

Quanto a intimação pessoal do impetrante na pessoa de seu procurador em juízo é direito assegurado no art. 25 da Lei n.º 6.830/80.

Pelo exposto, concede-se a segurança para que seja contado em dobro o prazo para o impetrante oferecer os embargos infringentes.

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 1985.

Humberto Perri  
Presidente e Relator

Semy Glanz

## Mandado de Segurança. Contra bloqueio de recursos do Estado do Rio de Janeiro em contas bancárias por parte do Banco Central do Brasil S.A. e do Banco do Brasil S.A.

Mandado de Segurança n.º 564/M86

Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da 5.ª Vara da Justiça Federal. \*

*"Esta é daquelas questões onde, mais do que o interesse das partes, está em causa a defesa e o aprimoramento das instituições..."*

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno, representado pelo Procurador infra assinado, vem impetrar

### MANDADO DE SEGURANÇA

contra ato do Banco Central do Brasil S/A., autarquia federal, SBS Ed. Sede Banco Central, Brasília, D.F., e contra ato do Banco do Brasil S/A., sociedade de economia mista, SBS Ed. Sede, Brasília, DF, na pessoa de seus respectivos Presidentes, fundado no artigo 153, § 21, da Constituição da República Federativa, e na forma do disposto na Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, e suas posteriores modificações, sob as razões que, a seguir, o Impetrante passa a expor à judiciosa ponderação e elevado espírito público de Vossa Excelência:

\* O mandado de segurança n.º 564-M86, cuja petição é publicada, foi distribuído em 27 de agosto de 1986 à 5.ª Vara da Justiça Federal de Brasília, DF, Juíza Dra. Ana Maria Pimentel.

Nos primeiros dias de setembro, a União Federal comunicou ao Estado do Rio de Janeiro, por telex remetido ao Secretário de Estado de Fazenda pelo Secretário do Tesouro Nacional, a sua intenção de liberar os recursos bloqueados, no montante da rolagem do respectivo empréstimo externo.

## HISTÓRICO DOS FATOS

### Constrangimento do Estado do Rio de Janeiro ao descumprimento do contrato com o Bank of Montreal/Inadimplência não culposa.

1 — Em 15 de janeiro de 1986, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro enviou o Ofício GAB n.º 21, ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, solicitando fosse reconhecida **prioridade** para a contratação de empréstimo externo no valor de ..... US\$ 50.000.000,00, a ser aplicado na liquidação de compromissos financeiros externos contraídos em administrações anteriores, garantidos pela União Federal e vencíveis no corrente exercício (documento n.º 01).

Nesse mesmo expediente, ressaltou o Senhor Governador que a Assembléia Legislativa Estadual já havia **autorizado** a contratação de créditos no valor global de Cr\$ 13.344.768.967.000, na forma do artigo 9.º, da Lei n.º 932, de 04-12-1985, total que já incluía a aludida operação. Entretanto, adiantava que, tão logo terminado o recesso da Assembléia Legislativa, seria providenciada autorização formal, específica para essa finalidade, visando preservar aquele montante para outras despesas de relevante interesse público.

2 — O prévio reconhecimento dessa **prioridade**, pela SEPLAN, constitui condição essencial para ser pleiteada a autorização do Senado Federal, necessária à contratação de empréstimo externo, prevista nos Decretos n.ºs 84.128, de 29-10-1979 e 85.471, de 29-10-1980, e equivale à manifestação do Poder Executivo, determinada no art. 42, inciso IV, da Constituição. E bem assim tal qualificação é o pressuposto para a utilização da sistemática prevista no Aviso n.º 009, do Ministério da Fazenda, que estabelece concessão de crédito junto ao Banco do Brasil, destinada à cobertura dos compromissos vincendos, enquanto não ocorrer o ingresso de recursos externos em favor do devedor evitando-se, assim, o inadimplemento, e o conseqüente pagamento pelo próprio Banco do Brasil, à ordem do Tesouro Nacional, como garantidor da quantia devida pela entidade pública interessada, igualmente evitando-se, por esta forma, as sanções decorrentes.

3 — O reportado expediente — de caráter urgente por sua natureza — foi reiterado por telex do Senhor Secretário de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, em 15-04-1986, remetido ao Senhor Secretário de Articulação com os Estados e Municípios SAREM/SEPLAN, tendo em vista que, até então, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República não havia se manifestado a respeito (documento n.º 02).

Ainda anteriormente, através do ofício STE n.º 149, de 11 de fevereiro de 1986, o Senhor Superintendente do Tesouro Estadual informou ao Senhor Superintendente de Operações Cambiais do Banco do Brasil, que o Tesouro Estadual não tinha disponibilidades financeiras para atender os compromissos da dívida externa do Estado do Rio de Janeiro, relacionados em anexo ao expediente, e solicitava fossem as referidas obrigações liquidadas pelo Banco do Brasil, adotando-se o procedimento do Aviso MF n.º 009 (documento n.º 03). A Secretaria do Tesouro Nacional, com referência a esse último ofício, remeteu telex em 17-3-1986, posteriormente retificado por telex de 02-04-1986 (documento n.º 04), informando ser viável apenas a cobertura da operação com o Bank of Montreal, sujeita ao sistema do Aviso MF n.º 87/75, que substituiu o anterior Aviso GB-588/67, e penalidades aplicáveis.

