

A FUNÇÃO DA CONFUSÃO OBRIGACIONAL E SUA APLICAÇÃO À FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL

Anderson Schreiber*

Sumário: 1. Introdução ao tema; 2. O instituto da confusão e sua função; 3. Aplicação da leitura funcional da confusão à Fazenda Pública; 4. Conclusão.

1. Introdução ao tema

Embora se reconheça a confusão obrigacional entre órgãos do Estado, há ampla discussão jurisprudencial em torno da possibilidade de caracterização da confusão obrigacional entre o Estado e suas autarquias. É emblemático o exemplo da condenação de autarquia previdenciária estadual ao pagamento de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública do mesmo Estado. A maior parte das decisões judiciais não reconhece, nestes casos, a confusão, ao argumento de que, ao contrário do que ocorre nas relações com o Estado, aqui há pessoas jurídicas diversas, não se configurando a identidade de sujeitos necessária ao reconhecimento da confusão. Vejam-se alguns exemplos na jurisprudência:

“Apelação Cível. (...) Honorários sucumbenciais que não são ilidíveis pelo instituto da confusão. Impossibilidade de aplicação da súmula nº 80 deste Tribunal de Justiça em favor de entidade autárquica estadual. Precedentes. Negativa de seguimento ao apelo. Aplicação do art. 557, caput, do Código de Processo Civil.” (TJRJ, Apelação Cível 0250303-85.2007.8.19.0001 – Des. Mario Guimaraes Neto - julgamento: 14/09/2010 - Décima Segunda Câmara Cível)

“Reexame necessário. Apelação cível. Administrativo. Previdenciário estadual. Rioprevidência. Reajuste de pensão. Benefício devido. Honorários advocatícios. Inexistência de confusão entre a Defensoria Pública (órgão de ente federativo estadual) e o Rioprevidência, sucessor do IPERJ, que, vencido na demanda, deve suportar os ônus da sucumbência, na forma do art. 20, §§ 3º e 4º, do CPC. Acerto do julgado. Manutenção que se impõe. art. 557, caput, do CPC. Negativa de seguimento do recurso. Manutenção da sentença em sede de reexame necessário.” (TJRJ, Apelação Cível 0100523-42.2005.8.19.0001 - Des. Marco Aurélio Froes - julgamento: 14/09/2010 - Nona Câmara Cível)
“Apelações cíveis. Revisão de benefício previdenciário. (...)”

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Civil da UERJ. Doutor em Direito Privado Comparado pela *Università degli studi del Molise* (Itália). Mestre em Direito Civil pela UERJ.

É cabível a condenação do Rioprevidência em honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública, tendo em vista tratar-se de autarquia estadual dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio, com autonomia administrativa, financeira e orçamentária, razão pela qual não há que se falar no instituto da confusão. Sentença que deve ser integralmente mantida. Recursos manifestamente improcedentes a que se nega seguimento, na forma do caput do art. 557 do CPC.” (TJRJ, Apelação Cível 0080873-38.2007.8.19.0001 – Des. Nanci Mahfuz – julgamento: 09/09/2010 - Décima Segunda Câmara Cível)

“Apelação cível. Bloqueio de veículo junto ao DETRAN. (...) Honorários advocatícios. Parte vencedora. Advogado. Defensoria Pública. Condenação do DETRAN. Autarquia. Autonomia financeira. Cabimento. (...) A autarquia, mesmo sendo órgão vinculado ao ente federativo que a criou, possui autonomia financeira, uma vez que tem patrimônio próprio. Sendo assim, se a autarquia litiga contra parte que é patrocinada pela Defensoria Pública, deve arcar com os honorários de sucumbência, pois não ocorre, nesse caso, confusão entre credor e devedor. O entendimento jurisprudencial no sentido de ocorrer confusão entre credor e devedor só se aplica nos casos em que o próprio ente da federação fica responsável pelo pagamento dos honorários em favor da Defensoria Pública. *In casu*, o DETRAN/DF, por possuir patrimônio próprio, deve pagar honorários em favor da Defensoria Pública, pois o patrimônio desta se confunde com o do distrito federal, mas o daquele não se confunde, por ser ele autônomo financeiramente em relação ao ente que o criou. Portanto, sendo o devedor um órgão da administração indireta, que possui patrimônio próprio, deve ele cabe arcar com os honorários devidos ao órgão da administração direta, no caso, a Defensoria Pública.” (TJDF, Apelação Cível 2007.011.0249086 DF – julgamento 22.10.2008 – Rel. Des. Léicio Resende – DJU 10.11.2008, p. 75).

Esta tese procura revelar o equívoco desta abordagem, a partir do próprio conceito de confusão obrigacional, examinado em perspectiva funcional. O momento é oportuno para a análise do tema, já que o Superior Tribunal de Justiça não tem ainda posição definida sobre a matéria, tendo sido o assunto submetido à sua corte especial.

2. O instituto da confusão e sua função

O instituto da confusão, de secular origem, tem como declarado escopo excluir do universo jurídico a obrigação cuja permanência não guarda mais qualquer utilidade

para o credor, que, reunindo em si também a condição de devedor, torna impossível o exercício do direito de crédito. Na sempre lembrada lição de LACERDA DE ALMEIDA:

“O concurso no mesmo sujeito das qualidades opostas de credor a devedor, que se chama em direito confusão, paralisa comumente o direito pela impossibilidade em que fica o sujeito de exercê-lo (...)”¹

Todo instituto jurídico pode ser decomposto em dois aspectos: o estrutural e o funcional. Na lição de PIETRO PERLINGIERI, “estrutura e função respondem a duas indagações que se põem em torno do fato. O *como é?* evidencia a estrutura, o *para que serve?* evidencia a função.”² A função corresponde ao propósito perseguido por um certo instituto jurídico. A estrutura corresponde ao seu modo de operação, em particular às premissas fáticas exigidas para a produção dos seus efeitos.

Voltando-se à definição do instituto jurídico da confusão, tem-se que sua estrutura corresponde à reunião no mesmo sujeito das qualidade de credor e devedor. Trata-se de um fato objetivo. A função da confusão, por sua vez, é evitar a preservação da relação obrigacional pela “impossibilidade em que fica o sujeito de exercê-lo”.³ Como todos os institutos jurídicos, a confusão foi contemplada pelo Código Civil de 1916 a partir de seus elementos estruturais, sem atenção ao seu aspecto funcional. O mesmo acontecia, por exemplo, com o direito de propriedade, cuja abordagem legislativa era extremamente estruturalista, contemplando os poderes do domínio, sem atenção à função que o instituto deve desempenhar na vida econômica e social. Vítima dessa visão puramente estrutural, a confusão foi definida na norma do art. 1.049 do Código Civil de 1916, cuja redação foi repetida acriticamente pelo Código Civil de 2002 em seu art. 381:

“Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.”

A doutrina brasileira, fiel à letra da lei, passou a definir a confusão com base unicamente no seu elemento estrutural: a reunião no mesmo sujeito das qualidades de credor e devedor. É o que se revela em diversas lições doutrinárias:

“Uma vez que num só indivíduo se reúnam os dois atributos, *jus creditoris* e *onus debitoris*, ocorre o fenômeno da confusão e a obrigação extingue-se. (...) O direito creditório pressupõe irreduzivelmente a coexistência de um sujeito ativo e de um sujeito passivo, credor e devedor. Essas qualidades devem recair forçosamente em pessoas diferentes. Se, por qualquer circunstância, vem a desaparecer esse dualismo, fundindo-se numa só as duas posições opostas, extingue-se a obrigação,

¹ Lacerda de Almeida, *Obrigações*, Rio de Janeiro: Ed. Revista dos Tribunais, 1916, p. 331.

² Pietro Perlingieri, *Perfis do Direito Civil – Introdução ao Direito Civil Constitucional*, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 94.

³ Lacerda de Almeida, *Obrigações*, Rio de Janeiro: Ed. Revista dos Tribunais, 1916, p. 331.

porque ninguém pode ser juridicamente obrigado para consigo mesmo, ninguém pode ser devedor de si próprio ou ter demanda contra si mesmo.”⁴

“A confusão é a reunião, em uma única pessoa e na mesma relação jurídica, da qualidade de credor e devedor. O encontro, em um só indivíduo, dessa dupla qualidade de credor e devedor é estranho, pois ninguém pode ser credor ou devedor de si mesmo. De modo que, isso ocorrendo, a obrigação se extingue, por confusão.”⁵

Ocorre, todavia, que a função do instituto jurídico (no caso da confusão, a não-preservação de uma relação obrigacional sem qualquer utilidade para o credor) guia a interpretação da sua estrutura. Em última análise, é a função que deve ser atendida, sendo a estrutura um mero caminho para a sua consecução. Como ensina SALVATORE PUGLIATTI, a função é a “razão genética do instituto” e, por isso mesmo, seu elemento caracterizador.⁶ Das lições do Professor de Messina se extrai, em síntese, que: (i) a função corresponde ao interesse que o ordenamento visa tutelar por meio de um determinado instituto jurídico; e (ii) a função de um instituto jurídico pré-determina a sua estrutura.

É o que se vê, por exemplo, nas situações em que ocorre a reunião das qualidades de credor e devedor no mesmo sujeito, mas a preservação da relação obrigacional guarda utilidade para o credor. Neste sentido, a doutrina brasileira sempre admitiu hipóteses em que, embora ocorrendo a reunião na mesma pessoa das condições de credor e devedor, a obrigação *não* se extingue por preservar utilidade para o seu sujeito ativo. Assim, por exemplo, o fiduciário que recebe em seu patrimônio, como parte do fideicomisso, o crédito que contra ele ostentava o *de cuius*, reúne em si as condições de credor (sujeito ativo) e devedor (sujeito passivo) da relação obrigacional. A obrigação, todavia, não se extingue, porque sua preservação conserva utilidade para o fideicomissário, em favor de quem se transferirá, em dado momento, a herança. Do mesmo modo, a transferência do crédito dado em penhor ao seu devedor originário não extingue a dívida porque a mesma preserva utilidade para o credor pignoratício. Nestas e em outras hipóteses, crédito e débito, embora reunidos formalmente no mesmo patrimônio e titularizados pela mesma pessoa, permanecem atrelados a *centros de interesses diversos*, não se operando a confusão.

⁴ Washington de Barros Monteiro, *Curso de Direito Civil*, São Paulo: Saraiva, 31ª ed., 2001, p. 332.

⁵ Silvio Rodrigues, *Direito Civil*, vol. 2, São Paulo: Saraiva, 24ª ed., 1996, p. 255.

⁶ Salvatore Pugliatti, *La Proprietà nel Nuovo Diritto*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1964, p. 300: “Non soltanto la struttura per sé conduce inevitabilmente al tipo che si può descrivere, ma non individuare, bensì inoltre la funzione esclusivamente idonea a fungere da criterio d’individuazione: essa, infatti, dà la ragione genetica dello strumento, e la ragione permanente del suo impiego, cioè la ragione d’essere (oltre a quella di essere stato). La base verso cui gravita e alla quale si collegano le linee strutturali di un dato istituto, è costituita dall’interesse al quale è consacrata la tutela. L’interesse tutelato è il centro di unificazione rispetto al quale si compongono gli elementi strutturali dell’istituto (...)”.

Permita-se remeter, neste particular, ao que já se sustentava em outra sede:

“De fato, o instituto da confusão e o seu efeito – a extinção da dívida – somente podem ocorrer quando as situações jurídicas credora e devedora, reunidas em um mesmo titular, perderam a sua utilidade, o seu potencial de exercício futuro.”⁷

Isto ocorre porque a função da confusão é extinguir relações obrigacionais inúteis. Se presente o elemento estrutural (reunião das qualidades de credor e devedor na mesma pessoa), mas ausente a função que justifica a aplicação do instituto, não incide a confusão. Em outras palavras, não se extingue a relação obrigacional porque, embora as qualidades de credor e devedor tenham se reunido no mesmo patrimônio, titularizado pelo mesmo sujeito, tais qualidades ainda correspondem a centros de interesses diversos. A estrutura deve ser lida à luz da função.

Veja-se agora a situação oposta: não há a reunião das qualidades de devedor e credor no mesmo sujeito, mas se verifica que ambas as posições correspondem ao mesmo centro de interesses. Por exemplo, se credor e devedora se casam, sob regime de comunhão, comunicam-se os patrimônios. Os sujeitos ainda são diversos, mas o patrimônio é um só. A confusão, nestes casos, verifica-se, apesar da distinção entre as pessoas envolvidas, porque não há utilidade na preservação da relação obrigacional. Confira-se a lição do saudoso Caio MÁRIO DA SILVA PEREIRA:

“Pode acontecer que, por força de um fato jurídico estranho à relação obrigacional, as figuras do devedor e do credor se reúnam na mesma pessoa. O mais frequente é a sucessão *causa mortis*, em que o herdeiro recebe do seu antecessor o título de crédito contra si mesmo, ou vice-versa. A sucessão a título singular, seja inter vivos (*exempli gratia*, cessão de crédito), seja *mortis causa* (instituição de legatário), igual situação pode gerar. Também com o casamento, quando marido e mulher antes dele eram credor e devedor, dá-se a comunicação dos patrimônios, criando situação análoga. Em tais circunstâncias, surge uma idéia que é a própria negação da relação obrigacional, uma vez que esta pressupõe dois sujeitos diferentes, um dos quais adstrito a uma prestação positiva ou negativa em favor do outro. Este conceito de sujeição não poderá subsistir quando os dois patrimônios se confundam inteiramente, ou, por força das circunstâncias, desaparecem o poder do sujeito ativo e o dever do sujeito passivo, em razão de estarem reunidos na mesma entidade jurídica.”⁸

Vê-se que, mesmo havendo sujeitos distintos, a doutrina admite que a confusão se opere. Flexibiliza-se a exigência estrutural do art. 381 do Código Civil

⁷ Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber, *Código Civil Comentado*, vol. IV – *Direito das Obrigações*, coord. Álvaro Villaça Azevedo, São Paulo: Atlas, 2008, p. 327.

⁸ Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de Direito Civil*, vol. II, Rio de Janeiro: Forense, 19ª ed., 2001, p. 169.

para se atender à função da confusão, à sua finalidade, ao seu propósito, que é a extinção de relação obrigacional inútil. A doutrina brasileira já procede, portanto, a uma leitura funcional do instituto da confusão, permitindo sua incidência sempre que as posições de credor e devedor correspondam ao mesmo centro de interesses.

3. Aplicação da leitura funcional da confusão à Fazenda Pública

A leitura funcional do instituto da confusão tem aplicação também no tocante à Fazenda Pública. Como já se viu, a função da confusão é impedir a preservação de relação obrigacional inútil. Isto ocorre não apenas quando as condições de credor e devedor se reúnem no mesmo sujeito, mas também quando, embora mantidas em sujeitos distintos, correspondem ao mesmo centro de interesses. Em outras palavras, verifica-se a confusão (e, portanto, a extinção da obrigação) quando o credor, embora sendo pessoa distinta do devedor, integra juridicamente o mesmo centro de interesses, estando seus propósitos de tal modo vinculados aos propósitos do devedor que a efetiva cobrança daquela dívida se torna inviável. São situações em que os patrimônios do sujeito ativo e do sujeito passivo se confundem de tal maneira que o poder de exigir o pagamento da dívida perde sua razão de ser. Desaparece, na lição de CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, o “conceito de sujeição”.⁹ A preservação da relação obrigacional não guarda utilidade.

É o que se verifica, por exemplo, na condenação de autarquias previdenciárias estaduais ao pagamento de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública do mesmo Estado. A ausência de utilidade na condenação é flagrante, já que a saúde financeira da autarquia previdenciária depende de recursos do próprio Estado, de tal modo que a cobrança da dívida acabaria gerando para o Estado a necessidade de alimentar com mais recursos a mesma autarquia a fim de compensar o desfalque representado pelo valor cobrado, em um ciclo tão improvável quanto desnecessário. A autarquia integra, como a Defensoria Pública, o mesmo centro de interesses, consubstanciando na noção de Fazenda Pública Estadual.

A autarquia, como se sabe, é fruto de uma descentralização administrativa, configurando uma espécie de *longa manus* da Administração Pública Direta. Sua existência justifica-se pela especialização da atividade administrativa. E muito embora seja tecnicamente pessoa distinta do ente federativo que a cria, com patrimônio e responsabilidade próprios, é unívoco o interesse perseguido. A autarquia e o ente federativo integram o mesmo centro de interesses, derivando a sua vontade do mesmo núcleo emissor.

Uma visão dinâmica e funcionalizada do direito das obrigações impõe maior abrangência ao instituto da confusão (art. 381 do Código Civil), para, atenuando-se o rigor da exigência de identidade entre o credor e o devedor, abarcar também hipóteses em que a preservação da relação obrigacional não ostenta qualquer vantagem quer para o credor, quer para o devedor, já que, reunidos no mesmo centro de interesses, têm os seus *recursos* financeiros derivados da mesma e única fonte, compartilhando, em relação às suas dívidas patrimoniais, o mesmíssimo propósito e escopo.

A rigor, foi sempre esta a função jurídica da confusão: evitar a preservação inútil de uma relação obrigacional. A reunião na mesma pessoa da condição de credor

e devedor representa tão-somente o aspecto estrutural que, normalmente, conduz a esta inutilidade, não sendo de se excluir do fenômeno da confusão (e, sobretudo, do seu efeito extintivo da obrigação) outras situações em que a mesma inutilidade se verifica por meio de outras conjunturas estruturais, como se vê no caso da dívida de honorários detida por autarquia estadual em face da Administração Pública Direta, ambos integrantes da chamada Fazenda Pública Estadual.

Confira-se, neste sentido, a lição de PIETRO PERLINGIERI:

“O efeito extintivo é determinado não pelo mero desaparecimento da dualidade de sujeitos, mas pela (eventual) inidoneidade da relação a desempenhar, por conta e em seguida à reunião, uma função útil qualquer. Contrariamente ao que normalmente se imagina, o efeito extintivo se opera (não automaticamente ou mecanicamente, mas) somente quando vem abaixo a dualidade de centros de interesses ou de patrimônios aos quais remeter as contrapostas situações jurídicas subjetivas e, com isso, a utilidade da existência da relação.”¹⁰

De modo análogo, deve-se reconhecer a existência de confusão quando, embora formalmente mantida a dualidade de sujeitos por deterem personalidades jurídicas distintas, débito e crédito atendem ao mesmo centro de interesses, não havendo qualquer utilidade na preservação da relação obrigacional. No exemplo dado, atinente à condenação de autarquias estaduais ao pagamento de honorários ao próprio Estado, a unicidade do centro de interesses é flagrante, consubstanciando-se na consagrada noção de Fazenda Pública Estadual. Com efeito, encontra-se a Fazenda Pública, uma em sua gestão econômica, compelida por lei a responder pela integridade patrimonial quer do próprio Estado, quer de sua autarquia previdenciária.

Embora a autarquia previdenciária seja pessoa independente do Estado, recebe dele seus recursos, integrando ambas as entidades, para fins de planejamento e porte financeiro. A origem dos recursos da autarquia previdenciária e do Estado, em última análise, é uma só. Mais: perseguem ambos a mesma finalidade, não sendo a autarquia senão um desdobramento do Estado, um instrumento especializado de sua atuação administrativa. Neste contexto, embora teoricamente possível, o exercício do direito de crédito não possuiria qualquer utilidade, já que, mesmo na hipótese de se dispor o Estado – por meio da mesma Procuradoria Geral do Estado que é responsável pela defesa judicial da autarquia – a cobrar a dívida da autarquia previdenciária, isto implicaria em maior necessidade financeira desta última, exigindo mais amplo fornecimento de recursos por parte do Estado no momento imediatamente seguinte ao desembolso.

Trata-se, como se vê, de um ciclo tão improvável quanto desnecessário. Daí ser imperativo reconhecer, nestes casos, a incidência do art. 381, com a extinção da

¹⁰ Pietro Perlingieri, *Manuale di diritto civile*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, p. 254. No original: “L’effetto estintivo è determinato non dal mero venir meno della dualità dei soggetti, ma della (eventuale) inidoneità del rapporto a svolgere, a causa ed séguito della riunione, una qualche funzione utile. Contrariamente a quanto solitamente si reputa, l’effetto estintivo opera (non automaticamente o meccanicisticamente, bensì) soltanto quando è venuta meno la dualità dei centri d’interessi o dei patrimoni ai quali riferire le contrapposte situazioni soggettive e con essa l’utilità dell’esistenza del rapporto.”

⁹ Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de Direito Civil*, vol. II, cit., p. 169.

obrigação por nítida confusão obrigacional, já que reunidas as situações jurídicas credora e devedora em um único centro de interesses, em que pese a distinção formal entre as pessoas jurídicas envolvidas: de um lado, o Estado; de outro, sua autarquia. Ausente, neste cenário, a utilidade na preservação do vínculo obrigacional, impõe-se a extinção da obrigação por confusão.

Registre-se, por fim, que tal extinção, que já deriva do direito civil, atende igualmente aos postulados próprios de outros campos do direito. No direito administrativo, assume notável importância o princípio da eficiência administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição da República:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

A aplicação do princípio constitucional da eficiência administrativa desestimula o início de um ciclo obrigacional de dívida e cobrança entre duas entidades integrantes da mesma Fazenda Pública Estadual, pela flagrante inutilidade do procedimento para o centro único de interesses em que se reúnem as condições de credor e devedor. Tal iniciativa se mostraria contrária aos mínimos parâmetros de eficiência administrativa, por implicar custos e esforços de entidades públicas, sem qualquer resultado concreto quer para o administrado, quer para as entidades envolvidas, já que ambas integram a Fazenda Pública.

Também o direito processual civil corrobora a tese exposta, por meio da exigência de interesse de agir como condição do exercício do direito de ação, consubstanciada no art. 267, VI, do Código de Processo Civil:

Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:
(...)
IV – quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

A pretensão de condenação de uma entidade da Fazenda Pública Estadual em valores a serem pagos a órgão da mesma Fazenda Pública é medida desnecessária, que não justifica a movimentação do Poder Judiciário. A dimensão substancial do interesse de agir recomenda que a solução seja buscada, com mais efetividade e menor custo, em um ajuste de contas interno na própria Fazenda Pública, sem que se justifique a formulação de pretensão processual neste sentido.

4. Conclusão

De todo o exposto podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- 1) O instituto da confusão tem a função de evitar a preservação inútil de uma relação obrigacional, podendo ocorrer não apenas quando o credor e o devedor são a mesma pessoa, mas também quando integram, em relação àquela obrigação específica, o mesmo centro de interesses.

- 2) Extingue-se, por força da confusão (CC, art. 381), a dívida de honorários existente entre o Estado e sua autarquia previdenciária, já que, embora sendo pessoas jurídicas distintas, integram o mesmo centro de interesses, consubstanciado na noção de Fazenda Pública Estadual.
- 3) A aplicação da confusão nestas hipóteses atende ainda aos postulados de outros campos do direito, como o princípio da eficiência administrativa (Constituição, art. 37) e a exigência do interesse de agir como condição do exercício do direito de ação (CPC, art. 267, VI).