AUTARQUIAS — IMPENHORABILIDADE DE BENS — I.A.P.C.

— Sendo impenhoráveis os bens do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários; contra êle não cabe executivo fiscal para a cobrança de impostos e taxas, movido pelo Município.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre *versus* Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários
Agravo de petição n.º 5.098 — Relator: Sr. Ministro CÂNDIDO LÔBO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 5.098, do Rio Grande do Sul, agravante o Município de Pôrto Alegre, e agravado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, assinalando-se também recurso *ex-officio*:

Acorda, unânimemente, a 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos negar provimento aos recursos acima aludidos, mantendo, pois, a decisão recorrida, conforme consta das notas taquigráficas anexas e resumo de fls. 82.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 26 de janeiro de 1955. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. *Artur Marinho*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sr. Presidente. Trata-se de executivo movido pela Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, contra o IAPC, por impostos e taxas municipais discriminadas no pedido inicial, não pagos pelo executado, na importância de 2 milhões, 451 mil, 469 cruzeiros e 40 centavos.

Tendo oferecido bens à penhora, o Instituto embargou-a alegando a "impenhorabilidade" que lhe deu o art. 36 do Decreto-lei n.º 2.122, de 9 de abril de 1940.

A sentença reconheceu a nulidade da penhora, em face do citado art. 36 do Decreto-lei n.º 2.122, de 1940, surgindo então o presente agravo por parte do Município de Pôrto Alegre, que argumenta com a Constituição federal e ataca a conclusão do julgado recorrido no sentido da carência de ação.

Sustenta que a impenhorabilidade a que alude a lei aplicada pela sentença só abrange as rendas e serviços de caráter funcional da autarquia em causa. Nada mais do que isso.

Juntam os agravantes um acórdão do Tribunal de Justiça de Pôrto Alegre, cuja ementa é a seguinte: "Executivo fiscal; procedência; as autarquias não gozam de isenção tributária no regime da Constituição de 1946".

O Dr. Juiz *a quo* manteve a decisão recorrida e mandou subir os autos do agravo.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sr. Presidente. Pelo relatório, fácil é sintetizar o caso do presente agravo. Trata-se de saber se as rendas ou bens de uma autarquia podem ser penhorados por dívida a uma Prefeitura Municipal em executivo fiscal. A sentença agravada entendeu que não é por isso, julgou a Prefeitura carecedora do executivo, dando, assim, todo valor ao Decreto-lei n.º 2.122, de 9 de abril de 1940, que estabeleceu a isenção fiscal: quanto à possibilidade de serem seus bens e rendas objeto de penhora. O Instituto agravante sustenta que a lei em questão tem que obedecer aos preceitos constitucionais que não apóiam a conclusão da sentença.

O art. 36 do Decreto-lei n.º 2.122, que reorganizou o Instituto executado em 9 de abril de 1940, determinou expressa e inequìvocamente que seus bens e rendas são impenhoráveis e também equiparados aos da União Federal no tocante à taxação ou à incidência de impostos de qualquer natureza.

Foi isso precisamente que aquêle diploma estabeleceu, ou melhor, quis, sem sombra de dúvida, por vontade própria, estabelecer, favorecendo o Instituto em causa.

Tendo a penhora recaído sôbre rendas do Instituto, a sentença agravada declarou-a nula de pleno direito, porque impenhoráveis tais rendas. A alegação da Prefeitura agravante de que não há mais aquela impenhorabilidade porque desde o advento da Constituição de 1946, ela terminou, ao meu ver e *data venia* improcede, se bem que a sentença agravada houvesse na sua sustentação silenciado completamente o assunto, dado que nenhuma palavra consta da decisão agravada a respeito da tese sustentada pela minuta que lhe é posterior e que por isso mesmo impunha resposta, adequada ou concordante, nesse caso, reparado o agravo, quando da *sentença do agravo*.

Encara a minuta o assunto através da autonomia legislativa do Município, e assim entendendo argumenta com a impossibilidade das leis de órbita externa ao Município (estaduais ou federais), como o Decreto-lei n.º 2.122, que é o que está em causa, vir intro-

meter-se, fora da sua alçada, na esfera municipal, revogando seus dispositivos por ineficazes, como aconteceu na espécie, tornando impenhorável o que era perfeita e legalmente tributado pelo Município.

Assim, procura a minuta fixar a tese de que o assunto é municipal e contra êle não pode ser alegada a isenção senão por outra lei municipal, o que não acontece na espécie.

Ao meu ver, não tem razão o agravante. A lei que estabeleceu a impenhorabilidade dos bens e rendas do executado, equiparando-o à União Federal, "no tocante à taxação ou à incidência de impostos de qualquer natureza", é federal, e a incidência de impostos de qualquer natureza é expressão abrangedora que não pode, como quer a Prefeitura agravante, ficar sujeita a exceções, tal como a de ordem municipal, porque o Município não está obrigado a cumprir o dispositivo federal e sim os das leis municipais tão-sòmente. Isso seria a inversão de todos os princípios da autoridade da lei e do âmbito nacional em que ela gravita em todo o território do país, sem sofrer exceções, salvo aquelas previstas expressamente. Se a autarquia em causa tem a seu favor a impenhorabilidade de seus bens e de suas rendas, em relação a impostos ou taxas de qualquer natureza, como diz expressamente o dispositivo da respectiva lei, como poderá êsse dispositivo deixar de ser satisfeito, como quer a Prefeitura agravante, porque iria êle ferir a lei municipal que não prevê o caso e a Prefeitura conta com essa renda para seu equilíbrio orçamentário?

Se assim fôsse, essa isenção seria nenhuma, pois que tôdas as Prefeituras alegariam a mesma coisa e por fim a do Distrito Federal também se incluiria entre elas, dando em resultado que a lei não seria cumprida em hipótese alguma, era letra morta e o que o legislador federal quis que se tornasse fora de qualquer penhora, estaria sempre sujeito a essa formalidade. A minuta lembra, ainda, uma outra solução, o que, aliás dá a entender a vacilação na sua argumentação, qual a de continuar a cobrança da dívida, sem penhora, como se ação ordinária fôsse. Não vejo como atender a essa variante porque, executivo ou ordinário, o rito processual competente, a sua execução teria fatalmente que se iniciar pela penhora, a fim de garantir o juízo para a cobrança daquilo que era objeto da dívida.

Ou tem que ser dado valor ao dispositivo que estabelece a impenhorabilidade ou não. Sou avêsso a ressalvas, pois que onde a lei disciplina o assunto nada há que ressalvar. A via ordinária a ser usada pela credora resolverá o mérito oportunamente.

Nego provimento, Sr. Presidente.

VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho — Sr. Presidente, não pode haver dúvida de que os bens das autarquias são impenhoráveis. A lei não precisaria dizê-lo expressamente. A inalienabilidade dos bens das pessoas jurídicas de direito público interno determina essa conclusão. Se são inalienáveis, por fôrça de direito objetivo, não podem ser dados ou tomados em garantia judiciária, ou apreendidos por penhora, que, como regra, marcha para alienação.

Embora com as mesmas características, o fato de tratar-se de autarquia é problema concreto diverso. As autarquias, federais, estaduais ou municipais, seja qual fôr sua atividade pessoal, isto é, administrativa técnica, econômica, financeira, ou complexa, participam da mesma natureza das pessoas jurídicas de direito público que as instituem ou as destacam de sua administração abrangedora, autonomizando-as. Tenho sustentado que a Administração é uma só. Quando ela se descentraliza para tornar-se autárquica em determinados setores, é em atenção a alguma necessidade de serviço ou para certos fins e finalidades especiais. Para tornar-se mais produtiva e, mesmo, menos burocrática. Continua, porém, a ser uma só, insisto, quanto à sua estatalidade dominadora: nunca refoge à sua característica de órgão de serviço do Estado e, entre

nós, é de notar que a soberania não se atomiza nem aliena com a facilidade simplista concebida por certos observadores desavisados. E é por isso que costumo falar em Administração com *A* grande, ou unidade que não se desnatura em administrações de natureza diversa em essência com perda de suas linhas *constantes*.

Parece-me, porém, que, em concreto, há algumas confusões, *v.g.*, ligadas a questões de isenções senão de imunidades de impostos. Os arrazoados de partes não distinguem adequadamente. Uma coisa é não ser penhorável e outra é não poder a penhora incidir sôbre bens, serviços e rendas de entidades de direito público. Até certos bens de particulares são impenhoráveis; as leis os indicam, naturalmente atendendo a razões especiais ligadas a interêsses que se entrosam no coletivo ou social. Isso não se confunde com a impossibilidade de tributar. Basta ver que quando essa existe, não há cobrança possível pelo simples fato mesmo de não haver incidência, nem lançamento, nem autorização orçamentária para a cobrança, por não haver lei tributária prévia. Não havendo possibilidade de cobrança, não há direito a ações. Não havendo ações, não há, entre estas, as executivas, que importam em penhora imediata para garantir pagamento. Então, a penhora é um nada jurídico, cujo afastamento não oferece dificuldade. Outrossim: se em dadas circunstâncias não há direito às ações, *v.g.*, quando não há possibilidade de cobrança realizadora do direito a crédito, *que não existe*, também não se pode falar em converter a ação executiva, sobretudo a fiscal, em ação ordinária. Nesta, a sentença final também não se executaria por penhora, tanto pelos motivos expostos quanto por que, no fundo, a sentença seria nula.

Toca-se afinal num problema aparentemente tormentoso. Tentarei elucidá-lo ilustrativamente, em resumo compreensível, a saber:

E' corrente, porque clássico, o direito de ação contra o Estado, ou na qual as pessoas jurídicas do direito público interno emergem como partes passivas. Tal direito, porém, não se exerce pela ação executiva senão por outra, doutra natureza, que não comporte penhora. Os bens públicos não se penhoram, quer *initio litis*, quer para execução de sentenças finais. Isso se diz para as entidades da Administração em geral, centralizada ou autárquica.

Nem por isso, porém, se deixa de garantir credor com direito a executar sentença judiciária escorreita contra as entidades estatais. A Constituição indica como: é só ver o art. 204 da vigente. E para isso haverá dotação orçamentária ou créditos abertos consignados ao Poder Judiciário.

E se a Constituição alude a pagamentos devidos pela Fazenda da União, de Estados-membros e de Municípios, em virtude de sentença judiciária, nem por isso deixa de aludir, numa implicitude *necessáriamente* decorrente do preceito explícito, do que toque a deveres das autarquias. Os orçamentos destas, ou leis que façam o mesmo papel, de orçamento, ou créditos abertos para o fim, devem consignar as verbas indispensáveis, como de direito. Devem. Mas se não consignarem, como nem sempre consignam, por êrro, esquecimento, desídia ou menosprêso ao devido legal, nem assim o direito ao pagamento, como execução especial de sentença judiciária, se deixará de operar, porquanto, como é clássico, "a função mais geral do direito é a de executar-se, e direito que não se realiza não é direito (Ihering)".

Como proceder, então?

A pergunta, que parece envolver *vexata quaestio*, se torna simples quando as respostas do direito são estas: *a*) as autarquias são obrigadas a consignar verbas para execução; *b*) não o fazendo, as entidades que as instituem respondem solidàriamente pelo pagamento e, então, se aplica a regra básica do art. 204 citado da Constituição vigente.

Dir-se-ia, apenas, que se trata de obrigação equivalente às modais porque, para a instituidora da autarquia, se subordina a certas condições, *v.g.*, a de não pagamento pela entidade instituída. Insere-se um mundo de problemas

técnicos dos mais delicados, mas seja como fôr, sem reflexo técnico de maior no direito público que, como adverte Hauriou, *Cherche encore sa voie*, seja como fôr, porém, a solidariedade passiva não se desnatura nem se embroma pelo excesso de teoria que, outrora, era cheia das chamadas fórmulas sacramentais. A solidariedade não se presume. Mas no caso resulta da lei, é legal. Anda no conjunto de normas que domina a própria organização jurídica do Estado, as mesmas que, justificando a não execução por penhora, obrigam, em têrmos, à satisfação da dívida por devedores que se representam.

Se o problema obriga a soluções construendas, nem por isso é insolúvel. De um lado, exige *savoir faire* e, doutro, adverte o Estado de seus deveres que não podem ser descurados por seus agentes superiores.

A concepção, que expus ao alto, da unidade do que é Administração, envolvente da estatalidade da autárquica; as garantias de execução especial instituídas na Lei Básica mesmo, *sine qua* à realização do direito; o fato mesmo de, por lei, a entidade instituidora de autarquia assistir, obrigatòriamente, a esta quando litigada, etc., tudo indica que a seriedade do problema não importa em não se achar como resolvê-lo nem também que se possa proclamar a inanidade do direito para soluções adequadas.

Em espécie, concordo com a conclusão atingida pelo eminente Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento. O Ministro Cunha Vasconcelos Filho votou de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos Filho.