

mediante a limitação da atividade dos indivíduos” (*Manual de Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> ed., 1960, n.º 15, pág. 28/29).

Diferenciam-se, por isso, como manifestações distintas do poder de polícia, a polícia administrativa, de natureza preventiva, e a polícia judiciária, com objetivo repressivo, sendo a polícia de costumes essencialmente preventiva e da competência exclusiva das autoridades locais (BIELSA, *De-recho Administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., 1947, t. IV, n.º 711, pág. 18).

Não há, outrossim, quem ignore a distinção entre responsabilidade penal e responsabilidade disciplinar ou administrativa dos titulares de funções públicas, matéria em que domina o princípio de que a absolvição no Juízo penal só repercute na esfera disciplinar quando declara a inexistência do fato ou, admitindo-o, nega a participação nêle do incriminado, não havendo, nos demais casos, vinculação administrativa à decisão penal (CRETELLA JUNIOR, *Direito Administrativo do Brasil*, volume V, capítulo VI, págs. 157/182).

Não ostentando, portanto, o impetrante direito líquido e certo, nem havendo ilegalidade ou abuso de poder no ato administrativo incriminado, não se justifica a concessão da segurança impetrada.

Em face do exposto, acordam os Desembargadores da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em decisão unânime, negar provimento ao agravo. Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 1.º de setembro de 1964. — João Coelho Branco, Presidente e Relator. — Moacyr Rebello Horta. — Paulo Alonso.

### 3.<sup>a</sup> Câmara Cível

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 36.437

*Responsabilidade civil por atos de prepostos. — Elementos necessários ao arbitramento.*

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível n.º 36.433, sendo primeiro apelante o Juízo da Oitava Vara da Fazenda

#### COMENTARIO

1. O problema que se apresentou referia-se à interpretação da cláusula n.º 7 do acôrdo feito entre o Estado da Guanabara, a Rio Light S.A. e a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, que atribui às atuais concessionárias a responsabilidade exclusiva perante terceiros por qualquer ato ou fato ocorrido até a data de 30-12-1963.

Pública, segundo apelante Dario Costa, terceira apelante Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, em liquidação, e quarto apelante o Estado da Guanabara, e apelados os mesmos, acordam os Juizes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, por votação unânime, dar provimento, em parte, ao segundo recurso, a fim de condenar a terceira apelante a pagar a importância de cinco mil cruzeiros correspondente a traje, e ainda a pagar quatro meses de salário quanto ao período de incapacidade total, e trinta por cento sobre o salário-mínimo, o qual deve ser até o da data da sentença de primeira instância, relativa à redução de capacidade laborativa, garantidas as prestações futuras, enquanto fôr vivo o autor, na forma dos arts. 911 e 912 da lei adjetiva civil, honorários de advogado na base de vinte por cento sobre o total da indenização, juros da mora simples, na forma da lei comum, custas em proporção; negar provimento ao terceiro recurso e dar provimento aos primeiro e quarto recursos a fim de excluir o Estado da Guanabara da responsabilidade do evento.

Cuidou-se de ação ordinária, visando o autor o ressarcimento de danos, que lhe foram causados, em virtude de um desastre de bonde, a qual foi julgada procedente para condenar os réus a pagar, solidariamente, ao autor a importância de cinco mil cruzeiros, correspondente a traje, e ainda a pagar, conforme fôr apurado em liquidação por artigos, ao autor, quatro meses de salário, relativamente ao período de incapacidade total, e trinta por cento sobre os salários que fôrem apurados, a partir daí, mensalmente, enquanto fôr vivo o autor, correspondente à redução de capacidade laborativa, acrescentando que, se as prestações vincendas fôrem pagas pelo réu, Estado, poderão ser satisfeitas mensalmente em sua Tesouraria, independentemente de depósito de apólices, acentuando que sobre as prestações vencidas até a data da sentença, se fôr apurado que o autor tinha ocupação, e fôr apurado quanto ganhava, são devidos honorários de advogado do autor, na base de dez por cento, juros da mora simples, na forma da lei comum, custas em proporção, recorrendo de ofício.

