

Joãã Wanderley
Bens Pùblicos

abr / 13

REVISTA
TRIMESTRAL DE

***DIREITO
PÙBLICO***

31/2000

 **MALHEIROS
EDITORES**



ina que afir-
de convali-
— porque
da legalida-
ispor, já que
ende do con-

- IMPENHORABILIDADE DOS BENS DAS EMPRESAS ESTATAIS EXERCENTES DE ATIVIDADES PÚBLICAS

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Titular da Faculdade de Direito da PUC/SP

1. Há, conforme inúmeras vezes averbamos¹ dois tipos fundamentais de empresas públicas e sociedades de economia mista: a) as exploradoras de atividade econômica e b) as prestadoras de serviço público (que, em rigor, melhor se diriam prestadoras de atividade pública, pois não necessariamente dita atividade terá a compostura específica do serviço público, se a este se der uma acepção mais restrita, como nós mesmos o fazemos).

Tal discrimen, logo acompanhado por Hely Lopes Meirelles e mais tarde reproduzido por Eros Grau,² disseminou-se e está hoje plenamente consagrado na doutrina e na jurisprudência. Pode-se mesmo dizer que a Constituição de 1988 bem reflete esta distinção básica.

Com efeito, no capítulo relativo aos "Princípios Gerais da Atividade Econômica", logo depois de fixar que a exploração direta deste setor só será permitida ao Estado "quando necessária aos imperativos da

segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei" (art. 173, *caput*), estatui que as que "explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços" ficarão sujeitas a um estatuto estabelecido em lei dispondo, entre outras coisas, sobre sua "sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias" (§ 1º, II). Embora tal dicção seja exagerada em face de outros preceptivos nela mesma residentes e ao diante referidos, ficou claro no artigo em pauta que a Lei Magna sufragou o reconhecimento de que nem todas as empresas do Estado têm o mesmo objeto, pois algumas delas são prepostas à exploração de atividade econômica e não a atividades típicas do Poder Público.

2. As exploradoras de atividade econômica atuam em esfera pertinente aos particulares, onde só excepcionalmente cabe, nos termos do "supra" mencionado art. 173, protagonização direta de empresa estatal. Bem por isto, são reguladas fundamentalmente pelo direito privado, como consta do referido o § 1º, II, em despeito de sofrerem influências do direito público, algumas delas, de resto, previstas expressamente em outros dispositivos constitucionais relativos ou à

1. Tal discrimen vimos fazendo ao menos desde 1973, in *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, 1ª ed., Ed. RT, 1973, pp. 101 e ss. Hoje, *Curso de Direito Administrativo*, 14ª ed., Malheiros Editores, 2002, pp. 175 e 176 e ss.

2. Cf., respectivamente, *Estudos e Pareceres*, v. II, Ed. RT, 1977, p. 151 e *Elementos de Direito Econômico*, Ed. RT, 1981, p. 103.

administração indireta em geral ou especificamente sobre empresas governamentais, qualquer que seja sua tipologia (arts. 5^a, LXXIII; 14, § 9^a; 37, *caput* e incisos II, XVII, XIX, XX; arts. 49, X; 52, VII; 54; 71 e incisos II, III e IV; 165, § 5^a e 169, §. 1^a). Eis porque dissemos ser excessiva a dicção do art. 173, § 1^a, II.

Nesta hipótese, o Poder Público, por via das empresas que criar, estará operando em área que lhe é estranha, em princípio, por estar ubicada na órbita de atuação dos particulares, a qual, compreensivelmente, *não goza, nem tem porque gozar, das vantagens requeridas para defesa do interesse público*. Aliás, bem por isto, os múltiplos dispositivos constitucionais apontados como incidentes também sobre as exploradoras de atividade econômica, dizem respeito a restrições e não à outorga de vantagens, mesmo porque, se destas pudesse dispor entraria em competição desleal com as empresas privadas que operassem no mesmo campo de atuação econômica.

