

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA.  
SUPERVISÃO MINISTRAL.  
DECRETO-LEI Nº 200/67.  
DÍVIDA DA COMPANHIA BRASILEIRA  
DE TRENS URBANOS - CBTU DE QUE É  
CREDORA A FUNDAÇÃO REDE FERROVIÁRIA  
DE SEGURIDADE SOCIAL - REFER**

*Paulo Cesar Soares Cabral Filho  
Advogado da União, Assessor Jurídico*



## PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº /2008

Orientação jurídica. Supervisão ministerial. Decreto-lei nº 200/67. Dívida da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU de que é credora a Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social – REFER. Execução de título extrajudicial não-embargada. Recomendações. Indisponibilidade do interesse público. Impossibilidade jurídica quanto à análise dos acordos que se pretende formalizar nas esferas judicial e extrajudicial, cujo exame discrepa das atribuições de que a CONJUR foi investida pela Lei Complementar nº 73/93.

Processo nº 80000.038329/2007-67

1. Vêm a exame os autos do processo administrativo em epígrafe, após o atendimento das providências alvitradas no Parecer CONJUR nº 216/2008 (fls. 258/260).
2. Trata-se, em suma, de pedido de liberação de recursos financeiros encaminhado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU visando a solver dívida objeto de ação de execução de título extrajudicial movida pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social – REFER, credora da estatal em razão do inadimplemento de obrigações assumidas pela executada quanto ao aporte de contribuição mensal, a título de custeio, do plano de previdência complementar dos seus empregados.
3. No citado parecer, esta Consultoria Jurídica asseverou que o pedido da CBTU restara prejudicando diante da comprovação do depósito integral da quantia executada – R\$ 16.360.583,54 (dezesesseis milhões trezentos e sessenta mil quinhentos e oitenta e três reais e cinqüenta e quatro centavos) – no juízo da 22ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro – RJ (processo nº 2007.001120653-9).
4. Nada obstante, no exercício do controle de legalidade que emana da atividade de supervisão realizada sobre as estatais vinculadas a este Ministério das Cidades foram requeridos a CBTU os seguintes esclarecimentos:

- a) se foram oferecidos embargos à execução proposta pela REFER e que tramita na 2ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro – RJ (processo n° 2007.001120653-9), juntando, em caso positivo, cópia da inicial com comprovação de distribuição;
  - b) qual a natureza do depósito em juízo da quantia executada, isto é, se para efetivo pagamento e conseqüente extinção do processo executivo (art. 794, inciso I), se para suspender a execução (art. 739-A, §1º), ou qualquer outra finalidade;
  - c) se foi, ou não, acionado o escritório de advocacia que defende os interesses da CBTU em juízo, bem como se houve orientação no sentido da não-apresentação dos embargos à execução processada sob o n° 2007.001120653-9.
5. A resposta da CBTU consta das fls. 262/263, afirmando-se textualmente que não foram apresentados embargos, bem como o escritório de advocacia foi orientado a não fazê-lo, sendo o depósito, portanto, realizado com o fim de extinguir o processo de execução.
  6. A propósito do tema do equacionamento da dívida da CBTU com a REFER foi carreada aos autos a documentação de fls. 273/386, destacando-se a CRT 44/2008-P, por meio da qual a estatal solicita autorização deste Ministério das Cidades para celebração de acordo judicial (referente ao processo de execução n° 2004.001.012106-3) e extrajudicial.
7. É o relatório.
  8. A questão trazida à baila, qual seja, o não-oferecimento de embargos à execução de título extrajudicial pela CBTU, suscita algumas considerações que decorrem da supervisão ministerial exercida pelo Ministério das Cidades sobre as estatais vinculadas ao órgão.
  9. Advirta-se, de logo, que não se tem a intenção de promover qualquer ação correicional sobre a CBTU, até porque isto escapa das atribuições de que esta Consultoria Jurídica foi investida pela Lei Complementar n° 73/93.

