— Os bens, inclusive a receita, de autarquias federais não estão sujeitos a penhora ou arresto.

— Cabe o seqüestro de importância devida se provada a inversão de ordem de pagamento ou sonegação de verba própria para execução de julgados.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

INPS *versus* Juiz Federal da 1.ª Vara do estado do Ceará
Mandado de Segurança nº 83.054 — Relator p/acórdão: Sr. Ministro CARLOS MADEIRA

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide o Tribunal Federal de Recursos, em seção plena, renovando-se o julgamento em face da nova composição do Tribunal, este, por maioria, deferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 17 de dezembro de 1982. — *José Fernandes Dantas,* Presidente. *Carlos Madeira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Jarbas Nobre: O Dr. Juiz Federal da 1ª Vara no estado do Ceará julgou procedente ação ordinária movida ao INPS em que ferroviários, servidores públicos aposentados, postularam fosse incluída em seus proventos, parcela correspondente ao adicional por tempo de serviço, na base de 35%.

A sentença foi confirmada à unanimidade, por acórdão da 1ª Turma, relator o Ministro Peçanha Martins.

Descidos os autos e feito o cálculo de liquidação com elementos colhidos pelo con-

tador do juízo junto ao próprio INPS, foi ele homologado.

Os autores pediram a concessão do prazo de 24 horas para que o débito fosse solvido.

O Dr. Juiz determinou a expedição de mandado e, porque o mesmo não tivesse sido cumprido, mandou fosse penhorada quantia que o Instituto possuía em depósito junto ao Banco do Brasil.

Contra esse ato, o Instituto impetra mandado de segurança alegando que esse depósito é impenhorável e que a execução do julgado deve obedecer ao rito não forçado previsto nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, "conforme, aliás, já rogado (...) através de embargos à execução não recebidos mesmo juiz coator pretexto não ter sido seguro juízo", explicita no telex que expediu.

Adianta que aos bens, rendas e serviços seus estendem-se os privilégios e regalias assegurados à União Federal, como disposto no art. 117, § 1º, da Constituição, nos Decretos-leis n.os 66/66 e 72/66 e no Decreto nº 77.077/76.

O Dr. Juiz impetrado prestou informações através das quais procura explicar que o mandado de segurança visa a desconstituir o ato judicial de 8 de julho de 1977, do qual o impetrante tivera ciência no dia 21 seguinte, adiantando que, desse modo, o mesmo se fizera a destempo.

Nesse sentido, esclarece que o ato atacado é aquele que determinara se procedesse a penhora e, não, contra esta em si mesma, adiantando que na espécie, trata-se de execução de atrasados, com decisão de liquidação homologada da qual o impetrante recorrera, embora sem efeito suspensivo.

No que respeita à alegação de que o seu dinheiro depositado no Banco do Brasil é impenhorável, assim se manifesta:

"Segundo Carvalho Santos, sem favor, um dos maiores civilistas pátrios, nem todos os bens públicos da União, estados e municípios são inalienáveis, como ocorre com os chamados bens patrimoniais, ou bens disponíveis sobre os quais pode incidir o ato executivo da penhora (Código Civil — Interp. v. II. p. 43 e segs.).

No mesmo sentido o douto Mário Masagão (*Curso de direito administrativo*. t. I. p. 133-46, principalmente os n.os 282 e 283).

Hely Lopes Meireles (*Direito administrativo*. p. 486-7, sob o título A impenhorabilidade) acha, porém, que embora não sejam inalienáveis todos os bens públicos da União, estados e municípios, todavia, todos eles são impenhoráveis em face da disposição do art. 117, da Constituição Federal.

Nesse particular, e como bem clara foi a decisão deste juízo a respeito da origem e razão de ser do art. 117 da Constituição Federal e do idêntico das Cartas que a antecedem, desde a de 1934, se verifica um grande engano por parte dos ilustrados publicistas no campo do direito.

O art. 117 da Constituição Federal, como os idênticos dispositivos das Cartas anteriores, resultou, realmente da necessidade de garantir aos credores da União, estados e municípios, o pagamento de seus créditos, uma vez que, por via direta, coercitiva, não o podiam fazer ante a alegativa de sua inalienabilidade e, conseqüentemente, de sua impenhorabilidade."

