EMISSÃO DE PROMISSÓRIAS POR PREFEITO MUNICIPAL, SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA — RESPONSABILIDADE DA PREFEITURA

— O prefeito municipal, emitindo notas promissórias, contratando com particular, obriga a municipalidade, pois se presume sempre que o órgão da administração pública, ao praticar um ato de gestão, proceda de acôrdo com as prescrições legais.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Rufino Inácio Bezerra *versus* Prefeitura Municipal de Santo Antônio

Apelação cível n.º 2.814 — Relator: Sr. Desembargador ADMAR BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação cível, em que são apelantes o Dr. Juiz de Direito da Comarca de Santo Antônio, *ex-officio*, e, em recurso voluntário, como segundo apelante, a Prefeitura Municipal dali, sendo apelado o Dr. Rufino Inácio Bezerra.

Acordam, em 1.ª Câmara Cível, aqui integrado o relatório *retro*, dar provimento a ambas as apelações, apenas em parte, por maioria de votos, para excluir, como excluem, da condenação, os juros moratórios relativos aos juros compensatórios não satisfeitos no tempo ajustado.

Custas, na forma da lei.

COMENTÁRIO

OBRIGAÇÃO CAMBIAL ASSUMIDA POR AGENTE DO PODER EXECUTIVO

1. Em sua tese nuclear, assentou o acórdão supra, do egrégio Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul, que respondem as prefeituras municipais para com os portadores de boa-fé pelo pagamento de promissórias postas em circulação pelos respectivos prefeitos, apesar de lhes faltar autorização legislativa para se obrigarem cambiàriamente. Para o acórdão, presume-se sempre que o órgão da administração pública, ao praticar um ato de gestão, proceda de acôrdo com a lei, donde irrecusável a responsabilidade das municipalidades em casos tais.

2. Não merece aplausos, *data venia*, essa decisão.

Em sentido contrário, por unanimidade de votos, em hipótese idêntica, decidiram as Câmaras Cíveis Reunidas do ilustre Tribunal

Não há negar que o representante legal do município de Santo Antônio emitiu, em 15 de março de 1936, cinco notas promissórias ao portador, com o prazo de um ano, no valor total de sessenta e oito mil novecentos e oitenta e nove cruzeiros e sessenta e oito centavos (Cr$ 68.989,68), títulos de crédito que foram postos em circulação, sendo, afinal, negociados com o apelado, que os adquiriu.

Êsses fatos não são sequer contestados pela Prefeitura Municipal, que apenas nega valor jurídico, ao ato originário da dívida, representado pela emissão dos aludidos títulos, de vez que o então prefeito municipal não estava autorizado pela extinta Câmara Municipal a realizar a indicada operação de

---

de Apelação de São Paulo: "É improcedente a ação executiva movida contra a Municipalidade com fundamento em título assinado pelo Prefeito, se não estava autorizado a aceitar obrigação dêsse caráter, pela Prefeitura" [1].

3. Entre os doutrinadores, como escreveu MAGARINOS TÔRRES, "é interessante notar que, à maneira dos mestres estrangeiros, os nossos principais tratadistas de direito cambial não dizem palavra sôbre a capacidade, que parecem desconhecer, das pessoas de direito público (Estados e Municipalidades) para se obrigarem cambiàriamente" [2].

Mas, ao tratar da questão, registra MAGARINOS a opinião de RIBEIRO DE SOUSA, que, a nosso parecer, discorreu sôbre o assunto irrepreensìvelmente. São suas estas palavras:

"Convém advertir que aquêle que assina a obrigação cambial, como mandatário ou representante legal de outrem, sem estar devidamente autorizado, fica por ela pessoalmente obrigado — Decreto n.º 2.044, art. 46. Daí decorre que o prefeito, ou qualquer representante de pessoas de direito público, deve exigir autorização legislativa expressa para emitir e endossar cambiais em nome da Câmara Municipal, apesar de que basta, segundo a jurisprudência paulista, que tenha poderes para fazer operações de crédito... E se faltar no mandato alguma coisa, tornando-o defeituoso, se o prefeito assinar a declaração cambial sem lei que o autorize e se o mandatário não lançar no título o nome do mandante, arriscam-se todos a ficar *pessoalmente* obrigados, nos têrmos do art. 46" [3]

---

1 *Rev. For.*, vol. 96, pág. 662.