Dario Costa apelou assinalando que, consoante a doutrina e a jurisprudência, à falta de prova de salários, o arbitramento devia ter base no mínimo legal em vigor e com suas alterações subseqüentes, esclarecendo que sempre trabalhou como mecânico biscateiro por conta própria, pleiteando a indenização na forma do laudo do perito desempatador, elevados os honorários advocatícios para vinte por cento sobre o total da reparação.

A Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico também recorreu re-

2. Fixou-se na referida cláusula um termo ao mesmo tempo final e inicial no tocante à responsabilidade civil. Até a data do acôrdo (30-12-1963), todos os atos ilícitos são da responsabilidade das concessionárias e, a partir do acôrdo, os atos que vierem a ser praticados são da responsabilidade do Estado.

3. O Grupo Light entendeu que a Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico não era “atual concessionária” em 30-12-1963 e que

futando a sua responsabilidade no evento, pois já se encontrava em liquidação, passando o seu acervo a ser administrado por uma Junta Administrativa Provisória, constituída de funcionários do Estado, prosseguindo com a exploração do transporte público, evidenciando, assim, o desacerto da decisão, quando a considerava solidariamente responsável, devendo ser excluída da relação jurídica e da obrigação de indenizar.

assim a cláusula n.º 7 devia ser interpretada como atribuindo a responsabilidade exclusiva:

a) A Rio Light S.A. pelos atos ilícitos ou responsabilidades contratuais decorrentes de atos ou omissões praticados em suas linhas até 30-12-1963;

b) A Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico nos casos constantes no item anterior ocorridos em suas linhas até 31-12-1960 (data em que teria findo a concessão);

c) Ao Estado da Guanabara pelos atos ou fatos ocorridos após 30-12-1963 em qualquer linha e, após 1-1-1961, nas linhas da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico.

4. Tal entendimento é correto no tocante aos itens *a* e *b* do parágrafo anterior, mas não quanto à atribuição da responsabilidade ao Estado pelos acidentes ocorridos nas linhas da Cia. Jardim Botânico de 1-1-1961 até 31-12-1963.

#### *A interpretação do acôrdo*

5. Foram partes no acôrdo tanto o Estado da Guanabara como a Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico e a Rio Light S.A., pretendendo-se, com o mesmo, pôr fim a tôdas as demandas existentes entre os interessados, ressalvadas as que foram expressamente excluídas do entendimento (cláusulas 9 e 10 do acôrdo).

6. A cláusula 7.<sup>a</sup> não distinguiu entre as posições da Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico e da Rio Light S. A., mantendo a responsabilidade das *“atuais concessionárias perante terceiros por qualquer ato ou fato, ocorrido até a presente data, relacionado com a execução dos serviços de bondes, inclusive indenizações decorrentes de acidentes de tráfego”*.

7. A redação foi geral e ampla, não pretendendo abrir brechas para exceções. A responsabilidade foi atribuída às concessionárias (a cláusula usa a palavra no plural). Concessionárias no caso só podiam ser a Rio Light e a Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico. Nem o Estado nem a Junta de Administração Provisória (J.A.P.) podiam ser considerados como concessionários, pois nenhuma concessão em favor deles existia.

O Estado da Guanabara também apelou, pretendendo a sua exclusão do feito, considerando-se parte ilegítima, salientando que à Junta de Administração Provisória, constituída pelos depositários do acervo da Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico, competia responder pelo ressarcimento do dano reclamado na inicial, assegurando, quanto ao mérito, que não estava comprovada qualquer culpa por parte dos prepostos da dita Junta.

