AUTARQUIAS — EXECUÇÃO DE SENTENÇA

— Não cabe a invocação do art. 204 da Constituição em se tratando de execução de setença contra autarquias.
— Interpretação do art. 204 da Constituição.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Agravante: Companhia de Seguros da Bahia
Agravo do Art. 45 do Reg. Int. — Relator: Sr. Ministro MACEDO LUDOLF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo do art. 45 do Regimento Interno na Carta Precatória n.º 328, de São Paulo, em que é agravante a Cia. de Seguros da Bahia, sendo agravado o despacho da Presidência:

Acordam os Ministros componentes do Tribunal Federal de Recursos, em

---

COMENTÁRIO

EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA AUTARQUIAS. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 204 DA CONSTITUIÇÃO.

1 — A decisão do Tribunal Federal de Recursos na carta precatória n.º 328, de S. Paulo, agita um tema de grande interêsse, embora omisso na legislação e na jurisprudência nacionais. Trata-se da possibilidade de estender às autarquias o processo de execução de sentenças contra a Fazenda Pública regulado no art. 204 da Constituição e no parágrafo único do artigo 918 do Código de Processo Civil.

A norma constitucional vigente (que reproduz, com ampliação à Fazenda estadual e municipal, o art. 162 da Constituição de 1934 e o art. 95 da Carta de 1937) assegura os pagamentos na ordem de apresentação dos precatórios e à conta de dotação ou crédito aberto ao Poder Judiciário, vedada a especificidade da verba, mediante indicação de casos ou de pessoas. Faculta, ainda, na hipótese de preterição do direito de preferência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Aludindo a Constituição aos "pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal" poder-se-á compreender nêles, por assemelhação, as dívidas de autarquias? A omissão legal desafia a argúcia do intérprete necessitado de preservar a eficácia prática da sentença, a fim de que o decreto jurisdicional não se torne de execução retardada ou irrealizável.

sessão plena e por unanimidade de votos, em negar provimento ao aludido agravo, na conformidade das notas taquigráficas retro anexadas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Rio, 30 de maio de 1952. — *Macedo Ludolf*, Presidente e Relator sem voto.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Está em causa precatória dirigida à presidência dêste Tribunal Federal de Recursos, a fim de requisitar-se do Lóide Brasileiro o pagamento de importância apurada em execução provinda da sentença condenatória, proferida contra aquela emprêsa de navegação.

Em vista de impugnação preliminarmente formulada, a respeito, pelo Excelentíssimo Sr. Dr. Subprocurador Geral, lancei nos autos o seguinte despacho:

"Tratando-se de autarquia federal, com patrimônio que lhe ficou incorporado, sujeito à administração própria, não é o caso da prática do art. 204 da Constituição federal.

Êsse dispositivo diz respeito, sòmente, a pagamentos devidos pela Fazenda Nacional.

Assim, de acôrdo com o parecer retro e em face do despacho por mim proferido em situações idênticas, ordeno o arquivamento. Publique-se".

Inconformou-se a exequente, Companhia de Seguros da Bahia, e daí o agravo do art. 45 do Regimento Interno, no qual a aludida exequente desenvolve considerações tendentes a demonstrar que, dada exatamente a circunstância de estar a autarquia em questão constituída apenas do patrimônio da União e serem seus bens impenhoráveis, não se pode inobservar, *in casu*, o cogitado art. 204, em tôrno do qual gira o incidente (lê a fls. 28).

Devo reconhecer e proclamar que, no assunto, já têm havido aqui precedentes no sentido sustentado pela agravan-

---

O Ministro Cunha Vasconcelos descreveu, a perplexidade diante do texto lacunoso:

> "Quando se trata de pessoa de direito privado, a segurança da execução se faz mediante a penhora; quando se trata da União, também há sentença de execução por fôrça das providências adotadas pela Constituição. Quando se trata de autarquia, entretanto, abre-se uma exceção. A parte interessada fica no vácuo, porque os bens patrimoniais das autarquias são impenhoráveis, a parte não tem o que executar".

Entendido em sua literalidade, o panorama legislativo confere às autarquias privilégios maiores do que à própria União, Estados e Municípios. Ao passo que assegura aos serviços públicos personalizados tôdas as regalias da Fazenda Pública, não possibilita a ação do Poder Judiciário para a efetividade da prestação a que forem êsses condenados. Imunes os seus bens pela regra da impenhorabilidade, ficaria entregue ao alvedrio da administração o atendimento da ordem judicial de pagamento.

Os antecedentes da Constituição não facilitam o esfôrço de exegese. Antes o embaraçam no tocante ao diagnóstico da intenção do legislador constituinte que, encontrando no art. 186, § 3.º, do projeto primitivo de 27 de maio de 1946, a aplicação expressa às autarquias do preceito em causa, suprimiu-o no projeto revisto, de 8 de agôsto,

te, mas que se verificaram antes do período de meu mandato.

Naquele despacho, ora em tela, ressaltei o aspecto de entidade autárquica de que se reveste o Lóide (parte executada), possuindo êle, assim, administração própria e inconfundível com a exercida diretamente pelo Govêrno.

Tal circunstância, preponderante e irrecusável, há que conduzir à solução por mim adotada, ou seja, que não é possível a pretendida prática do art. 204, da Constituição federal.

Pela letra expressa do dispositivo, o que se vislumbra, sem nenhuma dúvida, é que a intervenção desta Presidência, ali estabelecida, sòmente se torna legítima quanto a pagamentos devidos pelos cofres da Fazenda Federal, o que se fará pela ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sejam orçamentários ou extra-orçamentários abertos a êsse fim.

Como se vê, a situação do Lóide Brasileiro, ou de qualquer outra autarquia, não se compreende evidentemente na finalidade restrita do apontado imperativo de nossa Magna Carta, referente tão só aos pagamentos que devam ser feitos pelo Tesouro Nacional, dentro das normas impostas pelo legislador constituinte.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Mantenho o despacho agravado. As autarquias federais, se bem que pessoas de

---

sem deixar vestígios, nas publicações oficiais, do fundamento de sua deliberação.

Devolve-se, assim, ao Poder Legislativo a obrigação de prover a respeito, obviando os notórios inconvenientes do silêncio da Constituição e das leis processuais. O projeto n.º 4, de 1952, em trânsito no Senado, que visa a estabelecer regras sôbre as causas de interêsse da Fazenda Pública (Diário do Congresso Nacional, de 17 de janeiro de 1952), comportaria, por exemplo, emenda aditiva que viesse a esbater, em definitivo, a obscuridade dos textos vigentes. O Ministro Elmano Cruz refere-se, em seu voto, à existência de emenda concernente à responsabilidade dos administradores recalcitrantes, da qual não conseguimos, no entanto, encontrar qualquer rastro nas pesquisas feitas naquela Casa do Congresso.

2 — Mas, até que se manifeste a iniciativa do Poder Legislativo, como poderá agir, *de lege constituto*, o Judiciário nos casos de recusa ou inércia das entidades autárquicas no cumprimento de seus precatórios? O acórdão do Tribunal Federal de Recursos reconheceu, acertadamente, que não se aplica à hipótese o art. 204 da Constituição. A conclusão melancólica que resulta, implìcitamente, do teor do aresto é a impotência confessada para compelir o devedor relapso ao respeito da coisa julgada.

O Tribunal de Justiça de S. Paulo encontrou, para a garantia da majestade das ordens judiciais, um caminho radical e divorciado da melhor doutrina, declarando a penhorabilidade dos bens de autarquias federais à vista de exigência fiscal do Município não satisfeita (Revista dos Tribunais, vol. 160, pág. 83 e vol. 176, pág. 282).

3 — A norma contida no art. 204 da Constituição vincula o legislador que, na elaboração orçamentária, deve necessàriamente incluir, entre as verbas da despesa, a dotação global reservada aos pagamentos

direito público interno, têm personalidade diversa da União. O Lóide Brasileiro é uma autarquia federal, com personalidade própria e autonomia financeira. O art. 204 da Constituição federal se refere à condenação da Fazenda federal, estadual ou municipal. No caso, foi condenado o Lóide Brasileiro, uma autarquia com personalidade própria e com autonomia financeira. O pagamento não há que correr, na forma do referido artigo 204, por via de requisitório ao Tesouro federal. O Lóide é que pagará a condenação, da maneira por que o puder. Se auxiliado pelo Govêrno federal, será questão fora da cogitação do art. 204. Por ser o Lóide Brasileiro uma autarquia, não se segue que se confunda com a União.

Nego provimento ao agravo.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Senhor Presidente, também nego provimento ao agravo, porque, a rigor, a razão está com V. Excia. No particular, não há como ampliar a orientação constitucional. E' certo que os exequentes das decisões contrárias às autarquias ficarão embaraçados para conseguir a execução das mesmas decisões. Houve, aqui, certa feita, discussão em tôrno da penhorabilidade, ou não, dos bens das autarquias, não dos bens corpóreos, mas de suas rendas — e o Tribunal dividiu-se na apreciação dessa penhorabilidade, ou não. Se a Constituição quis assegurar, inda quando as causas se dirijam contra o Estado, contra a Nação, a exequibilidade das sentenças, não é possí-

---

judiciais. Se insuficiente a dotação poderá o Poder Judiciário solicitar, diretamente, a concessão de crédito suplementar ou especial, embora não se inclua em sua competência o poder de iniciativa da lei.

Diversa, porém, se apresenta a matéria no tocante às entidades autárquicas que, por fôrça da autonomia financeira que lhes é elementar, não integram o Orçamento Geral da República e escapam à ingerência do Poder Legislativo, não obstante a identidade com os serviços de administração direta com referência à prestação das contas de seus administradores (Constituição, art. 77, n.º II).

Um dos característicos da personalidade jurídica das autarquias reside na liberdade de iniciativa de seu plano financeiro, embora condicionado à aprovação dos órgãos de contrôle do Poder Executivo. Como assinala Roland Drago, em recente estudo sôbre os *estabelecimentos públicos* franceses, a fronteira entre os serviços personalizados e os autônomos se define pela independência orçamentária:

> "Cette autonomie dans l'établissement du budget montre la différence qui existe entre la personnalité morale de droit public et la seule autonomie financière. La prémière comporte l'existence d'un patrimoine autonome, son budget n'est pas soumis au controle parlamentaire et fait échec au principe de l'unité budgétaire; au contraire, selon Michoud, "l'individualité financière... n'est qu'une mesure d'ordre, un simple mécanisme administratif ayant pour objet de faciliter et de simplifier la gestion de certaines branches de revenus publics et de faire apparaître d'une manière immédiate, au moyen d'un compte séparé, les résultats de cette gestion" (Roland Drago, "Les crises de la notion d'établissement public", 1950, pág. 57).

vel fugir a êsse princípio quando se trata de autarquias. Quando se trata de pessoa de direito privado, a segurança da execução se faz mediante a penhora; quando se trata da União, também há sentença da execução por fôrça das providências adotadas pela Constituição. Quando se trata de autarquia, entretanto, abre-se uma exceção. A parte interessada fica no vácuo, porque os bens patrimonais das autarquias são impenhoráveis, a parte não tem o que executar. E' uma situação lastimável. Sob o ponto de vista concreto, porém, a razão está com V. Excia. Realmente, não há que se fazer processar por intermédio da Presidência a execução das causas contra as autarquias.

