

AO TERCEIRO QUESITO: — Como já ficou acentuado, o término do prazo para o exercício dos direitos facultados no art. 2.º e parágrafo único da Lei 335-49, ocorrerá no dia 16 de junho de 1955, ao findar o expediente do Setor de Cadeiras Cativas da ADEM, ou seja às 15 horas, salvo êrro.

S. m. j.

Rio de Janeiro, 9 de março de 1955.

OSWALDO DE MIRANDA FERRAZ
5.º Procurador (substituto) da P.D.F.

APÓLICE MUNICIPAL. PAGAMENTO DE DÍVIDAS. PRECATÓRIO JUDICIAL

Aplicação do art. 11 § único da Lei n.º 820, de 1955. Pagamento da indenização, em processo de desapropriação, por meio de apólices. Não se trata de desrespeito ao art. 204 da Constituição, pois que se não altera a relação dos credores, na lista do precatório, para o recebimento em dinheiro. Abre-se, sim, uma possibilidade de pagamento em apólices, extensivo a todos que o pleiteiem ou aceitem.

No processo n.º 4.151.437-55, Gilberto de Souza Costa, incluído num precatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, no valor de Cr\$ 445.810,30, correspondente à indenização de imóvel desapropriado pela Prefeitura, declara que

“concordará em receber essa indenização em apólices emitidas pela Lei n.º 820, de 22-7-55, desde que o respectivo pagamento seja realizado desde logo e não exceda o corrente exercício, reservando receber oportunamente os juros vencidos posteriormente ao cálculo da referida indenização”.

Dúvidas surgiram quanto ao enquadramento do pedido, em face do art. 204 da Constituição Federal, tendo o ilustre advogado da Prefeitura, Dr. MACHADO GUIMARÃES, opinado da seguinte maneira, na apreciação da matéria:

“A meu ver, o disposto no art. 11 § único, da Lei n.º 820, não se coaduna com o preceito do artigo 204 da Constituição Federal. Mas cabe ponderar que o princípio capital da interdependência e harmonia entre os três poderes do Estado não permite

que o órgão do Poder Executivo se recuse a cumprir uma lei, por considerá-la inconstitucional; é ao Poder Judiciário que incumbe decidir da constitucionalidade das leis ordinárias.

Em conseqüência das considerações expostas, sou do parecer que, se a autoridade superior considerar conveniente o acôrdo proposto na petição de fls. 2, deverá autorizar o FSU a submeter esse acôrdo à aprovação do Juiz, que preside o processo de desapropriação em aprêço. O acôrdo deverá ser apresentada, no processo aludido, sob a forma de transação, com o objetivo de pôr fim ao processo de execução de sentença (*Cód. Civil*, arts. 1.025, 1.028, 1.030 e 1.035)”.
2. Na verdade, a Lei Municipal n.º 820, art. 11, seria inconstitucional, se modificasse a ordem estabelecida, no art. 204, da Constituição, para o cumprimento dos precatórios. Mas terá essa conseqüência, o que se propõe no presente processo?

O art. 204 da Constituição diz o seguinte:

“Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem da apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafo único — As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

PONTES DE MIRANDA observa:

“O texto constitucional é explícito: o Tesouro Federal não pode efetuar o pagamento, sem que obedeça, inexcetualmente, à ordem da apresentação dos precatórios, um a um, por todo o crédito respectivo. Não há sofisma que se possa insinuar em letra tão clara; e o artigo 204 não se dirige só ao Poder Executivo, não é norma dirigida exclusivamente às autoridades administrativas é, também, limitação ao poder da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: veda-se-lhes a designação de caso ou de pessoas nas verbas legais, bem como edição de regras jurídicas, que permitam exceções ou prioridade contrárias

à ordem de apresentação dos precatórios” (“Comentários à Constituição de 1946”, vol. V, pág. 305).

Não há dúvida quanto a êsses aspectos da interpretação do art. 204 da Constituição. Mas é óbvio que se cogita em todos êsses casos, de uma forma de *pagamento em dinheiro*, através de dotações orçamentárias ou descriditos especiais. Daí a exigência do art. 204: os recursos orçamentários, ou extra-orçamentários, deverão ser consignados ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as respectivas ordens de pagamento.