Mais adiante, escreve que:

"O credor pode utilizar a execução direta ou coativa contra o INPS para a cobrança do débito, sem estar obrigado a fazê-lo através do procedimento do art. 117 da Constituição e dos arts. 730 e 731, do Código de Processo Civil, restando, apenas saber se o bem penhorado podia sê-lo.

A regra quanto aos bens, ainda que públicos, das autarquias, é a alienação, a penhorabilidade deles, sendo a exceção a impenhorabilidade por lei expressa e especial.

Quanto à regra do art. 117, e parágrafo único da Constituição Federal, invocado pelo impetrante para configurar a ilegalidade do ato judicial impugnado deste juízo, já vimos que ele não veda o uso do processo de execução direta ou coativa, nem mesmo contra a União, estados e municípios, quanto a bens destes que sejam penhoráveis como, por exemplo, os rendimentos e frutos dos próprios bens inalienáveis.

No que tange aos Decretos-leis n.os 66/66, 72/66 e ao Decreto nº 77.077/76, além de não terem estatuído de modo específico que os bens, rendas e serviços do INPS fossem impenhoráveis, senão em regra genérica, de que a eles se estendiam os privilégios, regalias e imunidades de que gozasse a União, em razão de o Código de Processo Civil de 1939 não ter estendido tais regalias e privilégios às autarquias, tiveram aquelas disposições genéricas revogadas com a vigência do atual Código de Processo Civil.

Com efeito, o atual Código de Processo Civil, em matéria de direito processual, dispõe, de modo completo, sobre o processo de execução, sobre a penhorabilidade, ou não, dos bens, quer públicos, quer privados, inclusive sobre rendimentos e frutos dos inalienáveis, sobre os privilégios dos prazos concedidos à União, estados e municípios ou à fazenda pública, estatuindo, em forma de procedimento nos arts. 730 e 731, o disposto no art. 117 e parágrafo único da Constituição Federal.

Diante disso, não há dúvida sobre a revogação da norma geral dos decretos-leis e decreto regulamentar citados pelo impetrante na inicial de seu mandado, na conformidade da regra do § 1º, do art. 2º, do Código Civil, segundo o mesmo critério interpretativo dado pela doutrina e jurisprudência, inclusive do egrégio Tribunal Federal de Recursos, para os casos de revogação, não só por dispositivos (art. 32 etc.) do Código de Processo Civil de 1939, como do atual (art. 188 etc.), de leis especiais e expressas anteriores, respectivamente, àqueles dois diplomas e pelas quais eram estendidos a entes autárquicos ou paraestatais etc., aquelas regalias e privilégios. Aliás, a última e recente Lei nº 6.429/77, que instituiu o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social, apenas assegurou medidas tributárias ao INPS. Não fala em extensão às autarquias de qualquer privilégio ou regalia da União.

Quando isso não houvesse ocorrido, o que é dito somente para argumentar e discutir a matéria, sucederia que os chamados bens patrimoniais disponíveis não se considerariam impenhoráveis mesmo no regime de lei expressa e especial sobre impenhorabilidade de bens da autarquia.

A propósito da decisão do egrégio TFR, no Agravo de Petição nº 26.987-GB, relator o Ministro Esdras Gueiros, pela expressão enunciada do decidido nela não há choque com o ora sustentado no sentido de que não é possível levar o rito executivo com penhora até o fim com a realização desta se o patrimônio é por lei impenhorável, ou seja, se não há bens a penhorar, hipótese em que, por causa disso, pára o processo executivo direto.

Sobre a decisão do colendo Supremo Tribunal Federal, invocada pelo impetrante, que não nos foi possível conhecer-lhe o texto, poder-se-á contrapor decisão do mesmo colendo Supremo Tribunal Federal, constante da *Revista dos Tribunais, 256*:619 e *255*:575, onde ele decide que tratando-se de autarquias federais ou empresas incorporadas ao patrimônio nacional, sujeitas à administração pública própria, não é caso de prática do art. 117 da Constituição Federal, que diz respeito somente a pagamentos devidos pela fazenda pública nacional, estadual ou municipal, donde o referido Supremo Tribunal Federal ter julgado inadmissível o pagamento da condenação por via de precatório contra a fazenda pública, a que é subordinada a autarquia.