8. Tanto a interpretação literal como a sistemática levam pois a aceitar a idéia de que a cláusula 7.<sup>a</sup> estabeleceu o reconhecimento da responsabilidade da Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico por todos os atos praticados até 30-12-1963, nas suas linhas, vinculadas com a execução dos serviços de bondes, pois o texto do acôrdo estabelece uma responsabilidade para *“as atuais concessionárias”* (no plural) e não cria qualquer distinção entre os casos da Light e da Cia. Jardim Botânico, que ambas são partes no acôrdo.

9. É princípio de hermenêutica que tôdas as palavras têm o seu justo sentido e não são presumidamente inúteis. Se as partes contratantes falaram nas atuais concessionárias e não numa ou em várias delas é por terem pretendido estabelecer um regime idêntico para a Rio Light e a Jardim Botânico.

10. Por outro lado, não cabe ao intérprete distinguir onde a lei ou o acôrdo não estabeleceu distinção. *“Ubi lex non distinguit nec interpres distinguere debet”*.

Ora o acôrdo não estabeleceu regimes diversos na cláusula 7.<sup>a</sup> para as concessionárias, tratando tôdas do mesmo modo.

11. Ponderou-se que a Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico não era mais *“atual concessionária”* em 30-12-1963, mas tal argumento se choca com a interpretação gramatical da referida cláusula, que alude às *concessionárias*.

12. Por outro lado, a Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico ainda era concessionária até a mencionada data, pois não tinha havido acôrdo nem decisão judicial quanto ao modo de extinguir a concessão, embora já tivesse terminado o prazo da mesma. A extinção jurídica. Em 31-12-1960, acabou o prazo da concessão, mas a recimto da condição de concessionária para a Cia. Jardim Botânico.

13. Sòmente pelo acôrdo é que a Cia. Ferro-Carril Jardim Botânico perdeu a qualidade de concessionária, extinguindo-se tal relação jurídica. Em 31-12-1960, acabou o prazo da concessão, mas a mesma continuou até o final acôrto do problema, que só ocorreu com o acôrdo de 30-12-1963.

14. Efetivamente, o Decreto n.º 312, de 27-12-1960, nos seus *considerandos*, esclarece muito bem o entendimento do Estado em

A Procuradoria Geral subscreve as razões de recurso do Estado da Guanabara.

Com efeito, a responsabilidade do Estado da Guanabara ficou afastada, em face do conteúdo da transação espelhada na certidão de fls. 141.

Relativamente ao mérito, o autor passava pelo local, quando, em face da péssima conservação do material, ocorreu o descarrilamento do bonde,

relação à situação jurídica criada, pois reconhece que, não pretendendo a Cia. Jardim Botânico continuar operando o serviço até final decisão judicial, como era o seu dever, o Estado não podia receber o acervo dos seus bens, por se tratar de bens litigiosos. Assim a Junta composta pelos depositários judiciais nomeados pelo Dr. Juiz da 5.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública tinha verdadeira função de gestor de negócios de um patrimônio cujo destino iria depender de final decisão da justiça.

15. De fato, afirmam os *considerandos* do mencionado decreto que:

“Considerando ainda que a Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico e o grupo a que se encontra vinculada, *provocados recentemente na via judicial a permanecerem na operação do serviço*, até final decisão do pleito, *ainda porque e especialmente, a rede da zona sul configura objeto litigioso*, vem de manifestar recusa;

Considerando que, precisamente por se tratar de objeto litigioso, *não seria possível a operação do serviço pelo Estado*, senão por imperativo da necessidade pública, e ainda assim com as devidas ressalvas de que tal procedimento não importará renúncia, alteração ou renovação dos direitos de que se considera titular.”

16. O art. 4.<sup>o</sup> do Decreto n.<sup>o</sup> 312 esclarece por sua vez que a operação dos serviços pela J.A.P. não importa na sub-rogação pelo Estado de compromissos e obrigações da concessionária.

17. O que ocorreu, pois, na realidade, foi a nomeação de uma comissão de depositários para operar o serviço por conta e risco de quem de direito, não assumindo tal função o Estado, mas uma comissão especial que recebeu o acervo de bens da Cia. Jardim Botânico vinculados com a execução dos serviços de bondes, sem que houvesse transferência dos referidos bens e serviços ao Estado.

