

Banco Central do Brasil. "Administração especial" no Banco do Estado do Rio de Janeiro. Pressupostos constitucionais da intervenção federal. Desvio de poder. Competência judicante federal

Mandado de Segurança Preventivo

Impetrante: Estado do Rio de Janeiro
Impetrado: Banco Central do Brasil

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público interno do segundo grau da Federação, representado pelo Procurador infra-assinado, vem impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO, com pedido de deferimento de LIMINAR,

contra o **BANCO CENTRAL DO BRASIL**, na qualidade de órgão do Governo da União Federal, na pessoa de seu Presidente, fundado no artigo 153, § 21, combinado com os artigos 10, 11 e 12 da Constituição Federal, e na forma do disposto no artigo 1.º e seguintes, da Lei n.º 1533, de 31 de dezembro de 1951, e suas posteriores modificações, sob as razões que o Impetrante passa a expor à judiciosa ponderação e elevação do espírito público de Vossa Excelência:

I

HISTÓRICO DOS FATOS

a) Antecedentes

1. Como é de conhecimento geral, e é público e notório, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, apesar de seu irrestrito respeito ao princípio da legalidade, e ao dever institucional de lealdade e colaboração para com a Administração Pública Federal, entretanto, quando oportuno, tem exercido o seu indeclinável dever de oposição, discordando de atos, fatos e propostas do Poder Executivo da União, assumindo posições e atitudes que o tempo tem se encarregado de demonstrar serem as mais acertadas e ponderadas, na preservação da ordem econômica e financeira do País, e do bem estar e interesse público da Comunidade.

2. Contudo, tal postura clara, leal e ostensiva, tem lhe valido duras e não poucas represálias que, infelizmente, longe de se abaterem apenas sobre a pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, têm recaído de forma negativa e desastrosa sobre o próprio Estado do Rio de Janeiro — até mesmo com a suspensão ou adiamento de obras

públicas federais anteriormente planejadas e aprovadas, indispensáveis ao desenvolvimento rodoviário, industrial e urbano do Estado — no afã de tentar-se causar, por todos os meios e modos, fundo grave e desgaste à Administração Pública Estadual, suas instituições, direitos e interesses.

Tais atitudes, pouco elevadas e mesquinhas, têm forçado o Estado do Rio de Janeiro, quando frustradas quaisquer tentativas suasólicas de superar o confronto, a ingressar na Justiça, em favor do interesse público maior, fazendo valer o poder coativo e a sanção da Lei, contra atos ou omissões federais que a mais das vezes configuram verdadeiro abuso de poder, desvio de finalidade, ou puro e simples desapreço ao direito positivo, e ao espírito democrático, que devem presidir o País.

Assim foi, v.g., que o Estado do Rio de Janeiro, em agosto de 1986, impetrou mandado de segurança contra ato do Banco Central que, indevida e injustificadamente, bloqueou vultosos recursos da Fazenda Estadual, depositados no Banco do Brasil, aliás prontamente liberados, tão logo do ingresso em juízo, e antes mesmo de serem prestadas informações pelas autoridades coatoras; e em outubro de 1986 impetrou mandado de segurança contra o Conselho Nacional de Petróleo — CNP, que por omissão tem propiciado o retardamento da obrigaçãode imediato pagamento de *royalties*, correspondentes ao petróleo extraído em território estadual — dever legal instituído há mais de um ano, pela Lei n.º 7.453, de 27.12.1985, e até esta data não cumprido — "writ" que, após parecer do Ministério Público Federal, a favor do deferimento da medida, permanece pendente de decisão da E. Justiça Federal.

b) Os fatos atuais

4. Ocorre que, a constante provocação, beligerância e hostilidade aos interesses estaduais, ora voltam a **ameaçar**, e mais seriamente — de forma infundada, ilegal e inconstitucional — a economia e as finanças do Estado do Rio de Janeiro, e o próprio desempenho de sua política administrativa e orçamentária, mal disfarçado propósito que se encobre sob o pretexto de intervenção do Banco Central do Brasil no Banco do Estado do Rio de Janeiro — BANERJ.