Note-se, pelos números dos volumes da *Revista dos Tribunais* referidos, que o acórdão ora citado é mais recente do que o mencionado pelo INPS, cerca de 15 anos.

Aliás, no mesmo sentido é a decisão do egrégio Tribunal Federal de Recursos, lançada na *Revista dos Tribunais, 22*:555, além de muitas outras."

A Subprocuradoria-Geral da República após assegurar que o ato impugnado é o auto de penhora de 28.11.77, opina pela concessão da ordem na idéia de que na forma do art. 117, §§ 1º e 2º, da Constituição, os pagamentos devidos pela fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, fazem-se através de precatórios, enfatizando que:

"Se os pagamentos devidos pelas autarquias, tal como se apresenta no caso *sub decisum*, só podem ser efetuados via de precatório, cuja competência para solucioná-lo é da presidência desse egrégio Tribunal, inócua à toda sorte a penhora ora questionada, posto que ao nobre magistrado que a determinou falece competência para determinar o pagamento que com ela se pretende realizar."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Jarbas Nobre: Dispõe o art. 117 da Constituição que os "pagamentos devidos pela fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim".

Esta norma, como escreve Pontes de Miranda, objetiva a moralização pública no Brasil e foi erigida contra uma das formas mais correntes da advocacia administrativa (*Comentários à Constituição*. 1970. t. III, p. 646).

Prossegue com esta explicitação à página seguinte:

"Tudo que se disse sobre a fazenda federal vale também para a estadual, a distrital, a territorial, e a municipal" enfatizando que se "num dos orçamentos estatais se previu pagamento quanto a sentenças contra autarquias, ou empresas, dá-se o mesmo".

Para que tal regime possa ter execução plena, o § 1º obriga a que nos orçamentos das entidades de direito público se inclua verba necessária ao pagamento dos débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho.

As autarquias, entidades descentralizadas do poder público, com personalidade e economia próprias, seus orçamentos necessariamente serão distintos do da União Federal.

Não fora assim e tais entidades não teriam autonomia econômica.

Desse modo, no orçamento da União, não poderá ser encontrada verba necessária ao pagamento de débitos de suas autarquias.

Entende-se como orçamento, ensina Aliomar Baleeiro em seu clássico *Uma introdução à ciência das finanças* (5. ed. p. 397):

"O ato pelo qual o poder legislativo prevê e autoriza o poder executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei."

Alberto Deodato prefere este conceito de René Stourn, completado por Amaro Cavalcanti:

"O orçamento do Estado é um ato contendo a aprovação prévia da despesa e receita pública para um determinado período" (*Manual de ciência das finanças*. 12. ed. p. 330).

Sob o aspecto técnico do orçamento, este classifica clara, metódica e racionalmente as receitas e despesas para, sob processo estatístico, calcular umas e outras o mais aproximadamente quanto possível (Baleeiro, op. cit. p. 398).

Porque as despesas afetas ao Instituto Nacional da Previdência Social não são previstas no orçamento da República, segue-se que a sua responsabilidade na solução de encargo financeiro decorrente de ação na qual sucumbiu, e que se executa, não será cumprida por conta de dotação orçamentária da União Federal, isto é, por precatório dirigido ao ministro presidente do TFR.

Daí a inaplicabilidade, nesse caso, das normas do art. 730, I e II, do Código de Processo Civil.

Nesse sentido cita-se acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido no RE nº 21.438, relator o Ministro Lafayette de Andrada (*DJ* de 29.10.56, p. 1.935), com a seguinte ementa:

"O pagamento compulsório em ordem cronológica dos precatórios pela fazenda pública não se estende às autarquias adminis-

trativas, embora sejam desdobramentos da administração pública."

Leio o voto então proferido:

"Já julgamos caso perfeitamente idêntico, o do RE nº 21.435. Mantenho o voto que proferi, nestes termos:

'Funda-se a questão a se saber se o art. 204 da Constituição dá competência ao Tribunal Federal de Recursos para promover, por meio de precatórias, o pagamento das sentenças judiciárias proferidas contra as autarquias.