Imediatamente o Senhor Secretário de Estado de Fazenda, através de telex de 20-3-1986, respondeu ao Senhor Secretário do Tesouro Nacional, informando que o reconhecimento da prioridade da operação de crédito externo, destinada a cobrir e renegociar tais compromissos, já havia sido solicitada à Secretaria de Planejamento/SEPLAN-PR, pleiteando, pois, fosse autorizado o Banco do Brasil a proceder a cobertura do desembolso através do sistema objeto do Aviso MF n.º 009, o que evitaria as sanções previstas no Aviso MF n.º 87/85 (documento n.º 05).

4 — Pois bem: em **17-04-1986** venceram-se as prestações do Bank of Montreal, respectivamente no valor de US\$ 11.538.461,54 (Cz\$ 159.692.307,71), correspondente ao principal, e US\$ 6.387.500,00 (Cz\$ 88.403.000,00), correspondente a juros.

E por precisa coincidência, na mesma data, **17-04-1986**, o Senhor Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através do Aviso n.º 315/86, finalmente, se dignou reconhecer a prioridade pleiteada, até o limite de ..... US\$ 29.800.000,00, **quando já vencidas as prestações, e portanto sem tempo útil**, quer para obter-se a autorização do Senado Federal, com vistas ao reempréstimo necessário à "rolagem" do débito — contraído em governo anterior — quer para adotar-se a sistemática do Aviso MF n.º 009, que permitiria a cobertura dos compromissos pelo Banco do Brasil, tempestivamente pleiteada e reiterada, mas que, em princípio, igualmente pressupõe o reconhecimento **prévio** daquela prioridade (documento n.º 06).

5 — Acrescente-se que essas autoridades federais não ignoravam, nem ignoram, que a frustração da "rolagem" do débito teria, como forçosa conseqüência, a inadimplência contratual junto a credores externos, com o não pagamento pelo Estado das prestações devidas, causando fundo desgaste e abalo a seu prestígio e credibilidade internacionais, mais agravados, e de efeitos imprevisíveis,

caso o Tesouro Nacional não honrasse tal pagamento como Fiador. E a intervenção do Fiador, com esse desembolso, por sua vez, implicaria na incidência de multas, sanções e penalidades, reservadas somente a entidades negligentes e relapsas, que não providenciassem a iniciativa da "rolagem" da dívida em tempo hábil — e esse absolutamente não é o caso do Estado do Rio de Janeiro — cuja incidência, com a maior oneração dos créditos externos, e novos encargos para o Erário Estadual, recairia, afinal, sobre a População, com a redução dos níveis de eficiência da Administração Pública, e especialmente o comprometimento do ensino e da segurança pública, aos quais são reservados parte significativa do Orçamento Estadual.

**Conseqüentemente**, o inadimplemento do Estado do Rio de Janeiro, sem recursos próprios do Tesouro Estadual, para saldar os compromissos com o Bank of Montreal, foi irrefragavelmente causado — ou provocado — pela omissão ou inação das autoridades federais, inclusive o próprio Banco Central e Banco do Brasil, na medida em que vedaram a esta unidade da federação o acesso ao Senado Federal, para obter empréstimos externos, ou à cobertura financeira do Banco do Brasil, para resgatar tais compromissos em seu vencimento.

E mais: no caso, o Banco do Brasil, orientado pelo Banco Central, em seu próprio prejuízo, da União Federal, e da unidade federada, a rigor, preferiu efetuar o pagamento à ordem do Tesouro Nacional — **como garantidor e após configurado o inadimplemento, com os seus consectários** — do que colocar essa mesma quantia à disposição do Estado do Rio de Janeiro, sob a forma de abertura de crédito, através do Aviso MF n.º 009, para que o Estado, **com esses mesmos recursos**, pudesse pagar **diretamente** as prestações ajustadas, à semelhança das operações de rotina observadas para os demais Estados da Federação, independente de quaisquer formalidades.

Está a resumir que, num só passo, foi infringida a isonomia, categoricamente imposta pelo artigo 9.º, inciso I, da Constituição Federal; como igualmente se caracterizou evidente **abuso de poder**, com **desvio de finalidade**, prevalecendo-se as autoridades federais, o Banco Central e o Banco do Brasil, de sua atuação relativamente discricionária, para criar embaraços, e tolher injustificadamente, e de forma ruínosa, a administração financeira estadual.

Destaque-se, por oportuno, que o procedimento da União Federal, a par de pouco ortodoxo, afastou-se, neste caso, inteiramente da rotina habitual — anteriormente **jamais descumprida** — no sentido não só de autorizar a "rolagem" da dívida, como até mesmo de estimulá-la, com a redução de juros, uma vez que é interesse relevante do Tesouro Nacional propiciar, por todos os meios e modos, a entrada de divisas no País.

## O BLOQUEIO DOS RECURSOS EM CONTAS CORRENTES, COMO CONSEQUÊNCIA DIRETA DO INADIMPLEMENTO PROVOCADO.

6 — Sem dúvida o Estado do Rio de Janeiro foi levado à inadimplência não culposa, premido por fatos de terceiro — no caso **fato do príncipe**, os próprios agentes da União Federal — que tornaram inviável a adoção de qualquer alternativa ou providência que lhe permitisse a renegociação da dívida então vincenda.

Certo, portanto, em consonância com os princípios gerais de direito, não poderia sofrer as sanções e conseqüências de circunstância — o desembolso do Banco do Brasil, por conta do Tesouro Nacional — cujo implemento foi causado — ou obtido — pela ação das próprias autoridades federais, seus agentes e delegados, e em última análise, pelo próprio Banco do Brasil, orientado pelo Banco Central.

7 — Em 30 de abril de 1986, o Estado do Rio de Janeiro emitiu os cheques n.º 697.356, no valor de Cz\$ 892.750,12, n.º 806.453, no valor de Cz\$ 7.545.705,62, n.º 278.335, no valor de Cz\$ 17.705.979,66, n.º 185.451, no valor de Cz\$ 22.510.028,39, contra o Banco do Brasil, **todos devolvidos sem pagamento**, pelo serviço de compensação, quando a conta movimento do Tesouro Estadual, à época, apresentava saldo superior a Cz\$ 100.000.000,00. Ainda, e posteriormente, em 03-06-1986, foi emitido o cheque n.º 579.009, no valor de ... Cz\$ 11.496.634,74, contra o Banco do Brasil, igualmente **devolvido e não pago**, já então com o saldo da conta bancária ultrapassando a Cz\$ 200.000.000,00 (documento n.º 07).

A respeito, o Senhor Secretário de Estado da Fazenda remeteu telex ao Senhor Secretário do Tesouro Nacional, em 02-05-1986, historiando as gestões relativas à "rolagem" dos compromissos com o Bank of Montreal, e pleiteando que, diante da prioridade já então reconhecida pela SEPLAN para a operação de crédito externo, os desembolsos do Banco do Brasil — realizados em 17-04-1986 e 18-04-1986, nos mencionados montantes — fossem convertidos ao procedimento do Aviso MF n.º 009, específico para essa finalidade, com o conseqüente levantamento do bloqueio das contas do Tesouro Estadual, equivocadamente efetuado pelo Banco do Brasil (documento n.º 08).

E igualmente, em 30-04-1986, o Senhor Secretário de Estado de Fazenda remeteu o ofício SEF n.º 348, dirigido ao Senhor Chefe de Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros — FIRCE, do Banco Central do Brasil, solicitando providências no sentido de serem adotadas medidas complementares indispensáveis à anuência do Senado Federal ao indigitado empréstimo externo, pleiteado pelo Estado do Rio de Janeiro, ressaltando o fato de que a sua prioridade já havia sido reconhecida pela SEPLAN-PR, através do Aviso n.º 315/86, de 17-04-1986 (documento n.º 09).

Tais expedientes foram reiterados ao Senhor Secretário Geral do Ministério da Fazenda, em 09-05-1986, pelo Senhor Secretário de Estado da Fazenda, através do ofício n.º 376, oportunidade em que informou que os recursos bloqueados eram então da ordem de Cz\$ 150.000.000,00, sendo Cz\$ 102.000.000,00 provenientes de salário educação, Cz\$ 22.000.000,00 da cota federal para pagamento da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, nos termos da Lei n.º 3.752/60, na parte que constitui encargo da União Federal, em virtude de transferência da Capital Federal para Brasília, e o restante em função de convênios diversos, com destinação específica (documento n.º 10).

Ainda na mesma data, 09-05-1986, salientando o reconhecimento da prioridade pela SEPLAN em 17-04-1986, o Senhor Governador do Estado dirigiu o Ofício n.º 172 ao Senhor Ministro de Estado de Fazenda, solicitando providências de sua área de atuação, a fim de ser imediatamente submetida a referida operação ao Senado Federal, atendidas as formalidades próprias (documento n.º 11).

8 — Portanto, o Estado do Rio de Janeiro não só assumiu todas as providências que lhe incumbiam, quanto ao processamento da “rolagem” da dívida como, até mesmo correndo o risco de ser considerado importuno, alertou iterativamente as autoridades federais para a relevância da matéria, e a necessidade de serem prontamente tomadas medidas da competência estrita daqueles órgãos.

Entretanto, os reportados expedientes permanecem sem resposta objetiva, salvo as notificações de cobrança do Banco do Brasil n.ºs 86/022 e 86/023, datadas de 30-04-1986, exigindo o pagamento correspondente à obrigação assumida, com os acréscimos legais, sob pena de remessa do débito para a devida inscrição como Dívida Ativa da União, e conseqüente cobrança executiva, com remissão expressa ao **Decreto-Lei n.º 2.169, de 29-10-1984**, que alterou a redação do **Decreto-Lei n.º 1.928, de 18-02-1982, artigos 1.º, 2.º e 3.º**. Adiantando mais: o vencimento do prazo acarretaria a aplicação de multa de 10%, sem prejuízo dos acréscimos pela inscrição e cobrança da Dívida Ativa, e atualização monetária pertinente (documento n.º 12).

