CORPORAÇÕES QUASE-JUDICIAIS — CÂMARA DE REAJUSTAMENTO — REVISÃO DE SUAS DECISÕES PELO JUDICIÁRIO — CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO — LIBERAÇÃO PARCIAL

— Não pode a decisão da Câmara de Reajustamento ser insuscetível de apreciação judiciária, pois que se trata, ao cabo de contas, de ato administrativo. A Câmara de Reajustamento não se acomoda nos quadros do Poder Judiciário: é órgão administrativo encarregado de apurar a ocorrência das condições sem as quais não concede o Governo os benefícios do reajustamento.

— A situação da Câmara de Reajustamento é a de uma corporação chamada "quase-judicial"; mas, o que nela domina é a natureza de órgão administrativo. A incensurabilidade absoluta de seus atos pelo Poder Judiciário seria incompatível com o sistema, ao propósito, da Constituição de 1934, e com o da Constituição de 1937. Não seria, assim, possível, ainda que se atribua, principalmente em matéria de fato, certo prestígio às decisões dos chamados tribunais quase-judiciais, não seria possível, sem eversão de princípios fundamentais, proibir sua revisão pelo Poder Judiciário, trancando-se ao prejudicado todos os ensejos de convocá-los em seu socorro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Augusto e José Nasser Borges *versus* Elias Marou, sua mulher e outros.

Recurso extraordinário n.º 3.252 — Relator: Sr. Ministro

OROZIMBO NONATO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário número 2.252, da Bahia, recorrentes Augusto e José Nasser Borges, recorridos Elias Marou e outros.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrante neste o relatório de fls. e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, pagas as custas na forma da lei.

Rio, 30 de abril de 1943. — José Linhares, presidente. — Orozimbo Nonato, relator.

Vistos. — concordo com o Relatório de fls. 140-146 v., retificando-o apenas, *data venia*, em que o recurso em apêlo se baseia sobre dispositivos do art. 76 da Constituição Federal de 1934, vigente ao tempo de sua interposição (ut fls. 1 e 2). — À mesa; peço dia.

Rio, 17-4-43. — Valdemar Falcão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Propuseram Elias Marou e outros contra Augusto e José Nasser Borges ação de consignação em pagamento de juros de 6 % e de frações irrecusáveis de dívida para financiamento de tra-

balhos agrícolas, pretendendo os AA. representar a quantia depositada o saldo da dívida, reajustada, nos termos do Decreto n.º 24.233, de 12 de maio de 1934, conforme a decisão da Câmara competente.

Desenvolvido o pleito, o juiz, depois de o relatar, assim decidiu :

“Considerando que, em 14 de abril de 1930, Elias Marou e sua mulher tomaram por empréstimo, mediante hipoteca, a Augusto Nasser Borges a importância de 400:000\$000 e, também, a este mesmo capitalista, Jorge Marou e sua mulher, em 26 de julho de 1929, 200:000\$000 e, ainda, a José Nasser Borges tomaram por empréstimo, em dinheiro, Jorge Marou e sua mulher e Nagib Marou, em 10 de junho de 1929, a quantia de 40:000\$000; Jorge Marou Filho, sua mulher, Nagib Marou e Alberto Marou, em 25 de junho de 1929, a de duzentos contos de réis... dando em garantia do empréstimo as suas fazendas...; considerando que os ditos credores Augusto e José Nasser Borges, nas declarações exigidas pelo Reajustamento Econômico, pretenderam cobrar, além do principal e despesas outras... os juros cominatórios estipulados... os de Elias Marou, na base de um e meio por cento ao mês e os dos demais na de 2 % ao mês e com cuja cobrança estavam os mesmos de acôrdo... E mais se julgaram a partir de 7 de abril de 1933 a 30 de novembro desse mesmo ano, com direito ao recebimento de juros na taxa de 8 % consoante a lei de usura e o contrato que estipularam, pois em tudo reza que o empréstimo era “para ser aplicado no desenvolvimento de suas fazendas...”, bem como as declarações apresentadas à Câmara. Considerando que a Câmara de Reajustamento, com exceção do processo n.º 24 em que figura como credor Augusto Nasser Borges, e devedores José Marou e sua mulher e em que mandou pagar os juros cominatórios, não julgou com direito de recebimento destes no reajustamento os demais credores, alegando : — “Como já dissemos em relação ao processo n.º 36 c, a nosso ver, não tendo o credor exigido o pagamento da dívida, não lhe assiste o direito de pleitear indenização sobre juros à razão de 2 % ao mês, uma vez que esta exigência só deveria decorrer daquela outra. E no doc. de fls. 31 em que figuram como devedores Jorge Marou Filho e sua mulher, Nagib e Alberto Marou : — “O inadimplemento de uma prestação mesmo de juros tornaria vencível e exigível a dívida tôda. E’ do Código. Nessa cláusula ficou resolvido o direito do credor exigir..., a dívida, caso em que a taxa de juros, a título de penalidade, seria elevada a 2%. O reajustamento não é cobrança”.

No proc. 36 c... no 37 c. — a Câmara martela o mesmo assunto. — João Alves Moreira Jor., ilustrado advogado. Sobre a cláusula assim se exprimiu : — A cláusula 9.ª da escritura de fls. não pode ter a interpretação que lhe dá o credor. E após as palavras aspas acima... e já em outro processo, o 37 c, escreveu : — “Estipulavam as partes que o inadimplemento de qualquer das cláusulas do contrato importaria... ficar o mesmo vencido independente de interpelação judicial e o segundo contratante com direito a exigir tôda a quantia devida, com os juros cominatórios, de um e meio por cento”...

Desta cláusula, a primeira parte nada mais é do que a aplicação do direito escrito e a impuntualidade do devedor implica o vencimento... de tôda a dívida; a segunda contém convenção perfeitamente lícita a ser *pleiteada perante a justiça ordinária*. E sobre os juros de 8 W... de 7 de abril a 30 de novembro de 1933, mandou pagá-los na taxa de 6 % por ter a dívida... expressamente contraída para o financiamento da lavoura cacauieira.

Considerando que a alegação... dos A.A... : — “Sabe o M.M. juiz que os benefícios propiciados pelo Reajustamento, de exclusiva atribuição de órgãos administrativos... sem intromissão da autoridade judiciária, limitada inequivocamente a casos especiais (Decreto n.º 24.233, de 12 de maio de 1934, art. 25 e 88).

Das decisões da Câmara não há recurso para nenhum juízo ou autoridade (ic., art. 26)... é mero equívoco. O juiz não pode é... manifestar-se sobre as deliberações da Câmara para o pagamento ou não do crédito declarado, nem sobre o seu modo de proceder para compeli-la a um fim que não o por ela deliberado. Enquanto ao mais, seria exequito privar de demandar quem se sente prejudicado... Além da... Câmara é a própria lei n.º 98 de 30 de setembro de 1935 que, no final de seu art. 5.º, obriga o devedor a pagar nos prazos estipulados no art. 1.º *as prestações e juros relativos ao restante da dívida não sujeita ao reajustamento por deliberações da Câmara.*

Num caso, como o presente, havendo desinteligência quando a Câmara já não tem palavra, a quem se recorrer senão ao Judiciário?

Considerando que é ponto importante... solucionar-se... se os credores têm ou não direito aos juros cominatórios. "Na falta de cumprimento de qualquer das cláusulas deste contrato, por parte dos primeiros contratantes, fica o mesmo contrato vencido, independente de interpelação judicial, e o segundo contratante com direito de exigir o pagamento de toda a quantia devida com os juros cominatórios de ... contados desde a data da infração" (cláusula 9.ª) — Os credores... não quiseram servir-se desta cláusula fazendo em juízo a exigência de toda a quantia devida com os juros... na forma estipulada. Vencidos estavam os contratos por falta de pagamento do principal e juros... Agora, após o recebimento de metade da dívida reajustável, quitação aos devedores *sem nenhuma ressalva ou protesto* não só quanto aos juros cominatórios... como os que aludem nos... embargos, contentando-se no momento com os de 6%... querem receber... os cominatórios e a diferença entre as taxas de juros... de 8% e não de 6%.

Considerando que é... verdade... (doc. de fls. apresentados à Câmara) que os A.A. se confessaram devedores cominatórios e dos de 8%... Não será, entretanto, num mero processo de depósito em pagamento que o juiz há de decidir semelhante questão, principalmente quando Elias... e Nagib Marou, em seus depoimentos... fizeram as declarações de fls. 101-13, chegando até aquêle a falar em "coação" e se negam a pagar... as prestações na base pretendida pelos credores... Deverá haver maior elasticidade de discussão, conhecimento... por melhores meios de provas, porque se é lícita a presunção de que o credor, não promovendo a discussão, não tem direito aos cominatórios, também é a de não ter movido a ação por motivos outros que... justifiquem o seu proceder e lhe dêem direito aos mesmos. Em meu sentir a expressão "direito de exigir" não é suficiente para determinar a certa liquidez de uma causa. — Os credores retardaram a execução... da dívida, de sua livre vontade. A lei... prescreve que as obrigações condicionais se cumprem na data do implemento da condição, mas incumbe ao credor a prova de que dêste houve ciência o devedor (C. C., art. 935). Se ação tivesse havido, os devedores teriam que pagar os cominatórios na... taxa estipulada...

Considerando que os embargantes querem mais... lhes sejam pagos juros na taxa de 8%, e não de 6%, a datar de 7 de abril de 1933... sustentando que os empréstimos... não foram para o financiamento de trabalhos agrícolas e que a Câmara de Reajustamento interpretou mal a lei. Na verdade, o Decreto n.º 22 626 de 7 de abril de 1933... art. 1.º, § 1.º, diz que "as taxas de juros não excederão de 8% ao ano" se as garantias forem de hipotecas rurais ou penhores agrícolas e no § 2.º diz: — "não excederão igualmente de 6% ao ano os juros das obrigações... declaradamente contraídas para o financiamento de trabalhos agrícolas ou para a compra de maquinismos e utensílios destinados à agricultura, qualquer que seja a modalidade da dívida, desde que tenha garantia real" Garantia real é também hipoteca... Admito... que o financiamento de que fala a lei não é outro senão o dispêndio do custeio anual, de uma safra, como trabalhos... de limpa... plantação... edificações... etc. As escrituras

de fls., referem que o capital tomado por empréstimo “é para ser aplicado no desenvolvimento das... lavouras de cacau”. A palavra “desenvolvimento” podemos tomar aqui como o trato necessário... à plantação — para melhor produção ou crescimento. Se os A.A. empregaram para fins outros, como aquisição de propriedades, não é escusado de provas. Já houve quem escrevesse: — “Como as hipotecas rurais em regra são feitas com o fim de se obterem recursos para o manejo das respectivas propriedades, as taxas de juros do § 1.º, em relação a tais hipotecas evidentemente terão de desaparecer ou só muito raramente serão aplicadas”. Se culpa há é da lei... Aos embargantes é livre a prova em que os A.A. empregaram as quantias mutuadas.

Considerando que o Cód. de Proc. enumera os casos em que tem lugar o depósito em pagamento... bem como o Cód. Civ... admitindo até o depósito se pender litígio sobre o objeto de pagamento ou sobre a dívida... somente exige para que a consignação tenha força de pagamento... concorrerem todos os requisitos sem os quais não é válido o pagamento.

Considerando que não se tratando de dívida “líquida e certa” a quantia, além de depositada a que se julgam com direito os embargantes, é mister... se apurem primeiramente tais requisitos, demandando-se pelos meios regulares de direito.

Considerando... o mais dos autos... julgo procedente o depósito.

Apelaram os credores réus. O Tribunal, porém, negou provimento ao recurso, ressaltando a Nasser pleitear em ação própria os juros cominatórios, que pretende.

Enfrentou o “acórdão” duas questões: — o valor constitucional, o débito ao reajustamento. — Quanto à primeira decidiu que, das decisões da Câmara de Reajustamento e se elas se impõe a todos levando as partes, voluntariamente, àquela Câmara a controvérsia, terão de se lhe submeter ao veredicto que, então, assume a consistência de decisão incensurável pelo Judiciário.

Quanto à segunda, concluiu que a dívida levada ao reajustamento fica uma só a que se rigorosamente fixou para a divisão e redução. — Opuseram-se embargos. Foram eles, entretanto, rejeitados pelo “acórdão” do teor seguinte:

“O art. 26 do Decreto n.º 24 233 de 12 de maio de 1934 dispõe: — “*E*” *privativa e exclusiva* da Câmara de Reajustamento a competência para decidir sobre os favores constantes deste decreto, não podendo as justiças ordinárias tomar conhecimento das matérias nelle reguladas, a não ser as execuções das decisões da Câmara, etc.”.

A justiça comum vem aplicando este dispositivo, mesmo posteriormente à Constituição Federal (Rev. For., vol. 66, pág. 278; vol. 67, pág. 323). Os embargantes pretendem, entretanto, ao recusar o depósito... fazer modificar por esta Corte o que foi soberanamente deliberado pela Câmara do Reajustamento, pleiteando ainda o reconhecimento de seu direito à percepção dos juros cominatórios que estipula. A Câmara de Reajustamento, reconhecendo que o empréstimo contraído pelos embargantes era para financiamento de trabalhos agrícolas nas fazendas... que hipotecaram, decidiu aplicar aos contratos... o juro anual de 6 %, conforme determina o art. 1.º § 2.º do Decreto n.º 22 616 de 7 de abril de 1933. Os embargantes insurgem-se contra esta deliberação. Podem fazê-lo? Não, pois que, sendo-lhes facultado pedir à própria Câmara o reconsiderar sua decisão, não o fizeram. Estaria fora da competência da Câmara de Reajustamento aplicar a taxa legal de juros em contratos que, para o efeito do reajustamento se tornaram de sua alçada privativa? Também não. Ter-se-ia excedido a Câmara pelo fato de dar interpretação a uma expressão dos referidos contratos, por onde se verifica que os devedores se obrigaram a fim de... financiar seus trabalhos agrícolas? Também não, porque é indispensável ao fim do reajustamento a interpretação das cláusulas contratuais dos que recorrem àquele benefício extraordinário. E ainda que errada fôsse a inter-

pretação dada pela Câmara, não é permitido à justiça comum corrigir tal interpretação, ante o disposto no citado art. 26. Nada importa... o fato de haverem os embargados assinado as declarações preliminares para o reajustamento, em as quais se consignava o juro de 8 % ao ano. Tais declarações são inoperantes, porque vão de encontro a uma lei de ordem pública. E nada importa... ainda, ante o fato de haverem os embargantes deixado de interpor junto à própria Câmara o recurso que lhes era facultado. E quanto aos juros cominatórios: — não é possível na presente ação de depósito, pronunciar-se esta Corte sobre o direito alegado pelos embargantes... O pleito versa apenas sobre se os embargados são obrigados a pagar de 7 de abril de 1933 em diante o juro de 8 % ou de 6 % ao ano, conforme o que determina o art. 1.º § 2.º do Decreto n.º 22 616 ou, em outros termos, se é ou não integral os depósitos e válida a consignação feita pelos embargados. Aos embargantes... fica facultado se procurar receber, pelos meios legais, estes juros a que se julgaram com direito, tendo em vista o próprio pronunciamento da Câmara de Reajustamento, no voto do relator, aceito pelos demais membros da Câmara: — "fica salvo ao credor pleitear em juízo o reconhecimento de todo o seu direito".

Daí o presente recurso extraordinário, na base das letras *a* e *b* (o razoado dos recorrentes refere-se às letras *a* e *b*) do n.º III do art. 101 da Carta Constitucional. O recurso foi razoado, como se vê de fls. e fls. — Passo os autos ao Exmo. Sr. Ministro Revisor, submetendo este relatório à sua douta censura e correção.

Rio, março de 1943. — *Orozimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. Ministro *Orozimbo Nonato* (relator) — Está no acórdão recorrido que a interpretação dada à lei pela Câmara de Reajustamento, pôsto que errônea, torna-se maior de qualquer retificação da parte da justiça comum, por força do Decreto n.º 24 233, de 12 de maio de 1934, art. 26, que deve ser aplicado, ainda depois da Constituição de 1934.

Dispõe o art. 26 citado, como é sabido, ser *privativa* e *exclusiva* da Câmara de Reajustamento a competência para decidir sobre os favores estabelecidos no decreto, não podendo as justiças ordinárias tomar conhecimento das matérias nele reguladas, a não ser a execução das decisões da Câmara.

A afirmação do acórdão do Tribunal da Bahia não é benemerita de acatamento irrestrita e desconcerta com o que mais de uma vez têm decidido outros tribunais, entre eles este próprio Supremo Tribunal. Não pode a decisão da Câmara de Reajustamento ser insuscetível de apreciação judiciária, pois que se trata, ao cabo de contas, de ato administrativo. A Câmara de Reajustamento não se acomoda nos quadros do Poder Judiciário. É órgão administrativo encarregado de apurar a ocorrência das condições sem as quais não concede o Governo os benefícios do reajustamento.

A situação da Câmara de Reajustamento é a de uma corporação chamada "quase-judicial"; mas, o que nela domina é a natureza de órgão administrativo. A incensurabilidade absoluta de seus atos pelo Poder Judiciário seria incompatível com o sistema, ao propósito, na Constituição de 1934 e com o da Constituição de 1937, e que encontra sua fórmula nestas palavras de Francisco Campos:

"Todos os casos... que surgirem da aplicação da lei constitucional ou das leis ordinárias incidem na competência da justiça ordinária, em cuja atribuição está decidir, final e conclusivamente, tôdas as questões, controvérsias e litígios que no terreno constitucional ou legal se suscitarem entre indivíduos um com os outros, ou entre estes e a administração" (*Pareceres*, 1934, pág. 258).