3. Pelo contrário, as exercentes de serviço público ou atividade pública propriamente dita, desempenham competências tipicamente estatais, públicas por excelência e, bem por isto, tal como o próprio Estado, gozam de prerrogativas e *proteções especiais*, tanto como sofrem restrições peculiares, umas e outras estabelecidas para resguardo dos interesses públicos que lhes incumbem prover.

Com efeito, o objeto a que se preordenam é de natureza idêntica àquele pertinente ao Poder Público. Assim, não poderiam ficar desassistidas de todo o envoltório jurídico instrumentador e defensivo dos interesses desta índole e grandeza, como também não poderiam ver-se liberadas dos cerceios que lhes são correlatos, os quais defendem, simultaneamente, a sociedade como um todo e os cidadãos em si mesmos contra eventuais desmandos.

Excluí-las deste regime, evidentemente, seria o mesmo que excluir os interesses

públicos em causa dos mecanismos com que o Direito os quis envolver.

De resto, seria um completo absurdo (que ninguém sufragaria) supor-se que, pela via da criação de tais entidades, o Estado, quando operante em setor que lhe é correspondente, pudesse se despedir das prerrogativas e proteções que a ordem jurídica inculca aos interesses públicos e se evadir das limitações impostas ao *modus procedendi* dos sujeitos incumbidos de sua cura.

4. Dentre as proteções outorgadas às atividades públicas, encontra-se, como é sabido e ressaltado, a *impenhorabilidade dos bens públicos*, havendo unânime concordância quanto a isto. A vedação a que sejam penhorados dispõe-se a peremptoriamente impedir sejam expostos à contingência de praxeamento, evento que colocaria em sobressalto os titulares de tais bens, exigindo-lhes, para salvá-los, imediato desconcerto do planejamento orçamentário ou — hipótese ainda mais grave — *colocaria em risco a continuidade da atividade pública a que estivessem prepostos*. Tal resultado, se fora possível, é bem de ver, instauraria uma inadmissível preponderância de interesses patrimoniais de terceiros sobre atividade cuja natureza e importância possui, de direito e por todos os títulos, inquestionável primazia.

Isto posto, resta saber que bens gozam da sobredita proteção, isto é, que bens são bens públicos.

5. Bens públicos — conforme anotamos em obra teórica — “são todos os bens que *pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), *bem como os que, embora não pertençam a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público*”.³

3. *Curso de Direito Administrativo*, 14^a ed., Malheiros Editores, 2002, p. 768 — os primeiros destaques são do original, os últimos são atuais.

Com efeito, proposto a ut categorizar-se (e eminentes Ru: sas ensinanj vo dos bens (mônio admirem da ativid dos Estados, des autárqui

Disse a

“Dá-no seu turno, e i participação atividade ad

“Mas a propriedade xistentes sol e do patrimô mina e para não a afasta

6. O al formulação Código Civ de seu art. 6 procedida n cial e domi diploma, ac na qual está de seus proj culares). Sã

“O Cód se dos bens a seus prop ral, a sua cl públicos, is soas admin sas mesma exatas, cal pertencem Código o c

“Pod sem ofens: nio pública

4. *Pr ed.*, Ed. RT, 5. Ob

Com efeito, basta que um bem esteja proposto a uma atividade pública, para categorizar-se como bem público. Deveras, o eminente Ruy Cirne Lima, em suas luminosas ensinanças, esclareceu: "Sinal distintivo dos bens do domínio público e do patrimônio administrativo é o fato de participarem da atividade administrativa da União, dos Estados, dos Municípios ou das entidades autárquicas".⁴

Disse ainda:

"Dá-nos a relação de administração, a seu turno, e não a propriedade, a medida de participação do bem, de que se cuida, na atividade administrativa.

