

necessidade de verificação de ser ou não ser *integral* o depósito feito em aceção preparatória da ação judicial em curso.

Se o depósito é integral, não haverá porque deixar-se de liberar a fiança prestada, integral também, e, destarte, garantias equivalentes do mesmo crédito; se não é integral, cogitar-se-á de verificar se o anterior comportamento da empresa devedora terá ou não impedido a incidência do dever de atualização do crédito fiscal; mas, é de ver, se o dever de atualizar não incidiu, à vista da decisão do Egrégio Conselho de Recursos que abstraiu a cumulatividade de penas tributárias pela aplicação do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 915, de 1938, será forçoso concluir que o depósito preparatório terá sido integral, às exatas porque igual, em valor, ao crédito apurado pelo autor da infração; por conseguinte, tudo se resume na verificação da incidência ou não da correção monetária sobre o valor do débito apurado, e tal verificação há de ser feita à luz do que dispunha a lei vigente, e, mais precisamente, a Lei n.º 672, de 1964, no então parágrafo único do art. 33 — de vigência preservada pela Lei n.º 1.165 de 1967, sob a designação de art. 33-a, *ab verbis*:

“Não serão atualizados os créditos cujo montante tenha sido depositado nos cofres do Estado da Guanabara, de autarquias estaduais ou de sociedades de economia mista de que o Estado possua mais de 50% (cinquenta por cento) do capital”.

Daqui, é lícito depreender que só o depósito do montante, e não a reclamação ou impugnação do crédito fiscal, seria capaz de evitar a incidência da regra da atualização do crédito. No caso focalizado, o contribuinte, autuado, impugnou a autuação, e, posteriormente, para valer-se de pretensão eximente, interpôs recurso para o Egrégio Conselho, apresentando fiador aceito pelo Estado. Tal comportamento, na esfera administrativa, não tem o condão de absolver a incidência da correção, tanto que:

- a) “não interrompe o curso da mora” (art. 41 da Lei n.º 672);
- b) “não tem efeito suspensivo da cobrança, correndo os prazos de pagamento de acordo com o disposto nas leis e regulamentos fiscais” (art. 51 do Decreto n.º 11.191, de 24-12-1951, que disciplina o processo administrativo fiscal).

Sobreleva acrescentar que o próprio Código Tributário, quando aborda o tema da suspensividade do crédito (art. 152), empresta aos “recursos e reclamações administrativas” o prenotado efeito, na dependência do que dispuserem as “leis locais” (inciso III).

Por fim, o efeito vincutivo da decisão do Conselho de Recursos Fiscais no que toca à Fazenda, *sub hypothesis* mandando aplicar a disposição do art. 5.º do Decreto n.º 915, de 1938, não atinge, na sua adstrin-

gência, a questionada incidência dos índices de correção, que não representam multa ou pena pela inadimplência do contribuinte, mas, simplesmente, estimativa de valor em termos relativos no tempo, *só evitável pelo depósito do montante da autuação*, e, não, pelas impugnativas e recursos de que o contribuinte se procurou valer ao longo do tempo de tramitação do presente processo.

Assim, a nossa conclusão, salvo melhor juízo, é no sentido de que, tanto quanto o contribuinte, ao invés de depositar o valor integral do tributo, haja preferido prestar fiança, terá assumido o risco de ver, ainda que parcialmente, atualizado o valor do crédito exigível, sem que tal conclusão conflite com a respeitável decisão do Egrégio Conselho, uma vez que a correção monetária não tem aceção condizente com “qualquer multa”, a que se refere o adinículo legal invocado pela precitada decisão.

Dêsse modo, permitimo-nos opinar pelo indeferimento da pretensão liberatória da fiança prestada pelo Banco Atlântico S. A., que deve subsistir, pelo menos, para garantir o erário dos quantitativos resultantes da correção monetária aplicável.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1969.

MÁRCUS MORAES  
Procurador do Estado

### DESAPROPRIAÇÃO. IMÓVEL SITUADO NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA CEPE-1. PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO

Declarada a utilidade pública do imóvel da Avenida Salvador de Sá, n.º 203, por Decreto de 4-5-1962, ajuizou o Estado, em março de 1965, a competente ação de desapropriação, sobrevindo em janeiro de 1967 a sentença de primeira instância e em março do mesmo ano o Acórdão proferido, em grau de apelação, pela Egrégia 2.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, que elevou o *quantum* da indenização e excluiu a correção monetária a que o sujeitara o Juízo *a quo*. Baixados a êste os autos, apresentou o expropriado certidão negativa de ônus sobre o imóvel, determinando o Dr. Juiz que a respeito se pronunciasse o expropriante.

Nessa ocasião, a 15 de dezembro de 1967, a CEPE-1, invocando a qualidade de “delegada e substituta processual do Estado da Guanabara”, e fundando-se para tal na Lei n.º 1.236, de 4 de janeiro daquele ano, ingressou no processo para dizer que nada opunha ao documento. Efetuado o cálculo da importância devida a título de indenização, sobre êle falaram, dando-o como correto, o expropriado e, mais uma vez, a CEPE-1, já aí aludindo, no início da peça, à “ação de desapropriação *que move*” (ela

própria, é claro) “contra o Espólio de Marie Celine Epron dos Santos e outros”. O Juízo, em ambas as oportunidades, aceitou como legítima e eficaz a manifestação da autarquia, tendo o cálculo sido homologado em 22 de janeiro do corrente.