Entendeu o Tribunal pela negativa. A meu ver com acerto. O artigo se refere expressamente a pagamentos devidos pela fazenda federal, estadual ou municipal. Ora autarquia evidentemente não pode ser incluída numa dessas hipóteses.

É certo que as autarquias são desdobramentos da administração pública, mas adquiriram, em virtude da lei, personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa que não se confunde com os governos. Embora a União ou os estados tenham responsabilidade indireta com o patrimônio dessas entidades, isso não significa que os patrimônios se confundam, para sujeitá-los ao processo do art. 204.

A competência dos Tribunais para a prática de determinados atos é fixada em lei e nela não se permite analogia. Competência de juízes não se amplia, é entendida, sempre no sentido da lei, como a lei a determina ou a define.

Mas a recorrente fala que no caso dos autos, o patrimônio do Lloyd é patrimônio nacional, é uma empresa incorporada.

Mas essa situação não altera a interpretação do Tribunal, não ofende as leis citadas, porque tem administração independente da União, e não é compreendida na fazenda federal ou estadual.

Seu patrimônio é gerido por sua própria administração, que dele dispõe sem audiência do governo, com liberdade de representação.

Tenho como acertada a decisão.'"

Deste mesmo modo decidiu este Tribunal no agravo regimental anotado a fls. 24-9, relator o Ministro Macedo Ludolf:

"Não cabe a invocação do art. 204 (art. 117 da atual Constituição) em se tratando de execução de sentença contra autarquia."

Leio o voto que proferiu o Ministro Sampaio Costa:

"As autarquias federais, se bem que pessoas de 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 art. 204, por via de requisitório ao Tesouro Nacional. O Lóide é que pagará a condenação, da maneira por que o puder. Se auxiliado pelo governo 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."

À oportunidade assim, se manifestou o Ministro Cunha Vasconcelos:

"Sr. Presidente, também nego provimento ao agravo, porque, a rigor, a razão está com V. Exa. No particular, não há como ampliar a orientação constitucional. É certo que os exeqüentes das decisões contrárias às autarquias ficarão embaraçados para conseguir a execução das mesmas decisões. Houve, aqui, certa feita, discussão em torno 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, ainda quando as causas se dirijam contra o Estado, contra a nação, a exeqüibilidade das sentenças, não é possível fugir a esse princípio. Quando se trata de pessoa de direito privado, a segurança da execução se faz mediante a penhora; quando se trata da União, também na sentença da execução por força das providências adotadas pela Constituição. Quando se trata de autarquia, entretanto, abre-se uma exceção. A parte interessada fica no vácuo, porque os bens pa-

trimoniais das autarquias são impenhoráveis, a parte não tem o que executar. É uma situação lastimável. Sob o ponto de vista concreto, porém, a razão está com V. Exa. Realmente, não há que se fazer processar por intermédio da presidência a execução das causas contra as autarquias. V. Exa. mencionou um aspecto que é exatamente aquele que me impõe a minha conduta. Disse V. Exa. 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 cumpri-los. E o presidente do Tribunal não tem força para os fazer cumprir. Este aspecto do prestígio que devem ter as determinações judiciais muito me impressiona. Acho que elas devem ser acauteladas, a fim de que não se exponham. Tenho dito muitas vezes: muito grande e muito fraca é a força do Judiciário. Muito grande, se usada, em termos, dentro de sua atribuição rigorosa; muito fraca, nula, se transbordante de suas atribuições definidas, no caso, seria transbordante.

Estou de acordo com V. Exa."

O Ministro Elmano Cruz votou neste sentido:

"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 desses, 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. Esse 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, ele não incluirá nunca e o Tribunal ficará sem meios para cumprir ou fazer cumprir a sua própria decisão.

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

Porque o INPS é uma autarquia, e deste modo possui autonomia financeira, responderá ele pelos compromissos que assumir, ou a que foi obrigado a assumir por força de decisão judicial.

Poderá ser auxiliado pelo governo federal, é certo, mas a questão que ora se decide, não é esta.