"Mas a relação de administração e a propriedade não se excluem, ainda que coexistentes sobre os bens do domínio público e do patrimônio administrativo. Aquela domina e paralisa esta, superpõe-se-lhe, mas não a afasta."⁵

6. O alumiado mestre explica que sua formulação não briga com o que consta do Código Civil. Depois de mencionar o teor de seu art. 65 e a divisão dos bens públicos procedida no art. 66 (uso comum, uso especial e dominicais), esclarece que o referido diploma, ao mencioná-los, o faz em seção na qual está a distinguir os bens em função de seus proprietários (bens públicos e particulares). São estas suas palavras:

"O Código Civil nesta secção ocupa-se dos bens, considerando-os relativamente a seus proprietários; fiel a esse critério geral, a sua classificação se restringe aos bens públicos, isto é, aos de propriedade das pessoas administrativas. Pensamos nós que nessas mesmas classes, perfeitamente nítidas e exatas, cabem ainda outros bens que não pertencem a tais proprietários? Não diz o Código o contrário.

"Podemos dizer, conseqüentemente, sem ofensa ao Código que formam o domínio público e patrimônio administrativo to-

dos os bens, pertençam a quem pertencerem, que participam da atividade administrativa e se acham, por isso mesmo, vinculados aos fins desta."⁶

Aliás, páginas antes, já dissera: "É indiferente quem seja o proprietário da coisa vinculada ao uso público. A relação de administração paralisará, em qualquer caso, a relação de direito subjetivo" (*Princípios de Direito Administrativo*, 3ª ed., Ed. Sulina, 1954, p. 46).

7. Viu-se que o autor em questão mencionou "domínio público" e "patrimônio administrativo". Registre-se a acepção que empresta a cada qual delas. Diz:

"As duas expressões '*domínio público*' e '*patrimônio administrativo*' não possuem, quanto ao conteúdo, a mesma intensidade; antes designam duas proporções diferentes de participação dos bens na atividade administrativa.

"Sob esse aspecto, pode o domínio público definir-se como a forma mais completa de participação de um bem na atividade administrativa. São os bens de uso comum, ou do domínio público, o serviço mesmo prestado ao público pela administração. Assim, as estradas, ruas e praças (art. 66, I, Cód. Civ.).

"Pelo contrário, os bens do patrimônio administrativo são meramente instrumentos de execução dos serviços públicos; não participam propriamente da administração pública, porém do aparelho administrativo; antes se aproximam do agente do que da ação por este desenvolvida. Assim, os edifícios das repartições públicas (art. 66, II, Cód. Civ.)."⁷

Em suma: para o pranteado administrativista, a noção de bens públicos é mais extensa que a de propriedade, pois nele se incluem bens que não pertencem ao Poder Público; a marca específica dos que com-

4. *Princípios de Direito Administrativo*, 5ª ed., Ed. RT, 1982, p. 75.

5. Ob. cit., p. 77.

6. Ob. cit., p. 76 — os destaques são nossos.

7. Ob. cit., p. 77. O autor denomina os bens dominicais de bens do "patrimônio fiscal", cf. p. 74.

põem tal domínio é a de participarem da atividade administrativa pública, encontrando-se, pois, sob o signo da relação de administração. Com efeito, os bens comprometidos com o serviço ou atividade pública *ficam votados à satisfação de necessidades ou conveniências públicas, delas não podendo ser distraídos, o que os faz inaptos a garantirem pretensões de terceiros.*

É este mesmo entendimento que nos parece incontendível e que está abraçado no conceito que formulamos de bens público e "retro" deixamos transcrito.

8. Aliás, é exatamente por isto que, já há muitos anos, temos sustentado e vimos sustentando, que sociedades de economia mista e empresas públicas, quando prestadoras de serviço público — e o mesmo por idênticas razões vale para o caso de exercerem quaisquer outras atividades públicas — não podem ter penhorados e executados os bens aplicados a finalidades públicas, visto que seria inconcebível o apoderamento, pelos credores de seus bens que estejam prepostos a tais misteres.

Assim, ao tratar do tema da falência das sobreditas pessoas em face da Lei de Sociedades Anônimas (que exclui tal possibilidade), após examinar a situação das exploradoras de atividade econômica, que consideramos sujeitas à quebra, em despeito da dicção do art. 242 daquele diploma, assim expusemos e fundamentamos a posição que nos parece correta em relação às prestadoras de serviço público:

"Já, no que atina às prestadoras de serviço público a situação é outra.

"Se forem sociedades de economia mista, ainda que se tornem insolventes, não se sujeitarão à falência e o Poder Público responderá subsidiariamente, perante terceiros, procedendo-se na forma disposta no art. 242 da Lei das S/A. Entretanto, como os bens que estão afetados à prestação do serviço são bens públicos e, ademais, necessários à continuidade das prestações devidas ao corpo social, não podem ser distraí-

dos de tal finalidade. Com efeito, não faria sentido que interesses creditícios de terceiros preferissem aos interesses de toda a coletividade no regular prosseguimento de um serviço público. Assim, jamais caberia a venda destes bens em hasta pública, que seria o consectário natural da penhora e execução judicial prevista neste artigo. Donde, o efeito das medidas referidas seria tão-somente o de caracterizar juridicamente a irrupção de responsabilidade subsidiária do Estado. Já com relação aos bens não afetados ao serviço nenhum problema haveria em que os credores neles se saciassem normalmente.

"Tratando-se de *empresa pública* não haverá impedientes à falência, porquanto o diploma em causa só ressalva da quebra as sociedades de economia mista, pois só delas é que cogita. Sem embargo, ao serem arrecadados os bens constitutivos da massa falida, aqueles aplicados à prestação do serviço ficarão à margem dela, pois têm que permanecer intangíveis, por serem bens públicos e, ademais, pela referida razão de serem necessários à continuidade do serviço público. É certo, entretanto, que o Estado responderá subsidiariamente até o montante das habilitações deferidas."⁸

9. Do mesmo modo, ao tratar da extinção de concessão de serviço público em razão de falência do concessionário, anotamos:

"Em face do que se expôs, é preciso considerar a posição dos credores diante da falência de concessionário, pois, conforme visto, por ocorrência dela, opera-se em favor do concedente a *reversão* dos bens aplicados ao serviço.

"Já por força da reversão, já por força do princípio da continuidade do serviço público — que, aliás, estriba a necessidade de reversão — fica perceptível a todas as luzes que os credores não poderiam se saciar no acervo requerido para a prestação do serviço.

8. *Curso...*, cit., pp. 183-184. Os destaques são do original.

"Então, desde logo, bens do concessionário tação do serviço, pois, cerne, é estranho o pectrossim, consoante já vi: sumirá responsabilidade pelos prejuízos resultantes do serviço."⁹

Em suma: bens pidade pública são, *ipso*, metidos com interesses resses que concernem de, motivo pelo qual re to jurídico protetor, obs sões patrimoniais de ter fundadas que sejam, p bre as conveniências de são bens públicos, na lhes detenha a titularid rem participando da ati va, submetidos ao influ ministração, desfrutam culiar *que não lhes é ção ao sujeito a que consideração à ativid gidos*, o que equivale próprio interesse públ te, prepondera sobre quando irredutível o c que são impenhoráveis alienáveis nos termos

10. O que se ver modo algum, um pens teiro, singular, mas p apoiado em lógica inc sólidos princípios do damente o administra que têm ensinado pul fora parte as lições pr mento teórico resider de Cirne Lima dante: apresentar uma fieira c tido, proferidas por a suposição.

