

rior, acentuando que das 890.512 empresas cadastradas, apenas 213.813 foram passíveis de inspeção.

8. Tudo está a mostrar, e de forma evidente, que, sem a prévia regulamentação do Decreto-lei n.º 893, no tocante à exigência nela introduzida para o ingresso perante o Poder Judiciário, e de tal forma que assegure aos acidentados a pronta solução de seus dissídios pelo infortúnio emergente do labor, no vasto território nacional, inviável se torna o seu cumprimento.

Por imposição menos gravosa aos trabalhadores vítimas dos riscos de sua atividade, quando se lhes apontou a Justiça Federal de 1.º e 2.º grau para solver seus litígios, tornou esta Corte ineficaz a exigência, através do julgado proferido no CJ n.º 3.893, o qual en-

sejou a Súmula n.º 501, certo que, impondo-lhes situação mais onerosa, a solução merece equivaler-se, é que, dando cumprimento as decisões impugnadas à condição processual, imposta por lei ainda inexecutável, obstando a apreciação de invocada lesão do direito individual, contrariaram elas, a um só tempo, duas garantias asseguradas da Constituição, as dos §§ 4.º e 2.º do art. 153.

9. Justifico, assim, o conhecimento do recurso e o seu provimento, para o efeito de, reformando as decisões objeto do presente recurso, determinar que seja processada a ação promovida pelo recorrente, independentemente da prova exigida de ter exaurido perante o recorrido a instância administrativa.

É o meu voto.

CHEQUE. CONVENÇÃO DE GENEBRA

Lei Uniforme sobre o Cheque, adotada pela Convenção de Genebra. Aprovada essa Convenção pelo Congresso Nacional, e regularmente promulgada, suas normas têm aplicação imediata, inclusive naquilo em que modificarem a legislação interna. Recurso extraordinário conhecido e provido.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 71.154

Paraná

Recorrente: Odilon Mello de Freitas.
Recorrido: Anibal Goulart Maia Filho.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por

unanimidade de votos, conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 4 de agosto de 1971. — Aliomar Baleeiro, Presidente — Oswaldo Trigueiro, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Oswaldo Trigueiro — O Juiz da Terceira Vara Cível de Curitiba julgou Anibal Goulart Maia Filho carecedor da ação executiva que intentou contra Odilon Mello de Freitas, em razão da prescrição verificada de acôrdo com o art. 52 da Lei Uniforme sobre Cheque, adotada pela Convenção de Genebra, celebrada em 19 de março de 1931 (fls. 59).

Interposto agravo, veio êste a ser provido pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça, *ut* acórdão de fls. 72 que determinou o prosseguimento da ação e está assim ementado:

“Cheque — Convenção de Genebra — Lei Uniforme — Inaplicabilidade na ordem interna, enquanto não promul-

gada legislação ordinária — Prescrição da ação — Carecedor da ação — Provimento do Agravo.

A Convenção de Genebra não afetou a vigência da lei brasileira sobre o cheque.

As convenções internacionais não têm o poder de modificar a legislação interna de cada nação participante.

Os tratados, as convenções internacionais, não são auto-executáveis, dependendo, para que entrem no quadro da legislação interna, de lei elaborada pelo Congresso. Para vigorar no Brasil a Lei Uniforme de Genebra, há necessidade de uma nova lei cambial, em substituição ao Decreto n.º 2.044, de 1908.

Permanecem vigentes as leis ns.... 2.044, de 1908, 2.591, de 1912, e demais leis posteriores que regulam a emissão, circulação e pagamento de letras de câmbio, notas promissórias e cheques".

Daí o presente recurso extraordinário, interposto com fundamento nas alíneas *a* e *d* do permissivo constitucional (fls. 76), no qual se alega negativa de vigência de tratado e dissídio com decisões do Supremo Tribunal e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, indicadas e transcritas às fls. 79/80.

Admitido pelo despacho de fls. 83, o recurso teve processamento regular.