E' exato que o regime do *rule of law* não exclui a possibilidade da criação de órgão, comissões, departamentos de caráter administrativo encarregados da apuração de certos fatos de que dependem atos do Governo.

A função tem algo de judicial e a criação daqueles órgãos tem florescido, sob a pressão dos interesses públicos, principalmente nos Estados Unidos onde, exatamente, o *rule of law* encontra seus mais acabados e primorosos teóricos. Estes, entretanto, conspiram em que a coexistência desse órgão com a plenitude das funções do Poder Judiciário só é possível com o se atribuir somente às decisões deste último a importância da *res judicata*. Não seria assim, possível, ainda que se atribua, principalmente em matéria de fato, certo prestígio às decisões dos chamados tribunais quase-judiciais, não seria possível, sem eversão de princípios fundamentais, proibir sua revisão pelo Poder Judiciário, trancando-se ao prejudicado todos os ensejos de convocá-los em seu socorro.

E se a proposição do Tribunal da Bahia, nos termos em que se acha formulada, não frisa com aquêles princípios e não concorda com julgados dos outros tribunais, concluo pelo conhecimento do recurso.

Nego-lhe, entretanto, provimento. E' que, apesar de invocada a proposição combatida, o Poder Judiciário local, na primeira e na segunda instância, penetrou em verdade, no exame da decisão da Câmara de Reajustamento.

E nesse exame e na conclusão a que chegou, não atropelou qualquer lei e nem cometeu desacertos suscetíveis de emenda pelo recurso extraordinário. Entendeu que os juros devidos eram de 6 e não de 8 por cento porque se tratava de empréstimos com garantia real para o fomento dos trabalhos agrícolas dos mutuários, tendo em vista os termos mesmos do contrato. Aplicou, assim, a lei que, de ordem pública, não podia deixar de ser aplicada pelo fato de haver a parte se referido, nas declarações à Câmara de Reajustamento, aos juros de 8 %.

E quanto ao mais, quanto ao débito ainda reclamado pelos recorrentes, não o excluiu, às completas, o Tribunal da Bahia. Apenas, confirmando a decisão de primeira instância, deferiu o caso, à conta de sua complexidade, às vias comuns, fora da consignação, que ressalvou, expressamente, aos ora recorrentes.

Esta ressalva expressa protege o acórdão da possibilidade de concluir — o que seria contra lei expressa — pela exoneração do devedor mediante pagamento parcial.

O que, em suma, decidiu o Tribunal foi que uma dívida cuja apuração reclama outras provas e discussão mais ampla não podia estar compreendida na consignação, o que, de fato, rima com a natureza desse meio de liberação, como, entre outros, ensina Saleilles (*L'Obligation*, 3.^a ed. pág. 40).

Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Conheço do recurso, com fundamento no art. 76, n.º 2, alínea III, letra d, da Constituição Federal de 1934, vigente ao tempo da interposição do apêlo, cujo termo é datado de 21 de setembro de 1937 (*ut* fls. 2).

Foi feita a prova, a fls. 7-9, da existência de um acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo que diverge da interpretação dada pelo aresto recorrido em relação a dispositivos do decreto federal n.º 24 233, de 12 de maio de 1934.

A tese modular posta em relêvo no acórdão do Tribunal a quo e na decisão do Tribunal paulista, apontada como divergente, diz respeito ao caráter definitivo e irrecorrível das resoluções da Câmara de Reajustamento Econômico.

Enquanto o aresto de que ora se recorre entendeu que, *sinda que errada fôsse a interpretação dada pela Câmara, não é permitido à Justiça comuna corrigir tal interpretação, ante o disposto no art. 26 do sobredito diploma legal (ut fls. 63)*, achou o Tribunal de São Paulo, no acórdão apresentado pelos recorrentes, que as decisões da Câmara de Reajustamento Econômico só fazem caso julgado para os interessados, ou se consideram definitivas e irrecorríveis para qualquer outro Juízo ou autoridade, exclusivamente na parte que resolve sobre a concessão dos benefícios do reajustamento, missão precípua e privativa daquela Câmara, e não também naquelas em que, embora para atingir esse fim, se pronunciam sobre a substância da dívida declarada (fls. 8).

Admitindo esse caráter definitivo e irrecorrível, que seria inerente as decisões da Câmara de Reajustamento Econômico, mesmo no tocante à resolução dos dissídios referentes às estipulações contratuais das obrigações submetidas àquela Câmara, achou o Tribunal recorrido que não poderiam os ora recorrentes insurgir-se contra a deliberação que a referida Câmara tomara, de reduzir de oito para seis por cento os juros anuais de dívida submetida a reajustamento, por entender que fôra tal compromisso contraído para *financiamento de trabalhos agrícolas*, o que daria azo à observância do mandamento contido no art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 22 626, de 7 de abril de 1933 (fls. 62-63).

E, quanto aos juros cominatórios pedidos pelos mesmos recorrentes e repelidos pela Câmara de Reajustamento (fls. 114 v-123), decidiu o Tribunal a quo não ser possível pronunciar-se a tal respeito na ação de depósito em pagamento, da qual proveio o presente recurso, de vez que o pleito versara exclusivamente sobre se os ora recorrentes eram obrigados, a partir de 7 de abril de 1933, aos juros de 8 % ao ano, ou simplesmente de 6 %, como resolvera a aludida Câmara de Reajustamento (fls. 63). Se nesta parte é incensurável o aresto do Tribunal baiano, o mesmo já não acontece com o outro ponto de sua decisão, que resolveu em definitivo a mencionada ação de depósito, em pagamento, fazendo prevalecer a sentença que a julgou procedente.

A resolução adotada pela Câmara de Reajustamento Econômico só poderia ser tida como definitiva no tocante aos *favores constantes do Decreto número 24 233, de 12 de maio de 1934*, não assim sobre a interpretação e validade jurídicas das estipulações contratuais firmadas pelo devedor.

Dar ou negar subsistência legal a tais estipulações, frente ao artigo 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 22 626, de 7 de abril de 1933, é missão que incumbe ao Poder Judiciário, de vez que à Câmara de Reajustamento Econômico, como se verifica dos termos do art. 26 do Decreto n.º 24 233, já citado, apenas competiria apreciar as obrigações contratuais, em face do sobredito dispositivo do Decreto n.º 22 626, tão somente para o efeito dos *favores do decreto do reajustamento*, ou seja para que reajustada fôsse a dívida agrícola e se operasse assim o recebimento da indenização em apólices, concedida pelo Governo, em consequência da já aludida legislação de reajustamento.

Isso feito, não se há de considerar como definitiva tal resolução senão no tocante ao quantitativo da dívida reajustada para o efeito exclusivo da indenização a ser paga em apólices.

Lícito será às partes contratantes discutirem ante o Poder Judiciário a validade de suas estipulações contratuais em face dos diplomas legais que lhes digam respeito, independentemente do que sobre tais estipulações, frente a esses diplomas, haja decidido a Câmara do Reajustamento Econômico.

Dou, pois, provimento ao recurso para, reformado o aresto recorrido, julgar improcedente a ação de depósito em pagamento, proposta que foi nos termos e com os objetivos constantes do respectivo petição, trasladado a fls. 14-15 v.

EXPLICAÇÃO

O Sr. *Ministro Orozimbo Nonato* — Sr. Presidente, o acórdão apresenta dois motivos fundamentais: primeiro, que as decisões da Câmara de Reajustamento revestem-se da força irresistível de “caso julgado”, de tal maneira que sobre qualquer matéria decidida pela Câmara não pode mais Tribunal algum tomar conhecimento. Contra essa tese é o meu voto, a que procurei dar o necessário desenvolvimento.

O Sr. *Ministro José Linhares* — Isto só seria possível no período discricionário.

O Sr. *Ministro Orozimbo Nonato* (relator) — A Câmara é órgão administrativo, incumbido de verificar a ocorrência das condições em que é concedido o favor do reajustamento. Mas, o Tribunal baiano não se cingiu a essa consideração e penetrou, realmente, o mérito da controvérsia e decidiu que a liberação pretendida pelo depósito comportava parte líquida, que foi admitida, e parte ilíquida cuja discussão derivou para os meios legais fora da ação de consignação em pagamento. A sentença estaria contra lei expressa se, aceitando a parte líquida devida, exonerasse o devedor de qualquer outro pagamento. Aí seria o caso de depósito parcial, que a lei não permite.

O Sr. *Ministro Valdemar Falcão* (revisor) — O Tribunal se reportou, nessa matéria, à decisão da Câmara de Reajustamento; considerou como ela tendo resolvido essa matéria, por inteiro e definitivamente. Aí é que eu acho que infringiu a lei o acórdão recorrido.