V. Excia. mencionou um aspecto que é exatamente aquêle que me impõe a minha conduta. Disse V. Excia. que vários requisitórios expedidos pela Presidência não foram cumpridos — e não o foram porque as pessoas jurídicas contra quem se expediram os mesmos não se sentiram obrigadas a cumprí-los. E o Presidente do Tribunal não tem fôrça para os fazer cumprir. Êste aspecto do prestígio que devem ter as determinações judiciárias muito me impressiona. Acho que elas devem ser acauteladas, a fim de que não se exponham. Tenho dito muitas vêzes: muito grande e muito fraca é a fôrça do Judiciário. Muito grande, se usada em têrmos, dentro de sua atribuição rigorosa; muito fraca, nula, se transbordante de suas atribuições definidas. No caso, seria transbordante.

Estou de acôrdo com V. Excia.

No mesmo sentido se manifestam Paul Duez e Guy Debeyre em seu "Traité de Droit Administratif", publicado no corrente ano, assinalando como peculiaridade do regime financeiro dos estabelecimentos públicos a autonomia orçamentária (ob. cit., pág. 168).

E' certo que a autonomia financeira das autarquias se subordina ao contrôle administrativo do Estado que tem, como uma de suas características, a aprovação do orçamento pelo Poder Executivo (Bielsa, "Estudios de Derecho Público", tomo I — Derecho Administrativo", 1950, pág. 412). Também, entre nós, as leis específicas das autarquias determinam a forma de elaboração e aprovação de seus orçamentos, cuja coordenação e padronização se opera nos têrmos do decreto-lei n.º 5.570, de 10 de junho de 1943. Nada há, contudo, no direito positivo, que determina a inclusão nos orçamentos autárquicos de verbas à disposição do Poder Judiciário, para a compulsão dos pagamentos decorrentes de execuções de sentença.

As autarquias não se têm furtado, em regra, à observância dos mandados executivos, restringindo-se, quando muito, aos retardos naturais à abertura de créditos especiais para o custeio da despeza imprevista. E' inegável, contudo, que, do ponto de vista jurídico, elas se acham em posição privilegiada pela imunidade à coerção jurisdicional específica consignada na Constituição com referência à Fazenda nacional, estadual ou municipal. Urge, assim, que o Congresso Nacional, no uso de sua competência legislativa (art. 5.º, n. XV, *a*), estabeleça tratamento legal adequado à matéria, de modo a cancelar a anomalia e assegurar a efetividade das execuções judiciais.

CAIO TÁCITO
Prof. de Direito Administrativo na Fac. de Direito do Rio de Janeiro

* NOTA DA RED.: Sôbre o assunto, ver, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, págs. 228, 233, dois acórdãos do Tribunal Federal de Recursos.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, o assunto de que se trata já foi ventilado neste Tribunal, creio que mais de uma vez, e, para obviar inconvenientes que surgem sempre que aparece um caso dêsses, foi apresentado ao Senado Federal um projeto de lei ao qual, por intermédio do Senador Atílio Viváqua, tive oportunidade de sugerir emenda, que visa, justamente, assegurar a forma de pagamento das execuções contra as autarquias. Êsse projeto está em discussão no Senado, ainda não foi aprovado, e a emenda é no sentido de autorizar o Poder Judiciário a suspender o Presidente de autarquia que não der cumprimento ao precatório ou não incluir a dívida no orçamento futuro. Se deixarmos ao critério do Presidente da autarquia pagar, ou não, ou incluir no orçamento futuro, êle não incluirá nunca, e o Tribunal ficará sem meios para cumprir ou fazer cumprir a sua própria decisão.

Apóio o despacho de V. Excia. integralmente, além do mais, por estas razões.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão, foi a seguinte:

Negou-se provimento, por unanimidade de votos. Os Srs. Ministros Henrique D'Ávila, Djalma da Cunha Melo, Mourão Russel e Alfredo Bernardes votaram de acôrdo com as conclusões do Sr. Ministro Sampaio Costa. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro Cândido Lobo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.