

Allan Gomes Pereira e outros, 3.ºs apelados, e Mário Guedes Tavares e outros, 4.ºs apelados:

Acordam os Juizes da 6.ª Câmara Cível, do Tribunal de Justiça, do Estado da Guanabara em, por unanimidade, transferir o agravo processual para o mérito e, ainda por votação unânime, dar provimento às apelações, a fim de julgar improcedente a ação, condenando os apelados nas custas e honorários de advogado, de vinte por cento (20%) sobre o valor da

II — TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA GUANABARA

6.ª Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL N.º 48.853

Cobrança da dívida ativa do Estado. Direito dos Escrivães a receber uma percentagem sobre o débito de contribuintes em atraso, somente quando essa cobrança se fizer judicialmente.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da Apelação Cível número 48.853, entre o Juízo da 8.ª Vara da Fazenda Pública, 1.º apelante, o Estado da Guanabara, 2.º apelante, e José Barreto de Assunção e outros, 1.ºs apelados, Celso Pinheiro Trindade e outros, 2.ºs apelados, e Elói

COMENTÁRIO

1. Os Escrivães das Varas da Fazenda Pública, invocando o art. 65 da Lei n.º 263, de 24-12-1962, propuseram contra o Estado da Guanabara ação cominatória, nos termos do art. 302, XII, do Código de Processo Civil, com tríplice objetivo: a) abster-se o Estado, pela Repartição competente, que é o F.D.A., de promover convites para cobrança amigável dos débitos fiscais; b) estrito cumprimento da regra contida no § único do art. 65, acima mencionado; c) pagamento das percentagens que seriam devidas aos autores e calculadas sobre as importâncias cobradas amigavelmente.

Assim dispunha o texto da Lei n.º 263-1962:

“Art. 65. Até o dia 30 de junho de cada ano serão enviadas às Varas da Fazenda Pública, para cobrança judicial, todos os débitos referentes ao exercício anterior, de contribuintes que não se tenham quitado dos mesmos. § único. Até o dia 31 de dezembro de 1963, serão

enviados às Varas da Fazenda Pública, para cobrança judicial, todos os débitos de contribuintes em atraso, existentes na Procuradoria Fiscal.”

Alegavam os Escrivães, bem como os Escreventes Juramentados que ingressaram nos autos como assistentes, que a inobservância dos prazos legais vulneraria o direito à percepção de custas e percentagens.

2. A ação foi julgada procedente no Juízo singular “para condenar o réu a cumprir o art. 65 da Lei n.º 263, de 24-12-1962, sob pena da multa de NCr\$ 100,00 por dia para cada um dos autores e a cada um dos assistentes”.

3. A sentença, sem dúvida, deixou-se impressionar pelo aspecto formal da *causa petendi*, transformando mera expectativa de direito em direito já adquirido, como bem salientou o v. acórdão que a reformou *in totum*.

Com efeito, a Lei n.º 263, de 1962, em cujo corpo se instalou o art. 65 invocado, destinou-se à reestruturação administrativa do Estado da Guanabara. Continha o diploma legal uma série de normas que, progressivamente, adaptariam a administração vigente a novos rumos. Tanto é isso verdade que o art. 190, inserido nas Disposições Finais e Transitórias, dispunha expressamente:

“Art. 190. O Poder Executivo expedirá os atos necessários à progressiva adaptação da atual estrutura administrativa às disposições da presente lei”.

Dai se extraem duas conclusões inequívocas: a) as normas constitutivas da lei em exame foram dirigidas direta e exclusivamente à administração estadual; b) jamais poderiam elas vigorar sem prévia e completa reformulação dos órgãos administrativos.

Na exata expressão do ilustre Procurador que me antecedeu no patrocínio da causa, DR. LUÍS CARLOS GUIMARÃES CASTRO, a lei em tela encerrava autêntico “programa ação”. Dentro desta concepção, a norma do art. 65 só poderia ser posta em prática após total transformação dos quadros administrativos da Secretaria de Finanças, eis que, com o sistema atual, seria física-

causa, a serem recolhidos aos cofres públicos, mediante guia, integrando neste acórdão o relatório de fls. 575/576.

Constitui esta ação uma aventura judicial, de finalidades profundamente amorais, o que não foi apercebido pela sentença apelada, que transformou uma expectativa de direito em direito já adquirido pelos postulantes, além de condenar o réu, na ação, no que não foi pedido, com a agravante de ser essa condenação a prestar contas, quando a isso não se achava obrigado.