9 — **Esse tratamento indigno**, desprimoroso, e antiético, a par de inconseqüente, desconsidera os interesses da População local, e do Rio de Janeiro, como Estado e Comunidade, os quais merecem um mínimo de atenção, respeito e equidade, no seu relacionamento com as autoridades federais de qualquer nível.

E ressalte-se: por absurdo, enquanto o Banco do Brasil bloqueia as contas correntes do Tesouro Estadual, exige do Estado, em trinta dias, **quantia equivalente ao valor retido**, sob pena de **acréscimos legais!** Certamente, não há semelhante precedente na história desta República Federativa, envolvendo tal discriminação — e discriminação odiosa — contra uma unidade federada, ainda que insolvente fosse, o que absolutamente não é o caso.

9-A — Mas não ficaram nisto as autoridades coatoras: mesmo após a Resolução do Senado n.º 143, de 18 de agosto de 1986, e apesar de reconhecido tacitamente que o Estado em momento algum deixou de atender tempestivamente as formalidades próprias — circunstância que decorre do simples fato da Administração Pública Federal, enfim, ter liberado os indigitados atos, sem qualquer providência adicional do Governo Estadual, salvo os constantes apelos no sentido do cumprimento da Lei e do respeito ao interesse da coletividade — apesar disto, insistem o Banco Central e o Banco do Brasil em não liberar recursos do Estado, na ordem de . . . . Cz\$ 248.095.307,71 (duzentos e quarenta e oito milhões, noventa e cinco mil, trezentos e sete cruzados e setenta e um centavos), relacionados em anexo (documento n.º 12-A, ofício SEF n.º 505, de 07-09-1986, do Secretário de Estado de Fazenda, e Resolução do Senado).

Emérito Julgador:

O Estado do Rio de Janeiro tentou contornar suasoramente, por todos os meios e modos, essa **vexata quaestio**, onde em última análise pretende-se sacrificar princípios institucionais da maior relevância, aparentemente em função apenas de casuismos e quizilas político-eleitorais, sem qualquer justificativa, sequer razoável, para reter receitas públicas decorrentes de impostos e convênios.

Não deve nem pode, pois, o Estado do Rio de Janeiro prosseguir aguardando a liberação dos recursos bloqueados ilegitimamente, sob pena de decair do direito de impetrar esta segurança em função dos cheques emitidos e não pagos em 30-04-1986, ou de transigir com o superior interesse público e a irrenunciável autonomia do Estado.

Resta, pois, recorrer à Justiça, onde se espera sejam restabelecidos Princípios Constitucionais elementares e de Direito Comum, sem os quais não é possível falar-se em Estado de Direito ou Federação, quando **ad nutum** é possível ao Poder Central reter, a seu alvitre, e por tempo indeterminado, rendas estaduais destinadas a satisfazer serviços públicos e interesses locais.

## II

### O DIREITO

**O DECRETO-LEI N.º 1.928, DE 18-02-1982, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI DADA PELO DECRETO-LEI N.º 2.169, DE 29-10-1984.**

#### INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 1.º A HIPÓTESE

10 — O Decreto-Lei n.º 1.928, de 18-02-1982, com a redação do Decreto-Lei n.º 2.169, de 29-10-1984, dispõe explicitamente:

“Art. 1.º — O pagamento, nos respectivos vencimentos, dos débitos decorrentes de compromissos em moeda es-

trangeira, que contarem ou não com a garantia do Tesouro Nacional, por fiança ou aval, outorgada diretamente ou concedida por intermédio de instituição financeira oficial, terá prioridade absoluta nos cronogramas financeiros de desembolso dos órgãos da administração pública direta, das entidades de administração indireta e suas subsidiárias e das demais entidades sob controle acionário direto ou indireto da União ou de suas autarquias, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, que hajam assumido tais compromissos."

Parece claro e indubitado, que a norma é dirigida, estritamente, "aos órgãos da administração pública direta, das entidades da administração indireta e suas subsidiárias e das demais entidades sob o controle direto ou indireto da União (...) que hajam assumido tais compromissos". Ou seja, trata-se de regra interna da Administração Pública Federal, aplicável aos órgãos da Administração Pública direta e demais entidades sob o controle da União.

Ora, o Estado do Rio de Janeiro não é órgão ou entidade sob o controle da União Federal, ou a ela subordinado, mas entidade federada gozando de plena autonomia, nos limites da Constituição. Nem se poderia entender o texto de forma anômala, como abrangendo a Administração Pública Direta de forma geral, e apenas as entidades da Administração Indireta controladas pela União.

Depois, a ser entendido como aplicável aos Estados, o texto seria visceralmente inconstitucional, por faltar competência à União, para impor prioridade absoluta aos Estados, na liquidação de uma despesa pública — v. g. pelo simples fato de ser um compromisso em moeda estrangeira — procedimento que não encontra qualquer guarida no texto constitucional.

Nem se poderia aceitar a opção administrativa da União, assumida em âmbito interno, no sentido de atribuir preferência ao pagamento de compromissos em moeda estrangeira, como o exercício da faculdade prevista no artigo 8.º, n.º XVII, letra c, da Constituição, de legislar sobre normas gerais relativas a orçamento, despesa, gestão patrimonial e financeira de natureza pública, sob pena de usurpar-se, através desse casuísmo, a deliberação privativa das unidades federadas, quanto à conveniência e oportunidade da efetivação das despesas públicas, observadas suas próprias prioridades.

#### INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 2.º A HIPÓTESE

11 — Conseqüentemente, e ainda com maior razão, como será visto adiante, inaplicável ao Estado do Rio de Janeiro o disposto no artigo 2.º, do reportado Decreto-Lei n.º 1.928/82, com a sua atual redação:

"Art. 2.º — O pagamento, pelo Banco do Brasil S.A., à ordem do Tesouro Nacional, de compromisso em moeda

estrangeira, não saldado pelos devedores nas datas contratuais de vencimento, importará na indisponibilidade dos recursos existentes, ou que venham a ingressar, nas contas dos órgãos ou entidades devedoras abertas em quaisquer instituições financeiras, até o quanto baste para compensar o valor equivalente, em moeda nacional, a data do efetivo pagamento, do principal, juros e demais despesas financeiras."

Primeiro, porque a disposição é corolário da prioridade estabelecida no artigo 1.º, como se viu, imposta única e exclusivamente a órgãos ou entidades sob o controle direto ou indireto da União Federal.

Depois, porque a aplicação indiscriminada do dispositivo, importaria em infringir os princípios constitucionais da unidade da função jurisdicional, e do direito de ação, com o exercício arbitrário das próprias razões. De fato, concentrando-se nas mãos dos agentes do Poder Executivo Federal — credor do desembolso feito com o pagamento do débito na qualidade de garantidor — a competência legal para atos executórios, especificamente, no caso, a indisponibilidade de recursos existentes em contas correntes abertas em quaisquer instituições financeiras, estaria configurada exorbitante autotutela, e o exercício arbitrário das próprias razões, cabalmente repudiados no Estado de Direito. Infringe-se o princípio constitucional da inafastabilidade da prévia apreciação judiciária, e ferem-se os institutos da unidade de jurisdição, e da atribuição da função jurisdicional ao juiz constitucional; violam-se os postulados que garantem o direito de defesa, o contraditório, sem os quais não se pode caracterizar o devido processo legal, e pois, com flagrante e frontal violação do preceito do artigo 153, § 4.º, da Lei Suprema.

#### INCIDÊNCIA DO ARTIGO 2.º RESTRITA AOS CASOS DE INADIMPLÊNCIA CULPOSA. INVIABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO AS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO.

12 — Ad argumentandum, ainda que assim não fosse, e efetivamente o Decreto-lei em apreço tivesse a extensão abrangente que se lhe pretende atribuir — e cobertura constitucional para tanto — contudo, no caso concreto, não poderia o dispositivo do artigo 2.º ser aplicado.

Primeiro, porquanto tais sanções radicais somente se dirigem, como é óbvio, aos casos de inadimplência culposa, e não, como na hipótese, à inadimplência causada ou provocada — pelos próprios agentes do garantidor, considerado que obstaram o procedimento visando a autorização do Senado Federal para empréstimos externos,

e a cobertura específica do Banco do Brasil para as respectivas prestações. Inclusive por força do princípio geral de direito, contido no art. 120, *fine*, do Código Civil.

**Depois**, a disposição que substancialmente institui **medida cautelar**, visando **garantir** o ressarcimento do Tesouro Nacional de seu desembolso, com a indisponibilidade dos recursos existentes em contas correntes em instituições financeiras, tratando-se de pessoa jurídica de direito público interno, careceria de sentido ou objeto, mero capricho destinado a turbar a Administração Pública Estadual. E isto porque, após a indisponibilidade dos recursos, a providência seguinte, nos termos do artigo 3.º, inciso I, do Decreto-Lei n.º 1.928/82, com a nova redação, seria a apuração, inscrição, e **cobrança** da Dívida Ativa da União, na forma da legislação pertinente, ou seja, através de **executivo fiscal**. Ora, não estando a Fazenda Pública Estadual sujeita à penhora ou à apreensão de seus bens — inclusive pelo princípio da **intangibilidade dos bens públicos**, no caso flagrantemente violado — assim, o pagamento devido, em função da sentença judiciária decorrente, será **sempre feito através de precatório**, na ordem de sua apresentação, por via de **dotações orçamentárias e créditos** abertos para esse fim, na categórica determinação do artigo 117, da Constituição Federal. Portanto, verdadeiro abuso de poder, e desvio de finalidade, pretender-se a indisponibilidade de recursos do Tesouro Estadual, que no caso **não têm** a função de garantia, **nem muito menos** serão utilizados na cobrança e pagamento do débito em causa, eis que **outro** o procedimento estabelecido constitucionalmente, para a liquidação de obrigações dessa natureza. E não seria razoável argumentar-se que o propósito seria **meramente constranger** a Administração Pública Estadual, privando-a de recursos específicos, com prejuízo para a População e serviços públicos essenciais, quando a respectiva forma de cobrança e pagamento está claramente prevista através de diverso processo legal, estabelecido na Constituição. Até porque, inadmitida a utilização de meios coercitivos, como a interdição de estabelecimento, para a cobrança de tributos, com maior razão excluído tal procedimento para a cobrança de créditos da União Federal, de qualidade menos relevante, e com prejuízo para o interesse público estadual e atividades de sua administração (Súmulas do STF n.ºs 70 e 547).

**INADMISSIBILIDADE DE AUTO-SATISFAÇÃO, PAGAMENTO OU COMPENSAÇÃO, ATRAVÉS DOS RECURSOS BLOQUEADOS/INTANGIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS E CLÁUSULA CONTRATUAL EM CONTRÁRIO À APLICAÇÃO DO ARTIGO 2.º COM ESSE ENTENDIMENTO.**

13 — Ainda que se tenha os recursos bloqueados como destinados à efetiva compensação do valor equivalente ao desembolso do Tesouro Nacional — contra a própria letra do artigo 3.º, do reportado

Decreto-Lei n.º 1.928/82 — nem assim é possível chegar a melhor resultado.

**Primeiro**, porque permaneceria inafastado o princípio de que os bens públicos não podem ser apreendidos ou penhorados. **Depois**, no próprio contrato de financiamento, firmado com o Bank of Montreal em 27-09-1979, em sua cláusula sexta, sob o título **cláusula de não concorrência**, o Tesouro Nacional, na qualidade de Fiador, **renunciou** expressamente a qualquer direito de ser indenizado pelo Mutuário — o Estado do Rio de Janeiro — por quantias pagas pelo Fiador, no cumprimento de suas obrigações decorrentes do contrato, **até** que o Agente e cada um dos Bancos participantes, recuperem todas as quantias que lhes sejam devidas pelo Mutuário. Vale dizer, a indisponibilidade ou o bloqueio de depósitos em contas correntes, para efeito do pagamento ou da compensação pretendida, deveria aguardar o implemento dessa condição, antes de ser exercido nos termos da interpretação que se pretende, torturadamente, extrair do reportado artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 1.928/82. E o que é pior: persistindo o descumprimento dessa condição pelo Fiador, o empréstimo seria considerado imediatamente vencido, e devido com todas as suas conseqüências, inclusive com a rescisão das obrigações dos Bancos, e a redução de seus compromissos a zero, na forma da cláusula 14, letra **c**, e seus incisos I e II (documento n.º 13).

A propósito, diante dessa cláusula padrão em contratos de financiamento externo, conclui-se que o Aviso n.º 009, prevendo a cobertura pelo Banco do Brasil, das prestações vincendas, enquanto tramita a “rolagem” do empréstimo — longe de qualquer favor — nada mais é do que forma técnica e inteligente de obter o ressarcimento das prestações pagas pelo Fiador, por conta do Mutuário, a título de abertura de crédito em seu favor, sem incorrer no inadimplemento contratual da vedação da cobrança — e suas desvantajosas cominações — procedimento habilidoso que foi atropelado pela desavisada atuação das autoridades federais.

14 — **Finalmente**, oportuno lembrar que a prioridade imposta, e a modalidade de liquidação adotada pela União Federal, em seu âmbito interno, para órgãos e entidades sob seu controle, através do Decreto-Lei n.º 1.928/82, jamais seriam aceitas como aplicáveis ao cidadão comum, no reembolso do pagamento de seus compromissos contraídos em moeda estrangeira, com a indisponibilidade **ad nutum** de recursos pessoais existentes em contas correntes, tão só por mera determinação de autoridades financeiras subordinadas ao Poder Executivo Federal; certo, como é, que as próprias **requisições e confiscos** exigem, quando menos, a caracterização do estado de guerra, ou do perigo público iminente, como pressuposto de sua aplicação (artigo 8.º, inciso XVII, letra **g**, e artigo 153, § 22, *fine*, da Constituição). E muito menos, pois, poderia tal procedimento ser aplicado aos Estados Federados, dotados de personalidade jurídica própria e indecomponível, e de autonomia para a administração de

seus bens, rendas e interesses, nos termos da Constituição. Há muito a administração econômica e financeira do Estado passou do plano do Direito Privado para o do Direito Público, no sentido de que não se pode **patrimonializar** o Poder Público, com a limitação ou anulação do poder constitucional da Assembléia Legislativa, para dispor sobre receita e despesa pública, e do respectivo Poder Executivo, para aplicar a lei orçamentária estadual tal como foi aprovada, atributos essenciais dos quais o Estado não poderia abdicar, sequer voluntariamente.

### III

#### AS AUTORIDADES COATORAS

15 — Dispõe o Decreto-Lei n.º 1.928/82, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 2.169/84:

“Art. 2.º — (...)

§ 2.º — Caberá ao Banco do Brasil S/A, na data em que efetuar o pagamento:

- a) comunicar o fato ao Banco Central do Brasil;
- b) notificar o órgão ou entidade devedora para, no prazo de 30 dias, efetuar o ressarcimento.

