AUTARQUIAS — IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS E RENDAS

— Os bens e rendas das autarquias, cujo patrimônio pertença à União, são impenhoráveis.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Impetrante: Cia. Nacional de Navegação Costeira
Mandado de segurança n.º 877 — Relator: Sr. Ministro CUNHA VASCONCELOS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 877, do Distrito Federal, em que é requerente a Cia. Nacional de Navegação Costeira e requerido o Dr. Juiz da Segunda Vara da Fazenda Pública.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, vencido o Sr. Ministro Relator, em conceder a segurança impetrada, de

conformidade com as notas taquigráficas juntas.

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 1950, data do julgamento. — *Abner de Vasconcelos*, Presidente. — *Henrique D'Ávila*, Relator designado para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — A Companhia Nacional de Navegação Costeira requer o mandado de segurança contra o ato do Juiz da Fazenda Pública pelo qual foi determinado se procedesse a penhora em rendas da suplicante.

Ocorreu isto: as companhias The London Assurance e The London & Lancashire Insurance obtiveram sentença favorável em ação de indenização que moveram contra a suplicante. Na execução dessa sentença requereram a penhora de bens da Companhia. O Juiz concedeu. E, informando a êste Tribunal, em virtude de pedido, disse:

"O egrégio Tribunal Federal de Recursos decidiu que os bens da impetrante são impenhoráveis. Por essa razão, êste Juízo, que, *data venia*, tem outro entendimento, não determinará mais a realização de penhora em *bens* da impetrante.

No caso em discussão, a penhora não recaiu sôbre os bens, e, sim, sôbre a *renda dos bens*. Os bens, segundo a impetrante, são do patrimônio nacional, razão pela qual êsse egrégio Tribunal os considera insuscetíveis de penhora. A renda dos bens, entretanto, não é do patrimônio nacional, sendo gasta pela impetrante, no pagamento de suas despesas, inclusive pagando honorários ao seu ilustre advogado. A impetrante tem personalidade jurídica e aplica suas rendas como quer, sem ouvir a União Federal, o que não pode fazer com os bens, que, dentro de seu raciocínio, são inalienáveis, porque bens públicos. As rendas, todavia, não têm êsse caráter. Aliás, consoante o inciso I, do art. 943, Código Processo Civil, a renda de bens inalienáveis pode, e deve, ser penhorada, desde que não destinada a alimento de incapazes ou de mulheres viúvas ou solteiras.

Dêste modo, é legal a penhora, no meu inculto entender.

São estas as informações que me cumpre, no momento, prestar a V. Excia.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V. Excia. os meus protestos de elevada estima e consideração.

O Juiz da Segunda Vara da Fazenda Pública em exercício.

Joaquim de Souza Neto, (fls. 14 e 15)".

O doutor Subprocurador Geral da República disse:

"Invocando o decidido pelo egrégio Tribunal no julgamento de mandado de segurança n.º 774, esperamos o deferimento do presente pedido impetrado pela Companhia Nacional de Navegação Costeira — Patrimônio Nacional.

Quanto à circunstância da penhora ter recaído na *renda* de bens públicos, e não diretamente nestes, em nada altera, é claro, o legal e justo entendimento fixado naquela douta decisão". (fls. 19).

E' o relatório.

VOTO-VENCIDO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator) — Senhor Presidente êste Tribunal, julgando o mandado de segurança n.º 774, concedeu-o, depois de desprezada a preliminar de não cabimento do pedido, face à existência de recurso ordinário. E concedeu-o (quero fazer um esclarecimento, a esta altura: no caso do mandado de segurança n.º 774, tratava-se do Lóide Brasileiro) sob o fundamento de que os bens do Lóide Brasileiro eram impenhoráveis, sendo que, na hipótese, a penhora tinha recaído sôbre êsses bens. Votei concedendo, também, a ordem. Acentuei, entretanto, que só considerava impenhoráveis os bens das autarquias constituídas exclusivamente de patrimônio estatal descentralizado. Esta minha restrição refletia bem certo estado de