Não pode haver qualquer dúvida de que a norma do art. 65, da Lei n.º 263/1962, estabelecendo a remessa, para a cobrança judicial, de todos

mente impossível, no exíguo prazo de seis meses, relacionar os débitos de todo um exercício, enviar as relações à Procuradoria Fiscal e ajuizá-los, até porque vigora a obrigação legal de o Estado promover, antes do ajustamento, a cobrança amigável da dívida ativa (Livro V do Código de Contabilidade, anexo à Lei n.º 899, de 28-11-1957, art. 32).

4. Não obstante, entendeu o Dr. Juiz prolator da sentença apelada que o art. 65 em exame continha norma de aplicação imediata, além de gerar direito subjetivo público para os autores.

A vigorar a tese esposada pela r. sentença recorrida, o art. 65 colidiria, frontalmente, com o dispositivo constitucional que outorga privativamente ao Governador a representação do Estado em Juízo, por intermédio dos Procuradores. Com efeito, a privatividade pressupõe poderes discricionários de ingresso em Juízo, inclusive de ajuizamento da dívida ativa. Ora a referência a poderes discricionários consagra a competência para julgar da oportunidade, da conveniência e da possibilidade do ingresso em Juízo para cobrança da dívida ativa.

Nestas condições, tendo em mira o destinatário e as consequências da regra estampada no citado artigo 65, verifica-se sem esforço que se trata de autêntica norma de direito administrativo, dirigida tão-só à administração, e insuscetível de gerar qualquer direito subjetivo público.

5. Em verdade, a apreciação da sentença foi a mais simples e formal que se poderia imaginar, daí a conclusão de que estaríamos frente a um direito subjetivo: há uma lei que determina o ajuizamento da dívida ativa até seis meses depois do exercício a que se referir tal dívida; outra lei assegura aos serventuários das Varas da Fazenda um percentual calculado sobre os débitos ajuizados e pagos em Cartório; logo, a cobrança amigável da dívida ativa e o seu não ajuizamento naquele prazo impedem que os Escrevães e Escreventes Juramentados percebam as vantagens que lhes são legalmente asseguradas. Para a sentença, portanto, o pro-

os débitos em atraso, foi criada em benefício do interesse público, estabelecendo um direito objetivo, do qual, de forma indireta, como um seu reflexo, podem resultar vantagens para os apelados, mas que, como ensina o eminentíssimo Professor FRANCISCO CAMPOS (*Direito Administrativo*), não se integram no seu patrimônio e não lhes confere qualquer direito a conservação dessa ordem jurídica, justamente porque não os beneficia de modo direto e intencional.

No caso, onde existem simples interesses dos apelados, beneficiados de forma indireta e reflexa, como “consequência do fato do direito obje-

blema se circunscreveu à esfera de simples “redução de vencimentos”.

De início, saliente-se que a primeira condição para que o serventuário faça jus ao percentual é a efetiva prestação dos atos procedimentais tendentes à arrecadação judicial. E a segunda condição é que os débitos sejam pagos. Desde logo se verifica que os autores tinham apenas expectativa de direito, mera possibilidade de nascimento do direito subjetivo à percepção das vantagens.

Eis porque PLÁCIDO E SILVA ensina que, por expectativa, “entende-se a probabilidade ou possibilidade de vir uma pessoa a adquirir ou ter, em futuro, um direito que somente passará a ser do expectante quando realizadas certas condições ou advindos certos eventos. É uma esperança. E, nesta razão, não tem existência atual. Em relação ao direito, é a mera possibilidade de vantagem que poderá ou não vir, pelo que se distingue do direito atual, adquirido, que já é existente. Dêsse modo, nem mesmo com o direito futuro se confunde. Na expectativa não há direito, nem mesmo futuro; há simples possibilidade de futura aquisição de direito. É o estado de quem espera adquirir alguma coisa. No direito futuro, embora a aquisição dependa de condição ou evento, já o direito existe, isto é, mesmo que se mostre condicional, não se pode dizer uma expectativa. Esta não se revela um bem jurídico que deva ser protegido e defendido, enquanto que o direito, mesmo condicional, já possui um valor econômico, constituindo elemento que se aprecia patrimonialmente. É de defesa assegurada” (*Vocabulário Jurídico*, vol. II, págs. 661).

Pelas razões acima expostas, proclamou o douto Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, que também funcionou no feito, com seu brilho habitual: “O direito dos autores à percepção das percentagens pretendidas... só nasce com a efetiva cobrança judicial da dívida ativa: a esta hipótese ainda mais se ajusta a tese ora defendida, eis que tal recebimento é pura e simplesmente uma bonificação, um prêmio por sua participação nos trabalhos de arrecadação, e o seu direito subjetivo ao recebimento dêsse prêmio só se justifica pelo trabalho efetivamente efetuado.”