O Sr. *Ministro Orozimbo Nonato* (relator) — Eu também conheço do recurso com esse fundamento, mas, não retifico o julgado. Entendo que o Tribunal baiano, apesar de afirmar, sem razão, que a decisão era irrevisável, reviu-a, e atendeu à seguinte consideração: é que há uma parte do depósito inquestionavelmente devida, e esta parte foi aceita, como há outra que dependia de maior apuração, pelo que ressaltou ao litigante direito a pleiteá-la pelas vias comuns.

Com esta ressalva não pode o acórdão recorrido sofrer a balda de violador da letra da lei civil, o que seria possível se não houvesse a ressalva.

Também daria provimento ao recurso, se a conclusão fôsse para liberar o autor da dívida total. Entretanto, a ressalva retira ao acórdão a grave coima que o tornaria passível de corrigenda em recurso extraordinário.

EXPLICAÇÃO

O Sr. *Ministro Valdemar Falcão* (revisor) — Sr. presidente, a ação de depósito em pagamento, cujo petitório inicial se vê a folhas 14-15 v., foi assim decidida, pelo acórdão recorrido:

“Quanto aos juros cominatórios: não é possível na presente ação de depósito, pronunciar-se esta Corte sobre o direito alegado pelos embargantes... O pleito versa apenas sobre se os embargados são obrigados a pagar de 7 de abril de 1933 em diante o juro de 8 % ou de 6 % ao ano, conforme o que determina o art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 22.626, ou, em outros termos, se é ou não integral o depósito e válida a consignação feita pelos embargados. Aos embargantes fica facultado o procurar receber, tendo em vista o próprio pronunciamento da Câmara de Reajustamento, ao voto do relator, aceito pelos demais membros da Câmara: “fica salvo ao credor pleitear em Juízo o reconhecimento de todo o seu direito”.

Por esse acórdão, o Tribunal julgou procedente o depósito em pagamento, que tinha como base, precisamente, a decisão da Câmara de Reajustamento. Ele achava que só era devida a importância X, porque, de acordo com o que decidira a Câmara, só estava vinculada à obrigação de pagar juros moratórios de 6 %. O Tribunal respeitou essa decisão da Câmara do Reajustamento e fez dela base para o seu julgamento.

Discordo, pois, do Sr. Ministro relator, porque entendo que não poderia o Tribunal a quo julgar procedente a ação de depósito em pagamento tomando como base a decisão da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Bento de Faria — Não poderia adotar as mesmas razões?

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (relator) — Razões de direito, porque foi para fins de financiamento.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — O acórdão se reportou à decisão: fez dela base para a sua orientação.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (relator) — O acórdão faz, mesmo, esta referência, mas adotou os motivos de ordem jurídica da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Tomou, porém, como premissa para chegar à sua conclusão esse princípio que reputo errôneo e que V. Excia. reputou assim também.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — E' exato.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Por isso, eu acho que seria, *data venia*, ilógico admitir a procedência da ação de depósito em pagamento, pelos fundamentos por que o fez o Tribunal a quo, de vez que, em verdade, tomava ele como base uma decisão emanada da Câmara do Reajustamento. É que o Tribunal recorrido não desenvolveu o seu raciocínio relativo à procedência jurídica do pedido, a não ser reportando-se aos fundamentos da decisão da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (relator) — Trata-se do financiamento da lavoura, com garantia real. Assim, não infringiu a lei a decisão da Câmara.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Acho que a premissa de que partiu o Tribunal era inadequada e por isso é que dou provimento ao recurso.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (relator) — Esse princípio está ratificado, em meu voto.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Havia ser anulado o pleito para apreciar o caso o Tribunal competente.

O Sr. Ministro José Linhares — O Tribunal ressaltou o direito. Não contrariou a lei. Não mandou pagar mais do que o legal.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Acharia procedente o depósito se, para tal, não tivesse de basear-me sobre o fundamento em que se esteou o Tribunal recorrido.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro relator, na sua inteireza.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, estou também de inteiro acôrdo com o Sr. Ministro relator.

**TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO — FUNÇÃO
DESSE ÓRGÃO TÉCNICO — REVISÃO DE SUAS DECISÕES
PELO PODER JUDICIÁRIO**

— O Tribunal Marítimo Administrativo, em nossa organização, não tem função de proterir coisa julgada, com força irresistível, perante os tribunais judiciários; é tribunal quase-judiciário, fenômeno muito comum nos Estados Unidos, e que, no Brasil, também tem tido certo desenvolvimento. A função desses tribunais quase-judiciários é a de tribunais técnicos: em favor deles milita o princípio da confiança. Assim, o exame de fato, a que eles procedem, não deve ser, com leveza, repellido pelos tribunais judiciários. Mas, as suas decisões podem ser revistas, quando ferem dispositivos de lei ou quando, ainda em questão de provas, incidem em erro manifesto.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sociedade Paulista de Navegação Matarazzo Ltda. *versus* Cap. Lars Christian Klemensen Jeorgensen.

Agravo de instrumento n.º 11.094 — Relator: Sr. Ministro

BENTO DE FARIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de instrumento em que são: agravante, a Sociedade Paulista de Navegação Matarazzo Ltda. e agravado, o Cap. Lars Christian Klemensen Jeorgensen:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela segunda turma, por maioria, dar provimento ao agravo para mandar subir o recurso extraordinário, depois de devidamente processado, pelas razões constantes das notas taquigráficas. Custas pelo agravado.

Supremo Tribunal Federal, 28 de maio de 1934. — José Linhares, Presidente. — Bento de Faria, Relator.

RELATÓRIO E VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — A Companhia Sociedade Paulista de Navegação teve um de seus vapores — “Lídia” — abalroado pelo vapor dinamarquês “Bornholm”, à entrada do porto de Santos.

Procedendo-se a inquérito na Capitania do Pôrto, aí teria sido apurado que o causador do acidente fôra o dito vapor dinamarquês.

Submetido o caso ao Tribunal Marítimo Administrativo, também julgou ser responsável o Cap. do "Bernholm" e do prático do aludido pôrto, impondo-lhes a penalidade administrativa. Fixada assim a culpa pelo órgão competente a mencionada Companhia intentou ação de indenização contra o referido responsável, com fundamento no aludido julgamento do mencionado Tribunal.

Conclusos afinal os autos o juiz de direito da Vara Cível e Comercial de São Paulo, aceitando como indiscutível a responsabilidade já mencionada que fôra perfeitamente definida pelo Tribunal Marítimo, não só por lei, o competente para fazê-lo como por lhe ser dado melhor ajuizar de assunto em que é especialista, e resolvendo sôbre a extensão do pedido de indenização, julgou procedente a ação para condenar o réu, na qualidade de procurador legal do armador, proprietário do "Bornholm" (fls. 177).

Em apelação, a Segunda Câmara Civil do Tribunal de Apelação do Estado julgou a ação improcedente por entender que, sem embargo da decisão administrativa, a responsabilidade pelo abalroamento devia ser inteiramente atribuída ao capitão do navio nacional (fls. 193 v.).

Dai o recurso extraordinário manifestado com fundamento no art. 101, III, letras a e d, da Constituição, o qual foi denegado por considerar o Presidente do Tribunal aplicar retamente a lei em face das provas (fls. 203).

Houve agravo (fls. 205), sendo mantido o indeferimento salvo o melhor juízo dêste Tribunal.

Isto pôsto :

I — O Decreto n.º 24.585 de 5 de julho de 1934, instituindo o Tribunal Marítimo Administrativo, com jurisdição sôbre tôda a costa, mares interiores e vias navegáveis da República, atribuiu-lhe competência para fixar a natureza e a extensão dos accidentes da navegação, examinando a sua causa determinante e as circunstâncias em que se verificaram, uma vez que no caso tenham ocorrido com embarcações mercantes nacional e estrangeira, em águas nacionais (art. 10).

No § 1.º do mesmo artigo foi-lhe especialmente atribuída a competência para, além de outras atribuições, apurar a causa do sinistro e a quem caberia a respectiva responsabilidade.

E declarando no art. 46 que — as suas sentenças finais obrigam em todo o território e águas da República, e terão execução no Juízo competente, quanto à pessoa declarada responsável, ainda acrescentou no art. 52, como norma a ser observada nas respectivas execuções — que tais decisões, no seu caráter arbitral, suprem o exame ou juízo de peritos náuticos quando :

- a) fixam a natureza e definem a extensão dos accidentes da navegação ;
- b) defendem as causas determinantes dêsses accidentes e suas circunstâncias;
- c) apontam os responsáveis por êsses accidentes. Êsses fatos, portanto, apurados que sejam por êsse Tribunal, na ação, por dispensarem a sua reafirmação por nova perícia na execução, a decisão que os reconheceu, definiu e inculcou o responsável há de ser aceita como prova no Juízo da execução, onde, em consequência, se fixará o valor do dano já demonstrado.

Assim não entendeu, porém, o Tribunal paulista, que, julgando possível exercer tais atribuições, com fundamento na mesma prova, reformou a sentença recorrida para julgar a ação improcedente. Tal justificativa, a meu ver, o recurso interposto dêa que assim julgando o Tribunal recorrido contrariou aparentemente aquêles dispositivos da lei federal.

Assim sem entrar na apreciação do seu julgado dou provimento ao agravo para mandar subir o recurso.

Para decidir sobre o acêrto ou desacêrto das decisões de tribunais quase-judiciais, quando a êles assegurada autonomia para examinar a questão de fato, quando os fatos se relacionem com a atividade específica ou técnica de sua competência, penso que tal não pode ser feito em agravo limitado à apreciação de um simples despacho.

Será tornar muito precária, ou mesmo importará em anular tal autonomia, tão claramente estabelecida pela aludida lei nacional.

Devo esclarecer ao Tribunal que o recorrido, após a denegação do recurso em apêço, juntou a certidão de fls. 256, por onde se vê que, quase um ano depois de iniciada esta execução, o juiz da Primeira Vara dos Feitos da Fazenda Nacional proferiu sentença para anular a questionada decisão do Tribunal Administrativo, em ação quase proposta pelo réu, ora agravado.

Essa sentença, que foi recorrida, ainda não foi sujeita ao julgamento da primeira Câmara, a que foi distribuída, achando-se os autos com vista ao Exmo. Sr. Procurador da República.

Não considero essa circunstância impediênte do conhecimento do recurso, cuja interposição admito, pois tal sentença, ainda sem trânsito em julgado, não tem o efeito de invalidar as decisões da justiça paulista.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, o Tribunal Marítimo Administrativo, em nossa organização, não tem função de proferir coisa julgada, com força irresistível, perante os tribunais judiciários; êle é tribunal quase-judiciário, fenômeno muito comum nos Estados Unidos, e que, no Brasil, também tem tido certo desenvolvimento. A função dêsses tribunais quase-judiciários é a de tribunais técnicos; em favor dêles milita o princípio da confiança. Assim, o exame de fato, a que êles procedem, não deve ser, com leveza, repellido pelos tribunais judiciários. Mas, as suas decisões podem ser revistas, quando ferem dispositivos de lei ou quando, ainda em questão de provas, incidem em êrro manifesto.

Nestas condições, como disse o Sr. Ministro Bento de Faria, não é possível, sem o conhecimento direto dos autos, emitir-se qualquer opinião segura, têrmos em que estou de acôrdo com o Sr. Ministro relator.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares (Presidente) — Discordo do voto do Sr. Ministro relator e dos demais ministros: nego provimento ao agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, para mandar subir o recurso, contra o voto do Sr. Ministro Presidente.

**AUTARQUIAS — NATUREZA JURÍDICA — PRESCRIÇÃO
DAS AÇÕES CONTRA AS ENTIDADES ADMINISTRA-
TIVAS — PERSONALIDADE JURÍDICA DO INSTITUTO
MINEIRO DO CAFÉ — AS PESSOAS JURÍDICAS DE
DIREITO PÚBLICO E A PRESCRIÇÃO**

— Interpretação e aplicação do Decreto-lei n.º 4.597, de 19
de agosto de 1942.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Estado de Minas Gerais *versus* Manuel Pinto de Mesquita e outros.

Emb. de nul. na ação rescisória n.º 62 — Relator: Sr. Desembargador

CÂNDIDO LÔBO

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Juizes das Câmaras Cíveis, em sessão conjunta, em conhe-
cendo dos embargos, por maioria, julgá-los improcedentes, condenando o em-
bargante nas custas.

E assim decidem porque a matéria foi esgotada no acórdão embargado
de fls. 182 *usque* fls. 189; porquanto a *prescrição*, quanto ao mérito, tem
por si a prova oferecida nos autos pelos embargados.

COMENTÁRIO

PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES CONTRA AS AUTARQUIAS

1. Como se verifica do acórdão *supra*, o Estado de Minas Gerais propôs ação rescisória de acórdão ao egrégio Tribunal de Apelação do Distrito Federal, o qual, considerando o Instituto Mineiro do Café pessoa jurídica *de direito privado*, entendeu que se lhe aplicavam os prazos comuns de prescrição estabelecidos, como regra geral, no Código Civil. Para o Estado, o Instituto se devia classificar como autarquia, pessoa jurídica de direito público, era a própria Fazenda Pública Estadual e, assim, as ações contra o mesmo Instituto somente deveriam prescrever em cinco anos, como se estabelece nas leis para a Fazenda Pública federal, estadual e municipal.

A decisão proferida na rescisória foi unânime contrária ao Estado e o acórdão *supra* a confirmou contra os votos dos Exmos. Srs. Desembargadores Sabóia Lima e Oliveira Figueiredo.

2. A questão decidida é deveras relevante e, despertando-nos interesse, pedimos vênia para tecer sobre ela algumas conside-
rações.

Aliás, o Dr. Procurador Geral feriu tôdas as questões acima apontadas e não conseguiu ver seu ponto de vista sufragado por esta Câmara, porquanto, no julgamento da presente rescisória, a votação da sua improcedência foi unânime. Não procedem os embargos opostos ao dito julgado. Nenhuma matéria nova foi alegada.

Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1944. — *Flamínio de Resende*, Presidente com voto. — *Cândido Lôbo*, Relator designado. — *A. Saboia Lima*, vencido, pois recebia os embargos nos termos do parecer do Procurador Geral.

Sem dúvida o acórdão embargado, relatado por um dos mais eminentes Juízes dêste Tribunal, o douto Desembargador Afrânio Antônio da Costa, esgotou verdadeiramente o assunto, estudando-o sob todos os aspectos; mas os embargos têm por finalidade novo reexame de toda a matéria dos autos e não somente de matéria nova. É fato que nos embargos não é apresentada matéria nova, mas o argumento de autoridade é o mais fraco em direito e é por isto que, *data venia* dos eminentes colegas que rejeitaram os embargos, passo a justificar o único voto vencido que teve o atual acórdão.

Dos autos constam dois pareceres, com conclusões diversas, de dois grandes jurisconsultos — os professores Mendes Pimentel e Francisco Campos.

Não é o argumento de autoridade, o mais frágil de todos, que invoco; mas os argumentos aduzidos pelo último destes juristas é que me levam a aceitar as suas conclusões.

O trabalho do professor Francisco Campos está publicado na *Revista Forense*, vol. 71, pág. 25, no qual estuda a conceituação do Instituto Mineiro do Café, demonstrando que “a simples personificação de um serviço público não o desclassifica de público para privado; para que tenha êste efeito

A nosso ver, o voto do ilustre Sr. Desembargador Saboia Lima, fundado no parecer do Dr. Procurador Geral,¹ demonstrou à evidência que o Instituto era verdadeira autarquia, constituindo, assim, pessoa jurídica de direito público.

O Instituto Mineiro do Café, na verdade, não se poderia considerar pessoa jurídica de direito privado: fôra criado pelo Estado para exercer funções que ao Estado competiam.

O característico de pessoa de direito público, escreveu com irrecusável acêrto Francesco D'Alessio, está na *instituição* e na *função*: é de direito público a personalidade jurídica instituída por *ato do Estado* para exercer *funções próprias do Estado*.²

Esta a situação do departamento mineiro. Foi precisamente sôbre a sua personalidade jurídica que o Prof. Francisco Campos emitiu um de seus mais notáveis pareceres, no qual caracterizou, com segurança e erudição, a natureza das autarquias, concluindo ser aquêle órgão inconfundivelmente um dêsses entes administrativos, sem dúvida pessoa jurídica de direito público.³

1 Parecer in *Rev. Forense*, vol. 90, págs. 377-381.

2 FRANCESCO D'ALESSIO, *Istituzione di Dir. Ammin.*, vol. I, pág. 197.

3 Ver êsse parecer em FRANCISCO CAMPOS, *Pareceres*, 2.ª série, 1936, págs. 205-224; *Direito Administrativo*, ed. *Rev. Forense*, 1943, págs. 263-331; *Rev. Forense*, vol. 71, págs. 25-41.

é necessário que o Estado, personificando o serviço, manifeste a vontade de abandoná-lo à iniciativa individual ou ao domínio da livre atividade dos particulares”.

Tôda a controvérsia é em tôrno da conceituação do Instituto Mineiro de Café, que o acórdão embargado considera como *pessoa jurídica de direito privado*, enquanto que o embargante demonstra que a personalidade do Instituto era de direito público e que seu patrimônio fazia parte da Fazenda do Estado.

Negando que houvesse ocorrido a prescrição de cinco anos, o venerando acórdão assim justifica a sua conclusão: “Ora, os contratos entre o Instituto e a Companhia Armazéns Gerais V. M., embora firmados em 31 de maio e 19 de julho de 1929, quando aquela era repartição pública do Estado de Minas, foram rescindidos, segundo o próprio Estado, em 23-3-31 (fls. 127), segundo a inicial da ação julgada pelo acórdão rescindendo (quanto à prescrição), no dia 1-7-31.