10. De fato, a supervisão ministerial é exercida através de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados e um de seus objetivos é assegurar a observância da legislação federal, sem prejuízo de fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos, e, no que se refere à administração indireta especificamente, tutelar o princípio da eficiência administrativa, tudo na forma do Decreto-lei nº 200/67 (art. 20, p.u., c/c art. 25, incisos I e VII e art. 26, inciso III). Nada obstante, as presentes considerações têm por escopo tão-somente exortar a CBTU a que observe, via de regra, a necessidade de resistir à pretensão deduzida em juízo em seu desfavor.
11. Com efeito, a CBTU, enquanto sociedade de economia mista, presta serviço público caracterizado no transporte coletivo de pessoas em trens urbanos, atuando em importantes cidades brasileiras.
12. Demais disso, a União detém quase a totalidade das ações que compõem o capital social da empresa, o que reforça a assertiva de que a CBTU atua diretamente na prestação de serviço público.
13. O que se pretende afirmar é que, sem prejuízo da sua natureza jurídica, que investe a CBTU de personalidade jurídica e patrimônio próprios, há interesse público nas demandas envolvendo a empresa, que, por vezes, podem até justificar a intervenção anômala da União em processos judiciais (embora não seja este o caso na hipótese dos autos).
14. Nesse sentido, é oportuno trazer à colação os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 11ª edição, pág. 22, Lumen Iuris) a respeito da indisponibilidade do interesse público, *verbis*:

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. **A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros.** Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração.

**O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.** (GRIFADO)

15. No campo do direito processual, a indisponibilidade do interesse público está refletida, por exemplo, nas prerrogativas outorgadas à Fazenda Pública no que se refere ao prazo diferenciado para contestar e recorrer. Igualmente, não se opera, quanto aos fatos alegados pelo autor, a presunção de veracidade decorrente da revelia<sup>1</sup>.
16. Se é certo, porém, que sociedade de economia mista não integra o conceito de fazenda pública, não é menos correto sustentar que entidades desta natureza, sobretudo quando prestadoras de serviço público – como a CBTU –, também velam pela prevalência do interesse público, o que deve nortear sua atuação em juízo ou fora dele.
17. A despeito disso, comprovou-se na hipótese dos autos que a CBTU não apenas deixou de oferecer embargos à execução de título extrajudicial como procedeu ao depósito da quantia executada que, repise-se, é da ordem de R\$ 16.360.583,54 (dezesseis milhões trezentos e sessenta mil quinhentos e oitenta e três reais e cinquenta e quatro centavos), visando, assim, a extinguir a execução (art. 794, inciso I, do Código de Processo Civil).
18. Como se sabe, o processo de execução é vocacionado a satisfazer o crédito do exequente, desenvolvendo-se no interesse do

---

<sup>1</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. 5ª edição, pág. 88, Dialética.

credor (art. 612 do CPC), razão pela qual o contraditório é eventual<sup>2</sup>. Veja-se, no ponto, a lição de Luiz Fux<sup>3</sup>, *verbis*:

O processo de execução, conforme visto anteriormente, é de índole satisfativa e não normativa como o processo de conhecimento, posto que o título executivo elimina o grau de incerteza acerca do direito litigioso. Por esta razão, diz-se que o *contraditório no processo de execução tem incidência eventual* porquanto somente se instaura por iniciativa do próprio executado. O exeqüente, ao formular o seu pedido de tutela jurisdicional, o faz no sentido de citar o devedor para cumprir e não para se defender. Nesta espécie de processo executivo, os atos são praticados e sua legitimidade aferida *ex post facto*. **Isso não significa que o executado não possa opor-se ao crédito, ao título executivo, ou mesmo infirmar o processo por vícios formais.** Entretanto, a oportunidade para que essa oposição seja oferecida é criada pelo próprio devedor com a introdução no processo de execução de um processo de conhecimento, que se denomina “embargos”. (GRIFADO)

