

- 2.º — o estagiário, sob a condição inserida no parágrafo único do art. 72 do Estatuto da O.A.B., pode funcionar nos aludidos autos;
- 3.º — os atos de citação e de convocação para prestar declarações devem ser dirigidos **exclusivamente** aos indiciados ou acusados, e, as demais intimações **podem** ser dirigidas para o endereço do estagiário, ainda que diferente do domicílio do advogado e a que assim for feita supre a deste e a da parte.

A superior censura

MARCUS MORAES
Procurador do Estado

PROCESSO N.º E-01/14881/76
Ofício n.º 81/76-MM

Visto. De acordo com o parecer, devendo, porém, as intimações e avisos, serem enviados, também, ao advogado.

Em 13 de setembro de 1976.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador-Geral do Estado

DESPACHANTE — Necessidade de mandato expresse: enfiteuse, natureza jurídica de Direito Civil.

Consulta formulada pelo Departamento do Patrimônio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro tendente a saber se é ou não regular que "os Despachantes representem os proprietários de imóveis foreiros ao Município, nas questões relativas à **enfiteuse**, sem juntada de procuração", convolvando interpretação do Parecer normativo 15 — por sinal, da lavra sempre segura do buril de Vossa Excelência — esbarrou na área da Secretaria Municipal de Fazenda, no alvitre de audiência da Procuradoria Geral do Estado e aí, às minhas mãos.

O órgão consulente alude à hipótese do Município desejar exercer o direito de opção e de vir a deparar-se com a alegação, do titular do domínio útil de que, o mandato tácito de que se investe o Despachante não corresponde nem se implícita a sua própria manifestação de vontade de alienar o bem e ao preço declarado pelo no pedido de pagamento do laudêmio; esclarece mais que, ao longo de treze anos, a hipótese ocorreu uma única vez embora se eminencie a possibilidade de sua repetição face às necessidades imobiliárias da atual Prefeitura e que, embora o Despachante atue em nome do titular do domínio útil, na maioria dos casos move-lhe o **interesse** do adquirente, extranho à relação enfiteutic.

Vem, finalmente, instruir o presente processo os elementos que acompanham o Ofício n.º 03/77-F/AJU, pelos quais, o Sindicato dos Despachantes do Estado da Guanabara intenta demonstrar que o artigo 1.º da Lei (GB) n.º 1.708, de 24 de outubro de 1968 terá suprimido, ante a força hierárquica preponderante, todo o encanto de discussão da espécie, por isso que, posterior ao pre-falado Parecer Normativo n.º 15, terá estendido a "QUAISQUER INTERESSES" o poder de representação como mandatário TÁCITO, conferido pela LEI, aos Despachantes do extinto Estado, quando, antes e a som da Lei n.º 2, de 1960, em que se calcara a conclusão do ato normativo, esse mesmo poder estivera confinado ao tratamento de "interesses fiscais".

Efetivamente, o argumento impressiona ao saltar da vista: — se o Parecer Normativo n.º 15, exarado e aprovado no exercício de 1966, concluiu, por força de interpretação da Lei de 1960, que o **mandato tácito** dos despachantes só produzisse efeito quando se relacionasse com os "INTERESSES FISCAIS" do contribuinte defrontado com a Administração, e se a Lei posterior, de 1968, em lugar da expressão aspeada passou a aludir a "QUAISQUER INTERESSES", não haveria como continuar a discutir a respectiva limitação de poderes aos aspectos restritos dos "interesses fiscais"...

Se ligeira é a evidência porém, reprobamente aligeirada seria a conclusão que assentasse que no mandato tácito dos despachantes, habilitados pela Lei a tratar de quaisquer interesses, estivessem incluídos poderes de representação ilimitados para a prática de todos os atos da vida civil do contribuinte perante Administração.

Nesta vaza, o que parece cediço, seria armar discussão em torno da "natureza" do interesse a versar através do despachante oficial: a Lei de 1968, trazida à colocação e aplicável à espécie, já teria pacientado a bulha criada pelo anterior confinamento do poder de representação aos "interesses fiscais, estritamente tributários".

O que estaria em jogo antes, tanto quanto está agora, é a EXTENSÃO desse mesmo poder de representação reconhecido pela lei ao despachante, como mandatário tácito de seu constituinte; é o CONTEÚDO do OBJETO DO CONTRATO DE MANDATO celebrado entre o particular e o despachante à base dos dispositivos legais que disciplinam a matéria.

Erro palmar seria o de pensar-se que a hipótese decorresse de "representação legal".

O contrato consensual existe desde o momento em que o particular autoriza e o despachante atua, pois, a policitação se completa pelo início da atuação que revela a "aceitação" do mandato.

A questão é de simples forma.

O mandato é VERBAL porque não instrumentalizado e TÁCITO porque a Lei terá criado a função de elemento de ligação, personificada no despachante, entre a Administração e o mandante.

Ora, na criação de uma figura funcional de SIMPLES ELEMENTO DE LIGAÇÃO ENTRE REPARTIÇÕES E INTERESSADOS, não estaria a lei outorgando poderes de representação ilimitados, de molde a que o representante (despachante) pudesse, perante a Administração, dispor de todo o patrimônio de seus representados, e, tanto não o esteve, nem o está que, na hipótese perfigurada pela consulta, o que se opõe é a judiciosa alegação do titular do domínio útil do terreno foreiro de que o despachante NÃO DISPUNHA DE SUA AUTORIZAÇÃO para fixar o preço da alienação do seu direito...!

Então, uma primeira observação fundada no mais simples dos raciocínios lógicos se imporá: — ou o mandante titular do domínio útil estaria vinculado pelo ato praticado pelo mandatário tácito (despachante) e, como resultância, o exercício do "jus praelationis" pela Municipalidade estaria consumado, ou o ato do mandatário (despachante) teria exorbitado dos poderes contidos no mandato tácito que se lhe reconhece e daí o acolhimento da alegação do mandante de existência de excesso não vinculativo.

Ao que se saiba, um único jurista de tomo teria abordado o tormentosíssimo problema da diagnose da extensão dos poderes contidos no "mandato tácito" quando, na apreciação de hipótese singular adveio à conclusão da impossibilidade de uma sistematização de princípios, ante as multivariadas espécies em que esse tipo de mandato poder emergir perante o nosso Direito. Refiro-me ao emérito AS-TOLPHO RESENDE ao examinar o ato de Diretora da instituição pia que, a pretexto de cumprir mandato outorgado tacitamente pela respectiva Congregação para edificar prédio, passou à emissão de títulos de valor superior ao custo das obras (Confira-se na **Revista de Jurisprudência Brasileira**, v. 21, p. 281/3). Ora, a verdade extremada pelo citado Mestre cumpre, agora, sob todos os riscos do apoucamento convicto do discípulo, ser seguida na tentativa de interpretação do conteúdo dos poderes ínsitos no Mandato Tácito que a lei estadual reconhece aos despachantes do extinto Estado da Guanabara.

Ouso afirmar, de face, tratar-se de MANDATO ESPECIAL EM gerais.

Qualifico de "especial", ainda no sentido da diferenciação advinda do jurisconsulto PAULO, no Digesto, quando afirmava que ao mandato "simpliciter", para tratar de determinada feição negocial, se opunha o "totum bonorum", para representação em todos os negócios do mandante; a este, a nossa sistemática chama de "mandato geral" e àqueles de "mandato especial" (artigo 1294 do Código Civil).

Não sobrevivem dúvidas: — o mandato tácito dos despachantes não empolga os poderes de tratar de todos os negócios do mandante, senão que outorga atribuições restritas à representação perante a Administração Pública.

Dizer-se que essa restrição não especializa o mandato ante a amplitude dos termos vasados na norma geratriz da espécie, decididamente prova demais: — de que valeriam ao mandatário os mais amplos dos poderes outorgados pelo mandante para tratar de todos os seus negócios, se, ao mesmo tempo, esses mesmos poderes fossem restritos ao direito de representação perante determinada pessoa que nada tivesse a ver com os negócios totais do outorgante? E, tanto o mandato que deflui do texto do artigo 1.º da Lei n.º 1.708, de 1968, é **especial** que o mandatário (despachante) não o pode usar para a defesa dos **mesmos interesses na esfera judicial**.

Não cabe confundir mais os conceitos de "mandato geral" e de "mandato em termos gerais"; a diferenciação, antes feita pela doutrina, emigrou para a lei e, entre nós está no Código Civil, artigos 1294 e 1295.

Disse já que o mandato tácito outorgado aos despachantes da ex-GB é EM TERMOS GERAIS.

Certifica-o, o próprio enunciado da fonte (art. 1.º da Lei (GB) n.º 1708/68) na sua locução final:

“... podendo, para isso, promover e praticar todos os atos necessários nas fases preparatórias, incidentes e final.”

A generalidade imanente a outorga não pode ser maior: “praticar todos os atos necessários” não contém nenhuma especificidade, nem qualquer comando de determinação objetiva, senão que e muito antes, tem aceção genérica e anotadamente SUBJETIVA sendo, pois, outorga em **termos gerais**.

E nem se estranhe o deparar-se com mandato especial em termos gerais. O ensinamento remonta a TROPLONG, em tradução verbal.