Ao extrair-se o precatório, entretanto, fêz-se referência ao “pagamento (...) da quantia (...) a que foi condenado o Estado da Guanabara”, embora a seguir se dissesse que, “nos autos da ação de desapropriação movida pelo Estado”, fôra êle “substituído pela Comissão Executiva de Projetos Específicos (CEPE-1)”. Remetido a êste órgão o mandado requisitório, e encaminhado pelo Gabinete do Procurador-Geral à CEPE-1, pronunciou-se ela, novamente, a fls. 10-v, declarando que nada tinha a opor ao pagamento.

A fls. 12, surge a petição do expropriado, em que se requer a retificação da numeração do precatório, por dirigir-se êle, na verdade, contra a autarquia. Para fundamentar a pretensão, menciona o requerente os preceitos da Constituição Federal, art. 112, § 1.º, e da Lei n.º 5.021, de 9-6-1966, art. 4.º. Delineada fica, assim, a questão jurídica que nos cumpre enfrentar: a quem cabe, na espécie, a legitimação passiva na execução da sentença que fixou o *quantum* da indenização? Ao próprio Estado, ou à CEPE-1? A resposta a essa indagação predeterminará logicamente a solução que se há de dar ao problema suscitado sobre a numeração do precatório. Se legitimado é o Estado da Guanabara, não há que alterar o número; se a legitimada é a autarquia, razão assiste ao expropriado em pleitear a alteração, pois o precatório naturalmente se inserirá em outra relação, distinta daquela que se forma para os pagamentos devidos pela pessoa matriz.

2. Cumpre afastar desde logo, para evitar mal-entendidos, qualquer possibilidade de utilizar-se, no deslinde da questão, o texto da Lei n.º 5.021, invocado pelo requerente. Êsse diploma unicamente dispõe sobre “o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público civil”. Reza o art. 4.º, mencionado: “*Para os efeitos da presente lei, aplica-se às autarquias o procedimento disposto no art. 204 e seu parágrafo único da Constituição Federal*”. A invocação, como se vê, é de todo em todo impertinente, vindo deixar de lado — e é o que faremos doravante — o diploma inoportunamente trazido à colação.

As normas de cuja interpretação se têm de extrair os subsídios necessários estão alhures. Antes, porém, de examiná-las, importa considerar os pronunciamentos emitidos, a fls. 16/8 e 19, respectivamente, pelos nossos ilustrados colegas, os Procuradores PAULO BARROS DE ARAÚJO LIMA e EDSON DE ALMEIDA BRASIL, na CEPE-1, de cuja Divisão Legal é Diretor o segundo. Ambos se manifestam em sentido contrário à pretensão do expropriado, e três são, basicamente, os argumentos em que se arrimam — dois usados pelo DR. PAULO ARAÚJO LIMA e o terceiro aditado pelo Doutor EDSON BRASIL. Permitimo-nos, para facilidade de exame, esquematizá-los como se segue:

*Primeiro* — Tendo sido a condenação proferida *contra o Estado*, para que a execução pudesse promover-se *contra a CEPE-1*, seria indispensável que ocorresse, nos autos, a habitação incidente regulada pelos arts. 746 e segs. do Código de Processo Civil, e que o Juízo a tivesse julgado por sentença, o que *in casu* não se verificou.

*Segundo* — O art. 52 e seus §§ 1.º e 2.º da nova Carta Estadual, que dizem respeito à forma de pagamento, pelas entidades locais de direito público, das importâncias devidas em virtude de sentença, não seriam auto-aplicáveis, “dependendo de regulamentação, quer por lei ordinária, quer por provimento executivo”.

*Terceiro* — A CEPE-1 “é delegada do Estado e age em nome e por conta dêle”.

Com a devida vênia dos doutos pré-opinantes, a cuja indiscutível competência rendemos nossas homenagens, vamos perpetrar aqui a temeridade de discordar. Nenhum dos argumentos, infelizmente, teve a força de convencer-nos: o terceiro quer-nos parecer inexato, o segundo irrelevante e o primeiro improcedente. Passamos, com o “temor e tremor” de que falava KIERKEGAARD, a tentar esclarecer as razões pelas quais assim nos atrevemos a pensar.

3. Invertendo a ordem adotada na exposição, diremos de início que ao nosso ver a CEPE-1, entidade dotada de personalidade jurídica própria e natureza autárquica (Lei n.º 1.236, art. 1.º), quando atua dentro do campo de atribuições que lhe traçou aquêle diploma, sendo, assim, “delegada do Estado”, não age, todavia, “em nome dêle”. *Delegação* não se confunde com *representação*. Leia-se, ao propósito, a clara lição de MACHADO GUIMARÃES, relativa à SURSAN, mas aplicável, por analogia de situações, à CEPE-1, e constante de parecer publicado em nossa *Revista de Direito*, vol. 14, págs. 322 e segs.

O art. 9.º da Lei n.º 1.236 autoriza a CEPE-1 “a promover e efetivar as desapropriações necessárias à execução dos projetos de urbanização elaborados e aprovados” — nos limites, é claro, das áreas definidas no mesmo diploma e afetas à autarquia. Se a CEPE-1 agisse *em nome do Estado*, seria *êste*, na verdade, quem promoveria e efetivaria, através dela, as desapropriações. Mas não é isso que diz a lei.