Se se trata, porém, de outra forma de pagamento — por meio de apólices por exemplo — o caso muda de figura. Não é um pagamento que se possa impor a todos e a própria Constituição não o aprova, para indenização de desapropriações, nem seria mesmo aceitável nos precatórios, sobretudo quando houvesse diferença entre o valor nominal e o valor de Bolsa de apólices. Em todos os casos, segundo nos parece, o pagamento em apólices depende da concordância prévia do credor, num ato expresso.

Mas se existe essa concordância? Dever-se-á, ainda assim, impedir o pagamento em apólices? Considerá-lo inconstitucional? Não nos parece que possa haver dúvida na resposta. Se o credor abre mão, voluntariamente, do pagamento em dinheiro, vinculado à relação dos precatórios, para receber em apólices, com que direito e em nome de que interesse proibir êsse acôrdo entre credor e devedor? Seria o Estado tornar-se mais realista do que o rei, prejudicando duas vêzes o credor, na demora do pagamento em dinheiro e na proibição do acôrdo para o pagamento em apólices.

O que a Constituição não admitiria seria que êsse acôrdo para o pagamento em apólices se revestisse de sentido preferencial, favorecendo a determinados credores com exclusão de outros e subvertendo, por isso mesmo, a ordem estabelecida na relação de precatórios. Para que se possa adotar êsse processo do pagamento em apólices, impõe-se, pois:

- 1 — que êle resulte de acôrdo expresso com o credor.
- 2 — que possa ser concedido a todos os credores, indistintamente, como um processo geral para a regularização das dívidas do Estado.

3. A Lei Municipal n.º 820, de 22 de julho de 1955, dispõe, no art. 11:

“Fica igualmente o Prefeito autorizado, por dois exercicios, a abrir créditos especiais até o valor total de Cr\$ 500.000.000,00, para atender ao pagamento, mediante acôrdo, em apólices emitidas na forma desta lei, pelo valor nominal de imóveis e áreas de recuos, desapropriados ou não, necessários à execução de projetos de urbanização e de outros melhoramentos públicos.

§ único — O crédito de que trata êste artigo poderá atender ao pagamento das desapropriações processadas em juízo,

desde que o respectivo precatório não tenha ainda sido relacionado pelo Tribunal de Justiça, para efeito de pagamento, salvo acôrdo em contrário, entre as partes”.

O requisito da convenção entre as partes está expressamente consignado na lei: “salvo acôrdo entre as partes”. O texto, aliás, não está bem redigido, quando deixa perceber que só se exige o acôrdo para o caso de dívidas relacionadas nos precatórios, quando nos parece que é indispensável em todos os casos, estejam ou não relacionadas as dívidas. Sem a concordância, expressa do credor, não se pode impor, ou admitir pagamento em apólice.

Mas a lei abre margem a outra dúvida, pois que consigna uma restrição, quando dá a entender que só o pagamento das desapropriações viria a permitir o acôrdo para o recebimento de apólices. Assim, nem todos os credores relacionados nos precatórios estariam em condições de concorrer à fórmula consignada na Lei n.º 820, mas tão somente os credores resultantes dos processos de desapropriação. Aí estaria, pois, uma *preferência*, inconciliável com o objeto do art. 204 da Constituição.

Teria sido realmente êsse o intuito da Lei Municipal n.º 820? O que se pode depreender da Mensagem n.º 14-55 é que o plano de emissão de apólices visava a consolidação da dívida flutuante, sem distinção quanto à origem das dívidas da Prefeitura. A redação do Ante-Projeto era expressa e insofismável, quando dizia, no art. 6, que o produto da colocação das apólices será empregado principalmente:

“II — Na liquidação, mediante acôrdo, dos créditos reconhecidos judicialmente”.