“Um mandato especial pode ser concedido em termos gerais, e um mandato concedido em termos gerais não é um mandato geral, mesmo que tenha sido outorgado em relação a todos os negócios do mandante.” (In, “Du Mandat”, Paris, 1956, p. 291).

Ora, o que está também na Lei (C. Civil, art. 1295), como já o profligava a doutrina assente (MARCEL PLANIOL, *Traité Élémentaire de Droit Civil*, v. II, Paris, 1912, n.º 2238, p. 700) é como o sustentam os melhores tradistas modernos (PONTES DE MIRANDA, *Tratado*, 1963, v. 43, § 4679 e BARROS MONTEIRO, *Curso, Direito das Obrigações*, v. 2, 3.ª ed., p. 263) é que:

“O mandato em termos gerais só confere poderes de administração (art. 1295 do C. Civil).

Tais poderes de administração, e melhor dizendo, de “administração ordinária” não envolvem os de alienar, hipotecar, transigir, nem qualquer outro que, direta ou indiretamente, afete o PATRIMÔNIO DO MANDANTE.

A assertiva tem respaldo no texto claro do § 1.º do já referido artigo 1295 do Código Civil que, simplesmente deixou à supleção exegética a determinação de “outros atos”, para além dos de alienar, hipotecar e transigir, “que exorbitem da administração ordinária”.

É do clássico DE PLÁCIDO E SILVA a lição que, a seguir se transcreve:

“ADMINISTRAÇÃO, portanto, AÇÃO DE ADMINISTRAR, é a mesma ação de cuidar, de ver, de tomar conta ou dirigir coisa própria ou alheia, para que nada lhe aconteça e para que não periclitem os interesses do dono do negócio ou da coisa”.

Outro não pode ser o sentido do vocábulo na significação jurídica.

ATOS DE ADMINISTRAÇÃO, pois, evidenciam-se atos que se devam praticar ou executar para que o negócio ou afazer não pare, não se deixe de cumprir ou andar, mostrando-se ATOS NECESSÁRIOS para que se cuide da coisa ou se realize o negócio, como o faria o próprio dono dele”. (In *Tratado do Mandato*, 1.º v., 3.ª ed., p. 211 — Os grifos são autênticos).

Não há mais pois o que hesitar, segundo me parece para que culmine com a conclusão fácil de que o MANDATO TÁCITO investido nos despachantes estaduais do extinto Estado da Guanabara tem CONTEÚDO, meros ATOS DE ADMINISTRAÇÃO (prática de todos os “atos necessários”) aos interesses (ainda que “quaisquer”) dos respectivos mandantes perante as repartições públicas.

Entre tais ATOS DE ADMINISTRAÇÃO em que se capacitam os despachantes NÃO SE PODE INCLUIR O QUE SE APRESENTE, DIRETA ou INDIRETAMENTE, COMO UM ATO DE DISPOSIÇÃO ou ALHEAÇÃO, ou COMO UM ENCARGO REAL (Cf. DE PLÁCIDO E SILVA, *op. loc. cit.*, p. 262).

Neste passo é de tom que se relembre que sendo o mandato tácito dos despachantes outorgado em **termos gerais** não caberá aqui indagar e perquirir quais os atos que podem ser praticados, senão ao justo inverso, tentar referir a alguns QUE NÃO ESTÃO COMPREENDIDOS NO MANDATO e que, portanto, se praticados SÃO INSUSCEPTÍVEIS DE VINCULAÇÃO da Administração Pública com os respectivos mandantes.

Assim, ante o texto expresso da lei (§ 1.º do art. 1925 do Cód. Civil Brasileiro) o despachante NÃO PODE ALIENAR, HIPOTECAR ou TRANSIGIR em relação a bens e direitos de interessados perante a Administração Pública, NEM PRATICAR ATOS QUE EXORBITEM OS DA ADMINISTRAÇÃO ORDINÁRIA DESSES MESMOS INTERESSES, permitindo-me eu, quanto a estes, sintetizá-los na abstração do poder de AFETAR, DIRETA ou INDIRETAMENTE, O PATRIMÔNIO DO MANDANTE. Ocioso dizer que na aludida afecção só se subentendam os atos que possam importar em DIMINUIÇÃO, pode-se, ainda que só **enunciativamente**, referir alguns deles dos mais comuns de tratamento de interesses perante a Administração. Não cabem também no mandato tácito dos despachantes, **ex verbis gratia** e a menos que munidos de instrumento de mandato expresso:

- a — confessar e/ou reconhecer débitos;
- b — renunciar a direitos;
- c — comprometer à venda;
- d — dar quitação;
- e — remitir dívidas;
- f — prestar fianças, endossar e avalizar títulos;

- g — emprestar e contrair empréstimos;
- h — dar ou receber penhores;
- i — desistir de recursos;
- j — licenciar demolições;
- l — requerer o pagamento de laudêmios.

Na última letra do elenco enunciativo acima advém a resposta à consulta formulada e em todos, bem como em outras hipóteses emergentes, o que há, é o que a melhor doutrina agnomina de **ATOS GRAVES**, ab verbis:

“... o que possa AFETAR, por qual modo, o patrimônio de pessoa, comprometendo os bens que nele se integram ou os direitos que a ele se referem com encargos ou ônus de qualquer natureza.

Da própria natureza dele já se depreende que não é um ato de administração, ou que não é um ato que se entenda autorizado mediante outorga de mandato de administração.

“É ato para o qual se exige a DECLARAÇÃO EXPRESSA DE QUE O QUER PRATICAR por ofício de outrem, para que se evidencie, por esse modo, HAVER CONSENTIDO FORMALMENTE, como aliás, é da própria regra jurídica (**Apud DE PLÁCIDO E SILVA, op. cit.**, p. 329, calcado em CARVALHO SANTOS e CÂNDIDO OLIVEIRA FILHO — Originais, os grifos).

Então e em resumo objetivo: os despachantes estaduais, pela regência do artigo 1.º da Lei n.º 1.708, de 1968, podem, como mandatários tácitos e portanto sem procuração de poderes expressos e especiais, praticar todos os atos da administração ordinária e custódia de quaisquer interesses de municípios perante repartições públicas; entre tais atos não se inclui o de requerer o pagamento de laudêmios para a transferência do domínio útil de terrenos foreiros para o qual deverão exibir instrumento de mandato hábil com poderes explícitos, o que não importa dizer que não possam, sem essa mesma formalidade, tratar de outros assuntos relacionados com a enfiteuse desde que esses mesmos assuntos não importem em afecção dos direitos do enfiteuta.

É o meu parecer, **sub censura**.

Rio de Janeiro, 13 de abril de 1977.

Marcus Moraes, Procurador do Estado.

PROCESSO N.º 04/550.612/77

VISTO.

Aprovo o Parecer n.º 24/77-MM. Encaminhe-se o processo ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 12 de maio de 1977.

Roberto Paraiso Rocha, Procurador Geral do Estado.

Créditos originados de atos ou fatos ocorridos ao tempo do Estado da Guanabara. O ensino primário é de natureza estritamente municipal? Inadimplência de contrato de construção. Titularidade dos créditos, in casu. Ressarcimento das perdas danos. Ação. Multa: Inscritibilidade do crédito. Dívida Ativa. Execução.

1. HISTÓRICO

Tomo do Relatório-Promoção de fls. 72/74, do Senhor Procurador Fernando Campos de Arruda, os seguintes dados:

1.1 O antigo Estado da Guanabara (Fundo Estadual de Educação e Cultura) contratou com a empresa R.R.C. Guimarães S/A — Indústria e Comércio de Construções — a construção de três prédios escolares destinados ao ensino primário, havendo sido executadas, a contento, as obras de dois prédios, o que não sucedeu com as do terceiro (Rua Aricanga).

Por isso foi o contrato rescindido (rescisão administrativa) com a imposição da multa de 20% sobre o valor total da obra contratada, na forma do artigo 401, I, do RGCAF (fls. 53).

1.2 Para arrolar as obras e serviços não executados e arbitrar o valor do prejuízo do Estado foi requerida vistoria **ad perpetuam**, sendo estimado em Cr\$ 99.043,41 (noventa e nove mil e quarenta e três cruzeiros e quarenta e um centavos), o prejuízo, atualizado à data da perícia. A Construtora, falida, foi representada pelo Liquidante Judicial.

1.3 O dono da obra era o Estado, mas com a fusão, à face da Constituição Estadual (art. 228, § único), do Decreto-lei n.º 2, de 15.3.75 (art. 17), titular do crédito é o Município do Rio de Janeiro.

1.4 O disposto no Decreto-lei n.º 1, de 15.3.75, artigo 24, § 2.º, há ser cumprido através entendimento entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de sua Capital, nisso não interferindo as mutações subjetivas quando à titularidade dos créditos e obrigações entre as duas pessoas jurídicas de direito público.

1.5 O processo foi à Procuradoria Administrativa, onde mereceu parecer do Senhor Procurador João Manuel de Almeida Velloso (fls. 77), **in verbis**:

“Conforme art. 14, § 1.º, inc. 11, do Decreto-lei n.º 2, de 15.03.75, as atividades de ensino primário, juntamente com as unidades escolares que desempenham atividades de ensino de 1.º grau, foram transferidas para o Município. Por outro lado,