dúvida em que me encontrava quanto à impenhorabilidade de bens de instituições autárquicas, isto porque, nas leis de organização dessas várias instituições, em algumas delas, se mencionava, expressamente, a impenhorabilidade de seus bens — e, em outras, não. E, atendendo à natureza dessas organizações, com vida administrativa autônoma e independência no desenvolvimento de sua vida econômica e financeira, tinha eu vacilações sôbre se o privilégio da impenhorabilidade dos bens do Estado, da Fazenda Pública, se estenderia, ou não, em tais casos. No caso corrente, há uma particularidade. Como o Tribunal ouviu, o juiz mencionou: a penhora recaiu sôbre rendas da suplicante, e não sôbre bens seus materiais, corpóreos. Assim, embora possa parecer que haja uma orientação predeterminada no julgamento do mandado de segurança número 774, entendo que a hipótese oferece peculiaridades que poderão ensejar decisão possìvelmente oposta, sem conflito com a anterior.

A suplicante invoca, de início o art. 3.º do decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, e nêle se escuda, pretendendo ver, nesse dispositivo, um impedimento a entendimento anterior desfavorável a seu ponto de vista. Êsse artigo diz o seguinte:

"A execução das sentenças proferidas contra as emprêsas de que trata êste decreto-lei seguirá o mesmo rito das execuções contra a Fazenda Pública".

"As emprêsas de que trata êste decreto-lei" são aquelas, como refere o art. 1.º, incorporadas ao Patrimônio da União, ou por esta administradas.

Surge, desde logo, dificuldades na fixação da amplitude dêsse dispositivo, pela alternativa que êle próprio estabelece: as Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio da União, ou por esta administradas. Isto, em razão da circunstância peculiar à hipótese, em que se trata de uma emprêsa incorporada ao patrimônio da União e a qual esta organizou em autarquia, assegurando-lhe independência e autonomia econômico-financeira.

Eis o que dispõe o art. 21 do decreto-lei n.º 9.521, de 26 de julho de 1946, que modificou os primitivos decretos que dispuseram sôbre as emprêsas conhecidas como do patrimônio Henrique Lage:

"Ficam restabelecidas a personalidade jurídica e a completa autonomia administrativa e financeira de cada uma das emprêsas compreendidas no art. 3.º do presente decreto-lei.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Com exclusão da Companhia Nacional de Navegação Costeira.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Incluída essa Companhia.

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Com exclusão dela, porque ficou para o Govêrno. Êste devolveu outras. As devolvidas é que readquiriram autonomia financeira. Há uma indicação precisa num dos artigos, que diz quais os bens incorporados.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — V. Excia. tem razão, porque o art. 3.º diz:

"Ficam definitivamente desincorporados do Patrimônio Nacional e serão entregues a quem de direito, pela forma prevista nos arts. 19 e 20, todo o acêrvo das Emprêsas indicadas no art. 1.º do decreto-lei n.º 4.648, de 2 de setembro de 1942 e os remanescentes do espólio Henrique Lage, uns e outros não compreendidos no art. 2.º dêste decreto-lei".

O raciocínio, nesta parte, fica completamente, prejudicado. Entretanto, não era êle de influência definitiva para a decisão da hipótese, porque é sabido que a Companhia Nacional de Navegação Costeira permanece incorporada ao Patrimônio Nacional e foi constituída em organização autárquica, sendo própria a tais organizações essa autonomia econômico-financeira e livre administração e gestão de seu patrimônio. A dúvida a que, de início, me referi era sôbre a extensão que se daria, ou não, ao dispositivo legal, que define a impenhorabilidade dos bens do Estado, bens êsses com essa circunstância

à parte ou especial de terem sido desmembrados para constituir uma organização autárquica.

Há precedente interessante num julgamento do egrégio Supremo Tribunal Federal. Tratava-se de uma execução de sentença contra a autarquia Companhia Port of Pará, cuja administração estava entregue à União Federal. O Supremo Tribunal Federal, julgando o recurso extraordinário n.º 5.787, deu-lhe provimento para mandar que se prosseguisse na ação executiva em que se pedia a penhora de bens da emprêsa. O Senhor Ministro Castro Nunes, Relator, fêz distinções, entendendo que a Companhia Port of Pará não se encontrava equiparada ao Patrimônio da União, mas, tão sòmente, sujeita ou submetida à Administração da União. Por isso, dava provimento ao recurso para, reformando a decisão da justiça local, mandar que se prosseguisse na ação que havia sido indeferida *in limine*. O Sr. Ministro Filadelfo de Azevedo, entretanto, fêz considerações que, a meu ver, são oportunissimas e, exatamente, definem aquêles motivos por que eu, também, não estendia às organizações autárquicas o privilégio da União, ou do Estado, da impenhorabilidade de seus bens. O voto do Senhor Ministro Filadelfo de Azevedo é ilustrativo. Disse S. Excia. o seguinte:

"Conheço e dou provimento para que se prossiga na ação executiva intentada contra a autarquia, ocupante dos bens da antiga Companhia Port of Pará.