§ 3.º — Caberá ao Banco Central do Brasil:

- a) expedir às instituições financeiras as ordens necessárias à execução do disposto neste artigo;
- b) promover incontinenti a transferência dos recursos tornados indisponíveis, até o montante suficiente para a liquidação do débito”.

Assim, os atos impugnados, como igualmente aqueles que o Estado do Rio de Janeiro tem justo receio venham a ser praticados, são da inequívoca competência do Banco Central do Brasil, e do Banco do Brasil S/A., como agentes e delegatários do Poder Público Federal — atos de autoridade, portanto — na pessoa de seus respectivos Presidentes.

O bloqueio dos recursos em contas correntes, a devolução dos cheques sem o devido pagamento, foram praticados pelo Banco do Brasil, como o comprovam os documentos anexos sob o n.º 07, com a orientação do Banco Central, por força da competência expressa no referido Decreto-Lei, como ainda dessas entidades poderão partir outras medidas, previstas no mesmo Decreto-Lei, que venham injustificadamente violar a autonomia do Estado, e ferir fundamento o interesse público e social provido por esta unidade federada.

### IV

#### CONCLUSÃO

16 — À vista do exposto e demonstrado, o Estado do Rio de Janeiro vem impetrar mandado de segurança a Vossa Excelência, para que possa exercer plenamente sua autonomia, de pessoa jurídica de direito público interno que é, movimentando livremente os seus recursos — já agora da ordem de Cz\$ 300.000.000,00, quantia superior ao mencionado desembolso do Tesouro Nacional — valores esses depositados em contas correntes no próprio Banco do Brasil, direito **líquido e certo** que está sendo obstado pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil.

Assinale-se que aqui não se pretende exigir prestações pecuniárias, ou impor pagamentos, mas remover obstáculos legais que lhes estão sendo antepostos, indevida e injustificadamente, no caso o bloqueio e a indisponibilidade de recursos em contas correntes bancárias (cf. CASTRO NUNES, **Do Mandado de Segurança**, 5.ª ed., p. 81; HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 3.ª ed., p. 52; SÉRGIO SAHIONE FADEL, **Teoria e Prática do Mandado de Segurança**, 2.ª ed., p. 27; STF, voto do Ministro COSTA MANSO, em CASTRO NUNES, *ibidem*, p. 81; MILTON FLACKS, **Mandado de Segurança, Pressupostos da Impetração**, 198, p. 131, de onde foram coligidas as demais remissões).

Merecendo, pois, a segurança ser deferida, com os doutos supri-mentos desse MM. Juízo, porque:

- a) a proclamada inadimplência do Estado do Rio de Janeiro junto ao Bank of Montreal, com relação às prestações vencidas em **17-04-1986** — e que deu margem ao desembolso do Tesouro Nacional como garantidor — foi causada diretamente pelas delongas e retardamentos dos agentes da União Federal, inclusive o próprio Banco Central e o Banco do Brasil, em prover formalidades indispensáveis a seu acesso ao Senado Federal, para a autorização de empréstimo externo específico, ou à cobertura financeira desses compromissos pelo Banco do Brasil, na forma do Aviso MF n.º 009, enquanto se processava a sua tramitação, certo, como é, que a qualificação de **prioritário**, para esse empréstimo, solicitada em **janeiro de 1986**, somente foi reconhecida em 17-04-86, data do próprio vencimento do débito que se pretendia solver;
- b) o Decreto-Lei n.º 1.928/82, artigo 1.º, é inaplicável ao caso, porquanto sua norma é dirigida **apenas** aos órgãos da Administração Pública Direta, e **demais** entidades sob o **controle** da União Federal, situação

- em que não se enquadra a pessoa jurídica de direito público interno Estado do Rio de Janeiro, plenamente autônoma dentro dos parâmetros da Constituição;
- c) confirmando a premissa anterior, inaceitável a execução no sentido de que a União Federal, sem cobertura constitucional, teria imposto, através do reportado Decreto-lei, prioridade na liquidação de determinados débitos e compromissos do Estado, em detrimento da faculdade privativa da unidade federada, de estabelecer suas próprias prioridades, quanto à liquidação e pagamento da despesa pública;
- d) inaplicável ao Estado do Rio de Janeiro o disposto no artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 1.928/82, vez que simples consequência do reportado artigo 1.º, norma que não tem como destinatária a unidade federada ou seus órgãos diretos e indiretos; e porque a aplicação indiscriminada desse dispositivo implicaria no exercício potestativo e arbitrário das próprias razões, com infração dos princípios da unidade da função jurisdicional, do direito de ação, e do direito ao devido processo legal, com procedimento adequado ao exame contraditório do litígio (artigo 153, § 4.º da Constituição);
- e) **ad argumentandum**, inaplicáveis as sanções radicais do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 1.928/82, porque somente incidentes em caso de inadimplência culposa, e não forçada pelos próprios agentes da União Federal, como é a hipótese (artigo 120, *fine*, Código Civil); e ademais, essas medidas de bloqueio e indisponibilidade dos recursos existentes em contas correntes, carecem de qualquer sentido ou objeto — configuradas como evidente desvio de poder — quando o pagamento, a que deveriam atender, será efetuado através de precatório, em função de executivo fiscal, e portanto à conta de dotações e créditos orçamentários, por força do próprio artigo 3.º, inciso I, do Decreto-Lei n.º 1.928/82, observado o devido processo legal, e preservada a intangibilidade dos bens públicos (artigo 117, da Constituição);
- f) quando menos, o pagamento ou a compensação, nos termos do mencionado Decreto-Lei n.º 1.928/82, assim entendido o procedimento nele estabelecido, implicaria, sem previsão constitucional, na indisponibilidade de bens públicos, não sujeitos à apreensão ou penhora; acrescentando-se ainda que a Cláusula sexta, do contrato firmado com o Bank of Montreal, condicionou