Opinando pelo conhecimento e provimento do recurso, a douta Procuradoria-Geral da República emitiu o parecer de fls. 102, a que anexou trabalho doutrinário do ilustre professor Wagner Turbay Barreira.

VOTO

O Senhor Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator) — A controvérsia que o presente recurso traz ao Supremo Tribunal diz respeito à vigência, no plano do direito interno, da Lei Uniforme sobre cheque, adotada pela Convenção de Genebra, de 1931, a que o Brasil aderiu. Essa Convenção foi apro-

vada pelo Congresso Nacional, sob a vigência da Constituição de 1946, mediante o Decreto Legislativo n.º 54, de 8-9-64, e promulgada pelo Decreto n.º 57.595, de 7-1-1966.

Os que entendem que essa incorporação depende ainda de legislação especial acentuam que, no sistema brasileiro, a lei só se revoga por outra lei, e que as nossas Constituições jamais consagraram norma pertinente à imediata eficácia dos tratados, celebrados pelo Brasil, quando colidentes com o direito interno.

Para êsse efeito, sem dúvida, inexiste regra constitucional expressa. Penso, todavia, que o princípio está implícito no contexto da lei maior.

O art. 64, I, da Constituição de 1946 incluiu na competência exclusiva do Congresso Nacional resolver *definitivamente* sobre os tratados e convenções celebrados, com Estados estrangeiros, pelo Presidente da República. O princípio foi reproduzido pela Constituição de 1967 (art. 47, I) e mantido pela vigente Emenda Constitucional n.º 1 (art. 44, I).

Não me parece curial que o Brasil firme um tratado, que êsse tratado seja aprovado definitivamente pelo Congresso Nacional, que em seguida seja promulgado e, apesar de tudo isso, sua validade ainda fique dependendo de novo ato do Poder Legislativo. A prevalecer êsse critério, o tratado, após sua ratificação, vigoraria apenas no plano internacional, porém não no âmbito do direito interno, o que colocaria o Brasil na privilegiada posição de poder exigir a observância do pactuado pelas outras partes contratantes, sem ficar sujeito à obrigação recíproca.

A objeção seria ponderável se a aprovação do tratado estivesse confiada a outro órgão, que não o Congresso Nacional. Mas, se a aprovação é ato do mesmo poder elaborador do direito escrito, não se justificaria que, além de solenemente aprovar os termos

do tratado, o Congresso Nacional ainda tivesse de confirmá-los, repetitivamente, em novo diploma legal.

Acresce que a aprovação dos tratados obedece ao mesmo processo de elaboração da lei, com a observância de idênticas formalidades de tramitação. É certo que se dispensa a sanção presidencial. Mas esta seria desnecessária, porque, quando celebra um tratado e o submete à aprovação legislativa, o Presidente obviamente manifesta sua concordância.

Por outro lado, a Constituição incluiu, na competência do Supremo Tribunal, a atribuição de julgar, mediante recurso extraordinário, causas oriundas da instância inferior, quando a decisão fôr contrária à letra de tratado ou de lei federal.

A meu ver, essa norma consagra a vigência dos tratados, independentemente de lei especial. Porque, se essa vigência dependesse de lei, a referência a tratado, no dispositivo constitucional, seria de todo ociosa. Por outras palavras, a Constituição prevê a negativa de vigência da lei e a negativa de vigência do tratado, exigindo para a validade dêste a aprovação pelo Congresso, porém não sua reprodução formal em texto da legislação interna.

Este é, aliás, o ponto de vista do Governo brasileiro, como se verifica do parecer n.º 738-H, da Consultoria-Geral, aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial de 26/9/68 (pág. 8420). As conclusões dêsse parecer estão condensadas em ementa do seguinte teor:

“As disposições das Convenções concluídas em Genebra a 7 de junho de 1930 e 19 de março de 1931, aprovadas pelo Decreto Legislativo n.º 54, de 8 de setembro de 1964, e promulgadas pelos Decretos ns. 57.595 e 57.663, de 7 e 24 de janeiro de 1966, respectivamente, com as reservas ali consig-

nadas, acham-se em vigor e sua eficácia não se restringe aos atos de caráter internacional, senão que alcança, igualmente, as relações de direito interno.

Estão em vigor no Brasil — a Lei Uniforme sobre Letra de Câmbio e Nota Promissória, assinadas em Genebra em 7 de junho de 1930 e a Lei Uniforme sobre Cheque, ali assinada em 19 de março de 1931 — ambas com as necessárias adaptações aos textos ainda vigentes de nosso direito e a elas anterior, em face das reservas a elas oferecidas pelo Brasil, no momento em que a elas aderiu.”

Nesse trabalho, o então Consultor-Geral, doutor Adroaldo Mesquita da Costa, analisou longa e eruditamente a controvérsia, sob os seus vários aspectos. E, a propósito, rememorou os debates travados na Assembléia Nacional Constituinte de 1946, quando teve oportunidade de impugnar artigo do Projeto em discussão, no qual se dizia: “os tratados e convenções que celebrar na forma desta Constituição passarão a fazer parte da legislação interna”. O eminente jurista criticou êsse preceito por sua superfluidade, sustentando que, entre nós, consoante o direito existente desde 1891, a aprovação dos tratados e convenções é da competência do Congresso Nacional, que sobre elas resolve definitivamente e, com a votação final, lhes atribui força de lei. Essa impugnação foi acolhida pela Constituinte, que expungiu do texto em elaboração o dispositivo censurado.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal o tema já foi aflorado mais de uma vez, porém sem pronunciamento que se possa ter como conclusivo. Em seu notável estudo, o Professor Wagner Barreira aponta algumas decisões, que são aparentemente antagônicas. No RE 14.215, julgado em 1956, e relata-

do por Edgar Costa, o Supremo Tribunal teria decidido contrariamente à possibilidade de revogação da lei pelo tratado. Mas o que, nesse caso, se afirmou foi que a Convenção de Bruxelas, promulgada pelo Decreto 350, de 1935, não revogara o art. 494 do Código Comercial. O acórdão entendeu compatíveis as normas confrontadas, acentuando que a própria Convenção ressaltava expressamente, em seu art. 14, "a aplicação das regras e vias de execução organizadas pelas leis nacionais" (Arquivo Judiciário, CXX/266). Conciliando os dois diplomas, o acórdão não examinou, em tese, o problema da prevalência de um sobre o outro.

Já no julgamento da Apelação Cível n.º 9.587, o Supremo Tribunal foi mais explícito, declarando, como se lê na ementa respectiva, que "o tratado revoga as leis que lhe são anteriores; não pode, entretanto, ser revogado pelas posteriores, se estas não o fizerem expressamente ou se não o denunciarem" (Revista de Direito Administrativo, 34/106).

Esse ponto de vista foi também adotado, embora incidentalmente, no voto vencedor de Philadelpho Azevedo, como relator da Apelação Cível 7.872, na qual se decidiu sobre a interpretação de cláusula de tratado, relativo a direitos aduaneiros, celebrado entre o Brasil e o Uruguai (Arquivo Judiciário, 69/13).

Em 30/9/66, ao julgar o RE 58.713, a Terceira Turma lhe negou provimento, por considerar que o art. 30 da Lei Uniforme não contraria a Lei 2044. Conhecendo do recurso, interposto pelo fundamento da contrariedade ao tratado, implicitamente se terá admitido sua plena vigência (RTJ, 39/450). Dadas as peculiaridades dos casos invocados, parece certo que o Supremo Tribunal ainda não firmou orientação que, do ponto de vista jurisprudencial, se tenha como terminativa da controvérsia.

