princípio da legalidade e mais especificamente da previsão contida no art. 37, inc. XXI da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº 8.666/93, está obrigado a licitar.

As concessionárias detêm personalidade jurídica de direito privado.<sup>9</sup> Independentemente de a União não integrar os contratos que as concessionárias firmam com os lojistas, o principal argumento no sentido de reputar descabida a aplicação da lei de locações emana do disposto em seu art. 1º, cujo texto dispõe:

Art. 1º A locação de imóvel urbano regula-se pelo disposto nesta lei:  
[...]

<sup>7</sup> “O *Aeroshopping* é um conceito de varejo com o qual buscamos atrair negócios para sustentação das receitas [...] A meta do *Aeroshopping* é atrair investimentos na infraestrutura aeroportuária e uma estrutura comercial atraente para os usuários dos nossos Terminais, com variedade de serviços e ofertas, trazendo conforto e variedade comparável à dos shopping centers”, explicou o superintendente de Negócios Comerciais da Infraero, Claiton Resende Faria” (INFRAERO divulga *Aeroshopping* na 20ª edição da ABF. *Infraero*. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/portal/index.php/es/prensa/noticias/4305-0906-infraero-divulga-aeroshopping-na-20o-edicao-da-abf.html>>. Acesso em: 15 set. 2017).

<sup>8</sup> Vale conferir, a propósito, matéria publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*: “A concessão de aeroportos para a iniciativa privada nesta década tem modificado o modo como o comércio nesses locais é administrado. Sem a obrigação de fazer licitações nem de seguir regras específicas para a seleção das marcas, as concessionárias vêm baseando decisões de *mix* de lojas e organizações de espaços em pesquisas com consumidores e estratégias próprias para cada cidade” (OLIVEIRA, Felipe. Privatização transforma aeroportos em shopping. *Folha de S.Paulo*, 3 ago. 2015. p. 6. Caderno Mercado).

<sup>9</sup> A composição societária das concessionárias privadas que administram os aeroportos de Guarulhos e do Galeão como sociedade anônima, portanto, sujeita ao regime das sociedades privadas, encontra-se disponível em suas próprias páginas na internet: <[http://ri.gru.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54584](http://ri.gru.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54584)> e <<http://www.riogaleao.com/institucional/sobre-o-riogaleao/>> (sites acessados em 6.6.2017).

Parágrafo único. Continuam regulados pelo Código Civil e pelas leis especiais:

as locações:

1. de imóveis de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios, de suas autarquias e fundações públicas;

Motivados por essa restrição legal, os contratos firmados pelas concessionárias e lojistas são denominados “contratos atípicos de cessão de área”, ao invés do singelo e conhecido contrato de locação. Comparando-se os dois negócios jurídicos – o referido “atípico de cessão de área” e o de locação –, não há qualquer diferença. As cláusulas, o conteúdo, a causa<sup>10</sup> são, invariavelmente, os mesmos.

Além da Lei de Locações, as concessionárias suscitam o art. 42 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19.12.1986) que excluiria, expressamente, a aplicação da Lei do Inquilinato aos imóveis de propriedade da União: “Art. 42. À utilização de áreas aeroportuárias não se aplica a legislação sobre locações urbanas”.

No mesmo sentido, o art. 87 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5.9.1946, evidenciaria a restrição ao dispor que “a locação de imóveis da União Federal se fará mediante contrato, não ficando sujeita a disposições de outras leis concernentes à locação”.

Esses dispositivos legais seriam claros e reputariam absolutamente inaplicável a Lei de Locações aos imóveis de propriedade da União. A reboque, o brocardo retórico: “ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”, ou seja, “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”.