tal ressarcimento, pelo Mutuário ao Fiador, à prévia satisfação de todas as obrigações, vencidas ou vincendas, devidas pelo Mutuário aos Bancos contratantes, o que até hoje não ocorreu.

O Impetrante pleiteia, outrossim, que a sentença concessiva da segurança, preventivamente, determine às autoridades coatoras se abstenham de impor, direta e administrativamente, qualquer outra medida ou penalidade, em prejuízo da autonomia e do patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, a pretexto da reportada inadimplência, ou de suas conseqüências, inclusive desembolsos do Tesouro Nacional ou do Banco do Brasil, dela decorrentes (artigo 1.º, Lei n.º 1.533/51).

Requer, finalmente, com o despacho da inicial, seja determinada a notificação das autoridades coatoras Banco Central do Brasil e Banco do Brasil S/A., na pessoa de seus Presidentes e representantes legais, para prestarem as informações que acharem necessárias, cumpridas as formalidades próprias, e ordenadas as medidas que esse MM. Juízo entender indispensáveis à garantia da eficácia da segurança (artigo 7.º, Lei n.º 1.533/51).

Enfatizando a absoluta confiança na soberania e independência da manifestação do Poder Judiciário, através desse r. Juízo singular, fator de equilíbrio e de autocorreção do sistema, via legítima para pôr termo em definitivo aos atos impugnados — resíduos do autoritarismo — os quais implicam em **perverter** o regime democrático e federativo; **infringir** a autonomia estadual; **afrontar** a independência e a harmonia dos Poderes Políticos do País; **atentar** contra princípios constitucionais, de fundo e da essência do Estado de Direito, tais como a intangibilidade dos bens públicos, a isonomia, a unidade de jurisdição, o direito de ação e ao devido processo legal, e a instituição orçamentária, entre outros; PEDE E ESPERA, assim, o Estado do Rio de Janeiro, seja concedida a segurança, como imperioso ato de impostergável JUSTIÇA.

#### MEDIDA LIMINAR

O retardamento da liberação de recursos tributários do Estado, quotas partes de impostos além de outros oriundos de convênios específicos, depositados em conta do Banco do Brasil e que lá permanecem, poderão causar prejuízos irreparáveis em tema de serviços e obras públicas a que se destinam, razão suficiente para o deferimento da liminar com a suspensão do ato impugnado, na forma do reportado art. 7.º, da Lei n.º 1.533/51, e abstenção daqueles que porventura a eles sejam conseqüentes, medida que o Impetrante ora requer, com especial ênfase, à vista dos fundos e graves interesses públicos em causa.

Dá à presente, para os efeitos legais, o valor de .....  
Cz\$ 300.000.000,00.

P. Deferimento.

Brasília, 27 de agosto de 1986.

**José Eduardo Santos Neves**

Procurador do Estado

**Letácio Jansen**

Procurador-Geral do Estado

## Assuntos de interesse geral

### Criação da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro

Pela Lei Municipal n.º 788, de 12-12-85, foi criada a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Na ocasião de sua instalação, o Procurador-Geral, Ricardo Aziz Cretton, para ela designado pelo Prefeito Saturnino Braga, fez um retrospecto dos principais motivos que levaram a Administração Municipal a concluir pela necessidade — imprescindibilidade mesmo — da instituição do órgão.

Certamente porque Cretton tem suas origens na Procuradoria do Estado — na qual ingressou em 1971, através de seu terceiro Concurso de Provas e Títulos — as palavras que então pronunciou mostram a estreita vinculação da duas instituições, as quais, independentemente da relação político-administrativa existente entre elas, deverão, ao longo do tempo, atuar em perfeita consonância à vista dos superiores interesses da Pública Administração, considerada como um todo, abstraídas as construções jurídicas que explicam a diferenciação entre elas.

Dentro desta perspectiva — e de outras — o pronunciamento inicial do primeiro Procurador-Geral do Município traz em si importantes subsídios para quem, hoje e amanhã, quiser saber como foi gerado e nasceu o órgão máximo do sistema jurídico da cidade do Rio de Janeiro.

Daí a publicação do discurso neste 38.º volume da REVISTA DE DIREITO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO:

**Hélio Saboya**

Procurador-Chefe do Centro de  
Estudos Jurídicos

#### Discurso

Ricardo Aziz Cretton

Instala-se neste ato a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 11 anos e 10 meses após a Fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e a municipalização do governo da Cidade, impostas pela geopolítica dominante.