2 MAGARINOS TÔRRES, *Aforismos de Direito Cambial*, 2.ª ed., 1933, pág. 18, nota 2.

3 RIBEIRO DE SOUSA, *Cambial*, 1927, pág. 27; ver, ainda, WHITAKER, *Letra de Câmbio*, 3.ª ed., 1942, n.º 30, pág. 72.

crédito, nos têrmos do art. 31, inciso III, da lei orgânica do município. E, por fim, ataca o contrato de fls. 15, que representa uma novação da primitiva dívida cambiária, por considerá-lo inoperante, atendendo a que o prefeito municipal, ao assiná-lo, transgrediu o Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, arts. 12, n.º 1, 17, letra *a*, e 33, n.º 12.

Nas relações entre a segunda apelante e o apelado, evidentemente terceiro de boa-fé, não merece acolhida a defesa daquela, fundada na falta de autorização legal, necessária ao seu representante legítimo, para concluir um e outro negócio.

MAGARINOS TÔRRES, entretanto, equipara o prefeito municipal ao sócio gerente de sociedade comercial e, assim, considera *discutível* essa tese: "Considero discutível a tese por se não tratar aí de um mandatário pròpriamente dito, mas de um órgão de pessoa jurídica, como é o sócio gerente de sociedade comercial, contra o qual se reconhece apenas a responsabilidade regressiva pelos danos que causar à pessoa jurídica onerada por êle".[4]

4. Sem embargo do apoio, que, como se vê, empresta ao acórdão o ensinamento do saudoso comercialista, não nos parece procedente a sua doutrina. Ao contrário do que se sustenta, os representantes das pessoas jurídicas de direito público não se paragonam aos sócios gerentes de sociedades comerciais. A êstes compete praticar atos de comércio em nome da sociedade, atos de administração, como também de alienação, compreendendo-se, por isso mesmo, implícito nos poderes de gerência, o de emissão de títulos cambiais.

Como assinala BENTO DE FARIA, em comentário ao art. 316 do Código Comercial, os administradores ou gerentes dessas sociedades "*são os órgãos de sua vontade* e não mandatários no sentido rigoroso e jurídico da palavra" [5].

Os prefeitos, no entanto, como quaisquer outros agentes do poder executivo, não são órgãos de vontade do Município, sendo tão sòmente o seu administrador, o órgão executor das deliberações da Câmara Municipal ou do poder legislativo.

Ora, como reconhece o próprio MAGARINOS, "o mandato geral comum para administração não autoriza prática de atos cambiais" [6].

---

4 MAGARINOS TÔRRES, *Nota Promissória*, 5.ª ed., 1943, pág. 72.

5 BENTO DE FARIA, *Cód. Com.*, 2.ª ed., 1912, coment, ao art. 316.

6 *Ob. cit., pág.* 68.

Presume-se sempre que o órgão da administração pública, ao praticar um ato de gestão, proceda de acôrdo com as prescrições legais, notadamente se contrata com particular, como no caso em exame.

Essa presunção mais avulta, na espécie, quanto é certo a Prefeitura Municipal se conduziu sempre como devedora do apelado, com incluir o crédito dêle nos balancetes do município e nos demonstrativos da sua dívida passiva, como se vê de fls. 65, 74 e 76, em referência aos anos de 1939 e 1942, reali-

---

Os prefeitos não se equiparam, pois, aos sócios gerentes das sociedades comerciais, que a êstes, e não àqueles, se presume mandato para se obrigarem cambiàriamente, como muito bem salientam SUPINO e DE SEMO:

"Le persone giuridiche, come in generale gli enti colletivi, si obligano per mezzo dei loro legittimi rappresentanti, ma il mandato a questi conferito deve far menzione della facoltà di obligarsi cambiariamente. *Però, ove si tratti di società commerciali, il mandato deve ritenersi implicito nella qualità di amministratore-gerente."* [7]

5. Os prefeitos, em verdade, como todos os órgãos do executivo, sòmente podem obrigar a Fazenda pública nas fôrças da autorização legislativa.