<sup>10</sup> Carlos Nelson Konder assevera que o processo de qualificação dos contratos deve partir exatamente do exame de sua causa, entendida essa como a sua função objetiva, o que verdadeiramente lhe sustenta e justifica. Eis as palavras do autor: “Em outra linha, encontramos o método de qualificação dos contratos a partir da ‘causa do contrato’, entendida genericamente como a função objetiva, a razão justificadora ou a finalidade prática que o contrato persegue” (KONDER, Carlos Nelson. *A constitucionalização do processo de qualificação dos contratos no ordenamento jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009). Nesse sentido, o exame da causa do contrato supostamente atípico não deixa margem a quaisquer dúvidas: a razão justificadora ou a finalidade prática perseguidas são, indiscutivelmente, a locação dos espaços cedidos onerosamente aos locatários, mediante o pagamento de aluguel, em condições idênticas àquelas características à locação em *shopping centers*. Entre outros títulos relacionados ao tema, remetemos aos seguintes: MORAES, Maria Celina Bodin de. A causa do contrato. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, 2013. Disponível em: <<http://civilistica.com/a-causa-do-contrato/>>. Acesso em: 5 abr. 2016; da mesma autora: O procedimento de qualificação dos contratos e a dupla configuração do mútuo no direito civil brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 309, 1990; CAMPOS FILHO, Paulo Barbosa de. *O problema da causa no Código Civil brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, [s.d.]; CASTRO, Torquato. *Da causa do contrato*. Recife: Gráfica Jornal do Comércio, 1947; AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico*. Existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

## 2 A evolução da legislação aplicável

A respeito do compasso necessário entre o direito e a evolução da sociedade, Claus-Wilhelm Canaris explica com profundidade o conceito de sistema jurídico. Para ele, são características fundamentais desse conceito a ordenação e a unidade.

A ordenação no sistema jurídico pretende “expressar um estado de coisas intrínseco-racionalmente apreensíveis, isto é, fundado na realidade”, e a unidade “modifica o que resulta já da ordenação, por não permitir uma dispersão numa multiplicidade de singularidades desconexas, antes devendo deixá-las reconduzir-se a uns quantos princípios fundamentais”.<sup>11</sup>

Assim, todo sistema racional apresenta premissas que o moldam. Postulados que irão unificar uma variedade de conhecimentos jurídicos. Nessa esteira, não se pode conceber que o formalismo seja o postulado adequado para o ordenamento jurídico atual. Para Canaris,<sup>12</sup> o formalismo está em descompasso com a unidade valorativa das coisas, pois esta é sempre de tipo material e só pode concretizar-se numa ordem jurídica historicamente determinada. Os sistemas puros de conceitos formais, pela sua própria perspectivação, ignoram as transformações do plano fático, uma vez que são um fim em si mesmo. São fechados.

É nessa linha que não se pode entender o direito como um sistema herético, mas como uma ordem aberta aos valores e fatos da realidade humana metamórfica. Compreende-se, então, que o ordenamento jurídico é um fenômeno dinâmico e pertinente à historicidade da vida humana.<sup>13</sup>

Não há como imaginar que a lei seja alheia ao seu entorno.<sup>14</sup> Ela é o produto do seu entorno e, com ele, evolui. A propósito do exame da norma jurídica, cabe aqui ressaltar que Canotilho<sup>15</sup> leciona que a norma é o produto da interpretação do ordenamento. O processo de interpretação do texto impõe ao intérprete o conhecimento do sistema constitucional em sua totalidade perante determinada realidade histórica, bem como uma análise do dispositivo legal a ser interpretado

<sup>11</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 13.

<sup>12</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 27.

<sup>13</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 108.

<sup>14</sup> No mesmo sentido as palavras de Arnaldo de Carvalho: “Nenhum direito ou ramo de direito admite uma paralização no tempo: mesmo que as normas não mudem, muda o entendimento das normas, mudam os conflitos de interesses que se têm de resolver, mudam as soluções de direito, que são o direito em ação. Nenhum direito é definitivamente factum: é sempre alguma coisa in fieri” (CARVALHO, Orlando de. *Teoria geral da relação jurídica*. Coimbra: Centelha, 1981. v. I. p. 50-51).