18. Por mais original que possa aparecer na sua estrutura, a Junta de Administração Provisória foi criada justamente para impedir que o Estado assumisse direta ou indiretamente a exploração dos serviços, enquanto não fôsse decidida a pendência judicial.

causa eficiente de ser atingido, positivando o acerto da decisão, quando ordenou o respectivo ressarcimento.

Quanto ao montante da indenização, não se positivou a circunstância de ser o ora segundo apelante um inválido para o trabalho, exercendo a sua atividade como biscateiro, motivo pelo qual a jurisprudência passou a admitir, como base, o salário-mínimo, o qual deverá ser o vigente até o

19. Tanto a Junta de Administração Provisória pretendeu funcionar fora dos quadros do Estado que, nos litígios em que ela era ré, defendeu sempre a competência das Varas Cíveis, por entender que o Estado não tinha interesse em tais feitos.

20. A Junta também constituiu contencioso próprio para evitar a sua identificação com o Estado da Guanabara. Foi ela, na realidade, uma personificação transitória de um patrimônio que geriu por conta e risco de quem de direito.

21. A cláusula quarta do acôrdo de 30-12-1963 reconhece que

“O Estado recebe *nesta data* (30-12-1963), mediante termo devidamente assinado no Departamento do Patrimônio da Secretaria de Finanças, cuja cópia autenticada constitui documento anexo à presente petição, o acervo reversível da Rio Light S.A. — Serviços de Eletricidade e Carris e, bem assim, *os bens da Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico* — que constituem objeto do processo acessório de depósito judicial...”

22. Verifica-se assim que a conclusão da transferência dos bens só ocorreu em 30-12-1963, nada impedindo pois que as partes convencionassem, como convencionaram, que as concessionárias responderiam por todos os atos praticados até a data do acôrdo, não havendo porque, numa interpretação literal e sistemática do acôrdo, explicar de modo diferente a cláusula 7.<sup>a</sup> do mesmo.

23. Pelo exposto, conclui-se que a Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico é responsável por todos os atos praticados nas suas linhas na execução dos serviços de bondes até 30-12-1963.

24. Nenhuma injustiça se apresenta em tal conclusão, pois o atraso na solução do problema foi devido à Cia. Jardim Botânico que, no momento oportuno, não entregou os seus bens no estado e pela forma contratualmente convencionados. É justo assim que responda pelos atos ocorridos durante a gestão da J.A.P., que decorreu de mora da Cia. Ferro-Carril do Jardim Botânico no cumprimento de suas obrigações. Tal responsabilidade da Cia. Jardim Botânico decorre do texto do acôrdo.

ARNOLD WALD  
Procurador do Estado

da data da sentença de primeira instância, e honorários na base de vinte por cento sobre o total da indenização, observados os demais termos da decisão recorrida.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 1965. — *Nélson Ribeiro Alves*, Relator. — *Sebastião Peres de Lima*. — *Ivan Lopes Ribeiro*.

## 2.<sup>a</sup> Câmara Cível

### AGRAVO DE PETIÇÃO N.º 19.704

*Imposto de Vendas e Consignações. É da competência tributária do Estado, não prevalecendo, contra a Constituição, a lei federal ordinária.*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos do Agravo de Petição n.º 19.704, agravante Exportadora Reystar Ltda., agravado o Estado da Guanabara.

### COMENTARIO

Em sessão de 6-4-1965, a Egrégia 2.<sup>a</sup> Câmara Cível do Tribunal de Justiça submeteu a julgamento o agravo de petição em mandado de segurança n.º 19.704, em que foram agravante Exportadora Reystar Ltda. e agravado o Estado da Guanabara, tendo, por unanimidade, negado provimento ao recurso, segundo o voto do relator, o Exmo. Sr. Desembargador OLAVO TOSTES.

Essa decisão merece destaque porquanto, ao contrário do que nela se afirma, *data venia*, parece ser o primeiro julgado em tórno da validade da Lei n.º 4.299, de 23-12-1963, publicada no *Diário Oficial* da União de 10-1-1964.

O caso dessa Lei n.º 4.299 veio a talho de foice para servir de apoio às judiciosas ponderações expendidas, acêrca do perigo das reformas legislativas apressadas, pelo douto magistrado Dr. ELIEZER ROSA, na carta que serve de prefácio à edição, feita pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, em 1961, de dois magistrados estudos do Dr. LUIZ MACHADO GUIMARÃES. A tese é de que, apesar dos defeitos que a legislação em vigor possa apresentar, é preciso cuidado ao se desprezar a tradição, a experiência acumulada e sedimentada em tórno da aplicação de uma determinada norma legal.

*Notícia do problema* — Com a promulgação da Constituição de 1934, o então imposto sobre vendas mercantis, arrecadado pela

Acordam os Juizes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso.

A impetrante adquiriu cêra de carnaúba no Estado do Ceará e pretende agora, numa segunda operação, exportá-la. Entende que não está obrigada ao pagamento do imposto de vendas e consignações, em face do

União Federal, passou a denominar-se imposto sobre vendas e consignações e foi atribuído à competência impositiva dos Estados, situação mantida até hoje em dia mas, ao que consta, em vias de modificação.

Esse tributo rapidamente assumiu posição de destaque na formação da receita fiscal dos Estados, que passaram a ativar sua cobrança, daí surgindo inúmeros conflitos de competência, os quais tomaram tal vulto que obrigaram o Poder Central a baixar, sucessivamente, os Decretos-lei n.º 140, de 29-12-1937, n.º 348, de 23-3-1938 e, finalmente, o n.º 915, de 1.º-12-1938, logo alterado pelo de n.º 1.061, de 20-1-1939, todos postos para dirimir as controvérsias surgidas nos casos de transferência de mercadorias de um Estado para outro e para determinação do chamado "lugar da operação".

A compatibilidade dos últimos decretos-lei citados com a Constituição foi objeto de larga discussão, opinando pela sua inconstitucionalidade um jurista como o Ministro CARLOS MAXIMILIANO que, com apoio na doutrina e na jurisprudência norte-americanas, deixou evidenciada a impossibilidade, frente ao regime de discriminação tributária vigente, de a União editar normas que, a pretexto de suprimir conflitos entre os Estados, viessem a afetar a capacidade tributária dêles (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 6, pág. 275).

Não obstante o pêso dessa opinião, que é contrariada pela de FREDERICO MARQUES (*Rev. dos Trib.*, vol. 178, pág. 872), o Supremo Tribunal Federal, mesmo após o advento da Constituição de 1946, quando se renovaram os ataques à legitimidade do Decreto-lei n.º 915, reconheceu-lhe a constitucionalidade, já agora com amparo no art. 5.º, XV, b, do novo Estatuto Constitucional, sendo demonstrações mais notórias dêsse entendimento os acórdãos proferidos nos recursos extraordinários 26.082 (*Arq. Jud.*, vol. 115, pág. 168), 15.651 (*Diário da Justiça* de 29-3-1954, pág. 1.114 do apenso) e 7.008 (embargos — *Diário da Justiça* de 23-5-1952, apenso, pág. 2.239), citados por GILBERTO ULHOA CANTO (*O imposto sobre vendas e consignações no sistema tributário brasileiro* — Edições Financeiras — Rio, 1956), aos quais se podem acrescentar mais os seguintes: 40.799 (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 67, pág. 71), 42.593 (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 67, pág. 75), 20.033 (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 42, pág. 83) e recurso em mandado de segurança n.º 6.322 (*Rev. Dir. Adm.*, vol. 61, pág. 50).

No vol. 32 da *Revista Trimestral de Jurisprudência*, pág. 343, registra-se ainda um diálogo entre os Srs. Ministros VILAS BOAS