Por outro lado, como já se expôs, a própria autarquia interveio no processo, e nêle foi admitida, sob a alegação de ser *substituta processual* (não mera representante) do Estado. Na qualidade de substituta é que se pronunciou sobre a certidão negativa de ônus e sobre o cálculo da indenização. Ora, a característica essencial da figura conhecida como *substituição processual*, e que precisamente a distingue da representação, reside no fato de tornar-se *parte* (pelo menos *em sentido formal*, se quisermos adotar a terminologia de certa corrente doutrinária), agindo ou contestando *nomine proprio*, alguém que não é titular da situação jurídica substantiva deduzida em juízo. O substituto processual, embora não seja sujeito *da lide*, consoante diria CARNELUTTI, embora não tenha a *Sachlegitimation*, de que falam os processualistas alemães, é contudo sujeito *do processo*, tem a *Prozessführungsbefugnis*, ao contrário do representante, que

não é sujeito *nem da lide nem do processo, não é parte* nem no sentido material nem no formal, cabendo ao representado tal posição (cf. sobre toda essa matéria, CHIOVENDA, *Instituições de Direito Processual Civil*, trad., 2.<sup>a</sup> ed., São Paulo, 1965, vol. II, págs. 252/3; CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, trad. esp., Buenos Aires, 1962, vol. II, págs. 381/2; LIEBMAN, *Manuale di Diritto Processuale Civile*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Milão, 1957, págs. 44; LOPES DA COSTA, *Direito Processual Civil brasileiro*, 2.<sup>a</sup> ed., Rio, 1959, vol. I, págs. 390/1; JOSÉ FREDERICO MARQUES, *Instituições de Direito Processual Civil*, vol. II, 2.<sup>a</sup> ed., Rio, 1962, páginas 224/5; MOACIR AMARAL SANTOS, *Direito Processual Civil*, 1.<sup>a</sup> ed., São Paulo, 1962, vol. I, págs. 385/6; etc.).

Há, pois, manifesta contradição entre a afirmação, que agora se faz, de agir a CEPE-1 em nome do Estado e a condição de substituta em que ela — ao nosso ver corretamente — pleiteou e obteve sua inserção, em vez do Estado, na relação processual.

4. Vamos ao art. 52 e seus parágrafos da Constituição Estadual. Que importaria — a ser verdadeira — a tese segundo a qual não são *self-executing* os preceitos aí insculpidos? Uma só consequência se poderia tirar: a de que, enquanto não sobreviesse a regulamentação que se dá como necessária, ficariam *praticamente* insuscetíveis de cumprimento as decisões judiciais de que resultasse, para as autarquias, o dever de pagar. Mas seria ilógico, *data venia*, inferir que, nesse ínterim, o pêso da execução devesse recair sobre outrem — no caso, o Estado.

Admitamos, para argumentar, que “a inclusão nos orçamentos das autarquias de verba consignada ao Poder Judiciário, a movimentação desse numerário, etc., são” — como parece ao Dr. PAULO ARAÚJO LIMA — “atos que não se podem praticar sem a respectiva regulamentação”. Admitamos também que as disposições da Lei n.º 1.236, no que tange à previsão dos recursos com que conta a autarquia, não bastem para pô-la, desde logo, em condições de atender às ordens de pagamento emanadas do Judiciário. *Quid inde?* Ter-se-ia situação perfeitamente análoga à que resultasse da eventual insuficiência da dotação orçamentária reservada pelo Estado para o fim de que se trata: impossibilidade prática temporária de efetuar os pagamentos. A Constituição, sem dúvida, torna obrigatória a previsão de verba necessária à satisfação dos créditos reconhecidos por sentença (Carta da República, art. 112, § 1.º; da Guanabara, art. 52, § 1.º). Mas, além da restrição expressa no próprio texto — que não contempla senão os débitos instrumentados em precatórios cuja apresentação se dê até 1.º de julho de cada ano —, cabe a pergunta: e se a dotação se revelar insuficiente? Até que se abra o crédito suplementar, haverá inevitável hiato na seqüência dos pagamentos. Pois bem: aqui ocorreria coisa semelhante; enquanto não se tomassem as providências a que alude o nosso douto colega, a decisão não poderia ser cumprida. *Ad impossibilia nemo tenetur*. Isso não quer dizer, porém, que o ônus deixasse de pesar sobre a autarquia. Se a Caio incumbe pagar, e momentaneamente está impedido de fazê-lo, como deduzir daí que passe a ser Tício o devedor?

Por julgarmos irrelevante o argumento sob exame, não nos estenderemos sobre o mérito da objeção. Note-se, contudo, que os empecilhos imaginados não poderiam de forma alguma sobrepor-se ao preceito cogente insculpido no art. 112, § 1.º, da Constituição Federal, e repetido no art. 52, § 1.º, da Carta do Estado. Admitindo-se — por ora, em via meramente hipotética, enquanto não se versa o tema *ex professo* (v. o item 6 deste parecer) —, como admite o Dr. PAULO ARAÚJO LIMA, que o comando ali expresso valha também para as autarquias, não há consideração de qualquer ordem que baste para justificar a desobediência, pelo menos no tocante ao orçamento em vigor *no corrente exercício*, elaborado já *sob o novo regime constitucional*. Se às autarquias passou a tocar o dever de incluir, em seus orçamentos, a verba necessária ao atendimento dos precatórios, não se vê como pudesse a Administração furtrar-se, no elaborar os orçamentos para 1968, à observância do mandamento. Não há necessidade de regulamentação que tenha pêso suficiente para legitimar tal escapadela.