<sup>15</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. p. 47.

inserido numa leitura sistemática do seu texto fixada nos ordenamentos jurídicos infraconstitucional e constitucional. Não se interpreta o direito aos pedaços.

Recapitulando o que fora dito na introdução, se a retórica e o formalismo prevalecessem, a Lei de Locações seria inaplicável aos *shopping centers*. A doutrina e a jurisprudência precisaram compreender aquela nova ideia, fruto da evolução da sociedade. O direito acompanhou essa evolução e mudou, tornando pacífica a aplicação da lei de locações àquele regime jurídico.

A respeito do Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei nº 7.565, de 19.12.1986 – e do Decreto-Lei nº 9.760, de 5.9.1946, é preciso ter em vista o contexto histórico-cultural em que foram promulgados.

Ambos datam do momento anterior à promulgação da Constituição Federal de 5.10.1988 que, como sabido, dedicou um capítulo inteiro à ordem econômica (arts. 170 e seguintes), relegando à Administração Pública papel secundário no que toca ao desenvolvimento de atividade econômica. Veja-se, a propósito, os arts. 170 *caput* e inc. IV, que tratam da livre iniciativa e da livre concorrência:<sup>16</sup>

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

IV - livre concorrência.

Para além do contexto histórico-cultural que, por si só, já ensejaria a não aplicação dos dispositivos invocados a uma relação jurídica havida entre particulares, cumpre examinar, no Código Brasileiro de Aeronáutica, o artigo imediatamente anterior ao 42, especialmente o seu parágrafo único, que explica o porquê da inaplicabilidade da Lei de Locações aos imóveis de propriedade da União:

Art. 41. O funcionamento de estabelecimentos empresariais nas áreas aeroportuárias de que trata o artigo 39, IX, depende de autorização da autoridade aeronáutica, com exclusão de qualquer outra, e deverá ser ininterrupto durante as 24 (vinte e quatro) horas de todos os dias, salvo determinação em contrário da administração do aeroporto.

<sup>16</sup> Da forma ainda mais direta convém examinar o art. 173 da Constituição Federal: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

*Parágrafo único. A utilização das áreas aeroportuárias no caso deste artigo sujeita-se à licitação prévia, na forma de regulamentação baixada pelo Poder Executivo.*

Art. 42. À utilização de áreas aeroportuárias não se aplica a legislação sobre locações urbanas. (Grifos nossos)

A restrição, como visto, decorre de um dado objetivo: a União, por força de lei, encontrava-se obrigada a licitar quaisquer áreas cujo uso fosse destinado a particulares. Essa era a regra antes da promulgação da Constituição de 1988.

Diante de alteração fundamental do contexto – considerando que as concessionárias privadas não licitam nada a quem quer que seja – o fato objetivo que impedia a aplicação da lei locatícia deixou de existir. No âmbito do relacionamento privado havido entre as concessionárias e os lojistas prevalece a regra do maior preço/qualidade, a ser obtido pelas conhecidas *RFP* – do inglês – *request for proposal*, cujo mote é, evidentemente, propiciar a maior fonte possível de arrecadação de recursos às concessionárias.

As concessionárias, como se sabe, não integram a Administração Pública direta e/ou indireta. São privadas e exploram uma atividade nitidamente econômica nos saguões dos aeroportos, alugando os espaços que lhes foram cedidos pela União como bem entendem, cobrando o quanto desejam. Em suma, não se pode empregar ao particular as mesmas benesses ostentadas pelo Poder Público.

É bem verdade que esse poder de livre dispor das concessionárias não é irrestrito, sujeitando-se aos limites temporais do contrato de concessão. Tal fato, contudo, não se apresenta como óbice capaz de impedir a aplicação da Lei de Locações, bastando reconhecer que o direito à renovação tampouco é absoluto, submetendo-se às balizas do contrato de concessão.

Sobre o Decreto-Lei nº 9.760, do já distante ano de 1946, sobre as leis nº 5.332/67 e nº 6.009/73, o mesmo racional acima demonstrado se aplica. Assim, vale assinalar que à época em que esses diplomas legais foram promulgados nem mesmo o regime de concessão, tal como praticado hoje, existia. É sobretudo incongruente lançar mão de diplomas legais obsoletos e retrógrados à luz de moldura fática que simplesmente inexistia.

Ao invés de voltar os olhos para o passado e para diplomas legais nascidos em contexto completamente divorciado do atual, vale examinar a já bem mais atual Lei de Concessões – Lei nº 8.987/95 (posterior à Constituição da República de 1988), designadamente o art. 25, §2º, que relega ao direito privado, exclusivamente, a disciplina legal existente entre os concessionários e os terceiros (lojistas, na hipótese *sub examen*):

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.

§1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

§2º *Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.* (Grifos nossos)

É notável a diferença de tratamento entre a norma mais atual e as anteriores. A análise contextualizada e que não lança mão de artigos de leis esparsas e isoladas permite observar com facilidade que a restrição à aplicação da Lei de Locações vale, sim, para imóveis de propriedade da União, estados e municípios, desde que esses entes públicos integrem os contratos de locação. Do momento em que os concessionários privados assumem essa posição e, conforme explicitado, não mais se encontram obrigados a licitar, não faz o menor sentido permanecer afastando a Lei de Locações. Gildo dos Santos<sup>17</sup> observou essa questão específica e, por sua causa, entendeu cabível a aplicação da Lei de Locações:

De tal modo, as sociedades de economia mista podem assumir a posição de locadoras, quando entregam ao particular um de seus prédios para que ele desenvolva ali atividade econômica não relacionada à prestação de serviço público. Quando isso ocorrer, incide a presente Lei Predial.

Assim como os administradores de *shopping centers* negavam, as concessionárias negam a aplicação da Lei de Locações por uma razão muito simples: a sujeição à ação renovatória lhes privaria do direito à cobrança de luvas valiosíssimas por ocasião da renovação dos contratos. Pretendem, conforme observado, o mundo ideal, no qual possam, como particulares, ostentar prerrogativas que tocam exclusivamente ao Poder Público, o que se afigura insustentável.

A Constituição Federal de 1988 modificou o papel do Estado brasileiro, havendo um consenso de que o Estado empresário, desenvolvimentista, o

---

<sup>17</sup> SANTOS, Gildo dos. *Locação e despejo: comentários à lei 8.245/91*. 4. ed. São Paulo: RT. 2001. p. 52-53.

“Hiperestado”, não conseguia atender às necessidades básicas da população – educação, saúde, segurança, saneamento – quanto mais o desenvolvimento de atividade econômica.

Nesse sentido, manifestou-se Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>18</sup> ao anotar que os regimes do século XX produziram Hiperestados, mas apenas ao final desse século estes começaram a retroceder a dimensões mais humanas e, até, mais eficientes, na busca de novas formas organizativas que dominaram o século XXI.

Ainda, na leitura de Diogo de Figueiredo,<sup>19</sup> tem-se que a interferência do Estado, na liberdade de empresa e na economia de mercado, por imposições administrativas atenta contra a soberania nacional, a função social da propriedade, a livre concorrência e a liberdade de escolha do consumidor (art. 170, I, III, IV e V, CF).

Por isso e seguindo o modelo de economias mais desenvolvidas, o Brasil adotou o modelo do Estado regulador, no qual cabe à iniciativa privada o desenvolvimento de atividade econômica. Às concessionárias privadas, por que são privadas (perdoada a tautologia), não se lhes pode atribuir tratamento que é exclusivo à Administração Pública.

### 3 Para além do formalismo retórico

Em adição aos dispositivos legais anteriormente mencionados, as concessionárias privadas argumentam que a existência de interesse público também corresponderia a um óbice à aplicação da lei de locações.

É preciso distinguir as hipóteses com cautela. Se o Poder Público fosse, concomitantemente, o locador e o proprietário do imóvel, a discussão estaria encerrada. Seria, verdadeiramente, a hipótese de que trata o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.245/91 e a interpretação que se extrai dessa norma realmente vai ao encontro da tutela do interesse público. Não se pode sujeitar a União, o estado ou município às prerrogativas dos particulares, exercitadas por meio das ações renovatórias. Há interesses maiores, genuinamente públicos, que convém tutelar.

Porém, quando o Poder Público sai de cena e em seu lugar entra uma empresa privada, é preciso observar essa segunda hipótese de maneira distinta. À

<sup>18</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 185.

<sup>19</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 464-465. Para desenvolver a visão do autor acerca da ordem econômica na Constituição de 1988 (e respectivas críticas), v. O Estado e Economia na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 102, p. 5-20, abr./jun. 1989.

luz dessa moldura não se pode fazer interpretação literal da lei. Conjugando realidade social e jurídica, é preciso obter do enunciado normativo o seu verdadeiro significado.

A respeito dessa conjugação de realidade social e jurídica e da interpretação do enunciado normativo a partir de um contexto dinâmico e evolutivo, jamais presa às externalidades linguísticas, a lição de Pietro Perlingieri<sup>20</sup> é primorosa:

Todavia, sem «confundir a norma com o artigo de lei visto na sua exterioridade», ela é sempre fruto da sua colocação no âmbito do sistema, a norma nunca está sozinha mas existe e exerce a sua função dentro do ordenamento, e o seu significado muda com o dinamismo e complexidade do próprio ordenamento; de forma que se impõe uma interpretação evolutiva da lei.

Com efeito, diante de uma moldura fática que contempla exclusivamente atores privados, a resistência à aplicação da lei de locações se afigura totalmente despropositada.

Ainda, a alusão à clareza das soluções apresentadas pelas normas é muito criticada já há algum tempo. Do positivismo legalista que, de fato, encontrava nas normas jurídicas soluções prontas para quaisquer conflitos existentes, o pós-positivismo enxerga as referidas normas não mais como um *prius*, isto é, algo pré-moldado e apenas colocado à disposição do intérprete, mas como um *posterius*, implicando a necessidade permanente de interpretar os enunciados normativos apresentados nos textos legais para, somente depois de concluído esse processo, aí sim extrair dos enunciados as normas jurídicas.

Por isso a crítica contundente e justíssima ao velho brocardo romano *in claris non fit interpretatio*. O que se propõe, em sentido oposto, é *in claris, semper fit interpretatio*. Nesse exato sentido, novamente o comentário de Perlingieri:<sup>21</sup>

Pensar que se possa interpretar a norma singular «na sua nudez linguística», como realidade «solitária, irregular, «errante»», torna-se de um ponto de vista lógico, uma petição de princípio e de um ponto de vista axiológico, uma escolha não conforme à vigente hierarquia das fontes e dos valores. A própria regularidade ou irregularidade da norma é um *posterius*, não um *prius* da interpretação. «Entender» a

<sup>20</sup> PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Tradução de Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 617.

<sup>21</sup> PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Tradução de Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 629.

norma não é, e nem pode ser, o resultado da exegese puramente literal, mas é a individualização da sua lógica e da sua justificação axiológica; e isso é impossível sem levar em conta o restante do ordenamento e dos princípios que o sustentam. O humilde trabalho de exegese e do comentário não são incompatíveis, ao contrário, postula uma abordagem mais ampla: também «os fragmentos do mundo» podem ser entendidos se se conhece o mundo ao qual pertencem. Portanto, *in claris* ou não, *semper fit interpretatio*.

Então, à luz dessa rica fundamentação, convém refletir: o que a Lei de Locações buscou tutelar ao excluir de sua aplicação os negócios relativos a bens da União, dos estados e dos municípios, senão a prevalência do interesse público sobre o particular?

Em não havendo o interesse público a tutelar e em se tratando de relação jurídica constituída entre particulares, não há justificativa à restrição em referência. Não se pode cogitar da possibilidade de uma empresa privada, que tem por objeto o lucro, beneficiar-se de prerrogativas próprias da Administração Pública, a ela atribuídas com o objetivo de preservação dos interesses da coletividade.

De maneira analógica, é relevante observar que o Supremo Tribunal Federal vem coibindo as tentativas dos concessionários privados de se valerem das prerrogativas exclusivas da Administração Pública em matéria tributária. É o que ocorreu por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 601.720,<sup>22</sup> ocorrido em 6.4.2017, no qual o Plenário decidiu que “incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado, devedora do tributo”.

Confirmou-se, assim, que à empresa privada não é permitido atuar livremente no desenvolvimento de atividade econômica, usufruindo de imunidade tributária, advinda da utilização de bem público em aeroportos.

As leis anteriormente mencionadas, publicadas antes da Constituição da República de 1988, atenderam a propósitos inerentes àquela época. Não é possível, atualmente, permanecer interpretando aquelas normas supondo que o contexto histórico-social é o mesmo. Como ensina Eros Grau, “não se interpreta o Direito em tiras”, em pedaços isolados. É preciso interpretar o ordenamento inteiro, como um todo, sempre tendo como norte a tábua axiológica que emana da Constituição Federal.

<sup>22</sup> STF, 1ª T. RE nº 601.720/RJ. Rel. Min. Orig. Min. Edson Fachin, Rel. Min. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, j. 6.4.2017.

Para arrematar esse ponto, Gustavo Tepedino<sup>23</sup> aponta que o constituinte, claramente, por meio de princípios, interferiu nas relações de direito privado, definindo, assim, os critérios interpretativos de cada uma das leis especiais. Dessa forma, o universo desfeito por aparentes incongruências é recuperado e o sistema, tal como foi ilustrado por Canaris, reunificado.

Entre tantos princípios caros ao ordenamento jurídico brasileiro, vale referir, a essa altura, à isonomia, no sentido de que aos particulares deve ser outorgado tratamento igualitário, bem como à livre iniciativa e à livre concorrência, que fundam a ordem econômica. A privação do direito ao exercício da ação renovatória, calcada em argumento retórico e meramente formal, que enxergaria interesse público numa relação integralmente privada, é equivocada.

#### **4 Não há interesse público no *aeroshopping* que se sobreponha ao interesse particular**

Convém, por fim, expor algumas palavras quanto à qualificação do que se entende por interesse público. Em síntese, a doutrina administrativista brasileira, por influência do direito italiano, classifica o interesse público em primário e secundário.

Para Alessi, a Administração Pública, por meio de seu poder soberano, desempenha o papel de promover os interesses coletivos.<sup>24</sup> O autor prossegue afirmando que esses interesses públicos não são correlatos meramente ao interesse da Administração Pública, percebida como mecanismo estatal, o qual “seria simplemente uno de los intereses secundarios que se hacen sentir en la colectividad”, mas ao dito “interés colectivo primario”.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>25</sup> consagrou essa diferenciação na doutrina brasileira:

Aliás, exatamente porque são discerníveis o interesse público e o interesse meramente das pessoas estatais (ora coincidentes, ora antagônicos), os autores italianos fazem acepção, como dantes se disse (Capítulo I, ns. 43 a 47), entre interesse público propriamente dito, também denominado interesse primário, e interesse secundário. Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois é o interesse que a lei consagra e entrega a compita do Estado como representante

<sup>23</sup> TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 13.

<sup>24</sup> ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona: Bosch, 1970. v. 2. p. 114.

<sup>25</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 103.

do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário. Com efeito, por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo, *qua tale* considerado, e muito menos o dos agentes estatais.

Marçal Justen Filho,<sup>26</sup> mais enfático, salienta que o interesse secundário não pode ser considerado sequer público. Tratar-se-ia de conveniências triviais da Administração desconexas ao direito. Apenas aos particulares é dado tentar lograr o maior proveito possível, sempre se respeitando o direito. Por outro lado, o Estado não pode tentar o mesmo, pois ele é legítimo somente para operar visando ao bem dos administrados. Segundo afirma, a atribuição pública não pode estar à mercê das conveniências egoísticas do agente público.

Em síntese, o interesse público primário é o interesse real da sociedade, da coletividade, é a vontade geral tal como concebida por Rousseau.<sup>27</sup> Trata-se da razão de ser do Estado, pois cabe a este promover os interesses de toda a sociedade. Em contrapartida, o interesse público secundário é o interesse imediato da Administração Pública titular de direitos e obrigações, como nos casos em que se manifesta na posição de pessoa jurídica de direito privado, tal como a Infraero.<sup>28</sup> É um interesse estritamente patrimonial, em que o Estado visa a alargar os seus recursos, expandindo receitas ou evitando despesas. Nessa linha, constituem as atividades-meio do Poder Público, que promovem o seu fortalecimento enquanto ente que irá promover o interesse social. Em razão disso, só se justifica o interesse secundário se atuar em prol do interesse primário.

O interesse secundário, segundo Luís Roberto Barroso, poderia ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo reescrito: problemas do passado e temas atuais. *Revista Negócios Públicos*, São Paulo, ano II, n. 6, 2005. p. 39.

<sup>27</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Victor Civitas, 1973. v. XXIV. p. 49. Coleção Os Pensadores.

<sup>28</sup> Art. 1º do Estatuto Social da Infraero: "A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, empresa pública instituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, organizada sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, sob a vinculação ministerial estabelecida em lei, reger-se-á pela legislação federal aplicável e por este Estatuto Social" (INFRAERO. *Estatuto Social* – Aprovado pela Assembleia Geral Extraordinária, realizada em 31 de maio de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/552196/estatuto.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017).

despesas.<sup>29</sup> Assim, a efetivação do interesse público secundário não tutela diretamente direitos fundamentais e, nesse caso, a Constituição Federal não permite que a Administração Pública confira o tratamento pautado na desigualdade, com fins no princípio da indisponibilidade do interesse público, para fins de efetivar interesses patrimoniais do Estado.

Luiz Fux, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, aplaude tal percepção no excerto a seguir:

Escreveu Celso Antônio Bandeira de Mello, “independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhes são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoas. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer sujeito”. Nessa linha distintiva, fica claro que a Administração, nas suas funções institucionais, atua em representação de interesses sociais e, eventualmente, de interesses exclusivamente seus. Portanto, embora com vasto campo de identificação, *não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse da Administração*.<sup>30</sup> (Grifos nossos)

Nesse sentido, a ponderação é mandatária diante do conflito entre interesses particulares com aqueles da Administração Pública, pois não se deve desassociar o sentido dos direitos fundamentais da concepção de colisão. Inclusive, pode, e quando imprescindível, deve o interesse individual sobrepor-se ao interesse público secundário, para evitar que o princípio da supremacia do interesse público se torne uma perigosa arma a ser usada pelo autoritarismo estatal:<sup>31</sup>

É preciso não confundir a supremacia do interesse público – alicerce das estruturas democráticas, pilar do regime jurídico-administrativo – com as suas manipulações e desvirtuamentos em prol do autoritarismo retrógrado e reacionário de certas autoridades administrativas. O problema, pois, não é do princípio: é, antes, de sua aplicação prática.

<sup>29</sup> BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 13.

<sup>30</sup> STJ, 1ª T. REsp nº 786.328/RS. Rel. Ministro Luiz Fux, j. 18.10.2007. p. 168.

<sup>31</sup> BORGES, A. G. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, v. 37. p. 148.