Ora, pressuposto essencial da declaração cambiária, como negócio representativo, é a existência do poder de representação, discursa VALERI com irrecusável acêrto. Segundo o mesmo tratadista, traduzindo a opinião comum, *"la facoltà generale de obbligarsi in nome e per conto di persona* non comerciante *non compreende, salvo prova contraria, la facoltà de obbligarsi cambiariamente"* [8].

A existência da autorização, com efeito, é condição essencial para obrigar o representado, qualquer que êle seja, inclusive, portanto, as pessoas jurídicas de direito público, em face do art. 46 de nossa lei cambial:

> "Art. 46. Aquêle que assina a declaração cambial como mandatário ou representante de outrem, sem estar devidamente autorizado, fica, por ela, pessoalmente obrigado".

Não se nega possam os órgãos da administração emitir títulos de modo a obrigar a Fazenda pública. Necessário, porém, é que

---

7 DAVID SUPINO e GIORGIO DE SEMO, *Della Cambiale,* 1935, n.º 104, pág. 104.

8 VALERI, *Diritto Cambiario it.,* parte especial, 1938, pág. 41, n.º 137.

zando pagamentos parciais e tentando, mais de uma vez, mesmo no decorrer da lide, entrar em composição com o apelado.

A contagem de juros relativa aos juros atrasados, convencionada na cláusula sétima do contrato, todavia, não pode prevalecer, atendendo-se à expressa proibição do art. 4.º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933.

Por outro lado, os honorários advocatícios são devidos, no caso concreto, não porque o determine o Código do Processo Civil, em seu art. 64, que lhe é

êsse ato esteja acobertado por autorização legislativa anterior. A própria Constituição o exige, expressamente, quando, no art. 70, determina:

> "Art. 70. A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, excluídos de tal proibição:
>
> *a*) *a autorização,* para abertura de créditos suplementares e *operações de crédito por antecipação da receita;*
>
> *b*) a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o *deficit*".

6. Como se verifica, a Constituição exige que lei, mesmo orçamentária, autorize o agente do poder executivo a fazer operações de crédito. A autorização legislativa é, portanto, necessária, entendendo os tribunais que, dada sem restrições, contém essa autorização, implìcitamente, a de assumir obrigações cambiais[9].

É verdade que terceiro de boa-fé, que adquira título em tais condições emitido pelo agente do executivo ao qual se tenha dado autorização para operações de créditos, tem direito de se pagar pela Fazenda pública.

Em regra, a autorização para operações de créditos, visando antecipação de receita, indica o limite das operações. Mas, para que o órgão autorizado não exceda o mandato de modo a comprometer o erário público, será sempre conveniente que a autorização legislativa indique estabelecimento bancário idôneo no qual sejam feitas as operações. Com essa cautela, o estabelecimento indicado na autorização legislativa não fará operações acima do limite fixado.

---

9 RIBEIRO DE SOUSA, *ob. cit.*, pág. 248.

inaplicável, mas por haver o segundo apelante se obrigado, contratualmente, ao pagamento de *quaisquer despesas* ou custas judiciais, se as prestações não fôssem satisfeitas no decurso do ano seguinte ao do vencimento, incluindo-se naquelas, sem possibilidade de dúvida, os honorários do advogado do A.

Pôrto Alegre, 29 de maio de 1945. — *Admar Barreto*, Presidente e Relator, vencido em parte. O art. 4.º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, reproduzindo, literalmente, o art. 258 do Código Comercial, não tem alcance diferente do que sempre se deu ao último texto de lei citado.

Se o fizer, embora seja a Fazenda pública responsável para com terceiros de boa-fé pelo pagamento de todos êsses títulos postos em circulação, terá, todavia, em caso de pagamento, ação contra o estabelecimento bancário que tenha feito operações acima da autorização dada e dêle conhecida.

7. Na hipótese referida no acórdão, a municipalidade não poderia ser responsabilizada porque não havia, como se reconhece, qualquer autorização legislativa para operações de crédito.

O fato de ter sido o título adquirido por terceiro de boa-fé não poderá modificar a solução de modo a criar responsabilidade para a Prefeitura. Sem autorização legislativa, a municipalidade, ao contrário do que se julgou, não poderia ser responsabilizada, tendo, como irrecusàvelmente tem, defesa *erga omnes*, exceção *real* oponível a qualquer possuidor do título, como esclarece VALERI:

"Il difetto di rappresentanza esclude addirittura la nascita dell'obbligazione cambiaria a carico del preteso rappresentato e dà, cosi, luogo ad un'eccezione reale".[10]

Se o terceiro de boa-fé não tem, nessa hipótese, ação contra a municipalidade, a tem, contudo, contra aquêle que lhe transmitiu o título; êste contra o anterior e, assim, sucessivamente, até o primeiro endossador. Êste é que sofrerá o prejuízo, tendo, todavia, ação regressiva contra o prefeito, *pessoalmente* responsável pela obrigação, nos têrmos do art. 46 da lei cambial.

O credor, ao receber o título de quem se diz representante de outrem, deve exigir prova da *autorização* (art. 46). Se não o faz, sujeita-se aos prejuízos oriundos de sua confiança no mandatário. Como diz VIVANTE, *"chi acquista la cambiale da un rappresentante avrà la cura di accertarsi di suà qualità; egli può farsi esibire il mandato scritto; ma può anche fidarsi nella dichiarazione del rapprasentante, se lo crede degno della sua fiducia".*[11]

---

10 VALERI, *ob. cit.*, n.º 138, pág. 44.

11 VIVANTE, *Trat. de Dir. Com.*, 1901, vol. IV, n.º 1.518, pág. 19.

Um e outro dizem que é proibido *contar* juros de juros. Não prescrevem que é proibido *convencionar* juros de juros.

Não tendo havido *estipulação* de contagem de juros, sôbre juros, vedado é contá-los, como, com clareza, explica EDMUNDO LINS, em publicação na *Revista Forense,* vol. 7.º, pág. 274. Na espécie, o anatocismo foi convencionado, não a título de capitalização, mas com a feição de multa. — *João Soares.* — *Sílvio Duncan.*

Fui presente. — *Álvaro de Moura e Silva.*

Na verdade, para facilitar a circulação dos títulos, os mandatos cambiais, uma vez declarados, se presumem. Como acentua VIVANTE, na lição citada, se os mandatos, para prova de sua existência, houvessem de acompanhar os títulos, a circulação dêstes tornar-se-ia impossível — *la sua circolazione diverrebe impossibile.* Se, porém, o representado nega o mandato, o portador terá de prová-lo [12].

8. Na espécie, negada a autorização legislativa, o portador não pôde prová-la, pelo que a municipalidade não deveria ter sido responsabilizada. A ação sòmente poderia ter sido dirigida contra o endossador ou contra o prefeito pessoalmente responsável pela obrigação, nos têrmos do art. 46 citado.

De resto, tratava-se, como afirma o acórdão, de promissória emitida *ao portador.* Ora, segundo o art. 54, n.º III, comb. com o seu § 4.º, da lei cambial, não terá eficácia a letra que não indicar "o nome da pessoa a quem deve ser paga". Neste sentido, reiterando jurisprudência, julgou, ainda recentemente, o egrégio Tribunal de Apelação do Distrito Federal [13].

Por todos êsses motivos, como afirmamos a princípio, não merece aplausos, *data venia,* a decisão *supra,* do colendo Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA

---

12 MAGARINOS TÔRRES, *Nota Promissória,* nota 1.113 ao n.º 18; WHITAKER, *Letra de Câmbio,* 3.ª ed., 1942, n.º 30. Também P. ARMINJON et P. CARRY: *"Lorsque le représenté, poursuivi ou assigné, conteste l'existence d'un pouvoir de représentation, c'est le pourteur qui doit faire la preuve".* (*La Lettre de Change,* 1938, n.º 269, págs. 305-306).

13 Ac. no *Diário da Justiça* de 8-6-1945.