5. Passemos à objeção restante, a da suposta necessidade de habilitação da CEPE-1 no processo, como sucessora do Estado, segundo o disposto nos arts. 746 e segs., inclusive com a sentença a que se refere o art. 748. O exame desse argumento — ao nosso ver, de longe, o mais interessante dos três a que se recorreu para contestar a pretensão do requerente — reclama a prévia fixação de algumas noções atinentes à sucessão processual.

Esse *nomen iuris* designa o fenômeno ocorente quando, em determinado processo, uma pessoa se retira da posição de parte, que ocupava, e em seu lugar se insere outra pessoa, à qual se transfere, total ou parcialmente, a titularidade dos direitos, deveres, faculdades e ônus *processuais* inerentes àquela posição. Não se confunde tal figura com a da sucessão *na relação jurídica litigiosa* — ou, para usar ainda linguagem carmeluttiana, *sucessão na lide* —, que se verifica quando o (alegado) direito *material* ou o (suposto) dever a êle correlato se transmitem de uma a outra pessoa. No comum dos casos, a sucessão *na lide* corresponde, como efeito ordinário, a sucessão *no processo*: se neste se deduz relação jurídica afirmada entre o autor A e o réu B, e no seu curso A transfere a C o direito alegado em face de B, o normal é que C intervenha para assumir, em vez de A, a posição de autor.

Nem sempre, entretanto, se verifica tal coincidência. Pode haver sucessão no processo sem sucessão na lide, e sucessão na lide sem sucessão no processo. Exemplo da primeira figura é ministrada pelo chamamento à autoria, em que o denunciado, ao comparecer, toma *na relação processual* o lugar até então ocupado pelo denunciante, embora a êste continue a tocar a (suposta) titularidade da *relação material* controvertida. A segunda figura ocorre, *v.g.*, na cessão do crédito litigioso: o cessionário *pode* assumir, no processo, a posição que cabia ao cedente, mas *não é obrigado* a fazê-lo, admitindo-se que o feito prossiga, regularmente, entre as partes primitivas; caso (ou enquanto) não intervenha o cessionário, permanece o cedente como sujeito *do processo*, a despeito de já não ser sujeito *da lide*.

A substituição processual, por sua vez, distingue-se perfeitamente quer da sucessão na lide, quer da sucessão no processo. Nestas duas últimas figuras — perdoe-se a tautologia — há sempre uma relação de *sucessividade*, de seqüência no tempo: têm-se dois sujeitos que *sucessivamente* ocupam a mesma posição, no plano do direito material (sucessão na lide) ou no do direito processual (sucessão no processo). Na outra figura, há uma relação de *simultaneidade*: têm-se, ao mesmo tempo, os dois sujeitos em posições diversas, um como titular da situação jurídica substantiva litigiosa (sujeito da lide), outro como titular da posição de parte (sujeito do processo).

Apesar de distintos, contudo, os fenômenos da substituição e da sucessão podem apresentar-se entrelaçados. Com efeito, pôsto que o âmbito da substituição processual seja mais extenso, não se limitando aos casos de que aqui se trata, é certo que ela surge, no curso de um feito, tôdas as vêzes que ocorre *sucessão na lide sem sucessão no processo*, ou *sucessão no processo sem sucessão na lide*. É fácil compreender: a regra é a da coincidência entre os sujeitos da lide e os sujeitos do processo (*partes*, em sentido formal); em outras palavras, é entre os sujeitos da lide que ordinariamente se estabelece o contraditório, são eles que ordinariamente se legitimam para agir e contestar (por isso mesmo, a sua legitimação diz-se *ordinária*). Ora, se a partir de certo momento *deixou de haver aquela coincidência*, se o contraditório passou a estabelecer-se com pessoa que não é (ou já não é) titular da (afirmada) relação jurídica material, mas que apesar disso é *extraordinariamente* legitimada para discutir a causa, essa pessoa é ou tornou-se, por definição, *substituta processual* daquela a quem toca ou passou a tocar a (suposta) titularidade no plano do direito substantivo. Assim, o chamado à autoria é substituto processual do denunciante, e o cedente do crédito litigioso torna-se, com a cessão, substituto processual do cessionário, até que este intervenha.

Os arts. 746 e segs. do Código de Processo Civil disciplinam a sucessão no processo decorrente da sucessão na lide. Em tôdas as hipóteses ali previstas, alguém (que não era parte) intervém no processo (isto é, *passa a ser parte*) porque se tornou titular da (afirmada) relação jurídica substantiva litigiosa. Deixemos de lado os arts. 746 a 749, que dizem respeito à sucessão *causa mortis* e portanto nada têm que ver com a questão sob exame. Concentremos nossa atenção no art. 750, que se refere à sucessão (na lide) por ato *inter vivos*. Já recordamos que a sucessão no processo é, aí, *facultativa*: o cessionário ou o subrogado *pode* intervir no feito, para tomar a posição de parte que até então cabia ao transmitente, mas pode também manter-se alheio ao processo, continuando este a correr entre as partes primitivas — caso em que o transmitente, repita-se, assume a condição de *substituto processual*: é, como se explicou, um exemplo de substituição processual resultante de *sucessão na lide sem sucessão no processo*. Importa frisar que, se o cessionário ou subrogado *quer intervir*, a lei permite-lhe fazê-lo *sem habilitação*, exigindo apenas a juntada do título da cessão ou subrogação e a citação da parte adversa.

No caso em pauta, o fenômeno é inverso: a substituição processual do Estado pela CEPE-1 resulta de *sucessão no processo sem sucessão na lide*. Assemelha-se, por êsse prisma, ao fenômeno do chamamento à autoria: aqui também, o denunciado passa a ser parte, no lugar do denunciante, sem deslocá-lo da posição de titular da (suposta) relação jurídica litigiosa. De tais hipóteses *não cuida* o Código de Processo Civil no Título consagrado à habilitação incidente. Isso quer dizer que não a exige, como tampouco a exige no caso do art. 750. Apenas, neste a dispensa é expressa, ao passo que no outro é implícita e decorre da circunstância de não haver disposição que a preveja. Reportemo-nos ainda uma vez ao fenômeno do chamamento à autoria, análogo — sob o ponto-de-vista acima indicado — ao de que ora se cogita: não há *habilitação incidente* do denunciado; comparecendo êste a juízo, o feito com êle prossegue, independentemente de qualquer formalidade especial (art. 97).

Haveria necessidade de citação da parte contrária, após a intervenção da CEPE-1, como substituta do Estado? Impõe-na o Código no art. 750, quando intervém o cessionário ou subrogado; não a impõe no art. 97, após a intervenção do chamado à autoria. A semelhança maior com êste do que com aquêle caso — consoante acima se registrou — sugere resposta negativa. Objetar-se-á talvez: e não se concede à parte contrária a oportunidade de impugnar a intervenção, contestando a legitimação (extraordinária) da CEPE-1? Certamente lhe seria lícito fazê-lo, cabendo apenas duvidar de que se tornasse indispensável *citá-la*, para abrir-lhe tal ensejo. De qualquer maneira, porém, na espécie o ponto é de todo em todo irrelevante, pois o expropriado não só concordou — quando menos, pelo silêncio — com a intervenção da CEPE-1, abstendo-se de impugná-la nas duas ocasiões em que esta se pronunciou nos autos (ao aceitar a certidão negativa de ônus sobre o imóvel e ao aprovar o cálculo da indenização), mas até é o primeiro a insistir na legitimação da *autarquia*, pressuposto lógico da sua pretensão. Assim, mesmo que se quisesse considerar necessária a citação do expropriado, ao intervir a CEPE-1, o curso posterior do processo teria sanado a falta.

6. O que até agora se disse não bastaria para uma conclusão inteiramente segura em favor do requerente. Há outros pontos, a que só de passagem, ou indiretamente, aludem os ilustrados pré-opinantes, e que no entanto se nos afiguram dignos de exame, porque dêles se poderiam tirar argumentos ponderáveis contra a pretensão.

Um dêles é fundamental e concerne à possibilidade mesma da utilização do sistema de precatórios para o pagamento de importâncias devidas por *autarquias* em virtude de sentença. Negada que seja tal possibilidade, radicalmente prejudicada fica, é óbvio, a postulação — embora não seja certo que, nessa hipótese, se deva inferir a incidência do ônus sobre o Estado: parece-nos, em vez disso, que a única ilação lógica, se se admite que devedora é a CEPE-1, seria a da *inexistência de via idônea* à satisfação coativa do credor.

Era essa, em geral, como se sabe, a opinião dominante sob o direito anterior: de um lado, entendia-se inaplicável aos entes autárquicos o preceito do art. 204 da Constituição de 1946 (v., a título de exemplo, na jurisprudência, o Acórdão do Tribunal Federal de Recursos, em 30-5-1952, *in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 28, pág. 80, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, em grau de recurso extraordinário, em 28-10-1952, por Acórdão publicado no *Diário da Justiça*, de 19-11-1956, pág. 2.152; cf. J. F. MARQUES, *ob. cit.*, vol. V, pág. 398); de outro, as leis federais pertinentes às autarquias em regra tornavam impenhoráveis os respectivos bens, impossibilitando assim a execução pela forma comum prevista nos arts. 927 e segs. do Código de Processo Civil. Destarte, salvo nos raros casos em que os bens autárquicos se consideravam suscetíveis de penhora, ficava o credor na situação paradoxal de quem, tendo um crédito reconhecido por sentença, não dispunha, entretanto, de meios concretos para satisfazer-se.

Em relação às autarquias da União, o nó foi cortado pela Lei n.º 5.010, de 30-5-1966, que expressamente lhes estendeu o procedimento mediante precatório. Restavam, porém, as entidades autárquicas estaduais: conquanto escapasse à competência normativa dos Estados a criação de hipóteses de impenhorabilidade — matéria de direito processual, e como tal reservada ao legislador federal —, a verdade é que, em grande parte, os bens desses órgãos, destacados embora do patrimônio da pessoa matriz, permaneciam afetados ao serviço público e por isso não se despojavam do privilégio da imunidade à penhora.

A Constituição de 1967, no art. 112, reproduziu no *caput* a disposição da Carta ab-rogada, mas acrescentou, no § 1.º:

“É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho”.

A expressão grifada tem, é claro, suficiente amplitude para abranger as autarquias, que são pessoas jurídicas de direito público, as estaduais não menos que outras. Parece razoável entender que a redação do § 1.º esclarece o sentido do *caput* e fixa-lhe o alcance. É certo que, na sistemática vigente, o orçamento da pessoa matriz inclui, sob a forma de *quantitativos globais*, a receita e a despesa dos órgãos da chamada “administração indireta” (art. 29 e seus § 1.º); mas isso não significa que cada um deles não haja de ter o seu próprio orçamento, senão apenas que a discriminação interna e específica das rubricas e dotações não precisa constar da Lei de Meios. Ora, se nesses orçamentos particulares deve figurar a verba a que se refere o § 1.º do art. 112, é porque as entidades descentralizadas estão igualmente sujeitas ao regime da execução por precatório.

O entendimento aqui proposto, cumpre reconhecer, não se impõe ao intérprete com *evidência necessitante*: em contrário talvez se obtemperasse que regras tradicionais de hermenêutica subordinam a inteligência dos pará-

grafos à do *caput*, e não vice-versa. Nessa linha de raciocínio, as “entidades de direito público” mencionadas no § 1.º seriam unicamente a União, os Estados e os Municípios, a que o *caput* aludiria com a expressão “Fazenda federal, estadual ou municipal” — idêntica, como já se notou, à constante do art. 204 da Constituição de 1946. Ao nosso ver, a outra interpretação é preferível por ministrar o desate de um problema até então insolúvel; afinal, o apêgo a um receituário exegético de intangibilidade mais que duvidosa não pode nem deve prevalecer sobre a conveniência (ou antes, a necessidade) de atribuir-se à norma positiva sentido compatível com a sua função de regular útilmente a vida social.

Na Carta Estadual em vigor, a preocupação da estrita conformidade com o modelo da União levou o legislador constituinte a reproduzir, no art. 52 e seus parágrafos, as disposições do art. 112 e seus parágrafos da Constituição do Brasil, suprimindo-se apenas, ao *caput*, a alusão à Fazenda federal e à municipal. Tem-se, pois, no § 1.º, a referência expressa, *no âmbito local*, a “entidades do direito público”, e seria já agora evidentiíssima a inclusão das autarquias estaduais no campo de incidência do preceito. Uma ressalva, porém, deve ser feita. Não tendo o Estado competência para legislar sobre direito processual — nem mesmo, é claro, em sua Constituição —, seria ilegítimo deduzir dessas normas a extensão do regime dos precatórios, na esfera estadual, aos órgãos autárquicos. Se tal extensão não se pudesse inferir *do próprio texto constitucional da União*, de balde pretenderia o intérprete extraí-la da Carta local.

Assim, o preceito do art. 52, *caput*, da Carta da Guanabara, vale na medida em que repete, com a indispensável poda, preceito federal: se não existisse o art. 112, *caput*, da Constituição da República, em vão teria o legislador constituinte estadual redigido aquêle dispositivo. Quanto ao § 1.º, o raciocínio há de ser um pouco diverso: aí não se trata de matéria processual, mas orçamentária, muito embora a regra *logicamente pressuponha* determinada solução para um problema de processo. Os Estados são competentes para legislar sobre direito orçamentário, mas respeitados os princípios da Constituição Federal acerca da elaboração de orçamentos (art. 13, IV; cf. o art. 8.º, XVII, *c*, *princípio*, e § 2.º). Por conseguinte, a alusão a “entidades de direito público”, no diploma local, é válida se e enquanto compatível com o disposto no art. 112, § 1.º, da Carta da República. A conclusão a que se chega é a de que o texto estadual não fornece elementos decisivos para o deslinde da questão: esta tem de ser enfrentada e resolvida à luz do diploma federal. Como se há de resolver, em nossa opinião, já ficou dito acima.

Do que agora se assentou deflui mais uma razão para robustecer-nos o convencimento manifestado no item 4 dêste parecer, sobre a irrelevância da objeção relativa à suposta necessidade de regulamentação do art. 52 da Constituição do Estado. Ali o levamos em conta, ao desenvolvermos o nosso raciocínio, porque estávamos argumentando *ad hominem*, tentando responder, *no mesmo plano*, a uma impugnação formulada com base naquele dispositivo. A esta altura, já nos parece lícito ir além e afirmar que os dados do art. 52 são inteiramente dispensáveis, sob qualquer ponto-de-vista, para

a solução do problema em foco. Se o requerente tiver razão, não a terá por causa d'ele; se não a tiver, não a terá apesar d'ele.

7. Outro argumento seria ainda suscetível. Datada de 4 de janeiro de 1967 a Lei n.º 1.236, que deferiu à CEPE-1 a atribuição de promover e efetivar, entre muitas outras, a desapropriação de que se trata, a audiência de instrução e julgamento (em 10 de janeiro), a sentença de primeiro grau (em 23 de janeiro) e o Acórdão do Tribunal de Justiça (em 30 de março) sobrevieram quando a legitimação já se transferira do Estado à Autarquia, mas antes que esta intervisse no feito. Realmente, pelo que consta do processado, a primeira manifestação da CEPE-1 só se verificou em 15 de dezembro de 1967, data em que ela declarou nada opor à certidão negativa de ônus sobre o imóvel. Não dispomos de elementos que esclareçam por que razão se retardou assim a intervenção da entidade autárquica, a qual normalmente deveria, ao nosso ver, ter ocorrido logo após a entrada em vigor da Lei n.º 1.236; mas não é esse o aspecto que aqui nos interessa focalizar.

O ponto relevante é que o processo de conhecimento se encerrou com decisão proferida em face do Estado, e não da CEPE-1. Não sabemos se do Acórdão do Tribunal se interpôs recurso de revista ou extraordinário; mas podemos fazer abstração d'esse dado, pois ainda assim não se suspenderia a eficácia da sentença (Código de Processo Civil, art. 808, § 1.º). Abstrairíamos também da questão — que comporta controvérsia — atinente à verdadeira natureza da decisão que fixa, no processo expropriatório, o quantum da indenização. Seja ela ou não realmente condenatória, isto é, seja ou não idônea a fundamentar execução forçada em sentido técnico, o fato é que há um pagamento a ser feito em virtude dela, desde que subsista — como, ao que tudo indica, é o caso — o interesse da Administração em apropriar-se do bem. Tanto basta para que se ponha o problema de saber se, fixado o preço em processo de conhecimento realizado com a só participação do Estado, pode a cobrança dirigir-se à autarquia, que a ele permaneceu estranha.

Convém estabelecer com toda a nitidez uma distinção prévia. A questão não se identifica com a que se formularia na perspectiva dos limites subjetivos da coisa julgada. A esta (se existe), não há dúvida de que está adstrita a CEPE-1. A doutrina processual é unânime em afirmar a extensão, ao substituído, da *res iudicata* que se forme em processo integrado pelo substituto (CHIOVENDA, *ob. cit.*, vol. I, pág. 416; CALAMANDREI, *ob. cit.*, vol. II, pág. 386; LIEBMAN, *ob. cit.*, vol. I, pág. 44; *id.*, *Efficacia ed autorità della sentenza*, reimpressão, Milão, 1962, pág. 74; FABBRINI, *Contributo alla dottrina dell'intervento adesivo*, Milão, 1964, págs. 100/101; L. DA COSTA, *ob. cit.*, vol. III, pág. 442; J. F. MARQUES, *ob. cit.*, vol. II, pág. 229), embora varie bastante, de autor para autor, a explicação teórica d'esse fenômeno. Ao nosso ver, no direito positivo brasileiro, o efeito resulta do disposto no art. 289 do Código de Processo Civil, segundo o qual "nenhum juiz" (exceto nas hipóteses expressamente ressalvadas) "poderá decidir novamente as questões já decididas, relativas à mesma lide".

Como esperamos ter demonstrado em nosso trabalho *Questões prejudiciais e coisa julgada*, publicado na *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, vol. 16, págs. 202/204, esse dispositivo refere-se à coisa julgada material, não se cingindo — ao contrário do que pensam alguns — à formal; por outro lado, é inegável que a lide continua a ser a mesma quer a situação jurídica substantiva seja discutida em juízo, ativa ou passivamente, pelo seu próprio (suposto) titular, quer por outrem, extraordinariamente legitimado. De tudo isso se infere que é também verdadeira, conquanto menos freqüente na literatura, a proposição recíproca à enunciada acima: a coisa julgada que se forma em face do titular da relação litigiosa vincula também aquele que se veja investido de legitimação extraordinária para deduzir em juízo a mesma relação. Aplicando-se o princípio à espécie, conclui-se que não seria lícito à CEPE-1, por exemplo — apesar de ter-se mantido alheia ao processo de conhecimento —, ajuizar nova ação expropriatória, com o fito de obter a fixação do preço em quantum diferente: o expropriado poderia opor-lhe eficazmente a exceção de coisa julgada, embora inócua, no plano processual, a clássica identidade de pessoas.

É tempo de encerrarmos a digressão. O problema da legitimação passiva para a execução — passe o termo, com a ressalva que acima se consignou — não se confunde, vale repetir, com o da sujeição à coisa julgada, nem a solução do primeiro depende necessariamente, no seu teor, da solução do segundo. Basta atentar em que a exequibilidade pode em certos casos anteceder-se à formação da *res iudicata* (Código de Processo Civil, art. 882, II). E há várias hipóteses de responsabilidade executória, previstas na lei, sem qualquer relação com a coisa julgada (v. os arts. 887, *caput*, *fine*, e 888, II, IV e V, do Código de Processo Civil).

8. Vamos, pois, ao nosso verdadeiro problema, e eis que com isso atingimos o âmago da questão submetida ao exame d'este órgão. Já não é sem tempo, aliás — como a esta altura decerto estarão pensando, com seus botões, os que por dever de ofício se houverem disposto à leitura do presente, que tão longo vai.

A indagação a que se tem de responder é a seguinte: proferida a sentença em face do titular da situação jurídica substantiva litigiosa, pode a execução promover-se contra quem assumiu, por força de norma que lhe confere legitimação extraordinária, a posição de substituto processual? A tal pergunta, em nosso entender, não há resposta *a priori* adequada a todos os casos. Tudo depende do teor da própria norma atributiva da legitimação extraordinária. Ela é que tem de ser consultada, para que se possa responder.

Fácil compreender porquê. Nos diversos casos em que a lei confere a alguém legitimação para, *nomine proprio*, comparecer a juízo por (suposto) direito alheio, nem sempre fixa os mesmos limites ao exercício dessa excepcional faculdade. Às vezes, o legitimado extraordinário investe-se de qualidade para figurar no processo como sujeito ativo ou como sujeito passivo, indiferentemente; em outras palavras, êle fica autorizado a substituir o titular da situação jurídica substantiva tanto nos processos em que a este:

houvesse de caber a posição *de autor*, quanto naqueles outros em que lhe houvesse de caber a posição *de réu*: sirva de exemplo a legislação extraordinária do marido, nos litígios judiciais que tenham por objeto bens dotais, de propriedade da mulher. Noutras hipóteses, mais freqüentes, a legitimação extraordinária só autoriza a substituição processual *ativa*, isto é, o legitimado extraordinário pode *postular* em juízo o (alegado) direito de outrem, mas não tem qualidade para defendê-lo em ação proposta por terceiro; assim, *v.g.*, o condômino de edifício de apartamentos goza de legitimação para cobrar de outro condômino, na omissão do síndico, a multa cabível pela infração da convenção condominial (Lei n.º 4.591, de 16-12-1964, art. 21, parágrafo único, *fine*), mas não para ser demandado por outro condômino que queira ver declarada a inexistência de débito com essa origem. Ainda mais: há casos em que o legitimado extraordinário pode participar do processo *ab initio*, e outros em que apenas se lhe faculta intervir como substituto processual no curso do feito, sob determinadas circunstâncias: o fiador, por exemplo, está habilitado a *promover o andamento de execução já iniciada* pelo credor contra o devedor e por aquêle retardada sem justa causa (Código Civil, art. 1.498), mas não lhe seria possível *instaurar, êle mesmo*, a execução.

Em princípio, pois, a lei, ao definir as atribuições da CEPE-1, poderia ter limitado ao processo de conhecimento o âmbito de sua legitimação extraordinária, em matéria de desapropriação. Ela teria qualidade para figurar como autora, *nomine proprio*, nas ações expropriatórias, relativas a bens incluídos na sua área de atuação, mas a "execução" do julgado — ou seja, o pagamento da indenização — caberia ao titular da situação jurídica substantiva, isto é, ao Estado, em cujo patrimônio ingressa — êste ponto é pacífico — o bem desapropriado. Se tal foi a solução adotada pelo legislador, eis o que resta verificar, para (afinal!) tentar responder, com segurança, à consulta. Abramos nôvo item para êsse derradeiro passo do nosso itinerário.

9. Reza o art. 9.º da Lei n.º 1.236:

"A CEPE-1 fica autorizada a *promover e efetivar* as desapropriações necessárias à execução dos projetos de urbanização..."

A expressão grifada é que fornece a suspirada chave do enigma. A legitimação extraordinária de que se investiu a autarquia abrange não só a *promoção*, mas também a *efetivação* das expropriações de que ali se cogita. *Promover* uma desapropriação é, à evidência, propor em juízo a competente ação expropriatória. Por conseguinte, as ações expropriatórias referentes a bens incluídos na área de atuação da CEPE-1 devem ser *por ela* propostas, e não pelo Estado: a legitimação extraordinária é aí, com efeito, *exclusiva*, no sentido de que o Estado, ao delegar à entidade autárquica a mencionada atribuição, despojou-se, *ipso facto*, da faculdade de exercê-la; não se conceberia, do ponto-de-vista administrativo, que as ações em foco

pudessem ser *indiferentemente* propostas pelo Estado ou pela CEPE-1, sendo fácil imaginar a balbúrdia que semelhante regime instauraria.

Agora, o *punctus pruriens*: que é *efetivar* a desapropriação? Só há um sentido logicamente atribuível a essa expressão: é o de *consumar, aperfeiçoar, completar* o procedimento expropriatório. Ora, por que ato se consuma, se aperfeiçoa, se completa a desapropriação? Pelo ato em virtude do qual o bem sôbre que ela incide sai do patrimônio do expropriado e ingressa no patrimônio da entidade em cujo benefício se desapropria. Esse ato, segundo a doutrina entre nós largamente predominante, é o *pagamento da indenização* (F. WHITAKER, *Desapropriação* 3.ª ed., pág. 34; SEABRA FAGUNDES, *Da desapropriação no direito brasileiro*, 2.ª ed., Rio, 1949, pág. 391; SAN TIAGO DANTAS, *Problemas de direito positivo*, Rio, 1953, pág. 190; EBERT VIANA CHAMOUN, *Breve nota acerca da perda e da aquisição da propriedade do bem expropriado*, in *Rev. de Dir. da PRG*, vol. 11, páginas 13/14; Supremo Tribunal Federal, em 26-11-1948, *Rev. For.*, vol. 122, pág. 422; Tribunal de Justiça do ex-Distrito Federal, em 8-7-1949, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, pág. 53).

Em conseqüência, à legitimação para *efetivar* a desapropriação corresponde a legitimação passiva para a "execução" do julgado que fixou o preço. Em outras palavras: ao órgão a que cabe a efetivação também incumbe o pagamento. Se a efetivação compete à CEPE-1, como estatui a Lei n.º 1.236, é a ela que se há de dirigir o expropriado para receber a importância da indenização. E essa legitimação extraordinária é igualmente *exclusiva*, pois aqui tampouco se compreende que duas entidades distintas, a autarquia e o Estado, ficassem indiferentemente responsáveis pelo pagamento.

De tudo isso deflui que *contra a CEPE-1, e só contra ela*, deve dirigir-se o precatório. Razão assiste, portanto, ao expropriado em requerer a renumeração.

*Sub censura.*

Rio de Janeiro, 12 de julho de 1968.

JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA  
Procurador do Estado

### FUNCIONÁRIO. DESCUMPRIMENTO DE REQUISITO LEGAL PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO CORRESPONDENTE AO CARGO. PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS

1. Originou-se o presente processo do Ofício n.º 1.227, de 17-7-1967, endereçado pelo presidente do Conselho Regional de Medicina do Estado da Guanabara ao Diretor da Divisão de Fiscalização da Medicina, co-