Sem apreciar nìtidamente a situação específica do órgão criado pelo decreto-lei n.º 2.147, de 1940, pode-se, desde logo, concluir que qualquer que seja a natureza da autarquia não pode ela merecer melhor tratamento do que a União Federal, sujeita, a comparecer em Juízo sem restrições e a cumprir as decisões judiciárias".

Isso, no tocante à parte em que o Juiz indeferiu *in limine* a execução.

E' certo que bens federais são impenhoráveis e que as condenações, de outra qualquer natureza, se transformam em regra no tipo de quantia certa, satisfeita em dinheiro por iniciativa do próprio chefe do Poder Judiciário, segundo o mecanismo adotado na Constituição de 1934 e mantido no art. 95 da de 1937.

Mas, as autarquias têm patrimônio próprio, a título de domínio ou de mera Administração, mas de qualquer forma inconfundível com o do Estado, que as organiza ou emancipa, sem prejuízo de cobrar-lhes, até, alguns tributos, na espécie, aliás, excluídos ante a invocada condição de mandato (decreto-lei n.º 2.154, art. 21).

Destarte, as ações e execuções dirigidas contra as autarquias não podem ser solvidas pela União nem onerar os orçamentos federais, ainda na conta aberta, de acôrdo com aquêle texto constitucional.

As condenações têm de ser, assim, cumpridas à custa de rendas e bens das próprias criações paraestatais, sem confusão com o patrimônio federal; não haverá qualquer imunidade para êsses bens, maximé quando a natureza da pessoa jurídica é de caráter francamente mercantil ou industrial, ao lado de emprêsas particulares nas explorações de portos ou transportes.

A Estrada de Ferro Central do Brasil, a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, como a SNAPP, têm autonomia precisa para contrair dívidas e solvê-las, como para reclamar os seus direitos e defenderem-se contra pretensões de direito — para isso se lhes dá capacidade processual ativa e passiva por intermédio de seus dirigentes e se lhes autoriza a constituir advogado e procuradores judiciais.

Perante o Judiciário, constituem, portanto, uma pessoa jurídica como qualquer outra, embora submetida a contrôle direto do Estado — alcançando as vantagens de autonomia, que permite movimentos mais livres, fora das peias do Código de Contabilidade, ficarão, em compensação, sujeitas aos ônus dos que livremente exploram atividade comercial.

E', assim, fora de dúvida que tais autarquias podem ser chamadas a juí-

zo e sofrer condenações normalmente, podendo apenas debater-se, se isso ocorrerá no fôro comum ou mediante intervenção direta desta Côrte, querela de competência, não levantada nos presentes autos e que debatida, de ofício, eu a rejeitaria, de acôrdo com os votos anteriores.

A forma executiva da ação alternaria, porventura, o despacho do caso?

Penso que as exceções não se ampliam, de modo que a impenhorabilidade de bens do Estado não se estenderiam implìcitamente aos de autarquia, maximé se se envolvem no giro comercial".

Essa decisão foi unânime, não constando os votos dos demais juízes, a não ser os dos Senhores Ministros Filadelfo de Azevedo e Castro Nunes, aquêle votando pela forma por que mencionei, êste concluindo assim.

Chegando a esta altura, quero voltar ao decreto a que me referi, de n.º 8.249, cujo art. 3.º foi invocado pela suplicante e pelo qual pretende que a execução das sentenças proferidas se processa da mesma forma, com o mesmo rito das execuções contra a Fazenda Pública. Entendo que o decreto citado não tem aplicação ao caso da suplicante, porque êle se restringe àquelas Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio da União, ou por esta administradas. Mas, se se entender de modo diverso, ficará de difícil compreensão a situação dessas emprêsas, nas execuções das sentenças desfavoráveis. Êsse rito a que se refere a lei, a meu ver, quer exprimir processo, meio, forma. E êstes são definidos nas execuções de sentença contra a União, inicialmente, na Constituição da República, que determina a votação de verba, pelo Congresso Nacional, ou pelos congressos estaduais, porque se refere aos tribunais locais de justiça, verbas essas que serão postas à disposição do Presidente do Tribunal competente — na esfera federal, êste Tribunal, nas esferas locais, os tribunais de justiça locais — para atender às requisições, aos pagamentos das condenações.

Se se entender que êsse art. 3.º do decreto-lei n.º 8.249 tem aplicação às Emprêsas Incorporadas ao Patrimônio da União, inclusive àquelas transformadas em autarquias, se estará erigindo uma grave dificuldade com relação às execuções. Ficam desamparados aquêles que têm execuções contra as autarquias.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Provisòriamente desamparados, talvez, da mesma forma que o que vai receber pagamento da União, tendo-se esgotado a verba, tem de aguardar votação de nova verba.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Estou no pressuposto, ou dentro do ponto de vista daqueles que entendem que o art. 3.º do decreto-lei n.º 8.249 tem aplicação a quaisquer casos de emprêsas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, quer perdurem sob a administração direta da União, quer transformadas em autarquias. Dou entendimento restrito. Acho que êsse decreto-lei só se refere àquelas emprêsas que perduram sob adminstração direta da União e não àquelas que adquirem forma de organização autárquica.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Se fôsse só para aquelas que perduram sob administração da União, teríamos a organização centralizada e não descentralizada, que são tôdas as entidades autárquicas e paraestatais.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Assim, resumindo as minhas considerações, nego a ordem, na hipótese. Nego a ordem, primeiro, porque a penhora não recaiu sôbre bens materiais, sôbre bens corpóreos da suplicante mas sim sôbre renda, dêsses bens. Não vejo — e já agora parece que estou até enunciando uma reconsideração do voto que proferi no caso anterior — não vejo impedimento legal a que se ponha penhora em bens de autarquias.

Faço minhas, nessa parte, as palavras, que lí, do eminente Sr. Ministro Filadelfo Azevedo e, ainda com referência ao decreto-lei n.º 8.249, entendo que êsse dispositivo não tem aplicação à hipótese. Mas, se o tivesse,

seria impossível observar-se, com relação às organizações autárquicas, aquêle rito a que se refere essa lei ordinária, por isso que tal importaria em tornar pràticamente, impossíveis, ou quase impossíveis, as execuções das sentenças contra organizações autárquicas.

Por tais considerações, Senhor Presidente, nego a ordem, para que subsista o despacho do juiz.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, *data venia* do Senhor Ministro Relator, concedo o *Writ*, mantendo e reafirmando, destarte, o voto que proferi por ocasião do julgamento do mandado de segurança 774, onde êste Tribunal enfrentou hipótese análoga à ora ventilada. O Lóide Brasileiro é uma autarquia constituída exclusivamente de patrimônio estatal, como o é a Companhia Nacional de Navegação Costeira, que, uma vez incorporada ao Patrimônio Nacional, passou a ente autárquico sob as mesmas condições estatutárias que regem o Lóide.

Permitir a penhora, quer em bens, quer em rendas da Companhia de Navegação Costeira, resulta, em última análise, em admitir a penhorabilidade de bens ou rendas da própria União Federal. Se seus bens pertencem à União, as rendas dêles provenientes têm, forçosamente, que gozar da mesma imunidade no que tange a penhora. Não vejo, nem foram trazidas à colação, razões cujo valimento autorize modificar o entendimento já adotado em caso idêntico por êste Tribunal.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Acompanho o voto do Senhor Ministro Henrique D'Ávila.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Ressalvada a questão da possibilidade ou não do Tribunal, em mandado de segurança, que é o de que se trata, entrar na apreciação de alegações preliminares numa defesa oferecida num processo de execução, ressalvada essa discussão, ressalvando êsse ponto de vista que não está em causa, em princípio, entendo que essa matéria é da exclusiva competência do Juiz que comanda a execução através dos embargos oferecidos pelo executado.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Acho que V. Excia tem razão. Não levantei a preliminar porque da última vez foi vencida com tal diferença que me pareceu desnecessário.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — E do julgamento dêsses embargos é que caberia então recurso para nós.

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Lembro a V. Excia. que essa preliminar foi levantada em outro julgamento. Foi repelida sob o fundamento de que não caberia a penhora.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Mas em princípio é forçar muito a técnica: admitir desde logo o mandado de segurança porque a penhora não foi sequer realizada. Não se trata de penhora em bens mas em renda.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Mas é para evitar a penhora, é para saber se é ou não impenhorável.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — A discussão primeiramente trazida com as minhas palavras constitui o maior comprovante, a meu ver de que se trate de uma questão duvidosa porque é uma competência *in natura* em princípio vinculada ao Juiz que comanda a execução por isso que não houve penhora. Na iminência de ser penhoradas rendas da União, a parte pede mandado de segurança na suposição de que elas não possam ser penhoradas: rendas, não bens. Essa é a tese em discussão.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — V. Excia. me permite uma observação? O entendimento fixará consequências. Amanhã, numa execução ordinária, quando a penhora recair sôbre

um daqueles bens que o Código de Processo Civil declara impenhoráveis, a parte não vai alegar isso nos embargos, vai pedir mandado de segurança.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Evidentemente, mandado de segurança. É justamente a via processual que usou a parte no caso concreto por isso que digo ressalvada essa questão, que ainda não tinha sido discutida no presente momento, dou meu voto e estou de acôrdo no mérito no que se chama mérito, com o voto do Ministro Henrique D'Ávila. Também acho que são impenhoráveis êsses bens, como é também a questão da impenhorabilidade de rendas deixadas por testamento, contra o brilhante voto do Ministro Filadelfo de Azevedo.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Senhor Presidente, também concedo o mandado de segurança. A questão de penhorabilidade de bens da União, Estados e Municípios, e sua apreciação por via do mandado de segurança, não constitui sequer novidade. Foi feita no famoso mandado de segurança n. 316, impetrado pelo advogado Jair Lins, em favor do Estado de Minas Gerais, contra o ato do Juiz federal Lessa que ordenou se penhorassem as rendas do Cassino de Poços de Caldas.

Êsse mandado foi aforado, originàriamente, ao Supremo Tribunal Federal, por se tratar de medida contra ato de Juiz federal e foi concedido.

Ora, dentro da ordem de idéias emitidas pelo Sr. Ministro Artur Marinho, se fôssemos aceitar o ato impugnado, teriamos que admitir a penhora na generalidade dos casos e poderíamos liquidar com a vida de uma autarquia.

Suponhamos que se tivesse de executar uma dívida de vinte milhões de cruzeiros e que a renda diária da autarquia fôsse de cinquenta mil cruzeiros. Penhorada essa renda assim necessários tantos dias quantos fôssem bastantes para cobrar o principal e os juros e a autarquia ficaria privada de suas rendas durante 30, 60 ou 100 dias, ou tantos quantos bastassem para solução do débito.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — A argumentação de V. Excia. é brilhante, mas V. Excia. esquece que o Tribunal deve realizar o direito, o justo e V. Excia., com sua argumentação, está criando uma situação melhor e mais privilegiada do que a da União porque, os que acionam a União têm como se cobrar e as execuções contra as autarquias ficam na inércia porque não há meio de executá-las.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Asseguro a V. Excia. que, como juiz, já executei sentença sem precisar de penhora, contra a Central do Brasil.

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Dentro da ordem de idéias que vinha expendendo e na qual fiz referência expressa ao voto do Sr. Ministro Filadelfo de Azevedo, já no mandado de segurança anterior, concedo a ordem acompanhando o voto do Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Por maioria, pelos votos dos Srs. Ministros Henrique D'Ávila, Djalma da Cunha Melo, Alfredo Bernardes, Cândido Lôbo, Artur Marinho e Elmano Cruz concedeu-se a medida impetrada, contra o voto do Sr. Ministro Relator, que a indeferia. Ficou designado o Sr. Ministro Henrique D'Ávila para lavrar o acórdão. Não compareceu à sessão por motivo justificado o Exmo. Sr. Ministro Mourão Russel. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.