Mas não são as duas condições acima citadas as únicas que per-

tivo”, no dizer de FRANCISCO CAMPOS, a sentença divisou um direito subjetivo, absolutamente inadmissível.

E toda razão tem o Estado da Guanabara em ver na norma do artigo 65 mencionado um caráter exclusivamente programático. Qualquer outra interpretação que se lhe desse viria ferir o princípio consagrado pelo inciso XII, do artigo 30 (atual inciso XI, do art. 43) da Constituição Estadual, de caber ao Governador do Estado, privativamente, a sua representação em Juízo.

mitem aos serventuários perceber vantagens com a cobrança judicial.

Além da efetiva prática de atos procedimentais, além do pagamento do débito fiscal ajuizado, impõe-se principalmente que o serventuário atende aos interesses da Fazenda, pois é justamente neste interesse que se paga o percentual aos funcionários dos Cartórios.

Com efeito, já o Decreto-lei n.º 2.087, de 25 de março de 1940, em seu art. 3.º, subordinava a percepção de vantagens pelos Oficiais de Justiça ao fiel cumprimento de suas atribuições específicas, negando o percentual aos que, “por desídia ou outro qualquer motivo prejudicarem os interesses da Fazenda.” E o Decreto-lei n.º 2.342, de 27 de junho do mesmo ano, estendia a exigência acima a todo o pessoal dos Cartórios, sob as mesmas cominações, sendo que o Decreto-lei n.º 5.090, de 15 de dezembro de 1942, alargou a incidência da regra em exame, para abranger também os Escrivães, os Avaliadores e outros.

Por isso, o art. 194, § 2.º, da Lei n.º 14, de 24 de outubro de 1960, alude a “condições já estipuladas em lei anteriores para reconhecimento do direito ao recebimento das percentagens”, além de salientar que a atuação dos Serventuários continuava sob a fiscalização da repartição competente. O controle, que estava afeto ao antigo Departamento do Contencioso Fiscal, passou a ser atribuição da Procuradoria Fiscal (art. 1.º, VII, do Decreto-lei n.º 1.807, de 28-11-1939; art. 39, § 1.º, da Lei n.º 134, de 27-12-1961).

Como se vê, o serventuário que, embora participando da prática efetiva de atos cartorários, desatenda aos supremos interesses da Fazenda, terá suspensa a percentagem, não chegará sequer a adquirir o direito à sua percepção. Note-se, ainda, que a vantagem não é paga a cada serventuário pelo trabalho pessoal dispendido, mas em percentual sobre a arrecadação total.

6. Enquadrada a hipótese dentro da disciplina específica do direito público, podemos afirmar que os autores são apenas portadores de interesse reflexo de um direito público, e jamais titulares de qualquer direito público subjetivo.

Por isso, ressaltou o v. acórdão, penetrando no âmago da ques-

E é consequência lógica desse princípio constitucional competir ao Governador decidir da oportunidade do ajuizamento de cobranças de débitos fiscais. Não pode, pois, ser compelido a isso fazer, para satisfazer interesses de serventuários da Justiça, ainda que em detrimento dos altos interesses do Estado.

Os apelados não postularam a condenação do Estado da Guanabara a apresentar-lhes contas. Entretanto, a isso, com violação expressa do que dispõe o art. 4.º do Código de Processo Civil, foi o Estado condenado.

Mas ainda que êsste pedido constasse da inicial, o seu indeferimento se impunha, pois que o Estado da Guanabara, dado o que dispõe o art. 65, da Lei n.º 263/1962, não passou a ter sob sua guarda e administração bens dos apelados.

tão: “não pode haver qualquer dúvida de que a norma do art. 65 da Lei n.º 263-3-1962, estabelecendo a remessa, para a cobrança judicial, de todos os débitos em atraso, foi criada em benefício do interesse público, estabelecendo um direito objetivo, do qual, de forma indireta, como um seu *reflexo*, podem resultar vantagens para os apelados, como ensina o eminentíssimo Professor FRANCISCO CAMPOS”. Realmente, com a clareza que lhe é peculiar, ensina o douto autor: “O direito subjetivo só se funda quando o interesse individual é, em si mesmo, ou de maneira predominante, o escopo da garantia ou da proteção legal. Quando o interesse individual, porém, beneficia apenas indiretamente, secundariamente ou acessoriamente a garantia ou proteção organizada pela lei em favor do interesse público, as vantagens assim refletidas sobre o indivíduo pela ordem jurídica não integram no seu patrimônio nenhum direito à conservação da ordem jurídica que assim o beneficia, não de maneira intencional e direta, mas indireta e reflexa, ou como simples consequência material ou de fato do direito objetivo” (*Direito Administrativo*, ed. 1958, vol. I, pág. 361/366).