Essa redação perdeu um pouco de sua clareza, na redação final da Lei n.º 820, quanto o art. 6 veio a dizer:

“O produto da colocação das apólices será empregado principalmente na realização de obras e melhoramentos públicos, inclusive o pagamento de desapropriações efetuadas por via amigável ou judicial e na liquidação de créditos contra a Prefeitura, orçamentários e extra-orçamentários”.

Que créditos *contra* a Prefeitura serão êsses? A Lei não distingue, o que permite concluir que a expressão abrange o que figurava no item II do art. 6 do Ante-Projeto. O legislador teve a intenção de tornar mais conciso o dispositivo e embora não houvesse conseguido fazê-lo mais obscuro, não nos parece que daí se deva inferir uma alteração substancial no alcance do preceito, pois que uma das intenções ou objetivos fundamentais de toda a lei e da emissão das apólices era, sem qualquer dúvida, a *liquidação dos créditos reconhecidos judicialmente*. Na expressão, adotada na lei, de “créditos contra a Prefeitura, orçamentários e extra-orçamentários”, estão in-

cluídos, ao nosso ver, os créditos que sejam considerados orçamentários, como os que venham consignados por meio de outras leis, como créditos especiais. A redação que prevaleceu se aproxima, do texto do antigo 204 da Constituição, quando se refere a dotações orçamentárias e a créditos extra-orçamentários, abertos para os pagamentos da Fazenda Pública, decorrentes de sentença judiciária.

Concluímos, assim, que em face da Lei n.º 820, por força de seu objetivo (a liquidação de dívidas da Prefeitura) e em consequência do texto do art. 6, o pagamento em apólices pode ser aplicado a todos os créditos contra a Prefeitura, venham de desapropriação ou de dívidas de outra natureza. Por esse aspecto, o pagamento em apólices pode revestir-se de sentido geral e irrestrito, que nos parece fundamental, para que possa prevalecer em face do art. 204 da Constituição.

4. Há ainda que considerar que devam ser dadas tôdas as garantias quanto à extensão desse sistema de pagamento a todos os que o pretendam pleitear. Daí decorre que se deve, inicialmente, fazer um levantamento dos créditos, já relacionados pela Justiça, para que o crédito aberto possa corresponder à totalidade desses compromissos, se todos êles se candidatarem a essa medida. Há que afastar tudo que possa parecer preferência, ou valer efetivamente como preferência, uma vez que se vai estabelecer uma nova ordem de créditos, nem sempre em correspondência com a ordem cronológica dos precatórios da Justiça.

Realmente, se se subordinasse esse novo processo de pagamento à ordem cronológica dos precatórios, bastaria que o primeiro credor não o aceitasse, para que fracassasse todo o sistema. Acreditamos, mesmo, que os que se acharem na frente da lista e possa contar com os recursos do crédito orçamentário para o exercício imediato, não sejam os mais interessados em receber as apólices. O provável é que o acolhimento desse sistema esteja na ordem inversa da relação dos precatórios, de modo que cumpre afastar qualquer alegação ou suspeita de preferência, com a amplitude da garantia e a segurança de que não será ela recusada a qualquer credor, que o venha a admitir. A única restrição, no caso, deve ser a que decorra do acôrdo com o credor. Desde que estejam asseguradas essas garantias e desde que acessível a todos os credores o processo do pagamento em apólices, não teríamos dúvida em considerar constitucional, legítima, conveniente e honrada a medida em questão. Para chegar a esse resultado, impor-se-ia:

- a) o levantamento do total dos créditos relacionados.
- b) emissão de apólices em correspondência com a quantia que se viesse a encontrar, como resultado daquele levantamento.
- c) ato público da administração, pondo à disposição de todos os interessados o processo do pagamento em apólices.

5. O mais seria ajustar o funcionamento do processo geral de pagamento, em face dos casos particulares.

Não nos parece que se deva pôr a emissão à disposição do presidente do Tribunal de Justiça, pois que se é a pessoa indicada para as ordens de pa-

gamento, é óbvio que lhe não caberia ter intervenção no encaminhamento de um ato, que se reduz a uma espécie de transação entre a Prefeitura e o credor já relacionado. Processado, porém, o acôrdo, caberia ao credor, quando autor da ação, de que houvesse decorrido a condenação, pedir a homologação da desistência da ação proposta contra a Prefeitura, decorrendo da homologação o cancelamento da sua inscrição, na ordem dos precatórios.

No caso de ação proposta pela Prefeitura, não poderia haver desistência da desapropriação, mas deveria ser feita a comunicação do acôrdo já estabelecido com o credor e processado no Juízo de Desapropriações, solicitando-se ao Presidente do Tribunal, que, à vista desse acôrdo, determinasse o cancelamento da inscrição respectiva, na ordem dos precatórios.

É claro que se deve contar sempre com a possibilidade de uma interpretação diferente no Judiciário, mas acreditamos que, tomadas as cautelas acima referidas, a probabilidade de aprovação judicial, para o pagamento em apólices, viria a prevalecer, pela evidência de que corresponderia ao interesse geral, ao da Prefeitura como ao de seus credores, que estão a depender de recursos cada vez mais difíceis, em face da situação financeira da Prefeitura.

Em 13 de dezembro de 1955.

BARBOSA LIMA SOBRINHO
2.º Procurador da P.D.F.

Visto:— O pagamento dos precatórios, em apólices, deve ser precedido de tôdas as cautelas para que não se possa dizer que a Prefeitura haja infringido o preceito constitucional que manda pagá-los rigorosamente em ordem cronológica.

Assim, o procedimento da administração deve ser o seguinte: — pôr à disposição do Desembargador-Presidente do Tribunal de Justiça tantas apólices quantas bastem para pagamento, em rigorosa ordem, dos precatórios até determinado número.

O Presidente do Tribunal, por editais ou como entender conveniente convocará os credores para que recebam os seus créditos naquela espécie, ressalvando, porém, que esse pagamento não é compulsório, e que aqueles que não quiserem receber as apólices, que se manifestem para que os seus precatórios possam ser pagos em dinheiro dentro das possibilidades orçamentárias previstas.

Com esse procedimento ninguém poderá se julgar prejudicado e mesmo aqueles que não receberem apólices terão os seus pagamentos, em dinheiro, acelerados com a retirada dos que estariam à frente e que receberam apólices.

Este é o único procedimento estritamente certo e legal, pois que os precatórios são, em rigor, pagos pelo Presidente do Tribunal, à cuja disposição ficam as apólices e o dinheiro.

Qualquer acôrdo particular do Prefeito com qualquer portador de precatório importa em subversão da ordem cronológica, bem como a distinção entre os credores, para beneficiar somente os resultantes de desapropriação.

Como a Lei 820 e o Dec. 13.094 se referam ao pagamento das indenizações das expropriações é bem de ver-se que tal não se pode fazer sem quebra do preceito constitucional.

Mas o caso pode se resolver desta forma: os precatórios resultantes de Desapropriação serem pagos pelo crédito aberto pelo artigo 1.º do Decreto 13.094 de 16-12-55 e os demais de acôrdo com o preceito do art. 6.º da Lei 820, de 22-7-55.

É bem verdade que a lei nesse artigo se refere ao produto das apólices.

Mas se a Prefeitura pode vender as apólices para pagar aqueles créditos com o seu produto, é claro que, com maioria de razão, poderá dá-las *diretamente* em pagamento àqueles credores que quiserem recebê-las pelo valor nominal.

O lucro da Prefeitura é enorme, de vez que não se sujeitará às contingências da flutuação das cotações, sempre menores que o seu valor.

Com êsse proceder o executivo municipal terá resguardado o seu erário duplamente — primeiro pagando parte do seu vultoso passivo em apólices e evitando que contra os seus cofres se intentem ações por preterição de ordem cronológica, no pagamento.

Distrito Federal, 2 de janeiro de 1956.

LIÑO NEIVA DE SÁ PEREIRA
Procurador-Geral
(1955-1956)

SUBVENÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDAÇÃO LEÃO XIII

A Fundação Leão XIII, pelas peculiaridades de sua constituição e govêrno, tem regime próprio para prestar contas.

Cumpre-me devolver a V. Exa. o processo G.P. 1.440-55, no qual o Sr. Presidente da "Fundação Leão XIII" deseja fique esclarecido a quem deve a entidade prestar suas contas, tendo em vista a Lei 804, de 22-11-54, o Decreto 12.760, de 26-1-1955, e os que a instituíram.

1. A Lei 804, de 22 de novembro de 1954, dispondo sobre o pagamento de auxílio e subvenções, determinou, no seu artigo 6.º, que o estabelecimento ou instituição beneficiados pela Prefeitura prestarão contas ao Departamento de Assistência Social da Secretaria Geral de Saúde e Assistência do recebimento e aplicação do auxílio ou subvenção, fornecendo as informações que lhes forem solicitadas e submetendo-se à fiscalização do

órgão estatal competente. O descumprimento do artigo citado, segundo o parágrafo único, motivará a suspensão do pagamento da subvenção, levando o Prefeito o fato à ciência da Câmara para exclusão orçamentária, até a aprovação das contas não examinadas. O Regulamento baixado com o Decreto 12.760, de 26 de janeiro de 1955 para disciplinar a matéria, fala, em seu artigo 4.º, em subvenção ou auxílio a entidade beneficiária, havendo dúvida se a "Fundação Leão XIII", dada a generalidade da lei e do regulamento terá que, na sua prestação de contas, de observá-los, ou à legislação própria que a rege.

2. A "Fundação Leão XIII", embora uma pessoa jurídica de direito privado (art. 1.º dos Estatutos), foi instituída pelo Poder Público. O Prefeito do Distrito Federal, mediante a autorização legislativa contida no Decreto Federal 22.498, de 22 de janeiro de 1947, instituiu a organização, estabelecendo, nos termos do diploma autorizativo, a sua finalidade: "prestar ampla assistência social aos moradores dos morros, das favelas e de locais semelhantes da cidade do Rio de Janeiro" (Decreto Federal 22.498, art. 1.º; Decreto do Prefeito 8.797, de 8-2-1947, art. 1.º).

A razão do caráter privado da instituição está expresso num dos considerandos do referido decreto federal: convocar a colaboração particular, como melhor meio de ação no setor da assistência social, principalmente a experiência de instituições que se têm revelado eficientes no trato dos interesses das classes menos favorecidas.

Essa ponderação levou o Poder Público a dar a natureza da entidade: uma fundação, para a qual a Prefeitura concorreu com imóveis, móveis e todo o aparelhamento dos Centros de Ação Social já instalados e a instalar (arts. 2.º e 3.º dos Decretos 22.498 e 8.797, respectivamente).

Mais: a Prefeitura ficou obrigada a consignar verba no seu Orçamento, e a regulamentar sua administração (Decreto 22.498, artigos 3.º e 4.º).

3. Estamos, assim, em face de uma instituição privada especialíssima, por isso que criada pelo Poder Público, por êle regulamentada e quase totalmente dirigida. Procurou-se, com a espécie de Fundação em exame, carrear o auxílio particular para um serviço de interesse social, aliviando o erário e valendo-se da experiência de instituição que se revelara eficiente. Não se pode, por tudo isso, equipará-la às sociedades civis comuns que, embora tenham por objeto o compreendido no artigo 1 ns. I a V da Lei 804, são constituídas à revelia da Prefeitura e sem a participação desta no seu patrimônio ou na sua administração, e tendo estatutos por elas próprias elaborados.

Com a "Fundação Leão XIII" o caso é inteiramente diverso, por isso que os seus estatutos foram aprovados pelo Prefeito (art. 2.º do Decreto 8.797) e suas reformas também devem sê-lo (art. 38); na Junta Administrativa (órgão diretor), há um representante do Prefeito (art. 4.º) e todo o Conselho Fiscal é por êste nomeado (art. 8.º). Por sua vez, no caso de a Fundação não corresponder a seus fins ou vir a ser extinta, o processamento da extinção depende de aprovação do Prefeito (art. 38, dos Estatutos) e "todos os seus bens reverterão à Prefeitura do Distrito Federal" (art. 5.º do Decreto 22.498). É, portanto, uma sociedade civil especial,