19. Impende esclarecer que após a última reforma realizada no Código de Processo Civil, há duas formas ordinárias de oposição do executado ao processo executivo, a saber, a impugnação, em se tratando de execução fundada em sentença (art. 475-L), e os embargos do executado, no caso de execução de título extrajudicial (art. 736).
20. Os embargos constituem, por conseguinte, o meio de defesa do executado por excelência, e, embora guardem autonomia no tocante ao processo executivo, há entre estes relação de prejudicialidade, consoante leciona Alexandre Freitas Câmara<sup>4</sup>, *verbis*:

Os embargos do executado são, pois, processo de conhecimento, autônomo em relação ao processo executivo fundado em título extrajudicial, embora a ele ligado por uma relação de prejudicialidade.

**Fala-se aqui em relação de prejudicialidade porque os embargos do executado se apresentam como uma demanda que deverá,**

---

<sup>2</sup> FUX, Luiz. 3ª edição. vol. II, pág. 5, Forense.

<sup>3</sup> Obra citada, pág. 245.

<sup>4</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. 14ª edição. vol.

II, pág. 411, Lumen Iuris.

necessariamente, ser apreciada – ao menos como regra geral – antes do desfecho do processo executivo. Além de exigir julgamento prévio ao desfecho do processo executivo, os embargos do executado influirão naquele desfecho, já que – conforme o resultado do julgamento nele proferido – poderá levar à extinção anômala da execução ou a um corte em seus excessos (diminuindo-se, por exemplo, o valor do crédito exequendo). (GRIFADO)

21. Em que pese a excepcional admissibilidade de embargos do devedor em execução fundada em título judicial (assim na execução contra a Fazenda Pública e na execução por quantia certa contra devedor insolvente), é no processo executivo de título extrajudicial que a ação ganha maior abrangência, pois, nos termos do art. 745 do CPC (redação da Lei nº 11.382, de 7.12.2006), se permite a **alegação de qualquer matéria de defesa que seria lícito deduzir num processo de conhecimento**. Confira-se:

Art. 745. Nos embargos, poderá o executado alegar:

I – nulidade da execução, por não ser executivo o título apresentado;

II – penhora incorreta ou avaliação errônea;

III – excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

IV – retenção por benfeitorias necessárias ou úteis, nos casos de título para entrega de coisa certa (art. 621);

V – qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento.

22. Destarte, em que pese a ausência de impugnação não encerrar vício de legalidade, eis que constitui mero ônus processual, é oportuno orientar a CBTU a não deixar de oferecer embargos nas execuções, mesmo em casos como o dos autos, quando manifesta a existência da dívida.



23. Quanto às propostas de acordo para pagamento da dívida da CBTU com a REFER, a matéria escapa das atribuições desta Consultoria Jurídica, a teor do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, máxime porque se revestem de conteúdo estritamente contábil, com aspectos de cunho financeiro e orçamentário que discrepam da apreciação jurídica.
24. Diante do exposto, recomenda-se que a CBTU não se abstenha de resistir à pretensão deduzida em juízo em seu desfavor, independente da natureza da ação e, especificamente nas execuções de título extrajudicial, que permitem, em sede de embargos, a alegação de qualquer matéria de defesa, não deixe de oferecê-los, sob pena de vulnerar o interesse público e ensejar a imputação de responsabilidade administrativa no caso de prejuízo ao erário.

À consideração superior.

Brasília, maio de 2008.

**PAULO CESAR SOARES CABRAL FILHO**

**Advogado da União**

**Assessor Jurídico**

De acordo. Encaminhe-se para a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, para ciência, notadamente quanto ao parágrafo 23. Após, oficie-se para a CBTU no sentido de observar a recomendação exarada neste parecer.

Brasília, maio de 2008.

**CLEUCIO SANTOS NUNES**

**Consultor Jurídico**