Se tais encargos, sempre e sempre, como regra geral, forem suportados pela União, seu orçamento estará sendo comprometido e desvirtuado, vez que tais despesas nele não foram expressamente previstas.

O INPS que possui economia própria, responderá sozinho pelos seus débitos, mormente quando se trate, como no caso, de atendimento a sentença judicial com trânsito em julgado.

Em parecer inserto na *Revista de Direito Público, 18*:90 e segs., Arnoldo Wald, embora se ocupando de matéria diversa da destes autos (cumprimento de sentença proferida em desapropriação movida por autarquia estadual, a Sursan, em substituição ao DER), traz subsídios que aqui podem ser aproveitados.

Após citar jurisprudência deste e do Supremo Tribunal Federal e trabalhos de Jorge Salomão, Hely Lopes Meirelles, Celso Antonio Bandeira de Mello, Pontes de Miranda e José Frederico Marques, conclui por afirmar que o problema teve solução adequada na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1.

"Efetivamente", escreve, "coube à comissão de juristas que elaborou o primeiro anteprojeto da Constituição de 1967 fazer referência específica à obrigação de inclusão, nos orçamentos de entidades públicas, das verbas necessárias ao pagamento dos seus débitos. Confrontando o texto da Constituição de 1946 com o art. 187, § 1º do mencionado anteprojeto, verifica-se a extensão do regime dos precatórios às entidades autárquicas, pois o novo texto faz referência a todas as 'entidades de direito público' abrangendo, pois, as autarquias (ver *Anais da Constituição de 1967*, Brasília, Diretoria

de Informação Legislativa, 1967. v. 1. p. 66). Esclarecendo a finalidade visada pelo legislador, o eminente Ministro Miguel Seabra Fagundes teve o ensejo de tecer, a respeito do novo texto, as seguintes considerações:

'Ora, o que é mister é assegurar que, em cada exercício financeiro, a União, os estados e os municípios e as várias entidades paraestatais cumpram as condenações sobre elas incidentes até o início da elaboração orçamentária' (*Anais* cit. v. 1. p. 11).

Examinando os trabalhos da elaboração da Constituição de 1967, verificamos que o texto do art. 187, § 1º, do anteprojeto de comissão de juristas transformou-se, sem qualquer alteração, no § 1º do art. 110 do projeto governamental que por sua vez, passou a constituir o art. 112 do texto definitivo reproduzido no art. 117, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, atualmente vigente (ver *Anais* cit. v. 7. p. 151, *in fine*).

Assim sendo, a interpretação do texto federal vigente leva à conclusão de que também as autarquias devem incluir nos seus orçamentos as verbas necessárias ao pagamento dos débitos decorrentes dos precatórios. Essa conclusão, além de ser lógica e construtiva, como já se assinalou (*Revista de Direito da Procuradoria-Geral, 20*:384), se impõe historicamente, pelos próprios fundamentos que fizeram com que a comissão de juristas modificasse o texto tradicional, introduzindo a referência às entidades de direito público, que evidentemente abrange as autarquias que, *ex vi legis*, são consideradas como pessoas jurídicas de direito público (Decreto-lei federal nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, e Decreto-lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967, arts. 4º e segs.).

A doutrina considerou, aliás, a inovação altamente moralizadora, fixando um princípio geral para todas as entidades de direito público e não necessitando, pois, ser reproduzido nas Constituições estaduais, como ocorria anteriormente (ver Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1967, t. III. p. 620; e *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, t. III, p. 646 e segs.).

Se dúvida houvesse no texto federal, o que, como vimos, não ocorre pela interpretação histórica, lógica e literal, estaria a mesma dirimida na legislação local, *ex vi* do disposto no art. 56, § 1º, da Constituição da Guanabara, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 4. Estabelece a referida norma o seguinte: 'É obrigatória a inclusão nos orçamentos das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho.'

A Constituição local foi mais fiel ao texto federal que as de outros estados que não se referiram às entidades autárquicas, estabelecendo, apenas, a obrigação para o estado de consignar no orçamento as verbas para o pagamento de indenizações e condenações judiciárias (ver a Constituição de São Paulo, art. 78).