Assim, Maria Sy a eminente Titular de

9. *Prestação de se*,

"Então, desde logo, concorrem aos bens do concessionário não afetados à prestação do serviço, pois, no que a estes concerne, é estranho o poder concedente. Outrossim, consoante já visto, o concedente assumirá responsabilidade subsidiária integral pelos prejuízos resultantes da própria execução do serviço."⁹

Em suma: bens prepostos a uma atividade pública são, *ipso facto*, bens comprometidos com interesses transcendentais, interesses que concernem a toda a coletividade, motivo pelo qual recebem um tratamento jurídico protetor, obstativo de que pretensões patrimoniais de terceiros, por mais bem fundadas que sejam, possam prevalecer sobre as conveniências do todo social. Por isto são bens públicos, nada importando quem lhes detenha a titularidade. Enquanto estiverem participando da atividade administrativa, submetidos ao influxo da relação de administração, desfrutam de um resguardo peculiar *que não lhes é dado em consideração ao sujeito a que pertençam, mas em consideração à atividade a que estão ligados*, o que equivale a dizer: proteção ao próprio interesse público que, notoriamente, prepondera sobre interesses menores, quando irreduzível o conflito entre eles. Daí que são impenhoráveis, imprescritíveis e só alienáveis nos termos da lei.

10. O que se vem de expor não é, de modo algum, um pensamento isolado, escoteiro, singular, mas pelo contrário, sobre apoiado em lógica incontestável e nos mais sólidos princípios do direito público, notadamente o administrativo, corresponde ao que têm ensinado publicistas de escol. De fora parte as lições profundas e o esclarecimento teórico residente nos ensinamentos de Cirne Lima dantes transcritos, pode-se apresentar uma feitura de lições de igual sentido, proferidas por autores de indubitosa suposição.

Assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a eminente Titular de Direito Administrativo

vo da Faculdade de Direito da USP anota, logo em seguida a menção que faz ao art. 66 do Código Civil:

"Tomando-se ao pé da letra esse dispositivo, até mesmo os bens das autarquias seriam bens privados.

"No entanto, tal preceito não serve de base para a definição dos bens das entidades da administração indireta, uma vez que, em 1916, quando foi promulgado o Código Civil, não se cogitava das mesmas.

"Já o art. 66, II, que define os *bens de uso especial*, traz importante subsídio, pois deixa claro que são bens públicos dessa natureza "os edifícios ou terrenos aplicados a *serviço* ou *estabelecimento* federal, estadual ou municipal".

"Ora, dentre as entidades da administração indireta, grande parte presta *serviços públicos*; desse modo, a mesma razão que levou o legislador a imprimir regime jurídico publicístico aos bens de uso especial, pertencentes à União, Estados e Municípios, tornando-os inalienáveis, imprescritíveis, insuscetíveis de usucapião e de direitos reais, justifica a adoção de idêntico regime para os bens de entidades da administração indireta afetados à realização de *serviços públicos*.

"É precisamente essa afetação que fundamenta a indisponibilidade desses bens, com todos os demais corolários.

"Com relação às autarquias e fundações públicas, essa conclusão tem sido aceita pacificamente. Mas ela é também aplicável às entidades de direito privado, com relação aos seus bens afetados à prestação de *serviços públicos*.

"É sabido que a administração pública está sujeita a uma série de princípios, dentre os quais o da *continuidade dos serviços públicos*. Se fosse possível às entidades da administração indireta, mesmo empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de *serviços públicos*, alienar livremente esses bens, ou se os mesmos pudessem ser penhorados, hipotecados, adquiridos por usucapião, haveria uma interrupção

9. *Prestação de serviços* ..., cit., pp. 58-59.

feito, não faria ditícios de terceiros de toda a coletividade de um jamais caberia a pública, que se penhora e execução artigo. Donde, o idas seria tão-so juridicamente a de subsidiária dos bens não afetado problema haveria em aciassem normal-

presa pública não incia, porquanto o salva da quebra as mista, pois só de embargo, ao serem titutivos da massa à prestação do serlela, pois têm que or serem bens púferida razão de seuidade do serviço into, que o Estado ente até o montanidas."⁸

, ao tratar da extinção público em racionário, anotamos: e expôs, é preciso credores diante da rio, pois, conforme la, opera-se em fação dos bens apli-

versão, já por força dade do serviço púba a necessidade de tível a todas as lupoderiam se saciar a a prestação do ser-

do serviço público. E o serviço é considerado público precisamente porque atende às necessidades essenciais da coletividade.