O direito comparado, a meu ver,

abona o entendimento favorável à imediata repercussão dos tratados-leis na área do direito interno. A começar pelo direito americano, que nos oferece, a esse propósito, o exemplo mais vistoso. A Constituição dos Estados Unidos (art. VI) equipara os tratados às leis federais, atribuindo-lhes a característica de *supreme law of the land*. Desde que aprovados pelo Senado, os tratados passam a ter imediata incorporação ao direito interno. É princípio que vigora há quase duzentos anos, sem sofrer impugnação doutrinária de tomo.

Note-se que, nos Estados Unidos, o problema apresenta aspectos particulares que, de certo modo, configuram uma anomalia do sistema constitucional. Em primeiro lugar porque, ali, os tratados não são aprovados pelo Congresso, mas apenas pelo Senado, embora por maioria de dois terços (Constituição, art. II, 2). Isso significa que uma lei federal, votada pelo Congresso, pode ser abrogada por tratado aprovado apenas pelo Senado. Em segundo lugar, ocorre que, se dispõe sobre direito substantivo, o tratado pode eventualmente modificar legislação que, naquele país, é da competência dos Estados-membros. Dessa forma, o direito estadual, que não pode ser alterado por nenhum ato do Congresso, pode ser modificado, eventualmente, por um tratado, aprovado apenas pelo Senado.

É esta uma conseqüência aparentemente repugnante à índole do regime federativo, porém aceita pela jurisprudência constitucional. Disso é exemplo clássico o Caso Missouri v. Holland, julgado pela Suprema Corte, em 1920. Os Estados Unidos haviam firmado um tratado com o Canadá, para a proteção das aves migradoras. Contra a execução desse ato insurgiu-se o Estado de Missouri, sob o argumento de que a caça somente poderia ser regulada pelo direito estadual. Mas a Suprema Corte deu pela validade do tratado e reconheceu a legitimidade de

sua aplicação compulsória em relação aos Estados (552 U.S. 416).

O art. 26 da Constituição francesa de 1946 estatua que os tratados diplomáticos, regularmente ratificados e publicados, tinham força de lei, mesmo no caso de serem contrários às leis internas, sem que houvesse necessidade, para assegurar-lhes a aplicação, de outras disposições legislativas, a não serem as necessárias a assegurarem sua ratificação. Pela Constituição atual (art. 53), os tratados que modificam disposições de natureza legislativa somente podem ser ratificados ou aprovados em virtude de lei, não entrando em vigor senão depois dessa aprovação. No direito francês, dessa forma, é imprescindível, para a validade dos tratados, o pronunciamento do Poder Legislativo, porém não se exige a prática de dois atos sucessivos para a incorporação das normas do tratado ao direito do país.

Segundo a Constituição da Áustria (arts. 49 e 50), os tratados políticos, e os que modificam qualquer lei, não são válidos antes de sua ratificação pelo Conselho Federal. Mas, desde que aprovados, tornam-se obrigatórios a partir do dia de sua publicação.

Por igual, a Constituição da Alemanha Ocidental (art. 59.2) estabelece que os tratados políticos, bem como os que afetam matérias pertinentes à legislação federal, dependem da aquiescência do órgão legislativo competente, mas não se exige que o tratado, por essa forma aprovado, seja reproduzido em novo ato legislativo a fim de ser incorporado ao direito comum.

É este, de resto, o princípio dominante na generalidade dos países da Europa (cf. as Constituições da Bélgica, art. 68; da Espanha, art. 14; da Finlândia, § 33; da Grécia, art. 32; da Itália, art. 80; dos Países Baixos, art. 60; da Suécia, art. 12). Em todos esses países, como no Brasil, faz-se necessária a aprovação legislativa de to-

dos os tratados de significação política e dos que impõem modificações ao direito interno. Em nenhuma delas se condiciona a vigência do tratado ratificado a novo ato legislativo, ou seja, a lei elaborada para o propósito de incorporar as normas do tratado à legislação nacional. A inexistência desse requisito na maioria, senão na totalidade das Constituições democráticas, enfraquece a posição doutrinária dos que entendem necessária, além da aprovação do tratado, a edição de diploma legal que reproduza as normas modificadoras do direito positivo.