Nessa época já o Instituto, de repartição pública do Estado passara a *pessoa jurídica de direito privado* (*sic*; só o grifo é meu), em virtude do Decreto estadual n.º 9.848, de 3 de fevereiro de 1931. E ao Estado somente tornou por força e efeito do Decreto n.º 146, de 29-7-35, sendo que somente de então poderia ser iniciada a prescrição especial de cinco anos.

Em consequência, aos 17-7-36, data da citação do Estado de Minas para propositura da ação, *não havia qualquer prescrição consumada*”.

Como se vê, segundo o próprio acórdão embargado, a rescisão dos contratos se verificou, ou em 23-3-31 ou em 1-7-31, ao passo que o Estado só

Esta proposição, que foi negada pelo acórdão embargado, o voto vencido do eminente Desembargador Sabóia Lima a esposou e defendeu, a nosso parecer, irrefutavelmente.

3. Apesar de entender que o Instituto Mineiro do Café era verdadeira pessoa jurídica de direito público, estamos, no entanto, pela conclusão do acórdão.

Em realidade, as autarquias, sejam embora “processo técnico pelo qual o Estado descentraliza os seus serviços”, têm, todavia, patrimônio próprio e personalidade jurídica distinta da do Estado, como todos lhes reconhecem. Assim, para que se lhes applicassem os prazos especiais de prescrição, concedidos pela lei à Fazenda Pública, seria necessário que disposição legal o dissesse expressamente.

Se a lei dissesse que em 5 anos prescrevem as ações contra as pessoas jurídicas de direito público, daríamos razão ao voto vencido. Mas, o que determina a lei é que prescrevem em 5 anos as ações contra a *Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal*, o que é coisa diversa.

Cumpre, demais disso, não esquecer que se trata, na espécie, de ação rescisória, que somente seria procedente se o acórdão rescindindo houvesse sido proferido “contra literal disposição de lei”, para usarmos da expressão do art. 798 do Código de Processo Civil.

foi citado em 17-7-36, isto é, *mais de cinco anos depois da rescisão dos contratos*. A ação estaria, pois, incurso na prescrição quinquenal.

Entretanto, diz o Acórdão, tal prescrição não se verificou. E por que não se verificou? Porque, respondeu o Acórdão, *enfrentando a tese*, porque a partir de 3-2-31, data do Decreto estadual n.º 9.848, e até 29-7-35, data do Decreto estadual n.º 146, “o Instituto passara a pessoa jurídica de *direito privado*”.

Como se vê, o Acórdão desconsiderou o tempo decorrente entre as datas 3-2-31 e 29-7-35, como integrativo da prescrição quinquenal, e o fez sob fundamento de que, *durante esse tempo e em virtude do Decreto estadual n.º 9.848, não era o Instituto pessoa jurídica de direito público, ou seja uma autarquia ou entidade paraestatal*, mas sim, era *pessoa jurídica de direito privado*.

De modo que, de acordo com as premissas dos próprios Acórdãos *embargado e rescindendo* a prescrição quinquenal só não era de reconhecer-se porque o Instituto, em virtude do Decreto estadual n.º 9.848, era simples pessoa jurídica de *direito privado*. Não fôsse isso, diz a *contrário sensu*, o Acórdão, *consumada estaria a prescrição de cinco anos da ação rescindenda*. Ora, como bem diz o Dr. Procurador Geral, o que o Estado embargante vem negando, desde o início, é que o Instituto, em virtude do Decreto n.º 9.848, tenha passado a pessoa jurídica de direito privado.

O Acórdão rescindendo e o Acórdão embargado *afirmam a tese*; o Estado embargante e a Procuradoria *a negam*.

Adotando os argumentos do Dr. Procurador Geral, entendo que o Instituto era uma autarquia, a partir do Decreto n.º 9.848. Autarquia que, na

A questão de conceder, ou não, às autarquias, os mesmos prazos excepcionais de prescrição reservados à União, Estados e Municípios, era matéria sobre a qual não havia, ao tempo da decisão rescindenda, preceituação legal, tratando-se de matéria *doutrinária* não solucionada pela jurisprudência. Esta só consideração era bastante para levar à improcedência a ação rescisória, improcedência decretada e a final mantida pelo acórdão *supra*.

4. Efetivamente, foi o Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agosto de 1942, que veio cortar dúvidas ao propósito, dispondo o seu art. 2.º:

“O Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos”.

Na Exposição de Motivos com que o Ministro da Justiça apresentou o projeto do referido decreto-lei à consideração do Presidente da República, se disse textualmente:

expressão de Bielza (*Derecho Administrativo*, vol. I), é toda pessoa jurídica que, dentro dos limites do direito objetivo e tendo capacidade para administrar a si mesma, é considerada, com relação ao Estado, como um dos seus órgãos, porque o fim a que se propõe se dirige à realização de seus interesses, que são interesses do próprio Estado.

É uma entidade de direito público, conforme se vem caracterizando na doutrina e na jurisprudência (Themístocles Cavalcanti, *Direito Administrativo Brasileiro*, vol. 1, pág. 757; Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo*, ns. 75 e 76, e Erimá Carneiro, *As autarquias e as Sociedades de Economia Mista*, ns. 33 e 34; e *Revista Forense*, vol. 71, pág. 25; *Arquivo Judiciário*, vols. 399 e 420; vol. 42, pág. 66, e vol. 52, pág. 15).

Nasceram as autarquias no direito brasileiro da premente necessidade de descentralizar o Estado os serviços públicos, para melhor administrá-los. São entidades menores, que o Estado cria, com a sua autoridade, para o substituir em dada função, delegando poderes e traçando-lhes limites.

A ação do Estado como se projeta sobre a estrutura orgânica desses entes, na expressiva frase de José Matos de Vasconcellos. São, assim, as autarquias as pessoas jurídicas de direito público, com serviços personalizados, economia própria e autonomia, dentro da esfera cujas raias lhes traça a lei.

Nessa acepção, são sinônimas de “entes administrativos autárquicos”. Regendo, por si mesmas, os seus próprios destinos e interesses, as suas atividades formam um círculo dentro de outro maior, que é o Estado. Criação do direito moderno, não podia ter sido prevista pela nossa codificação civil, que, apesar de recente, vai ficando muito recuada em diversos

“Com relação, ainda, ao mesmo assunto, da prescrição quinquenal, deve ser salientado que, até hoje, nenhum dispositivo legal cogitou expressamente da prescrição das dívidas passivas das autarquias e entidades parastatais, cujo patrimônio, entretanto, pertence, realmente, à coletividade, como o da Fazenda Pública, sendo o de algumas formado pelo próprio Estado e o de outras, por meio de taxas ou contribuições fixadas em lei. É certo que, sendo as mesmas criadas pelo Estado, com recursos próprios ou com rendas por êste fornecidas, tão somente para facilidade da administração pública, o patrimônio das referidas entidades ou órgãos não é senão uma fração do patrimônio do Estado, devendo, como tal, gozar de todas as vantagens que a lei confere a êste. O reconhecimento de tal situação, entretanto, tem dado lugar a diversas opiniões sobre o assunto, que poderão ser de consequências ruins para as ditas autarquias, e que decorrem, apenas, da falta de uma expressa disposição legal sobre o assunto.”⁴

O art. 2.º do citado decreto-lei foi, portanto, a primeira disposição legal a estabelecer prescrição quinquenal a favor das autarquias.

⁴ Exposição de motivos do Decreto-lei n.º 4.597 em *Arquivos do Ministério da Justiça*, vol. II, pág. 52.

institutos. Mas nem por isso a sua fisionomia jurídica deixa de enquadrar-se no art. 14 do Código Civil, formando um novo inciso ideal.

Por conseqüente, o que configura a autarquia é o serviço público descentralizado, a relativa autonomia de direção, dada a tutela do Estado e economia própria. Qualquer entidade que preencha êsses requisitos constitui caracteristicamente um tipo autárquico e, pois, pessoa jurídica de direito público.

Trata-se de institutos do moderno direito, oriundos da tendência irresistível para descentralização do serviço público. Entre nós, ocupou-se longamente da matéria Temístocles Cavalcanti. É conceito de sua obra *Instituições de direito administrativo brasileiro*, I, pág. 122, 2.^a edição (os grifos são nossos): "A última forma de descentralização, e que constitui o processo mais lógico para estabelecer a *autonomia administrativa dos órgãos descentralizados*, é aquela que consiste em atribuir uma *individualidade definida* a determinados ramos de administração pública, revestindo-as de uma *personalidade jurídica peculiar*".

"A estrutura jurídica, a *personalidade autônoma*, de nada valem para caracterizar a instituição, diante de sua composição, sua subordinação direta aos órgãos da administração pública, sua finalidade imediata para um serviço público realizado pelo Estado e que só pelo Estado poderia ser executado.

Êstes são os traços diferenciais dos órgãos criados pelo Estado, com o fim de preencher, dentro de um regime de relativa "autonomia de organização", um serviço público, controlador, ora do exercício de profissões, ora da própria economia (é o caso, dizemos nós, do Departamento Nacional do Café, do Alcool, etc.), limitando e restringindo a produção e a venda dos produtos que servem de fundamento à riqueza do país.

O que se verifica, portanto, é um *fenômeno de descentralização administrativa por serviço*, descentralização que se realiza por meio de órgãos financeiramente autônomos, e cuja vida interna depende de seus dirigentes,

Na verdade, conforme esclareceu o Ministro da Justiça, "se nenhum dispositivo legal cogitou expressamente da prescrição das dívidas passivas das autarquias e entidades parastatais"; se o reconhecimento de tal situação "tem dado lugar a diversas opiniões sobre o assunto", verifica-se que a questão não era *legal*, mas doutrinária, impondo-se, portanto, sem possibilidade de violação de lei, a improcedência da rescisória proposta.

5. Em verdade, foi o Decreto-lei n.º 4.597 que equiparou as autarquias aos entes federativos, União, Estados e Municípios, para os efeitos da prescrição.

Surge, daí, uma questão relevante, qual a de fixar o prazo das prescrições em curso.

Em princípio, como em erudita declaração de voto no Supremo Tribunal Federal se manifestou o Ministro Costa Manso, "segundo a doutrina mais sufragada, as leis que encurtam os prazos prescricionais aplicam-se às prescrições em curso, *contando-se o novo prazo da data em que a lei se tornou obrigatória*".⁵

5 COSTA MANSO, voto in *Rev. For.*, vol. 75, pág. 288.

mas que sofrem diretamente a *superintendência do Estado*, quer pela intervenção imediata dos órgãos do Governo (Ministros de Estado), quer *pela subordinação dos diretores desses órgãos à Administração Pública visto serem nomeados pelo próprio Governo*" (Op. cit., pág. 125).

Diz com maior clareza Tito Prates da Fonseca (mesma obra, pág. 125) : "... autarquia nasce da concessão de sua *personalidade jurídica pelo poder público*, Estado Federal ou Estado Federado, que destaca de si mesmo, por assim dizer, de sua substância administrativa, um departamento ou organiza um serviço, a quem confere essa personalidade.

As outras entidades a quem a *lei civil* confere personalidade, criam-se *pela vontade de um ou mais indivíduos...*" E conclui : "As autarquias administrativas são, pois, pessoas jurídicas de *direito público*" (op. cit., pág. 157).

A mesma é a opinião de Valdemar Ferreira (op. cit., pág. 143). "Nada encontramos", diz Temístocles (op. cit., pág. 152), "nem no Código Civil nem na Constituição, que possa contrariar o reconhecimento de uma personalidade jurídica de *direito público* nos órgãos autárquicos outros que não a União, os Estados e os Municípios".

Realmente, a enumeração do art. 14 do Código Civil não é taxativa, nem proibitiva. Claro está que o poder público pode criar pessoas jurídicas de *direito público*, quando convier aos interesses da administração.

O Código Civil é, ademais, *simples lei ordinária*. Bérthelemy registra, na obra citada, pág. 154 — reconhece, até, a necessidade de um *desdobramento da personalidade do Estado*, de acordo com suas múltiplas formas e atividades.

Essa regra, como escreveu Espínola, deve ser acolhida, salvo quanto à hipótese de terminar o prazo mais longo da lei velha antes do breve, fixado pela nova lei. Neste caso, reger-se-á a prescrição por aquela lei.⁶

Aceita essa regra, ter-se-á que as prescrições, em curso, das ações contra as autarquias e órgãos parastatais, se consumarão ao cabo de cinco anos a contar da data do Decreto-lei n.º 4.597, ou seja, a contar de 19 de agosto de 1942.

6. Outra questão : o citado Decreto-lei n.º 4.597, é ele interpretativo do Decreto n.º 20.910, que regula a prescrição quinquenal a favor da Fazenda Pública, ou dito dispositivo veio criar direito novo? Se fôsse considerado interpretativo, as prescrições em curso contra as autarquias se consumarão ao completar cinco anos do ato ou fato que teria dado lugar à ação, e aquelas, cujo decurso já ultrapassou 5 anos, já se consumaram quando completaram esse lapso de tempo.

6 ESPÍNOLA, *Breves Anotações ao Cód. Civil*, vol. I, pág. 483.

Esse desdobramento se opera por meio dos institutos *autárquicos*, das *fundações* do Estado, das criações dêste com personalidade jurídica distinta, *instituída pelo próprio Estado, e não por particulares*. O característico da pessoa de direito público reside na *instituição* e na *função*: é de direito público a personalidade jurídica instituída por *ato do Estado* para exercer *funções que cabem ao Estado*.

A instituição da pessoa jurídica da autarquia representa simples *expediente político-administrativo*, destinado a conferir ao departamento da administração pública, como escreve Temístocles Cavalcanti, *maior liberdade de ação*, subtraindo-se ao emperramento burocrático, às lentidões oriundas do formalismo das variadas e numerosas práticas do direito administrativo, registros pelo Tribunal de Contas, empenhos de despesas, escrituração laboriosa e demorada, etc. Mas é evidente que a instituição da pessoa jurídica, do organismo parastatal, da autarquia, não desnatura o caráter público do serviço: *a fazenda da autarquia continua incluída na Fazenda Pública*.

Referindo-se ao Departamento Nacional do Café e outras entidades, registra Temístocles: "A tendência geral dos julgados é para definir essas entidades como *departamentos da administração*, com personalidade jurídica distinta, mas *caracterizadamente de direito público*" (op. cit. pág. 157). E cita, a propósito, julgados do egrégio Supremo Tribunal (pág. 158).

O Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul negou caráter interpretativo ao preceito. Está em recente acórdão do ilustre Tribunal, relatado pelo desembargador Hugo Candal:

"Seja qual fôr a conceituação que se adotar, entre as diversas que se disputam a primazia no entender a lei interpretativa, não haverá como considerar o Decreto n.º 4.597 como uma lei interpretativa. Dispondo que o Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, *abrange* as dívidas passivas das autarquias, etc., o legislador não quis interpretar o referido Decreto n.º 20.910, cujos termos dispensavam qualquer interpretação: teve apenas a intenção de estender a aplicação da prescrição especial, ali consignada, às dívidas passivas das autarquias, e nada mais. Além disso, longe de atribuir a êsse decreto efeito retroativo, determinou que êle entraria em vigor *na data de sua publicação*.⁷

Parece-nos irrecusável a conclusão. O próprio Decreto-lei n.º 4.597, em seu art. 4.º, deu efeito retroativo expresso à regra de seu art. 3.º, não, porém, à do art. 2.º, que estendeu às autarquias — matéria de interpretação restritiva — a prescrição quinquenal até então só estabelecida a favor da Fazenda Pública.

7. De qualquer forma ainda que se considerasse o art. 2.º do Decreto-lei n.º 4.597 como simplesmente interpretativo, não poderia o mesmo ter efeito retroativo para atingir as questões já

7 Ac. na ap. civil n.º 2.152, de 18-5-44, in *Rev. For.*, vol. 99, pág. 715.

Marcel Waline é terminante: "Le fait que le législateur a conféré à un établissement un seul de ses privilèges suffit pour faire présumer le caractère public et leur absence pour faire présumer le caractère privé" (fls. 162).

Refere-se o autor à delegação de funções privativas do Estado: se as há, a personalidade é de *direito público*, como no caso (já o vimos) do Instituto Mineiro do Café. Leia-se o registro de Themístocles (*op. cit.*, págs. 227 e seguintes) no tocante ao Departamento Nacional do Café: "Por diversas vezes a Corte Suprema tem afirmado a natureza jurídica desses órgãos da administração pública, considerando-os como dependência do Ministério da Fazenda, a que se acham subordinados por lei".

Da mesma forma, o Instituto Mineiro do Café, subordinado à Secretaria das Finanças, desde, pelo menos, 1931, como se vê do citado Decreto n.º 9.848, art. 7.º (fls. 48).

"O Departamento Nacional do Café é órgão de administração descentralizada, ente autônomo, que, na técnica moderna, se denomina *autarquia*. Mas, embora *autônomo* e com funções específicas, não perde, pela sua *constituição e finalidade*, o caráter inerente aos órgãos do Estado.

Constitui-se como parcelas desagregadas do aparelho burocrático do Estado e, portanto, com funções que só podem ter as entidades de *direito público*" (*op. cit.*, pág. 233).

decididas. A ação rescisória, na hipótese, não poderia, pois, deixar de ser julgada improcedente.

Reportando-se a Chironi e Abello, doutrina, com efeito, Eduardo Espínola :

"A eficácia retroativa das leis interpretativas não pode estender-se às relações jurídicas perfeitas e ultimadas mediante transação ou sentença passada em *julgado*".⁸

É certo que o legislador, na ausência de vedação de ordem constitucional, pode dar à lei efeito retroativo, inclusive para abranger o caso julgado, mas é preciso que o faça expressamente, entendendo-se, na dúvida, pela irretroatividade.

O egrégio Ministro Castro Nunes, votando no Supremo Tribunal, não admite possa a lei ter efeito retroativo a abranger o caso julgado, a atingir as questões já decididas pelo Judiciário. É o que se vislumbra nessa passagem de um de seus votos, ao refutar argumento da parte :

"Importa em dizer que a coisa julgada poderia ser modificada, pelo menos em parte, ou transitóriamente pelo legislador. Ora, isso — continua S. Excia — é inadmissível em nosso sistema político, que supõe um Poder Judiciário independente não só em face do Executivo, mas, ainda, do Poder Legislativo. O fato mesmo de

8 ESPÍNOLA, *Sist. do Dir. Civ. Bras.*, 3.ª ed., vol. I, 1938, pág. 244.

Impossível negar a aplicação de tais conceitos ao Instituto Mineiro do Café. Constituem essas entidades, na expressão feliz de Von Stein, *pessoas jurídicas administrativas*, porque, “pela sua natureza e finalidade, estão integradas na administração, a cujos interesses se acham subordinadas” (op. cit., pág. 235).

“... funções de *império*, que exerçam em nome do Estado. Neste ponto (no exercício de tais funções de *império*), integram-se no *Estado*, constituindo com êle *uma só vontade, um só interesse*” (ob. cit., pág. 235).

Raneletti é irresponsável: “Quando o Estado concede a uma pessoa jurídica o *poder de império como direito subjetivo próprio*, coloca-a como sujeito de *direito público*, porque o *poder de império não pode pertencer como direito subjetivo próprio*, a uma pessoa privada”.

Em face da prova dos autos, adoto a conclusão que o Instituto Mineiro do Café era pessoa jurídica de direito público. Uma autarquia, que a partir do Decreto n.º 9.848, o Estado de Minas mantinha e geria, sobre ela exercendo a sua influência, aparecendo com o caráter indeclinável e inconfundível de verdadeira repartição pública, de verdadeiro serviço de Estado, exercido por meio de recursos financeiros do Estado, de recursos da Fazenda do Estado.

existir na atual carta política um dispositivo que permite, em dada hipótese, a cassação por ato legislativo da sentença que houver declarado inconstitucional uma lei federal, mostra que, fora dessa hipótese excepcional, outros não poderão ser admitidos por interpretação. Nem teria maior alcance qualquer cláusula expressamente retroativa que se inserisse na lei nova, a menos que se pudesse admitir que a Constituição garante a função judicial, mas não garante o desempenho dela, permitindo ao legislador cassar, modificar ou suspender os efeitos da *coisa julgada*.”⁹

Diga-se, porém, que a doutrina, em países como o nosso, em que o princípio da irretroatividade não é de ordem constitucional, a lei pode abranger, em seu efeito retrooperante, até mesmo o caso julgado. Eis a êste propósito a lúcida lição de Coviello, que, em certas hipóteses, admite até mesmo a retroatividade tácita :

“A eficácia de uma lei que pela vontade expressa ou tácita do legislador resulte retroativa, não pode estender-se, em regra, às controvérsias já decididas por sentença passada em julgado ou por transação anteriormente celebrada, mas atinge somente as questões pendentes ou não surgidas ainda. Mas, o legislador, adverte, *però il legislatore può ben manifestare una volontà contraria, rendendo la legge retroattiva anche rispetto ai giudicati e alle transazioni*. Somente em caso de dúvida, essa vontade não pode ser presumida,

⁹ Declaração de voto no rec. extr. n.º 8.613, de 16-10-44, no *Diário da Justiça* de 8-2-45.

São as autarquias pessoas *jurídicas administrativas*. Criadas pelo Estado, com recursos do Estado, exercitando funções privativas do Estado, não podem ser tidas por pessoas jurídicas de direito privado, equiparadas a simples sociedades ou associações civis. Por isto julgava precisa a ação, nos termos do parecer do eminente procurador Dr. Romão Côrtes de Lacerda e que está publicado na *Revista Forense*, vol. 90, pág. 377, pois, como afirmou, “*contre a Fazenda das referidas entidades “onde quer que se encontre a mesma Fazenda, estejam ou não os bens da Fazenda confiados a autarquias criadas para a consecução de fins pertencentes ao Estado.*”

Desde que a ação tem por objeto *diminuir o patrimônio da Fazenda, onde quer que se encontre esse patrimônio*, a Fazenda em cujo favor é ela instituída, pode e deve invocar a prescrição de cinco anos.

Fazenda é fisco. Ação contra a Fazenda, ação contra o Fisco, prescreve em cinco anos, pouco importando a pessoa contra quem se dirige: se contra a União, ou o Estado, se contra um órgão paraestatal, uma instituição, uma autarquia, uma entidade qualquer mantida pela Fazenda, criada e custeada com recursos do Fisco, como no caso em apêço, tanto mais quanto essa entidade era, na espécie, administrada pelo Estado e os seus serviços eram entregues a funcionários públicos.

por ser contrária às exigências da justiça e aos princípios gerais do direito”.¹⁰

8. O princípio da irretroatividade, em nosso país, em face da Constituição de 1937, como na França, como na Itália, é na verdade princípio *legal* e não *constitucional*. Como escreveu Capitant, daí resulta que ao legislador é lícito dar efeito retroativo à lei: permite-se-lhe revogar, na lei nova, o princípio legal da irretroatividade, de remontar ao passado e substituir a situação estabelecida pela lei anterior por uma ordem jurídica diferente. Diante das graves perturbações que essa determinação legal ordinariamente causa no organismo social, o legislador somente a deve erigir em casos raríssimos e excepcionais. Transcrevamos, na íntegra, a lição do notável professor de Paris, que ela tem inteira aplicação em nosso direito atual:

“Il résulte de notre proposition que la défense prononcée par l'article 2 ne s'adresse qu'au juge non au législateur”. Elle ne vise que l'interprétation, non la confection des lois. Elle lie le pouvoir judiciaire, mais non le pouvoir législatif. En effet, ce n'est pas une règle inscrite dans la constitution. Le législateur reste libre d'attribuer, quand il le croit utile, un effet retroactif à la loi qu'il

10 COVIELLO, *Manuale di Dir. Civ. Italiano*, 1929, pág. 116.

Em face do caráter para-estatal do Instituto, concluído, em divergência com o douto Acórdão embargado, que não se trata de pessoa de direito privado; mas, sim, de *direito público*, e por isto recebia os embargos por entender, *data venia*, que o Acórdão rescindendo violou o art. 178, § 10, n.º VI do Código Civil, que dispõe prescrever em cinco anos “tôda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal” — A. Saboia Lima. —; *Edmundo de Oliveira Figueiredo*, também vencido como o magistral voto supra. No meu voto proferido no julgamento da apelação cível n.º 683, manifestei meu entender pela existência da prescrição, tudo na conformidade da brilhante fundamentação expendida no voto supra, judicioso, do Sr. Desembargador Saboia Lima.

Na sua jurídica argumentação evidenciou o douto Juiz ter o Instituto Mineiro de Cafés usado de sua prerrogativa contratual de rescisão do que fôra contratado, sem recurso judiciário, com a conseqüente solução de improcedência da ação, promovida pela Companhia de Armazéns Gerais e outros. A divergência parcial, encontrada na fundamentação dos votos vencedores no Acórdão que fôra embargado é revelador do direito do mesmo Instituto Mineiro naquela relação jurídica demandada.

Ciente. Em 25-1-45. — Romão C. de Lacerda.

édicte, de la faire remonter dans le passé et de substituer ainsi au règlement ancien établi par la loi antérieure un ordre juridique différent. Mais, en ce faisant, il risque de causer un trouble profond dans l'organisme social, de jeter le désordre dans les rapports des individus; aussi est-il très rare qu'il porte atteinte au principe de non rétroactivité”.¹¹

9. Assim sendo, lícito será concluir que, se o Decreto-lei n.º 4.597 não foi expresso que seu art. 2.º teria efeito retroativo a abranger o caso julgado, a rescisória não poderia deixar, na hipótese, de ser julgada improcedente. Em realidade, a questão, ao tempo da decisão rescindenda, como se mostrou, não era *legal*, mas *doutrinária*. Não teria havido, portanto, violação de literal disposição da lei.

Estas as razões pelas quais, ao comentar o acórdão *supra*, ficamos com sua conclusão, embora estejamos de inteiro acôrdo com o voto vencido do eminente Desembargador Saboia Lima, quando conceituou, com brilho e erudição, a figura jurídica da autarquia, em nosso direito administrativo.

A. Gonçalves de Oliveira

11 HENRI CAPITANT, *Introduction à l'étude de Droit Civil*, 3.ª ed., págs.48-49.