"(...).

"Portanto, são bens públicos de uso especial os bens das autarquias, das fundações públicas e os das entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos, desde que afetados diretamente a essa finalidade."¹⁰

II. No Direito Administrativo Brasileiro, de Hely Lopes Meirelles, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, uma vez registrada a distinção entre estatais exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviço público, está consignado que: "As empresas prestadoras de serviços públicos, contudo, apresentam situação diferente, pois os bens vinculados ao serviço não podem ser onerados, nem penhorados, nem alienados (salvo autorização de lei específica), em face do princípio da continuidade do serviço públicos".¹¹

Diógenes Gasparini, referindo-se aos bens das empresas públicas prestadoras de serviço público, averbou: "Se prestadoras de serviços públicos, terão uma proteção especial para os serviços e bens a ele afetados, como qualquer concessionário de serviço público tem, em razão do princípio da continuidade do serviço público".¹²

Seu pensamento se torna ainda mais claro ao se reportar às sociedades de economia mista: "Se prestadoras de serviços públicos, os bens, direitos e interesses vinculados à sua execução terão proteção especial, como qualquer concessionário de serviço público tem, em vista do princípio da continuidade do serviço público, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Prestação*, cit., p. 142), ditada em relação às em-

presas públicas, mas perfeitamente pertencente às sociedades de economia mista, conforme já anotado em tópico anterior. *Em suma: seus bens não podem ser penhorados, ainda que o art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas os considere penhoráveis e executáveis*".¹³

Desta mesma orientação é o magistério do inolvidável Geraldo Ataliba (in *RTDP* 7/21 a 40) e de Eros Grau (mesmo volume da *RTDP*, pp. 97 a 103).

12. Na Jurisprudência, basta referir a última decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, proferida ao propósito da impenhorabilidade dos bens da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, no RE 220.906-DF, relator Maurício Corrêa, constante do *Informativo do STF* 213, de dez./2.000, em que prevaleceu a tese da garantia da impenhorabilidade de seus bens, merecendo ser salientada a passagem na qual se assinala que: "Assim, não se aplicam às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a outras entidades estatais ou paraestatais que explorem serviços públicos a restrição contida no art. 173, § 1º, da Constituição Federal, isto é, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, nem a vedação do gozo de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado (CF, art. 173, § 2º)".

13. Uma vez que bens públicos não são penhoráveis, a garantia dos credores se faz por outro modo, isto é, na forma prevista no art. 100 da Constituição Federal, vale dizer, mediante o sistema de precatórios.

Como os bens das pessoas de direito público, União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias são *todos bens públicos*, independentemente da classe em que se aloquem (uso comum, uso especial ou dominicais), disto decorre que créditos contra aquelas pessoas serão sem-

pre satisfeitos pela via do estas resistam em: como seus credores se blicos, dada a impenh a conseqüente previsi cial para que sejam se

Já dentre os bens tais de direito privado des públicas, *serão, àquelas finalidades*, Lima. Por conseguim penhoráveis. Na med tuem em base física d des públicas ("edifíci dos ao serviço ou est estadual ou municipal ou em que estejam c ao uso público, sua i públicos lhes confere blicos e como tais imp veis de sofrerem proc

14. Se a varied vem de aludir pudess ra e se tais bens pudes riam, contra toda a l princípios do direit pretensões de credor prometimento da co público, isto é, das : do ulterior desenvol rando-se nisto, consi

10. *Direito Administrativo*, 11ª ed., Atlas, 1999, pp. 383-384.