Quanto ao direito brasileiro, não me parece razoável que a validade dos tratados fique condicionada à dupla manifestação do Congresso, exigência que nenhuma das nossas Constituições jamais prescreveu. Por outro lado, acho que, em virtude dos preceitos constitucionais anteriormente citados, a definitiva aprovação do tratado, pelo Congresso Nacional, revoga as disposições em contrário da legislação ordinária.

Por todo o exposto, conheço do recurso e lhe dou provimento, para declarar prescrita a obrigação demandada, de acordo com o art. 52 da Lei Uniforme, mandada executar, salvo em relação às reservas expressas, tão inteiramente como nela se contém, pelo Decreto 57.595, de 7/1/66.

VOTO

O Senhor Ministro Eloy da Rocha:
— Sr. Presidente, estou de acordo com o erudito e brilhante voto do eminente Ministro Oswaldo Trigueiro.

Sem desenvolver o exame da questão, como agora fez S. Exa., a antiga Terceira Turma, em julgado de que fui Relator (CJ 4.663, de 17/5/1968 — RTJ 48/76-78), admitiu a tese da inserção, no direito positivo brasileiro, das normas da discutida Convenção de

Genebra, após aprovação e promulgação desta.

Extrato da Ata

RE 71.154 — PR — Rel., Min. Oswaldo Trigueiro, Recte. Odilon Mello de Freitas (Adv. Hilton Ritzmann). Recdo. Aníbal Goulart Maia Filho (Adv. Almir Miró Carneiro).

Decisão: Conhecido e provido, unânime. — Plenário, em 4/8/71.

Presidência do Sr. Min. Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Mins. Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaçí Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Bilac Pinto.

Dr. *Alvaro Ferreira dos Santos*, Vice-Diretor-Geral.

SEGURO OBRIGATÓRIO DE RESPONSABILIDADE CIVIL

Seguro obrigatório de responsabilidade civil independe de culpa do segurado, tendo finalidade social.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 199.724 (São Paulo)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de APELAÇÃO CÍVEL N.º 199.724, da comarca de SÃO PAULO, em que é apelante NELSON ALVES, sendo apelada SUL AMÉRICA TERRESTRES, MARÍTIMOS E ACIDENTES:

ACORDAM, em Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, adotado o relatório de fls. 51 verso, dar provimento à apelação, contra o voto do Desembargador Relator que o negava.

O ilustre magistrado, decidindo matéria relativamente virgem na jurisprudência, considerou os princípios que regem o seguro obrigatório semelhantes ao tradicional contrato de seguro de responsabilidade civil, e afirmou que não se poderá prescindir da idéia de culpa do segurado, sem o que não haverá obrigação de indenizar.

Com apoio nessa argumentação o prolator da sentença recorrida inter-

preta o artigo 5.º do Decreto-lei n.º 814, de 4/9/69, afirmando que quando o legislador declarou que o pagamento das indenizações seria feito "independentemente de apuração de culpa", não determinou que o pagamento fôsse feito independentemente de culpa do segurado.

E explica o juiz o seu raciocínio: não se excusará a Seguradora, se alegar que a culpa não fôra ainda apurada. Mas, acionada, não se lhe poderá negar, como não se negaria ao segurado, defesa consistente na inexistência de culpa.

Ora, as afirmações são contraditórias, "data venia", porque se a Seguradora não pode se escusar, alegando que a culpa ainda não foi apurada, também não pode ela procrastinar o pagamento, a pretexto de que aguardará a prova de culpa em juízo, ou mesmo na esfera administrativa.

O seguro obrigatório de responsabilidade civil tem um caráter inteiramente diverso do contrato de seguro de responsabilidade civil, consoante a definição que lhe deu Aguiar Dias, citado na sentença recorrida.

Em obra recentemente lançada pela Editôra Jurídica e Universitária, denominada "Do Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil" o autor Elcir Castello Branco assim se expressa: