

AUTARQUIAS — CONTRÔLE — DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO

— O Estado não deve, fora das hipóteses em que sua ação é provocada por lei, entrar na intimidade da vida administrativa da autarquia, mas não pode, também, perder o controle finalístico ou teleológico que lhe cabe, isto é, aquêle necessário a que a instituição autárquica não se afaste dos fins para que foi criada.

— As autoridades administrativas devem cumprir as decisões passadas em julgado proferidas pelo Poder Judiciário, não lhes sendo lícito furta-se a êsse cumprimento, ou retardá-lo, a pretexto da interposição de ação rescisória.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROCESSO M.T.I.C. N.º 3.162-45

Severiana Abrantes de Sousa — Pecúlio deixado por Alfredo Miguel Néri. — Os esclarecimentos com que voltou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado para solicitar reconsideração da parte final do respeitável despacho exarado em reclamação de beneficiário de contribuinte falecido dêsse Instituto, melhor elucidam os vários e intrincados aspectos do caso que, através do laconismo das informações anteriores, não poderia ser convenientemente apreendido.

E êsses esclarecimentos deram ainda ensejo a que o ilustre Procurador daquela autarquia oferecesse excelente estudo concernente à tutela dêsses entes administrativos, o qual se lê a fls. 34-45 e em que, a miude, e por manifesta gentileza, são invocados conceitos nossos, pelo que, agradecidos que somos a tais atenções, julgamo-nos no dever de repetir as próprias palavras a fim de, com essa repetição, suprir possíveis obscuridades ou aclarar pontos que não havíamos, por força de nossas limitações, deixado suficientemente explícitos.

Assim, no opúsculo sôbre a "Organização da Administração Delegada" (Imprensa Nacional, Rio, 1942), referindo-nos aos vínculos que ligam as autarquias ao Estado que as institui, dissemos :

"Há, portanto, necessidade de um nexu, de um vínculo de subordinação ligando o Estado mandante à autarquia mandatária; êsse vínculo é o chamado contrôle jurisdiccional que, a meu ver, deve tomar um duplo aspecto : o de contrôle do cumprimento dos propósitos essenciais da instituição — e que, não fôra o receio de preciosismo, denominaríamos de contrôle teleológico, isto é, o contrôle finalístico — e o do contrôle financeiro, fundamental à segurança da fiel aplicação dos dinheiros recebidos ou arrecadados, e indispensável desde que o Estado não pode permitir que, sob sua autorização, sejam arrecadadas do público e gastas sem verificação vultosas importâncias. É preciso, portanto, que a lei que cria a instituição tenha em vista êsses imperativos e disponha com clareza sôbre o exercício dêsses encargos, estabelecendo os limites da ação jurisdiccional do Estado, os órgãos que deverão exercê-la, e a forma dêsse exercício. Não se trata, como se pode perceber, de uma ingerência constante do Estado, daí porque afastamos de nossa enumeração o chamado contrôle de execução, que envolveria, de certo, essa intervenção permanente.

Se o Estado quiser imiscuir-se nos problemas da administração puramente interna da autarquia, se pretende intervir no seu funcionamento íntimo, melhor será então não descentralizar o serviço e mantê-lo sob o regime da hierarquia administrativa.

Na tutela do Estado devem ser, portanto, em suas linhas essenciais já apontadas, considerados êsses dois aspectos aparentemente opostos, da necessidade de um contrôle e da garantia do funcionamento autônomo; no equilíbrio dêsses dois imperativos residirá o sucesso da entidade criada" (pág. 9).

Vê-se, dessa leitura, que procuramos acentuar o equilíbrio que deve o Estado manter em suas atividades jurisdicionais, não entrando na intimidade da vida administrativa da autarquia a não ser nas hipóteses em que sua ação é provocada por força de lei, conforme ocorre nos casos de recursos expressamente previstos, mas sem que, assim agindo, perca o *contrôle finalístico* ou teleológico que lhe cabe, isto é, aquêle necessário a que a instituição autárquica, criada para um fim determinado, não se afaste, por atos diretos ou mesmo por via indireta, da realização dessas finalidades.

Nem se compreende que assim não fôsse, e que, mesmo fora dos casos indicados na lei institucional, intervenha o Estado para repor a autarquia na via que essa lei lhe destinou.

Essa atribuição é inerente ao ato de delegação, e nêle se encaixa implicitamente, dado que, se o Estado delega a uma entidade que criou para um fim especial os poderes necessários a que esta, em seu nome e fazendo as suas vêzes, atenda a êsses fins, cumpre-lhe intervir sempre que a entidade se desviar da consecução de tais finalidades, conforme sucede ao mandante, em direito privado, a quem é livre cassar os poderes ou advertir o mandatário que se afasta de suas instruções ou da defesa do seu interesse.

A prevalecer o contrário, teria o Estado renunciado a uma função que lhe é própria, e que, por isso mesmo, se nos afigura insuscetível de semelhante renúncia. No caso do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, suas finalidades se acham descritas no art. 2.º do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940. "Tem o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado por finalidade primordial realizar o seguro social do servidor do Estado, e ainda cooperar na solução de problemas de assistência que lhe sejam referentes".

Daí porque, e à margem de questões formais, sempre que o Governo, por seu órgão competente, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, verificar que êsses fins não estão sendo atendidos, ou sofrem prejuízo direto ou indireto por força de determinadas atitudes gerais ou particulares da administração do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, cumpre-lhe exercer seu poder jurisdicional e fazer com que seja reajustado o rumo, de molde a que se garanta sempre aos servidores do Estado os benefícios do seguro social. E ninguém contestará que o seguro se completa com o pagamento das prestações pecuniárias a que se obrigou a instituição na ocorrência dos riscos que a lei prevê, ou seja pelo pagamento do pecúlio em caso de falecimento do segurado.

Também não se contesta o dever de prudência e de vigilância que cabe ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado na liquidação dos pecúlios, e a necessidade de afastar os perigos de pagamentos a pessoas inescrupulosas que falseiam a condição de beneficiário ou que não reúnem os requisitos legais para que sejam consideradas como tais, para o que é necessário, em alguns casos, aguardar o pronunciamento judiciário que venha estabelecer uma situação de certeza em torno de dúvidas não dirimidas na instância administrativa.

Daí, entretanto, a se admitir que passada em julgado uma sentença, não seja a mesma cumprida ou que se protele esse cumprimento através do uso de expedientes processuais dilatórios, quando êstes não poderão jamais alterar a essência do julgado, há um grande abismo que não nos abalancamos a transpor, nem mesmo para seguir em seus argumentos o douto Procurador do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Nem constitui, a nosso ver, excusa suficiente a distinção que traz no processo entre *coisa julgada e sentença passada em julgado*, para se sustentar que, sendo ainda possível o recurso à *ação rescisória* não se poderá dizer que se tenha configurado o caso julgado com o seu caráter de irrevogável e definitivo.

Efetivamente, em seu art. 287, o Código de Processo Civil declara que “A sentença que decidir total ou parcialmente a lide *terá força de lei* nos limites das questões decididas”. Ora, a possibilidade do uso da *ação rescisória* não basta, em nosso entender, para justificar o desrespeito à decisão judiciária, já revestida de força legal, pois se a própria *ação rescisória* já proposta não tem qualquer efeito suspensivo, não poderia tê-lo um *ajuizamento* ainda hipotético, que terá lugar se vier o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado a obter ganho de causa em outra ação.

Como se apura, fracas são as causas da recusa, e tão hipotéticas e diluídas as probabilidades da oportuna defesa invocada para retardar o cumprimento da sentença, que só mesmo um demandista empedernido se abalancaria a resistir aos seus efeitos e a usar de meios processuais que a linguagem forense pitorescamente qualificada de “chicana”.

No caso de uma instituição de previdência social, o aspecto de tal dilação é de manifesta gravidade e traz malefícios sociais de muito maior alcance que o pretendido pagamento indevido que sua administração deseja evitar.

Sob êsse aspecto, é inquestionável o prejuízo que o retardamento ou a recusa causam à boa fama e ao conceito da instituição, dado que, o que se evidencia aos olhos de todos é a delonga e a falta de respeito à decisão judicial passada em julgado e não o motivo que teria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado para justificá-las.

Em matéria de seguros, mesmo de seguros privados, os males de um pagamento protelado são de tal sorte latos que empresas particulares bem administradas chegam a pagar sinistros questionáveis, preferindo os prejuízos limitados de sua liquidação aos danos mais amplos que alcançariam a sua boa fama de pronta pagadora.

No caso do seguro do Estado, porém, o descrédito se reflete sôbre todo o aparelhamento estadual, e dá margem aos justos temores dos contribuintes que, assitindo a práticas semelhantes, são levados a supor que tais protelações virão vitimar os próprios beneficiários.

Daí a atitude uniforme e constante desta Consultoria em discordar de práticas contrárias à justa e pronta liquidação dos benefícios devidos, às interpretações pouco equitativas, restritivas da intenção de amparo do legislador, e daí porque entendemos que, no caso de dúvidas fundadas, em que não seja possível liquidar o benefício na esfera administrativa, o pronunciamento judiciário deverá pôr térmo ao litígio, e a sua decisão prevalecer como verdadeira, sem que caiba à instituição, através das delongas processuais e dentro de prazo incompatível com as necessidades de rapidez da previdência social, fazer prevalecer os pontos de vista a que se aferram seus dirigentes, por mais defensáveis que êstes lhes possam parecer. E assim entendendo, julgo que deve prevalecer a recomendação ministerial, a qual traduz o legítimo exercício do contrôle finalístico da instituição e visa restabelecer o fiel cumprimento dos objetivos para os quais foi criada. — Oscar Saraiva, Consultor Jurídico. Aprovo. — Alexandre Marcondes Filho.