Esta intenção do Banco Central está claramente configurada, com a publicação do casuísta Decreto-Lei n.º 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, publicado no Diário Oficial desta data, que institui "regime de administração especial temporária" — eufemismo utilizado para designar atípica intervenção sem fundo nem forma de direito — e nas referências expressas à sua aplicação ao BANERJ, conforme declarações à imprensa do Ministro de Estado da Fazenda e do Consultor da República, publicadas nos jornais desta data (doc. em anexo).

Portanto, é público e de conhecimento geral que o Impetrante se encontra na iminência de sofrer intervenção federal em sua adminis-

tração, de forma írrita e nula, sem o respeito ao *due process of law* e ao rigoroso formalismo e rígidos pressupostos constitucionais que informam tal ato.

c) A inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 2.321/87

4a. O Decreto-lei n.º 2.321/87 nada mais é, repita-se, do que simples eufemismo para a rigorosa figura da intervenção, porquanto ao regime de "administração especial temporária" são extensíveis as normas da Lei n.º 6.024 de 13 de março de 1974, consoante declarado expressamente na Exposição de Motivos e no art. 19 do mencionado decreto-lei.

Sem embargo do desenvolvimento da inviabilidade da intervenção direta do Banco Central no BANERJ — matéria adiante exposta — desde logo é oportuno deixar clara a gritante inconstitucionalidade deste arbitrário decreto-lei.

Primeiro, porque o Presidente da República, nos termos do art. 55 da Constituição Federal, somente pode expedir decretos-leis sobre segurança nacional, finanças públicas e normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, enquanto que o indigitado decreto-lei, *declaradamente*, visa apenas coibir a prática de operações contrárias à política econômica e financeira Federal, o descumprimento de normas do Banco Central, a gestão temerária de administradores da entidade bancária, e a ocorrência de irregularidades definidas na Lei Federal de Intervenção Bancária, nos termos de seu artigo 1.º, letras a e e, elenco que não se enquadra em qualquer dos fundamentos que ensejariam a expedição dessa legislação excepcional.

Depois, porque o reportado decreto-lei ao estabelecer, à revelia da vontade do acionista majoritário, a perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal da instituição, e impor a usurpação da administração do banco por administradores — *rectio* interventores — designados pelo Banco Central, art. 3.º — "sem prejuízo do curso regular dos negócios da entidade nem de seu normal funcionamento" — como se tal fosse possível — investe frontalmente contra o direito de propriedade tal como conceituado no art. 153, § 22 da Constituição Federal, e seus princípios imanentes.

4b. Assinale-se, que pouco importa que o Banco Central, por seu interventor, desde logo, não leve a intervenção às suas últimas consequências, com o congelamento de depósitos e recursos públicos, *el caterva*, como tem anunciado a imprensa.

A possibilidade potencial dessas medidas, por si só, afetará irremediavelmente o relacionamento com os clientes do banco, e com a Administração Pública, que nesse estabelecimento, até então, fazia circular *todo* o seu movimento financeiro, com vantagens reais para os clientes e para a integração da Administração Pública Estadual. E isto não importa o que tenham feito as autoridades estaduais, para minimizar o impacto, e evitar a imediata "corrida" ao banco, resultado previsível da desastrada e truculenta medida.

II

A Administração Pública Estadual e o BANERJ.

5. É princípio sabido e ressabido, que no exercício de sua capacidade organizacional, podem a União, os Estados e os Municípios criar, modificar e extinguir órgãos administrativos, destinados a atuar dentro da órbita de suas atribuições geográfica e institucional, prerrogativa que pode ser exercida também no sentido da descentralização por serviço, de acordo com a conveniência pública.

As resistências iniciais a respeito, fundadas no Direito Civil, cederam definitivamente à consideração de que a descentralização por serviço é matéria ligada intimamente ao funcionamento das administrações públicas locais, e está proclamada categoricamente na Constituição Federal, quando assegura amplos poderes aos Estados e Municípios, para a solução de seus problemas administrativos. Tais entidades têm competência para realizar as suas tarefas mediante departamentos descentralizados ou órgãos autárquicos, assim como por intermédio de empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas concessionárias, e fundações, usando ora os processos de direito público, ora os de direito privado (Carlos Medeiros Silva, RDA, vol. 36, p. 07).

De fato, a complexidade das modernas funções administrativas do Estado tem feito com que a lei adote estruturas e procedimentos variados que se possam ajustar à amplitude de suas tarefas. A descentralização inova o elenco de pessoas administrativas, assim como a criatividade do legislador inaugura novas técnicas de exercício de atribuições estatais. Em muitos casos a lei admite, mediante delegação, que certas de suas funções específicas sejam implementadas por entidades de cooperação que se tornam, *de lege constituto*, agentes administrativos em sentido lato, como *longa manus* de administração pública. Aos atos de tais delegados ou representantes qualificados do Poder Público, a jurisprudência estendeu o conceito de *atos de autoridade* — exercício de funções públicas — para sujeitá-los ao controle do Poder Judiciário, como verdadeiros atos de império (Caio Tácito, RDA, vol. 158, p. 325).

Nesta linha de raciocínio, notoriamente, o Banco do Estado do Rio de Janeiro — BANERJ age exercendo funções da própria Administração Direta Estadual, praticando atos de império e de gestão, com atribuições cuja natureza sequer é original, pois há muito o E. Supremo Tribunal Federal identificou na atuação do Banco do Brasil a prática de atos propriamente de autoridade pública, apesar de órgão indireto da Administração Federal (RTJ, vol. 48, p. 211, ressalva do Ministro Evandro Lins, RDA, vol. 81, pp. 73, 74, Apelação Cível 114691, TJ SP, Rel. Desembargador Bandeira de Melo).

Pelo menos desde antes de 1973, o BANERJ, então Banco do Estado da Guanabara-BEG, tem competência para exercer funções qua-

lificadamente públicas, não só como extensão da Secretaria de Estado da Fazenda, mas como extensão dos demais órgãos públicos, inclusive gerindo e controlando a execução do orçamento estadual. E o chamado "sistema de caixa única", de inspiração estadual — ora confessionalmente adotado pela Administração Federal — que sujeita todos os recursos de quaisquer entidades estaduais a C/correntes intercomunicantes, e é centralizado precisamente pelo BANERJ, no plano estadual.

Corroborando tais premissas, dispunha o Estatuto do Banco do Estado da Guanabara-BEG, publicado no Diário Oficial de 26.05.1972, p. 8.930:

"Artigo 17, na qualidade de Agente Financeiro do Estado da Guanabara, compete ao Banco: I receber, a crédito do Tesouro do Estado, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos, taxas e quaisquer outras rendas; II realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento do Estado e leis complementares de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Secretário de Finanças, as quais deverão circunscrever-se ao montante global dos recursos a que se refere ao item anterior, III receber, na qualidade de executor de serviços bancários do Estado, as disponibilidades de quaisquer órgãos vinculados ao Estado da Guanabara. Art. 18 — O Banco poderá adquirir obrigações, apólices ou letras que o Estado venha a emitir, por antecipação de receita orçamentária, legalmente autorizadas. Parágrafo único — A aquisição desses títulos fica condicionada à autorização prévia para debitá-los automaticamente nos respectivos vencimentos, em conta do Estado junto ao Banco. Art. 19 — O Banco poderá financiar obras públicas do Estado da Guanabara, de caráter produtivo ou de relevante interesse público, bem como realizar operações de crédito por antecipação de receita, observadas sempre as margens de segurança, de liquidação e os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis".

Repetido "in litteris" no Estatuto do Banco do Estado do Rio de Janeiro-BANERJ, publicado no Diário Oficial de 09.10.1980, p. 07.

"Artigo 15 — Na qualidade de Agente Financeiro do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Banco: I — receber, a crédito do Estado, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos, taxas e quaisquer outras rendas; II — realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento do Estado e leis complementares, de acordo com as autorizações que lhe forem transmitidas pelo Secretário de Estado de Fazenda, as quais deverão circunscrever-se ao montante global dos recursos a que se refere o item anterior; III — receber, na qualidade de executor de serviços bancários do Estado, as disponibilidades de quaisquer órgãos vinculados ao Estado do Rio de Janeiro. Art.

16 — O Banco poderá contratar diretamente com o Estado ou com a sua intervenção; I — a execução dos encargos pertinentes às funções de Agente Financeiro do Estado; II — a concessão de aval ou outras garantias na forma da lei; III — a execução dos serviços de emissão, permuta, transferência de praça, pagamento de juro e resgate de títulos de emissão do Estado; IV — a execução de outros serviços de interesse do Estado; V — a aquisição de obrigações, apólices ou letras que o Estado venha a emitir, por antecipação de receita orçamentária, legalmente autorizadas. Parágrafo Único — A aquisição desses títulos fica condicionada à autorização prévia para debitá-los, automaticamente, nos respectivos vencimentos, em conta do Estado junto ao Banco. Art. 17 — Mediante determinação ou prévia anuência da Secretaria de Estado de Fazenda, poderá o Banco ainda: I — adquirir outros títulos de emissão do Estado; II — financiar obras públicas do Estado, de caráter produtivo ou de relevante interesse social".

III

Pressupostos da Intervenção Federal

7. Nem a legislação federal, a regulamentação do Banco Central do Brasil, a Lei n.º 6.024, de 13.03.1974 — que autoriza a intervenção bancária, de índole nitidamente autoritária, superveniente ao Estatuto de 1972 do BANERJ, então BEG — jamais proibiram, excluíram ou ressaltaram as atividades próprias de autoridade pública da Administração Direta estadual, exercidas, diuturna e ordinariamente pelo BANERJ, explicitadas em seu regimento estatutário.

Assim, a "administração especial temporária" — intervenção — nesse Banco, a ser decretada pelo Banco Central na forma do Decreto-Lei n.º 2.321/87, constituirá inegável intervenção federal, irregular e inominada, qualificada por evidente incursão na esfera de negócios peculiares do Estado-Membro, ultrapassando a linha discriminadora das competências, implicando em cerceamento e até mesmo paralisação do livre exercício dos poderes estaduais.

Assinale-se que uma tal intervenção, de *inópino*, indubitavelmente causará funda desorganização nas finanças do Estado — regidas objetivamente pelo BANERJ — perturbando a sua administração, o que pode ser facilmente constatado pelo simples confronto das expressas disposições do Estatuto do Banco, com os efeitos autoritários, de plano, da própria intervenção bancária, acolhidos pelo Decreto-Lei 2.321/87, em seu art. 19: entre esses efeitos a suspensão da exigibilidade das obrigações vencidas, a suspensão da fluência do prazo das obrigações vincendas, e sobretudo a inexigibilidade dos depósitos existentes à data da sua decretação (artigo 6.º, letras a, b, c, da Lei n.º 6.024/74); o que acarretará, certamente, a imobilidade da Administração Pública estadual em todos os seus níveis, não só diante da indisponibilidade

das c/correntes das Secretarias, empresas e entes públicos, mas especialmente em se considerando que a Administração estadual, repita-se, opera sob o sistema de caixa única, através de depósitos bancários, gerido e centralizado pelo BANERJ!

Trata-se na verdade de uma situação *de fato*: a intervenção do Banco Central do Brasil no BANERJ, com suas operações e competências atuais — contra as quais jamais se insurgiu o Banco Central, apesar de serem necessariamente de seu conhecimento — significará a irrefragável *intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, sem os estritos pressupostos que autorizam esse ato político, nos artigos 10, 11 e 12, da Constituição Federal.*

Nessas condições, nos termos expressos da Constituição Federal, a existir base legal e motivação para a pretendida intervenção do Banco Central — o que não ocorre, como será visto adiante — tal medida somente poderá ser efetuada através de decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, nos termos do artigo 11 da Lei Maior, a ser submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro de cinco dias (artigo 12 da mesma Constituição), assumindo o Poder Executivo diretamente todas as vicissitudes de seu ato, inclusive o desgaste político e jurídico, e os ônus conseqüentes, que tal enormidade certamente provocará, e as quais os interessados seguramente pretendem se furtar, através do malfadado expediente.

8. Nem se diga que as circunstâncias peculiares que envolvem o BANERJ representariam verdadeiro "*bill de indenidade*" quanto à intervenção bancária: primeiro porque o próprio Banco Central admitiu o exercício de operações que configuram a situação descrita com os seus incontornáveis e iminentes conseqüentes; depois, porque é perfeitamente acolhida em direito a absorção de uma obrigação menor por uma maior, com os seus condicionamentos e pressupostos. Pode ocorrer, assim, que a aplicação de normas mais restritivas postas por um ente governamental — no caso os dispositivos constitucionais sobre intervenção em Estado da Federação — venham, por razões de ordem lógica, a afastar a eficácia de normas menos restritivas postas por outro — no caso os dispositivos da lei federal sobre intervenção em bancos — sem contudo afastar a competência em si mesma, e a vigência ou validade formal da norma editada em seu âmbito. Obviamente isto é possível porque a norma mais abrangente e gravosa absorve os objetivos perseguidos pela norma menos limitada e restrigente. Cumpre notar, ainda, que nesta hipótese os dispositivos jurídicos editados pelos respectivos entes políticos estão referenciados ao disciplinamento e controle direto das atividades visadas, sem intermediação, necessária entre eles (cf. em símile Alaor Caffé Alves, Planejamento Metropolitan e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro, ed. 1981, item 9.3.6.2, p. 242; Hely Lopes Meirelles, Estudos e Pareceres de Direito Público, vol. VI, ed. 1982, itens 30 a 35, pp. 273 a 274).

Finalmente, improcede o argumento de que a iniciativa de integrar a Administração Pública — especialmente a Secretaria de Estado

de Fazenda — no BANERJ, partiu do próprio Estado do Rio de Janeiro, e assim deverá arcar ele com as conseqüências de ter se tornado mais "vulnerável" à intervenção federal — v.g. via Banco Central — em seus serviços peculiares e "*interne corporis*". E isto porque aqui se trata de direito público de índole constitucional, princípio federativo de ordem pública que, por sua própria natureza, é *irrenunciável e indecomponível*, não podendo ser fraudado, quer passiva, quer ativamente, por expedientes indiretos, de terceiros ou do próprio interessado.

IV Pressupostos da intervenção do Banco Central

9. Por outro lado, *ad argumentandum*, sequer os condicionamentos para a intervenção — "regime de administração temporária" — do próprio Banco Central ocorrem na hipótese.

Tal intervenção não se faz *ad nutum*, mas tem como suporte essencial a ausência de garantias suficientes para assegurar as atividades e os depósitos efetuados no Banco, sendo certo que, *mesmo ocorrendo qualquer dos fatos tipificados no artigo 2.º da Lei n.º 6.024, de 13.04.1972, que autorizam a intervenção bancária — medida mais radical e severa do que o anômalo "regime especial de administração temporária" — ainda assim, na forma do art. 7.º, da mencionada lei, a intervenção cessará:*

"a) se os interessados, apresentando as necessárias *condições de garantia*, julgadas a critério do Banco Central do Brasil, tomarem a si o prosseguimento das atividades econômicas da Empresa".

E é o próprio Decreto-lei n.º 2.321/87, recorde-se, que faz expressa remissão, em seu artigo 19, às normas da Lei n.º 6.024/72.

10. Ora, sendo o interessado direto na administração, operação e preservação do BANERJ, o segundo Estado da Federação em arrecadação, atividades industriais e comerciais, reunindo em seu território uma das maiores rendas *per capita* do País — condições impossíveis de serem sobrepujadas em potencial por qualquer pessoa jurídica de direito privado nacional ou pelas pessoas jurídicas especializadas na área, a que alude o artigo 8.º, do decreto-lei em apreço — não é crível nem convincente, pois, seja posta em dúvida a plena garantia de que gozam as atividades e os clientes do Banco do Estado do Rio de Janeiro, ainda mais quando tal garantia já estava anteriormente prevista no Decreto-Lei n.º 7.355, de 02.03.1945, e é expressamente inscrita no próprio Estatuto do Banco, nos seguintes termos:

"Artigo 55 — As operações do Banco terão, além da garantia do seu capital e demais recursos, a garantia subsidiária do Estado do Rio de Janeiro".

10. Por fim, mas nem por isso menos relevante, embora extravase os limites dessa segurança, registre-se a declaração formal do Estado do Rio de Janeiro, de que o BANERJ não passa por qualquer crise de natureza técnica capaz de atingir sua estabilidade como instituição financeira. Impõe-se esclarecer que, se algum ponto do programa de recuperação financeira assinado com o Banco Central do Brasil não foi rigorosamente cumprido pelo BANERJ, isto se deve exclusivamente ao fato da União não ter cumprido a parte que lhe cabia naquele programa, principalmente no que diz respeito ao Metrô, ao BD-Rio e à capitalização do Banco.

V Competência

11. O insigne administrativista Caio Tácito conceitua a intervenção administrativa em instituições bancárias, a se extremar na liquidação extrajudicial quando invencíveis as causas de insolvência, como *procedimento administrativo*, ainda que os agentes executivos possam não exibir a qualidade formal ou permanente de servidores públicos.

E prossegue o ilustre parecerista:

“A ação estatal de controle dessa modalidade de atividade econômica tem como pressuposto que nelas existe um fim de utilidade pública a que o Estado não pode ficar indiferente, em defesa dos usuários do sistema bancário”.

(...)

A atribuição pública delegada não perde a sua qualidade material e o agente executivo delegado responde administrativa e judicialmente pela ilegalidade ou abuso de poder que venha a praticar como representante da Administração Pública.

Abstraido julgamento de mérito — que é o objeto da lide a ser deduzido em Juízo — inequivocamente os atos impugnados na ação mandamental proposta são atos administrativos materiais, emanados de autoridade competente, podendo em tese importar ilegalidade ou abuso de poder, sanável por prestação jurisdicional na via do mandado de segurança” (RDA, vol. 158, pags. 327, 328).

Em seqüência, acrescente-se que há muito pacificou-se na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que o mandado de segurança é u'a *ação judicial* — e portanto rigorosamente com Autor e Réu — superadas as dúvidas que surgiram inicialmente quanto ao seu correto enquadramento (cf. Arnoldo Wald, do Mandado, p. 106; Seabra Fagundes: O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 4.ª ed, Rio, 1967, p. 261; Celso Barbi, do Mandado, p. 65/66; Castro Nunes, do Mandado p. 68; Alfredo Buzaid, do Mandado, p. 30; Hely Lopes Meirelles, Mandado de Segurança e Ação Popular, 5.ª ed, São Paulo,

1978, p. 13; Sérgio de Andréa Ferreira, Natureza Mandamental Condenatória do Mand. Seg. na Lei n.º 5.021, in Rev. Dir. Público, n.º 22, p. 49; STF, Súmula n.º 512, cujo enunciado alude à “ação de mandado de segurança” e Milton Flacks, Mandado de Segurança, Pressupostos da Impetração, ed. 1980, p. 21, § 5.º, item 28, e nota 01 ao item 28, de onde foram coligidas as demais remissões).

12. Isto posto, a conclusão é fácil: em se tratando de mandado de segurança não está em causa o ato de vontade do funcionário ou agente — no caso o Banco Central — mas o *exercício de função pública*, e assim, parte passiva no “writ” não é a autoridade coatora em si, mas a pessoa jurídica de direito público subjacente — no caso a União Federal — consoante assentado pela melhor doutrina e jurisprudência, forte em Seabra Fagundes, Castro Nunes e Themístocles Cavalcanti. O coator é citado em juízo como “representante” daquela pessoa, e não como parte, porque o ato do funcionário ou agente é ato da entidade pública a que ele se subordina, ou da qual é delegatário (cf. Celso Agrícola Barbi, do Mandado de Segurança, §§ 152 e 157, pgs. 172 a 178, ed. 1976).

Ora, dispõe a Constituição Federal:

“Art. 125 (...)

§ 1.º — As causas em que a União for autora serão aforadas na Capital do Estado ou Território onde tiver domicílio a outra parte; as *intentadas contra a União poderão ser aforadas na Capital do Estado ou Território em que for domiciliado o autor*, e na Capital do Estado onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem a demanda ou onde esteja situada a coisa ou ainda no Distrito Federal”.

Secundada pelo Código de Processo Civil:

“Art. 99 — O foro da Capital do Estado ou Território é competente: I — para as causas em que a União for autora, ré ou interveniente; (...)”

Portanto, competente para processar e julgar este mandado de segurança — que tem em seu pólo passivo, como parte, a União Federal — uma vez ajuizado o feito no Estado do Rio de Janeiro, será um dos Juizes das Varas da Justiça Federal da Capital, a que o mesmo couber em regular distribuição.

VI Medida Liminar

13. Os fatos relatados justificam plenamente seja requerida, como medida de absoluta urgência, a concessão de medida liminar, para que a autoridade coatora se abstenha de praticar o mencionado ato, previamente impugnado.

No caso se configuram tanto a relevância do fundamento do pedido, baseado na Constituição Federal e nos princípios que regem a intervenção da União Federal na organização e negócios peculiares do Estado, como porque facilmente constatável a ineficácia da medida, caso venha a se confirmar a indigitada intervenção, com as consequências, fundamentalmente ruinosas e irremediáveis, que o ato acarretará para as instituições estaduais violentadas, e para o desempenho regular da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro.

VII Pedido Successivo

14. Na hipótese de que, antes da tramitação do presente "writ", venha a se consumir a medida contra a qual é impetrado este mandado de segurança preventivo, requer, desde logo, a V. Exa., seja tomado esse feito como impugnando o próprio ato que então já terá sido praticado, prevalecendo o pedido da liminar para o efeito de sua imediata suspensão, à vista da relevância e dos fundamentos do pedido, e da ineficiência da segurança caso afinal concedida, comprovadamente demonstrados nos itens anteriores (art. 289, CPC).

VIII Considerações Finais

15. Assinala o Impetrante que o injustificado aqodamento da medida interventiva — há pouco mais de duas semanas do encerramento da atual gestão, quando deverá assumir o Governo do Estado o mesmo Partido Político que governa o País — portanto, sem tempo hábil para qualquer pretensa providência saneadora, representa nada mais do que simples escândalo demagógico, de resultados imprevisíveis para as finanças e para a Administração Estadual, mas também para o próprio conceito de isenção e seriedade do Governo Federal. Afinal, se se trata, na prática, de simples modificação da Diretoria — contra a vontade do acionista majoritário — como se tem ingenuamente alegado para justificar o ato arbitrário, porque então não se aguardar até 15 de março, quando o novo Governador poderá designar Diretoria ao alvitre e gosto do Banco Central, sem outras consequências? Por que impor — dezessete dias antes da posse do Governador eleito — ao Estado e à sua População a humilhação de intervenção canhestra, com repercussões desastrosas para o conceito do Banco e suas relações com o mercado financeiro? Ora, os resultados saneadores pretendidos — se é que os há — aguardariam pouco mais de duas semanas, para serem implantados sem o escândalo, estrépito e alarde provocados — certamente de resultados mais ruinosos do que qualquer fantástico desmando administrativo. Atitude tão mais inoportuna e inconveniente, quando se considera que as marchas e contramarchas, da caótica política econômica e financeira nacional, desaconselham se arroguem as autoridades federais ministrar lições de administração econômica ou financeira às unidades da Federação.

E convém enfatizar, que nem mesmo os famigerados bancos credores estrangeiros ousam aplicar — a pretexto da situação crítica e do desacerto financeiro do Governo Federal — as multas, medidas e critérios, prepotentes e descorteses, que orientam o Banco Central no trato diário com os Bancos Estaduais, quando aqueles problemas são inquestionavelmente mais sérios e complexos do que os simples descompassos estaduais, conseqüência de uma crise maior que avassala o País.

Na verdade, o Governo Federal/Banco Central agiu como se o Estado do Rio de Janeiro fosse um simples "burgo podre" — na precisa expressão com que o saudoso Mestre Eugênio Gudin, em outra época, estigmatizava as autoridades federais, para defender os interesses das comunidades então formadas pelo Estado da Guanabara e pelo Estado do Rio de Janeiro. Faltaram as autoridades federais/Banco Central com o mínimo de respeito e consideração que merecem essas populações, e este sofrido Estado Federado, que têm pago um preço excessivamente alto por sua independência, politização e cosmopolitismo ora ultrapassando a agressão os limites dentro dos quais é possível falar-se em Federação, sem ofender seu conceito e princípios históricos.

O Estado do Rio de Janeiro não deve, não pode, e não quer descer das instituições públicas, às quais se integra honrosamente, certo ademais que o descontrole, a fraqueza e os excessos do Poder Executivo Federal sofrerão sua autocorreção dentro do próprio sistema social democrático, quer imediatamente, através da soberana e independente manifestação do Poder Judiciário, quer oportunamente, através do livre e consciente exercício do direito de voto.

16. À vista do exposto, merece a segurança ser deferida, com os doutos suprimentos desse MM. Juízo, eis que:

a) há justo receio de que o Banco Central promova injustificada, desavisada e ilegítima intervenção no Banco do Estado do Rio de Janeiro — BANERJ;

b) diante das características do BANERJ, esse estabelecimento bancário estatal age de forma permanente no exercício de funções da própria Administração Direta Estadual, praticando atos de império e de gestão, inclusive centralizando e gerindo todas as disponibilidades financeiras do Estado, como verdadeira extensão dos órgãos administrativos estaduais, atribuições expressas em seus Estatutos e forçosamente do conhecimento do Banco Central;

c) nessas condições, a intervenção do Banco Central — determinada por eufemismo "administração especial temporária" — constituirá não simples intervenção bancária, mas efetiva intervenção federal nos negócios peculiares, na competência e na organização administrativa do Estado — podendo mesmo chegar a paralisá-la — matéria que ultrapassa a competência funcional daquele simples órgão controlador da União;

d) tal ato — visceralmente nulo — configurar-se-á ainda como abuso de poder e desvio de finalidade, porquanto:

* não está presente, o pressuposto essencial da própria intervenção do Banco Central, que é a garantia insuficiente para assegurar as operações e atividades bancárias, no caso plenamente garantidas pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, na forma dos Estatutos do BANERJ (artigo 15), e já anteriormente, no Decreto-lei n.º 7355, de 02.03.1945, artigo 19, item V;

* assim, na realidade, a autoridade impetrada pretende praticar o ato previamente impugnado, visando inelutavelmente fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de sua competência;

e) ao assim agir, portanto, o Banco Central ameaça violar direito líquido e certo de Estado membro, e princípio insuperável da Constituição Federal, expresso na regra de que a União *não intervirá* nas unidades federadas, seus negócios peculiares, administração e interesses, salvo nos casos taxativamente enumerados no artigo 10 da Constituição, cumprido o ritual e os procedimentos vinculados nele insitos (artigos 11 e 12, Const., Lei n.º 1.533, de 31.12.1951, artigo 1.º).

Com o despacho da inicial requer seja determinada a notificação da autoridade coatora, o BANCO CENTRAL DO BRASIL, com sede em Brasília, DF, SBS Ed. Sede Banco Central, na pessoa de seu Presidente e representante legal, para prestar as informações que julgar necessárias.

Processada a presente e satisfeitas as formalidades legais, aguarda a confiante seja deferida a liminar, e afinal concedida a segurança, como se faz de inteira JUSTIÇA!

Dá a esta ação o valor de Cz\$ 1.000.000,00.

P. Deferimento

Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 1987.

Letácio Jansen
Procurador-Geral do Estado

José Eduardo Santos Neves
Procurador do Estado

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PROCESSUAL DO ESTADO FEDERADO. DOMÍNIO DE BEM PÚBLICO E PROPÓSITO DE ALIENAÇÃO POR PARTICULARES. PRAIA EM ANGRA DOS REIS (RJ) — PEÇAS JUDICIAIS

1. Protesto ajuizado pelo Estado do Rio de Janeiro
2. Petição Inicial da Ação Civil Pública ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro
3. Despacho Judicial
4. Petição Intercorrente da Bradesco Seguros e Atlântica Boavista Imobiliária S.A.
5. Petição Intercorrente do Estado do Rio de Janeiro
6. Petição do Ministério Público Federal
7. Réplica das Rés
8. Petição Intercorrente do Estado do Rio de Janeiro
9. Parecer do Ministério Público Estadual.
10. Despacho judicial.
11. Réplica do Estado do Rio de Janeiro