Entendemos, aliás, que a norma que manda incluir no orçamento autárquico a verba necessária para o pagamento dos débitos constantes de precatórios apresentados até 1º de julho não é norma processual, mas, sim, determinação de direito financeiro. Neste campo, *ex vi* do art. 8º, XVII, *c*, da Constituição Federal, à União cabe fixar as normas gerais, tendo o estado competência supletiva (parágrafo único do art. 8º da Constituição Federal vigente). Assim sendo, mesmo no silêncio do texto federal, poderia o estado fixar a norma contida no art. 56, § 1º, da Constituição estadual. No caso, a discussão sobre tal matéria é despicienda, pois o texto estadual se coaduna perfeitamente e, em nosso entender, se identifica com o federal. Mas, se déssemos interpretação restritiva ao texto federal, assim mesmo haveria de prevalecer o texto estadual pois, não sendo conflitante, constituiria norma supletiva plenamente válida na matéria.

Os próprios processualistas reconhecem, aliás, que a inclusão de verbas em orçamento para pagamento de débitos judiciais já não é mais matéria de direito judiciário

e José Frederico Marques salienta a respeito que 'o art. 918, parágrafo único, do Código de Processo Civil, está hoje substituído pelo art. 204 da Constituição Federal (de 1946)' (José Frederico Marques. op. cit. v. 5. p. 396, nota 1).

Diante do texto inequívoco das Constituições federal e estadual, evidencia-se que a responsabilidade nos processos expropriatórios é da autarquia expropriante, sempre que age em nome próprio, mesmo sendo substituto processual do estado, devendo, conseqüentemente, os precatórios serem expedidos em séries próprias, correspondendo cada uma delas a cada um dos órgãos expropriantes."

Philipp Zorn em trabalho trazido à luz em 1890, e que é citado por Francisco Campos em parecer inserto na *Revista de Direito Administrativo, 71*:328, já advertia que do orçamento resulta para o governo não só a autorização de aplicar determinadas somas, como a obrigação de aplicá-las precisamente para os fins que nele se determinam, enfatizando à página seguinte que o "direito do Estado às receitas, assim como a sua obrigação de efetuar despesas, malgrado umas e outras constem de leis anteriores, de caráter permanente, só se tornam efetivos, ou exigíveis, se aquelas despesas e receitas foram incorporadas ou previstas no orçamento".

Traz à colação Kelsen, para quem através do orçamento o governo procede ao "cômputo dos ingressos e das despesas para o futuro exercício financeiro. O sentido daquele consentimento (do Parlamento) só pode ser o de que, sem ele, o governo não está autorizado a realizar despesas e arrecadar receitas, nem a executar as leis em que elas se fundam".

Carlos S. de Barros Júnior (*RDA, 83*:407), cita conferência pronunciada por Jacomet na Universidade de Paris em que explicou que:

"As despesas são autorizadas de forma menos rígida, por somas globais. O governo então destina com liberdade as somas assim votadas. A única obrigação que lhe impõe o Parlamento é de não ultrapassar os máximos da despesa fixada. Esta concepção, todavia — adverte o citado técnico — só se aplica nos países onde o poder executivo é fortemente organizado. Assim é que, nos Estados Unidos, sob regime presidencial, no qual é acentuada a divisão dos poderes e o Legislativo não se encontra em situação de dependência, a especialização dos recursos conferidos pelo Congresso se faz pormenorizadamente. E é justamente pela fixação e destinação minuciosa das verbas que o Congresso influencia o curso da administração."

Tais princípios justificam a assertiva que acima foi feita.

Se a dívida, no caso, é do INPS, que recalcitra em cumprir sentença com trânsito em julgado, não será ante o fato de não possuir verba orçamentária própria, que a despesa deva ser suportada por dotação do orçamento da República, que não a prevê também porque seu patrimônio é distinto e inconfundível.

Insisto neste ponto. O INPS, como autarquia que é, possui personalidade e patrimônio próprios.

Deve, assim, separar verba para atender às obrigações decorrentes de decisões judiciais e, não, como fez neste caso, deixar a parte vencedora à mercê de sua má vontade e na expectativa de que a União Federal, entidade que o criou, venha, mais uma vez, ao seu auxílio, com irregular utilização de verba destinada a honrar seus próprios compromissos. Não de terceiro.

Se tal socorro, no rigor da lei, não pode e não deve ser prestado, o único caminho a seguir para a solução do débito, será o tomado pelo Dr. Juiz impetrado.

Garantido como se encontra o juízo, o INPS podia fazer uso dos meios processuais adequados, o que não fez.

Por tais razões, denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Madeira: Sr. Presidente, peço vênia ao ministro relator para discordar do seu voto.

É que as autarquias federais integram a fazenda pública e, como é de trivial sabença, os seus bens não estão sujeitos à penhora nem a arresto. Admite-se o seqüestro da importância devida, se provada a inversão da ordem de pagamento ou a sonegação de verba própria para atender a execução de julgados, (art. 731 do Código de Processo Civil).

De qualquer maneira, não há como penhorar a própria receita da autarquia, depositada em banco, pois tal constrição afronta a inalienabilidade dos valores sob a guarda da administração.

Concedo a ordem.

VOTO (VOGAL)

O Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite: Sr. Presidente, concedo a segurança, com a vênia devida ao eminente ministro relator. Na execução por quantia certa contra a fazenda pública, mesmo na ocorrência de embargos, não se impõe a segurança do juízo através da penhora. O pagamento se fará por via de precatório. A constrição através do seqüestro (art. 731) somente acontece se o credor for preterido no seu direito de preferência, partindo a iniciativa do presidente do Tribunal.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Washington Bolívar de Brito: Sr. Presidente, com a devida vênia, também concedo a segurança, de acordo com o voto do Sr. Ministro Carlos Madeira.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, no caso, dá-se a ocorrência da Jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos, *leading case* de que foi relator o Sr. Ministro Carlos Madeira, no sentido de que, se o ato se apresenta flagrantemente ilegal, é caso de se conhecer para deferir.

Tendo havido embargos, na forma então preconizada no art. 730, do Código de Processo Civil, e não tendo o Dr. Juiz dado aos mesmos o andamento regular, como lhe cumpria, conforme confessa nas informações, à fls. 17, tem-se que, no caso, houve uma ilegalidade flagrante. O Dr. Juiz simplesmente ignorou o art. 730 do Código de Processo Civil.

O egrégio Tribunal Federal de Recursos já decidiu que no caso de ilegalidade flagrante, deve a segurança ser conhecida, a fim de ser restabelecido o império da lei.

De sorte, que, na linha da nossa jurisprudência, por ocorrer, no caso, ilegalidade flagrante, conheço da segurança e a defiro, com a vênia devida ao Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Em face da peculiaridade do caso, por se tratar de ilegalidade flagrante, e, ainda, em razão de achar-se esta tramitando por vários anos nessa Corte, concedo a ordem.

EXTRATO DA ATA

MS nº 83.054-CE. Rel. p/acórdão: Ministro Carlos Madeira. Rel. originário: Ministro Jarbas Nobre. Reqte.: INPS. Reqdo.: Sr. Juiz Federal da 1ª Vara da Seção Judiciária do estado do Ceará (Adv.: Dr. José Milton de Holanda Pimentel).

Decisão: renovando-se o julgamento em face da nova composição do Tribunal, este, por maioria, deferiu o mandado de segurança. T. Pleno, 17.12.82.

Vencidos os Srs. Ministros Relator, Lauro Leitão e Otto Rocha. Votaram com o Sr. Ministro Carlos Madeira os Srs. Ministros Washington Bolívar, Gueiros Leite, Torreão Braz, Carlos Mário Velloso, Wilson Gonçalves, William Patterson, Bueno de Souza, Sebastião Reis, Antônio de Pádua Ribeiro, Flaquer Scartezzini, Costa Lima, Leitão Krieger, Armando Rollemberg e Moacir Catunda. Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Adhemar Raymundo, Pereira de Paiva, Miguel Jerônymo Ferrante, José Cândido, Pedro Acioli, Américo Luz e Geraldo Sobral. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro José Fernandes Dantas, vice-presidente.