*Ad argumentandum*, ainda que se admita a existência de algum interesse público por parte das concessionárias quanto à administração dos centros comerciais dos aeroportos, este seria o da espécie secundária. Nos *aeroshoppings* apenas há exploração de atividade econômica com o objetivo precípuo de auferir lucro.

Portanto, ainda que eventualmente possa se admitir que a sua finalidade se qualifique como interesse público secundário, este jamais poderia se sobrepor aos interesses dos particulares.<sup>32</sup> Os conflitos existentes são de natureza exclusivamente patrimonial, sendo de rigor a aplicação do regime jurídico de direito privado, mais precisamente, o da Lei de Locações.

## Considerações finais

Não há dúvida de que o regime jurídico do negócio celebrado entre os lojistas e as concessionárias é de natureza privada, sendo-lhe plenamente aplicáveis as regras provenientes da Lei de Locações.

A discussão, por certo, requer interpretação e, nesse passo, resta saber qual é a melhor maneira – a mais adequada, a mais consentânea com a intenção das partes por ocasião da concepção do negócio.

As concessionárias sustentam a interpretação literal da exceção prevista no parágrafo único do art. 1º da lei inquilinária e de outros artigos isolados previstos em diplomas legais publicados anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Quer parecer, por outro lado, que a interpretação mais acertada aponta à necessidade de que o caso concreto seja examinado sob as luzes do ordenamento jurídico como um todo, propondo-se a interpretação lógico-sistemática, que traduza a carga valorativa e principiológica trazida pela Constituição Federal.

Deve-se extrair da norma a sua finalidade, oriunda da manifestação de um sistema jurídico uno, aberto, que está em permanente contato com a realidade social de sua época. Esse é um caminho para impedir deturpações da finalidade que rege o interesse público nos aeroportos brasileiros.

Os sujeitos privados podem tentar obter a maior vantagem possível desde que observem os limites postos pelo direito. Limites esses que os proíbem de

<sup>32</sup> No mesmo sentido, em comentário acerca da equiparação entre o interesse público secundário e o interesse do particular, Barroso afirma: “O interesse secundário nunca desfrutará de supremacia *a priori* e abstrata em relação ao interesse privado. E caso haja conflito, este deve ser solucionado pela aplicação da ponderação [...] à vista dos elementos normativos e fáticos relevantes para o caso concreto” (BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 15).

utilizar as prerrogativas do Estado como verdadeiros “escudos” em prol de seus interesses particulares, em não raras ocasiões, puramente egoísticos.<sup>33</sup>

O contrato que envolve determinada porção de um bem público não é definido por um punhado de citações acríicas de dispositivos legais descontextualizados; ele é definido por um sistema cuja totalidade de princípios incide proporcional e simultaneamente sobre o caso concreto, conforme as suas particularidades.

A lei não é um montante de fragmentos espaçados e isolados. Ela possui um fator determinante de sua exata compreensão.

Não é por outra razão que Larenz<sup>34</sup> afirma que quando há uma multiplicidade de definições possíveis, ao fazer-se uma leitura literal, a interpretação do enunciado normativo deve dar preferência àquela que, no contexto geral do ordenamento jurídico, produza uma aceção ininterrupta e inteligível. O intérprete da lei deve, portanto, buscar a *ratio legis* a partir da simbiose existente entre um sistema jurídico uno e a realidade social que o cria, mas que também é criada por ele.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOLDBERG, Ilan. O cabimento da ação renovatória contra concessionária de atividade econômica em imóveis de propriedade da União. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 19, p. 97-115, jan./mar. 2019.

---

Recebido em: 30.01.2018

1º parecer em: 02.03.2018

2º parecer em: 04.05.2018

---

<sup>33</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo reescrito: problemas do passado e temas atuais. *Revista Negócios Públicos*, São Paulo, ano II, n. 6, 2005. p. 39.

<sup>34</sup> LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 452.