

LVIII

Estradas de rodagem, auxílios à construção pelas Câmaras Municipais — Prescrição — Anualidade da autorização orçamentária — Natureza constitucional da autonomia dos municípios — Poderes do seu chefe executivo para transigir — (Processo n. 48.436-41)

120. — I. A Câmara Municipal de Sacramento, Minas Gerais, alegando haver construído, em época anterior a 1921, uma estrada de rodagem de Conquista a Araxá, com 109,800 km, requereu, em setembro de 1922, o pagamento da subvenção de 2:000\$0 por km, de acordo com o art. 99, n. 8, da lei n. 4.555, de 10 de agosto de 1922.

Para comprovar o alegado, juntou atestados, declarações e recibos. Informando o pedido, o Ministério da Agricultura mandou proceder à vistoria, afim de verificar a observância das prescrições da portaria de 21 de março de 1918.

Concluiu o relatório técnico que a largura da estrada era inferior à exigida e a chapa de rodagem variável. Entretanto, foi arbitrada a subvenção em 2:000\$0 por km, pelo despacho ministerial de 11-11-1922.

Mandou o Ministério da Agricultura, posteriormente, ouvir o Governo do Estado, nos dois despachos de 1923.

O processo foi, mais tarde, encaminhado à Comissão de Sindicâncias do Ministério da Agricultura, que, atendendo não haverem sido integralmente obedecidas as condições técnicas da lei, propôs a subvenção de 1:500\$0 por km, embora não constasse documentação probante, de que o custo médio houvesse sido superior a 4:000\$0.

Diante da informação de haver o Ministério concedido o auxílio de 2:000\$0, por despacho de 11-11-22, que teria sido revogado pelos despachos de audiência do Governo do Estado, o encarregado de Negócios mandou adotar o critério da Comissão de Sindicâncias, em 30 de maio de 1932, tendo sido fixada em 163:500\$0 a subvenção a ser paga.

Pela mesma autoridade, foi reconhecida a dívida em 23-8-1932. Remetido o processo à Comissão Encarregada da Liquidação da Dívida Flutuante, foi convidada a Câmara a fazer o acordo da lei, tendo-se apresentado, para tal, como viuva de cessionários da interessada, D. A..., que apresentou documentação.

Dessa consta o protesto judicial requerido em dezembro de 1928. O acordo de julho de 1938 fixou em 156:325\$0 a importância devida.

Ouvida esta Procuradoria sobre três pontos da questão, foram feitas ponderações quanto à validade da cessão de crédito, entendendo-se: a) que a autorização da Câmara ao seu agente executivo, para liquidar a subvenção, não permitia a cessão; b) que não estava provada a inclusão do crédito no inventário do cessionário, donde a necessidade de alvará; c) que faltava a prova de poderes do agente executivo e sua competência para transigir.

À vista do parecer, o despacho superior de 29 de novembro de 1938 deixou de autorizar o pagamento.

Procurando atender às exigências sugeridas, a interessada, em 1939, apresentou novos documentos, querendo provar a ratificação do mandato primitivo da Câmara, com a declaração de haver recebido a importância resultante da cessão.

Demonstrou esta Procuradoria não terem sido satisfeitas as exigências dos itens b e c, donde o novo despacho de 13 de fevereiro de 1940, mantendo o anterior.

A interessada vem agora procurar dirimir as dúvidas suscitadas.

121. — II. Preliminarmente, há que examinar se terá ocorrido a prescrição quinquenária.

O primeiro requerimento é de setembro de 1922, não se encontrando outro, nem protesto, apresentado nos cinco anos seguintes.

Ora, o Tesouro, contra, aliás, a opinião desta Procuradoria, mas apoiado na jurisprudência mais constante do Supremo Tribunal Federal, tem decidido que, entre a vigência do Código Civil e a do decreto n. 5.761, de 1930, deixou de vigorar o preceito do art. 7.º do decreto n. 857, de 1851, segundo o qual a reclamação administrativa sustava o curso prescribente, durante a demora das repartições. (Decisões do Ministro da Fazenda no *Diário Oficial* de 3-3-31, 15-12-31, 3-3-32, 22-8-32, 28-9-32, 12-10-32, 3-7-33, etc.; ac. do Sup. Trib. no *Arquivo Judiciário*, vol. 16, pág. 442; n. 21, pág. 471; n. 24,

pág. 400; no *Diário de Justiça* de 25-8-32, *apud* promoção do Procurador da República, no *Jornal do Comércio* de 23-8-36.)

Essa jurisprudência, a que a Procuradoria tem oposto as opiniões de Clovis Bevilacqua, Carpenter, Levi Carneiro, vem de merecer a aprovação do consultor geral da República, atual ministro Orozimbo Nonato. (*Diário Oficial*, de 15-2-41.)

Segundo essa abalizada opinião e as decisões superiores citadas, estaria prescrita a dívida.

Alem de não poder o requerimento sustar a prescrição, conforme a doutrina corrente, certo é que do despacho de novembro de 1922, arbitrando a subvenção, começou a correr novo prazo prescriptivo.

De fato, o art. 4.º do decreto n. 857, de 1851, reproduzido em termos mais amplos, no decreto n. 20.910, de 1932, estatue que, se depois de haverem seus despachos correntes para pagamento, não requererem os interessados o pagamento efetivo da dívida, dentro de cinco anos, perderão o direito a esse pagamento, em virtude da prescrição a favor da Fazenda Nacional.

Não há dúvida de que a dívida foi objeto de protesto judicial. Interposto, porem, em 1928, já então havia transcorrido o quinquênio e estava consumada a prescrição.

Nota-se ainda que foi reconhecida em 1932. Dada, porem, a mesma consumação, esse despacho não teria força para relevar a prescrição, o que dependeria de ato legislativo. (Sent. do Juiz Federal Dr. Castro Nunes, no *Diário de Justiça*, de 5-1-1937.)

122. — III. Não estivesse prescrita a dívida, haveria que examinar a sua procedência, de direito e de fato.

Invocam-se, como seu fundamento legal, o art. 97, n. II, da lei n. 3.454, de 1918, e o decreto n. 12.926, do mesmo ano.

Dispõe a primeira:

“Art. 97. É o Presidente da República autorizado:

.....

II. A conceder subvenção quilométrica, até 2:000\$0 por quilômetro, de uma só vez, por secção de 24 quilômetros construídos de estradas de rodagem próprias para serviço regular de transporte de passageiros e cargas por meio de automoveis ou outros veículos.

§ 1.º Essa subvenção será concedida a empresas ou particulares que construírem e trafegarem a estrada por automóveis ou outro meio de transporte e gozarem de igual subvenção do governo estadual.

§ 2.º O Governo estabelecerá as condições que deve preencher a estrada, para que se torne efetiva a subvenção, e poderá ser concedida também aos Estados que empregarem, na execução desse trabalho, pelo menos o dobro da importância da contribuição federal e preencham as condições exigidas para um tráfego regular.

§ 3.º Para esse fim, poderá o Governo Federal dispendar até 1.000:000\$0, no exercício de 1918, abrindo o crédito preciso ou realizando operações de crédito.”

É uma autorização orçamentária e, como se sabe, essas só vigoram por um ano, quando estabelecem favores ou vantagens. Preceitua o art. 129, da lei n. 3.644, de 1918, repetindo regra geral, encontrada nas leis de orçamento do Império e da República, que continuam em vigor as disposições das leis anuais de orçamento, de interesse público da União, não se compreendendo entre elas as que versarem sobre verbas de receita e despesa ou que contenham autorizações para reforma de repartições, aumento de vencimentos, bem como as de caráter individual ou que “direta ou indiretamente, com ou sem condições, autorizem a concessão de quaisquer privilégios, favores ou vantagens e de que o Executivo não tenha usado oportunamente”. (Vêr art. 71, da lei n. 3.446, de 1917.)

Ora, a autorização para subvencionar estradas de rodagem está, precisamente, entre as disposições a que a lei recusa o caráter permanente.

O Executivo se utilizou da autorização naquele ano de 1928, expedindo o decreto n. 12.926 citado, que abriu o crédito de mil contos para atender a essas subvenções. Mas, como crédito especial só vigorou por dois exercícios (art. 80, § 3.º, do Código de Contabilidade e lei n. 1.114, de 1860, art. 12, § 11), e se destinou apenas, e de modo expresso, às construções do ano em curso.

A chamada lei de provimento orçamentário para 1922 (dec. número 4.555, de 1922) também autoriza o Governo a abrir créditos para pagamento de auxílios pela construção de estradas de rodagem. (Art. 99, n. 8.) Mas a essa disposição se aplicam as mesmas nor-

mas acima expostas, segundo as quais só vigorou dentro do exercício financeiro. Desde que o Executivo, nesse período, deixou de utilizar-se dessa autorização, não seria possível fazê-lo dezenove anos depois, sem subversão dos princípios elementares de contabilidade pública, consagrados na legislação citada.

Acresce notar que o uso dessa autorização, orçamentária e anual, estava condicionado à verificação de "terem sido as mesmas estradas construídas de acordo com as condições estipuladas pelo Ministério da Agricultura". (Art. 99, n. 8, *in fine*, do decreto n. 4.555, cit.)

Ora, já se expôs que a vistoria procedida no local demonstrou que essas condições não foram observadas, como o reconheceu explicitamente a Comissão de Sindicância. Logo, ainda que vigorassem as autorizações legais, a dívida seria improcedente, porque a obra não satisfaz às exigências técnicas da lei.

123. — IV. Embora date de setembro de 1922 o requerimento da Câmara, pelo seu presidente e agente executivo, figura na certidão junta (que não está devidamente selada, como se deve exigir) a deliberação de 31 de maio de 1926, constante do livro de atas da Câmara, autorizando o mesmo agente executivo a liquidar a subvenção, com o abatimento de 50% sobre a importância devida.

Posteriormente, foi feita a cessão de crédito. Sem discutir o sentido da liquidação, nem o alcance da cessão, põe-se em dúvida a legitimidade do ato de autorização inicial.

Será válida a deliberação atribuída, imprecisamente, à Câmara Municipal, pela forma constante da certidão de fls. 90? É o que não parece.

Muito se tem discutido sobre o enquadramento dos municípios no direito constitucional. O art. 68 da Constituição de 1891 mandava que os Estados se organizassem por forma a assegurar a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

Barbalho foi defensor acérrimo do conteúdo dessa autonomia, entendendo que o município devia fazer sua lei orgânica, seu estatuto basilar e por ele instituir e regular a administração de seus negócios. (*Comentários à Constituição*, pág. 283.)

Controverteu-se, porém, se o município deveria ser considerado entidade política ou simples órgão da administração autônoma. No seio do Congresso, na esfera do Judiciário, na doutrina, travaram-se longos debates sobre a extensão dos poderes de *self government*.

Apesar da lacuna do texto constitucional, o seu elemento histórico e o exemplo norte-americano levam a rejeitar a tese da natureza administrativa do município. Seu caráter institucional repousava sobre os fundamentos que o alteavam até as culminâncias de uma das esferas representativas do poder político do país, na frase eloquente de Monte-Arrais. (*O município em face da Constituição de 1937, in Cultura Política*, de julho de 1941, pág. 163.)

Também se dividiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Mas a que acentua o caráter político das Municipalidades conta, em seu apoio, a alta sabedoria de Pedro Lessa.

Admitida, pois, essa tese, é lógico exigir-se que, para qualquer município autorizar a liquidação, com redução, de seus créditos, necessário seria um ato legislativo e não uma simples deliberação interna, mais ou menos clandestina.

É certo, todavia, que a Constituição de 1891 deferia a cada unidade federada o poder de organizar os municípios, embora com as limitações decorrentes de respeito a sua autonomia.

Seria, pois, necessária a prova das leis orgânicas do Estado e do próprio município, para invalidar a tese aqui sustentada.

V. Em conclusão, opina-se pelo indeferimento do pedido, porque: 1.º, a dívida é improcedente de direito e de fato; 2.º, ainda que o não fosse, estaria prescrita; 3.º, quando fosse procedente e imprescrita, não é legítimo o credor que se apresenta.

Em 9 de julho de 1941.