11. 27ª ed., Malheiros Editores, 2002, p. 349.

12. *Direito Administrativo*, 5ª ed., Saraiva, 2000, p. 347.

13. Ob. cit., p. 358 — os destaques são nossos.

nitamente pertencem a uma mistura mista, confor- anterior. *Em suma: r penhorados, ain- ei das Sociedades penhoráveis e exe-*

tação é o magisté- lo Ataliba (in *RTDP* au (mesmo volume

ncia, basta referir a mo Tribunal Fede- da ao propósito da : bens da Empresa : Telégrafos, no RE urfício Corrêa, cons-) *STF* 213, de dez./ ou a tese da garantia de seus bens, mere- passagem na qual se ão se aplicam às em- edades de economia ades estatais ou pa- i serviços públicos a 173, § 1^a, da Consti- i submissão ao regi- ; empresas privadas, igações trabalhistas ação do gozo de pri- tensivos às do setor § 2^a)”.

ens públicos não são a dos credores se faz é, na forma prevista ição Federal, vale di- a de precatórios.

is pessoas de direito os, Distrito Federal, as autarquias são *to-* dependentemente da em (uso comum, uso s), disto decorre que s pessoas serão sem-

pre satisfeitos pela via dos precatórios quan- do estas resistam em saldá-los, pois não há como seus credores se saciarem em bens pú- blicos, dada a impenhorabilidade deles, com a conseqüente previsão de um meio espe- cial para que sejam solutos.

Já dentre os bens das entidades esta- tais de direito privado exercentes de ativida- des públicas, *serão públicos os afetados àquelas finalidades*, tal como disse Cirne Lima. Por conseguinte, estes, sim, são im- penhoráveis. Na medida em que se consti- tuem em base física do exercício de ativida- des públicas (“edifícios ou terrenos aplica- dos ao serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal” — art. 66, II, do CC) ou em que estejam diretamente entregues ao uso público, sua preposição a misteres públicos lhes confere o caráter de bens pú- blicos e como tais impenhoráveis e insuscetí- veis de sofrerem processo de execução.

14. Se a variedade de bens a que se vem de aludir pudesse se sujeitar a penho- ra e se tais bens pudessem ser executados fica- riam, contra toda a lógica e contra todos os princípios do direito público, expostos às pretensões de credores, com evidente com- prometimento da continuidade do serviço público, isto é, das atividades públicas ou do ulterior desenvolvimento delas, instau- rando-se nisto, conseqüentemente, uma te-

ratológica supremacia de interesses patrimo- niais de terceiros, sobre o interesse público.

Nisto haveria uma absoluta inversão do princípio fundante de todo o direito públi- co e especificamente do direito administra- tivo. Ambos se assentam no indiscutível pos- tulado, fulcral ao próprio Estado, da irre- fragável preponderância do interesse públi- co sobre quaisquer outros interesses de me- nor estatura. Ao lume deste cânone basilar não é concebível que pretensões de crédito de terceiros possam sobrelevar à proteção das atividades públicas e receber tratamen- to que traga consigo embutida a primazia deles sobre interesses públicos. Foi, de res- to, em atenção a esta evidência, que o art. 100 da Constituição Federal, tal como o fa- ziam suas predecessoras, estabeleceu um sistema específico para a satisfação de crédi- tos contra as Fazendas Públicas.

Resulta daí que a forma de satisfação dos débitos de pessoas governamentais não garantidos por bens passíveis de penhora e execução é a prevista para as Fazendas Pú- blicas, vale dizer, por via de precatórios judi- ciários com inclusão no orçamento do mon- tante necessário à solução deles. Pela mes- ma lógica, o duplo grau de jurisdição, pre- visto como mecanismo acautelatório de inte- resses da Fazenda, haverá de ser respeitado no procedimento requerido para satisfação dos sobreditos créditos.