Sem dúvida, só há direito público subjetivo quando a lei cria um vínculo direto entre o indivíduo e o Estado, quando a norma foi editada *no interesse do indivíduo*, obrigando, pois, o Estado a uma ação ou omissão em favor do mesmo. Ao contrário, se a meta da lei é exclusiva ou preponderantemente *o bem público*, jamais se poderá gerar um direito público subjetivo, mas sim, pela repercussão secundária da norma editada no âmbito do indivíduo, a situação dêste perante a mesma norma será simplesmente a de um interesse reflexo pela edição da regra de direito público. Logo, não se tendo criado um direito protegível por ação judicial, já que não pode êle ser incorporado ao patrimônio individual, eis que dependente de um ato administrativo, a pretensão dos Escrivães não poderia ser acolhida.

Eis porque os Serventuários não são beneficiários do preceito consubstanciado no art. 65 da Lei n.º 263, cujos efeitos só secundá-

Como ensinam os tratadistas, quem cuida de bens alheios, tendo-os sob sua guarda ou administração, está obrigado a prestar contas, cabendo somente a quem confiou seus assuntos a outrem o direito de exigir dêste prestação de contas.

Ainda que os apelados tivessem direito ao recebimento das percentagens que exigem, não teriam ação de prestação de contas, mas sim a de cobrança.

Rio de Janeiro, 9 de abril de 1968.

AUGUSTO MOURA, Presidente e relator.

JOSÉ ALBERTO ALVARES — CASTRO CERQUEIRA.

riamente atingem os Escrivães, os quais se acham desligados do fim precípua daquela norma de direito público.

7. Ademais, a condenação do Estado à prestação de contas constituiu autêntica decisão *extra petita*, afinal repelida pelo v. acórdão. Os autores pediram a prestação de uma obrigação *de fazer*. E o Juízo singular, sentindo que os autores, além de tal pedido, formularam outros que só pelo rito ordinário poderiam apresentar, transformou o rito escolhido em cominatória de prestação de contas. Não atentou, todavia, para o fato de que a hipótese do n.º V do art. 302 do Diploma Processual pressupõe a gestão de bens alheios, o que não ocorre no caso concreto.

Entre os tratadistas a que se refere o acórdão, foi citado PONTES DE MIRANDA, para quem, “em geral, quem cuida de assuntos alheios, ou, ao mesmo tempo, alheios e próprios, tem dever e obrigação de prestar contas. Quem apenas tem direito a percentagens sobre o líquido não tem ação de prestação de contas, salvo se a *lex specialis* o estabelece ou resulta de cláusula negocial” (*Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. V, pág. 93).

8. Ressalte-se, finalmente, que o artigo 65 da Lei n.º 263 foi revogado de modo expresso pelo artigo 18 da Lei n.º 1.530, de 28-11-1967, quando, portanto, já se achava em curso a ação exercitada pelos Escrivães. No entanto, tal circunstância não foi sequer apreciada pelo acórdão em exame, certamente por ter êle concluído pela absoluta improcedência da ação.

9. Cumpre salientar, também, a afirmativa do acórdão, segundo a qual a ação constituiu “uma aventura judicial, de finalidades profundamente amorais”, eis que se transformou “uma expectativa de direito em direito já adquirido pelos postulantes, além de condenar o réu, na ação, no que não foi pedido, com a agravante de ser essa condenação a prestar contas, quando a isso não se achava obrigado”.

GIL COSTA ALVARENGA
Procurador do Estado

4.º Grupo de Câmaras Cíveis

REVISTA N.º 8.209

Incide na regra geral a condenação em honorários advocatícios quando a Fazenda Pública é vencedora no feito.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de revista n.º 8.209, recorrente Estado da Guanabara, recorridos Joana Vera de Carvalho Rêgo, e outros, acordam os Juizes do 4.º Grupo de Câmaras Cíveis do Tribu-

COMENTÁRIO

1. Bastaria, rigorosamente, a afirmação final do acórdão para situar a questão:

“Acréscente-se, como o relator já tem tido oportunidade de dizer em outras ocasiões, que os honorários no caso funcionam como uma das cominações a que se sujeita a parte vencida no feito, não havendo por que se distinguir se se trata de advogados de particulares ou do Estado”.

Não será demasiado demonstrar-se que a decisão uniformizadora acolheu a melhor doutrina, com algumas considerações a respeito do cerne de divergência.

2. Na verdade, tanta disputa é consequência da pobreza técnica da redação do artigo 64, introduzida com a modificação da Lei n.º 4.632, de 1965: