

## ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA APELAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2.379-PE

Relator: O SENHOR JUIZ LÁZARO GUIMARÃES  
Apelante: BANCO CENTRAL DO BRASIL  
Apelados: RÔMULO PEDROSA SARAIVA E OUTRO  
Advs./Procs.: DRS. WAGNER TENÓRIO FONTES E OUTROS (APTE.) E RÔMULO PEDROSA SARAIVA (APDOS.)

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. BLOQUEIO DE CRUZADOS NOVOS DEPOSITADOS EM CONTAS BANCÁRIAS. EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO SEM DEFINIÇÃO EM LEI COMPLEMENTAR. VIOLAÇÃO DO ART. 148, CF. PROPRIEDADE DOS VALORES DEPOSITADOS. CONTRATOS DE DEPÓSITO BANCÁRIO E DE CONTA POUPANÇA.**  
*- Legislação que não poderia atingir o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI).*  
*- Declaração de inconstitucionalidade do art. 6º, parte final, e seu parágrafo 1º, da Lei 8.024/90.*

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e examinados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, à unanimidade, em sessão plenária, declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, parte final, e seu parágrafo 1º, da Lei 8.024/89, nos termos do voto do Relator, na forma do relatório e notas taquigráficas que integram o presente.

Custas como de lei.

Recife, 20 de março de 1991. (Data do julgamento)

JUIZ LÁZARO GUIMARÃES - Relator

### RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ LÁZARO GUIMARÃES:

Assim relatei o feito, na Segunda Turma:

Insurge-se o apelante contra sentença que determinou o desbloqueio de cruzados novos em caderneta de poupança,

reconhecendo a inconstitucionalidade dos arts. 5º, 6º e 7º da Medida Provisória nº 168/90, convertida na Lei 8.024/90.

Alega, em resumo, nulidade da sentença, por ser *extra petita* e sem fundamentação, bem como por falta de citação da União como litisconsorte necessário, inexistência de alteração simulada do padrão monetário, ou de empréstimo compulsório, na determinação de bloqueio de cruzados novos no que excedesse de Cz\$ 50.000,00, inexistência de confisco e adequação da norma ao comando do art. 22, I, da Constituição Federal.

Com contra-razões, pela confirmação do decisório, vieram os autos. Dispensei nova ouvida do Ministério Público Federal, em razão do disposto no art. 17 da Lei 1.533/51 e da regra do art. 207, RITRF/5ª.

Quando do julgamento da apelação, o ilustre Procurador Ivaldo Olímpio de Lima manifestou-se, em sustentação oral, pela declaração de inconstitucionalidade, dada a violação do direito de propriedade.

A Turma, à unanimidade, acolheu a argüição. Dispensei nova ouvida do Ministério Público, sendo, então, o feito incluído em pauta para julgamento por este Plenário.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR JUIZ LÁZARO GUIMARÃES (Relator):

Reporto-me ao voto que proferi na Segunda Turma, ao examinar a questão constitucional:

No mérito, entendo que a Lei 8.024 – art. 6º, parte final, e seu parágrafo 1º – excedeu, por demais, a competência da União para legislar sobre sistema monetário.

Segundo o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado pela apelante, tal competência se exerce quando a União legisla sobre a circulação e a conversibilidade da moeda.

Poderia a lei retirar de circulação cruzados novos e colocar novo padrão monetário em seu lugar, mas, ao estabelecer a conversão, acrescentou uma limitação que extrapola o sentido de conversibilidade, retendo indevidamente os va-

lores excedentes de Cz\$ 50.000,00 para somente permitir a sua disponibilidade a partir de setembro de 1991 e em doze parcelas mensais.

Trata-se de um empréstimo compulsório anômalo, sem a necessária instituição mediante lei complementar (art. 148, CF), além de violar o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF). Há manifestações, pela imprensa, de juristas de relevo, tais como J.J. Calmon de Passos e Hugo de Brito Machado, no sentido da aplicação à hipótese da autorização do art. 5º, XXV, CF, de requisição de uso de propriedade particular, no caso de iminente perigo público.

Com o devido respeito, discordo dos eminentes mestres. Em primeiro lugar, não há qualquer referência na MP 168 a perigo público, nem o ato impugnado consiste em requisitar uso de propriedade.

O Banco Central não fica autorizado a usar dos recursos das contas bancárias, mas é instituído depositário dos mesmos, privando-se os titulares da livre movimentação.

O depósito bancário e as contas-poupança configuram, segundo os melhores doutrinadores, depósito irregular, pelo qual as partes – a instituição financeira (depositária) e o poupador (depositante) convencionam que o depositário restituirá não a coisa depositada, mas uma coisa semelhante.

A propósito, vale a lição dos MAZEAUD:

*Cette présomption n'existe pas dans le dépôt: tout, même portant sur des choses consommables, est présumé dépôt régulier. Cette différence est justifiée: l'usage de la chose, que est de l'essence du prêt, comporte normalement la disposition de cette chose, lorsqu'elle est consommable; au contraire, le dépositaire n'a pas normalement l'usage de la chose déposée; or, il l'obtient si le dépôt est analysé comme dépôt irrégulier; il lui incombe donc de l'établir. On remarquera, d'ailleurs, que permet au dépositaire de consommer la chose, présente un grand danger, le déposante perdant son droit réel sur la chose et devenant simple créancier soumis à la loi du dividende; la conservation de la chose, but du contrat de dépôt n'est vraiment assurée, le déposant n'est garanti contre la faillite ou la déconfiture*

*du dépositaire que si, la chose étant individualisée, non fongible, le déposant en reste propriétaire.*

*... En fait, cependant, le dépôt irrégulier, c'est-à-dire dans lequel les parties ont considéré comme fongible la chose déposée, est devenu très important: dépôts d'argent dans les banques ou les caisses d'épargne, dépôts de valeurs mobilières non individualisées.*

*1518 - Caractères - Le dépôt irrégulier, contrairement au dépôt régulier, opère transfert de la propriété: les choses fongibles déposées deviennent la propriété du depositaire... (in Leçons de Droit Civil, t.3, Ed. Monchristien, Paris, 1974, pág. 798)*

No momento em que determinou a transferência da qualidade de depositário dos valores em cruzados excedentes de Cz\$ 50.000,00 da instituição financeira para o Banco Central, a Lei MP 168 atingiu diretamente o contrato de abertura e movimentação de conta corrente bancária (depósito irregular), obstando o exercício do direito de crédito do correntista, que poderia ser exercido a qualquer momento, mediante emissão de cheque. Por mais que se busque um meio de justificação do ato, nada se encontrará na Constituição que permita o cerceamento da disponibilidade dos valores depositados.

É verdade que a propriedade de tais valores, na medida em que se conceitue o depósito como irregular, é da instituição financeira, mas esta não foi alcançada, de verdade, pela medida, porque ficou paralisada a disponibilidade do depositante sobre o saldo de sua conta.

Como o Banco Central foi instituído depositário, isso significa que se transferiu a qualidade que tinha a instituição depositária e, em consequência, a propriedade do dinheiro depositado. Houve um empréstimo compulsório mascarado, prevendo a lei o pagamento, a partir de setembro de 1991, em doze parcelas, com juros de 6 por cento ao ano e correção monetária pela variação do BTN fiscal.

Tudo isso sem lei complementar e com a modificação do contrato de depósito bancário em plena execução.

Há, também, quem considere que o depositante – titular da conta bancária – permanece com o domínio sobre os valores depositados. Para esses, como o ato de bloqueio

não afetou a titularidade da conta, não se poderia caracterizar empréstimo compulsório, nem confisco, mas simples ato administrativo de regulação do modo de conversão de cruzados em cruzeiros.

Nesse caso, persiste o vício da inconstitucionalidade, porque atingido o direito de propriedade no seu elemento essencial consistente na livre disponibilidade dos valores depositados.

Como se vê, quer se compreenda o contrato de depósito bancário, ou de caderneta de poupança, como depósito irregular, quer se o entenda como depósito regular especial, em que o depositante permanece como proprietário dos valores depositados, há sempre, no ato de bloqueio, a violação de uma garantia constitucional, seja a do ato jurídico perfeito – art. 5º, XXXVI, CF –, seja a do direito de propriedade – art. 5º, XXII, CF.

Mantenho esse entendimento, acentuando que o bloqueio de contas bancárias, além de infringir o ato jurídico perfeito e de caracterizar a retenção compulsória de valores privados, pelo poder público, sem prévia lei complementar autorizadora de empréstimo compulsório, atinge a própria base do regime da livre iniciativa e da garantia da propriedade. Não há argumento capaz de justificar tal arbítrio, salvo justificação política de cunho totalitário.

Por essas razões, declaro a inconstitucionalidade do art. 6º, parte final, e seu parágrafo 1º, da Lei 8.024/90.

## **VOTO**

**O SENHOR JUIZ NEREU SANTOS:**

Sr. Presidente, também entendo, na mesma esteira do posicionamento do eminente Juiz Lázaro Guimarães, que se trata de um empréstimo compulsório e, como tal, teria que ser instituído através de lei complementar, segundo o que determina o art. 148 da Constituição Federal.

Apenas discordo do eminente Relator quando este entende, em seu voto, que a propriedade de tais valores, na medida em que se conceitue o depósito em poupança como irregular, é da instituição financeira. Não entendo que, mesmo que seja depósito irregular, venha este a ser da instituição financeira. Não vejo como chegar a esta conclusão do eminente Relator. No mais, acompanho-o.

## VOTO

O SENHOR JUIZ RIDALVO COSTA:

Sr. Presidente e egrégio Tribunal, também acompanho o voto do Sr. Juiz Lázaro Guimarães e fiquei a meditar quando S. Exa. dissertava acerca do contrato de depósito bancário. Cada vez mais me convenço de que o Banco Central, naqueles outros mandados de segurança impetrados por ele contra atos de Juízes que determinaram o levantamento ou desbloqueio de contas, não sofria nenhum dano, e, portanto, os mandados de segurança eram incabíveis.

Quero apenas fazer esta ressalva, acompanhando integralmente o voto do Sr. Juiz Lázaro Guimarães.

## VOTO

O SENHOR JUIZ LÁZARO GUIMARÃES:

Sr. Presidente e Srs. Juízes, tenho entendido que é razoável a compreensão do bloqueio de valores depositados como uma requisição. Há uma diferença imensa entre manifestação doutrinária e decisão judicial. Na verdade, a ciência jurídica é absolutamente incapaz de oferecer uma manifestação que seja a única correta. As prescrições jurídicas, sejam as leis, os decretos, ou outras normas editadas pelo Poder Público, têm natureza inteiramente diversa das descrições ou proposições descritivas, formuladas pela doutrina jurídica.

Em trabalho por mim publicado, analisando esta questão e no qual afirmei a possibilidade de se compreender o bloqueio como requisição, não coloquei, e nem poderia fazê-lo, uma conclusão como questão fechada. Apenas apontei uma possibilidade. Meditei bastante, como diria o eminente Juiz José Delgado, a respeito desta temática; li também com muita atenção os argumentos dos que refutaram a proposição descritiva por mim colocada, e convenci-me de que, realmente, o ato de bloqueio fere o direito de propriedade; fere mais fundo do que a requisição que está constitucionalmente autorizada. Se compreendermos o conceito de requisição com amplitude que teria ele a abarcar hipóteses como a do bloqueio de ativos financeiros, estaríamos abrindo uma brecha perigosa no direito de propriedade.

Temos que considerar que a regra é a garantia da propriedade. A requisição é excepcional, não podendo, pois, a norma que a admite ser objeto de interpretação ampliativa.

De sorte que, com estas considerações, ressaltando a minha opinião doutrinária já manifestada, acompanho o eminente Relator e os Juízes que me precederam.

### **VOTO-VISTA**

O SENHOR JUIZ JOSÉ DELGADO:

Sr. Presidente, a respeito do depoimento de S. Exa., o Dr. Hugo Machado, que a doutrina sofre várias transmutações, S. Exa. mesmo conhece algumas das minhas posições doutrinárias não aplicadas sentencialmente.

Sr. Presidente, peço vênua à Corte e paciência, também, para expor meu ponto de vista a respeito:

A questão posta em debate consiste em se saber se há ou não constitucionalidade da parte final do art. 6º e parágrafo primeiro respectivo da Lei nº 8.024, de 12.04.90, publicada do *DOU*, de 13.04.90, que observou limite máximo de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos) para conversão em cruzeiros e determinou, somente, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais iguais e sucessivas, a conversão das quantias que excederem àquele limite.

De início, destaco que os dispositivos legais referidos receberam a seguinte redação:

Art. 6º Os saldos das cadernetas de poupança serão convertidos em cruzeiros na data do próximo crédito de rendimento, segundo a paridade estabelecida no § 2º do art. 1º, obedecido o limite de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos).

§ 1º As quantias que excederem o limite fixado no *caput* deste artigo, serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais e sucessivas.

A respeito da matéria acima assinalada, há várias manifestações doutrinárias.

Uma corrente entende que a retenção imposta pelo legislador consagra um empréstimo compulsório que, além de anômalo, não foi criado mediante Lei Complementar (art. 148, CF).

Uma segunda corrente afirma que a retenção de cruzados e a sua não conversão violou ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXV, CF).

Uma terceira posição, enxergando o alto percentual (84%) a que chegou a inflação em março de 90 como iminente perigo público, consagra o ato do governo, com apoio da lei, como forma de requisição de uso de propriedade particular, pelo que encontra autorização no art. 5º, XXV, da CF.

Há, ainda, os que entendem ser grave o vício de inconstitucionalidade dos dispositivos retrocitados, porque foi atingido o direito de propriedade no seu elemento essencial consistente na livre disponibilidade dos valores depositados (art. 5º, XXII, CF).

Por fim, sustenta-se que, por ser da competência da União legislar sobre o sistema monetário (art. 22, VI, CF), os dispositivos atacados não contêm a mácula da inconstitucionalidade, por tratarem, exatamente, implícita e explicitamente, desse aspecto autorizado pela Carta Magna.

Examino as variações apontadas.

Não me animo a encontrar compatibilidade constitucional entre os dispositivos em foco e art. 22, VI, da CF. Isso porque, em primeiro lugar, não visualizo, no ato legislativo que bloqueou a poupança, característica para ser considerado como componente do sistema monetário, de medidas, títulos e garantias dos metais, haja vista se apresentar com uma feição muito mais alongada por impor restrição ao direito de uso da propriedade.

A competência privativa da União de legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais não pode ir além da situação de regulamentar os fenômenos financeiros, cuja ocorrência de maior relevo é a emissão de moeda pelo Banco Central. Não obstante o sistema monetário abranger uma riqueza interminável de vários aspectos da vida social, incluindo-se em seu círculo a intermediação de recursos, todo o seu modo operacional há de ser desenvolvido de forma que não desvirtue qualquer princípio fundamental posto na Carta Magna. Há de se considerar que,

em respeito à estrutura adotada para a Carta Magna, os princípios fundamentais seguidos por ela são marcos limitadores para o exercício do poder, que há de realçar sempre o respeito à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político. O sistema de princípios adotado pela Constituição nos revela, entre outras, mensagens indicando que o cidadão brasileiro se submete a uma espécie de poder, cujo exercício tem como finalidade garantir o desenvolvimento econômico integrado de forma nacional e a promoção do bem-estar social, tudo se fazendo dentro de um Estado limitado pelo Direito que foi elaborado pelo povo por meio dos representantes eleitos ou qualquer outro processo juridicamente assegurado.

Esse fundamentos não podem ser afastados pelo intérprete ao elucidar o conteúdo das normas constitucionais, tendo em vista o efeito de sua aplicação, para que elas revelem o seu verdadeiro sentido, por se integrarem a um sistema de princípios. Se o contrário acontecer, há possibilidade de se concretizar expressivo conflito que comprometerá, de modo fundamental, a eficácia das regras jurídicas constitucionais. Por essa razão, considero como presente a lição de Linares Quintana, de que a Constituição deve ser interpretada como um conjunto harmônico, no qual o significado de cada parte deve determinar-se em harmonia, com o das partes restantes, porque nenhuma de suas disposições deve ser considerada isoladamente e porque se deve preferir, sempre, a interpretação que se harmonize e não a que coloque em conflito as diversas cláusulas da lei suprema. (Cf. Linares Quintana, "Tratado de 1ª Ciência del Derecho Constitucional", tomo II, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1953, p. 479)

Em conseqüência do afirmado, firmo a conclusão de que a abrangência do art. 22, VI, da Constituição Federal há de atingir, tão-somente, os aspectos uniformes de operacionalização do sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, pelo que a sua força normativa não pode ser estendida a fenômenos econômicos ou financeiros que se encontram abrigados em qualquer um dos princípios fundamentais adotados pela Carta Magna.

Creio não ser possível, em face do disposto no artigo em questão, justificar a sua constitucionalidade sob o argumento de que, ao dispor sobre o bloqueio dos saldos de ativos financeiros,

se está tratando de elemento contido no sistema monetário. Assim penso, porque, conforme ensina Manoel Ferreira Filho, ao comentar, o artigo 8º, XVIII, *j*, da Constituição de 1967, emendada em 1969, por sistema monetário há de se entender a competência da União “para fixar o tipo da moeda, seus padrões, suas divisões, bem assim, legislar sobre sua circulação e conversibilidade”. Acrescenta, ainda: “Sendo essencial para a unidade nacional, a unidade monetária, é necessário que a União e só ela conte com o poder de legislar sobre o sistema monetário” (Comentários ... Saraiva, 1934, 5ª edição, pg. 90). Na mesma linha de compreensão está o pronunciamento de José Tadeu Chiara, conforme verbete “Sistema Monetário”, *in* Enciclopédia Saraiva de Direito, ao anotar que, por sistema monetário, deve se entender o conjunto de regras jurídicas que dispõem sobre emissão, criação e circulação da moeda, bem como dos mecanismos jurídico-econômicos que têm por objeto suas relações internas e externas. Pelo visto, no instante em que a Constituição atribui competência à União para legislar sobre sistema monetário, está lhe conferindo, de modo implícito e até explícito, atribuições para:

- a) criar e extinguir tal e qual moeda;
- b) atribuir-lhe ou retirar-lhe o curso forçado;
- c) fixar-lhe o respectivo padrão;
- d) estabelecer regras de conversão da moeda antiga para a nova, seja ao par, seja em outra proporção;
- e) dispor sobre o prazo e as condições gerais ou diversificadas para a conversão; e
- f) fixar normas concernentes à conversão para moeda de outros países.

Não comporta, como demonstrado, no campo delimitado e caracterizador do que seja sistema monetário, a permissibilidade constitucional para que se imponha indisponibilidade de uso por tempo determinado ou indeterminado de ativos financeiros depositados em instituições bancárias. Ao se exceder o legislador, nesse ponto, não pode se pretender justificar a constitucionalidade do dispositivo sob a inspiração de que trata de matéria inserida no círculo da compreensão do que seja sistema monetário.

Se não se me apresentassem com essa distorção, com a devida vênia, os fundamentos da corrente que pretende defender o bloqueio da poupança de outros ativos financeiros com apoio na aplicação do art. 22, VI, da CF, penso que, mesmo que aceito fosse esse argumento, uma incongruência de característica formal torne sem validade e eficácia o art. 6º, e seu parágrafo único, da Lei nº 8.024, de 12.04.90, a parte em que estabelece o bloqueio, por não ter sido lançado no mundo jurídico através de Lei Complementar. Isso porque a União Federal está regulando finanças públicas, o que exige a combinação do art. 21, VI, com o art. 163, incisos I, II e III. Este de teor seguinte:

Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

No particular, invoco o ensinamento de Edvaldo Brito, *in* “Sistema Financeiro Nacional - “Aspectos Polêmicos na Nova Ordem Constitucional”, *in* “A Nova Ordem Constitucional”, pg. 287;

O artigo 22 dispõe sobre matéria pertinente ao sistema financeiro nos seus incisos VI, VII, XIX e XXIII. A regra é a de que à União compete legislar, com exclusividade, sobre sistema monetário, política de crédito, sistema de poupança e seguridade social. Apenas esta última matéria dispensa o quorum do art. 69.

No esquema acima traçado, verifico, também, que a retenção, mesmo sem utilização dos ativos financeiros (poupança, CDB, RDB, open, fundos etc.) pelo Governo Federal, constitui assunto de dívida pública interna. Em decorrência, só por Lei Complementar, conforme o art. 163, II, da Constituição Federal de 1988, pode-se dispor a respeito. Pensamento diferente não tem Ives Grandra da Silva Martins:

E a última inconstitucionalidade reside em ter o Poder Executivo tratado de dívida interna e dos títulos públicos por lei ordinária, quando a Constituição Federal exige lei complementar, como se pode ler em seu art. 163:

Art. 163 - Lei Complementar disporá sobre:

(...)

II - dívida pública externa e interna, incluídas as das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

(...)

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública.

Não comungo, por outro ângulo, com a conclusão dos que afirmam que o bloqueio dos ativos financeiros encontra amparo no art. 5º, XXV, da Constituição Federal, que assim dispõe:

No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

É o fenômeno denominado de requisição da propriedade particular pelo poder público e que só pode ocorrer quando, de fato, existir situação caracterizadora de iminente perigo público. Não obstante o Brasil, em março de 1989, apresentar-se sujeito aos efeitos de uma hiperinflação, não considero a possibilidade de se instalar tal estado de desequilíbrio financeiro e econômico como capaz de ser considerado como de iminente perigo público, em face de, em tese, haver possibilidade de controle por meio de medidas governamentais. Se as adotadas para esse fim não produziram eficácia, não há como, juridicamente, transformar-se a incapacidade de gerência da política monetária da Nação como causa fundamental de gerar o conceito de iminente perigo público.

A estrutura conceitual de “iminente perigo público” nos leva a considerá-lo como sendo uma situação extraordinária e insuscetível de controle pelos meios de que dispõe o Estado. É um estado de desorganização dos fenômenos naturais, sociais ou políticos que ameaça provocar um grande mal para os variados estamentos da sociedade, capaz de provocar lesões ou danos às pessoas. São circunstâncias que prenunciam um grande mal para as pessoas, afetando-lhes o direito à vida, à saúde e à integridade física. A exemplificar, as catástrofes provocadas pelas inundações, guerras, epidemias, movimentos de guerrilha interna, etc. São, em suma, fatos que, pela sua própria natureza, provocam impactos que são de difícil ou quase impossível controle pela ação imediata do ser humano.

A possibilidade de uma hiperinflação ser instalada em uma Nação, não obstante a sua gravidade, não recebe, segundo entendendo, prestígio de ser considerado como iminente perigo público, à luz do disposto no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal. A tradição jurídica constitucional sobre a entidade “iminente perigo público”, em nenhum momento construiu tal expansão, pelo que entendo não tê-lo feito o constituinte de 1988.

Despiciendo se afirmar que a incapacidade do Estado de assegurar a estabilidade do padrão monetário não pode ser a causa fundamental de se considerar o caos financeiro, criado como uma situação de “perigo público iminente”, nos limites postos pela Carta Maior. Os mecanismos para estancar qualquer meteórica inflação, se bem administrados, são capazes de produzirem os efeitos necessários, sem que sejam distorcidos conceitos de entidades jurídicas constitucionais e sem ferimento aos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Outro aspecto há de ser considerado relevante para que não se considere o bloqueio dos ativos financeiros aqui questionados como ato de requisição autorizado pelo art. 5º, XXV, da CF. Trata-se da não efetiva utilização da coisa apossada. Certo é que, conforme pensamento doutrinário, conforme, para existir a configuração constitucional da requisição civil, além da posse temporária do bem, há de se comprovar a sua necessária utilização, que só pode dar para atender a perigo público iminente, isto é, para que sirva como instrumento material capaz de fazer cessar ou diminuir as conseqüências provocadas pela situação extraordinária instalada e incontrolável pelo Poder Público.

A respeito da não utilização dos cruzados novos bloqueados, considere-se o afirmado pelo Banco Central do Brasil, no instante em que apresentou resposta ao pleito em exame. Assim afirma:

Mais se robustece essa evidência quando se sabe que os depósitos em causa não se tornarão disponíveis para a União e nem servirão como moeda de pagamento de quaisquer despesas do Estado.

Vê-se, conseqüentemente, que o próprio Banco Central afasta a possibilidade da utilização das quantias retidas.

A corrente que entende ser empréstimo compulsório a manutenção dos cruzados novos em depósitos indisponíveis, afirma ser inconstitucional a legislação que o criou por ter vulnerado os cânones dos artigos 148 e 150, III, *b*, da Lei Maior.

Permito-me, com a apresentação, da vênua merecida, discordar dos que assim pensam. A convivência íntima com os contornos dos artigos da Lei nº 8.024/90 não me anima a conceber a retenção dos cruzados novos como figura enquadrável no conceito de empréstimo compulsório. Este, na visão constitucional atual, apresenta-se caracterizado como sendo um imposto restituível, que se submete aos princípios da legalidade, da irretroatividade, da anterioridade e às normas gerais de direito tributário. Atuam, no mundo jurídico, sujeitos ao regime jurídico-tributário, pelo que foram desfeitas, com a posição da Nova Carta, todas as divergências existentes a respeito da sua disciplinação. Hoje, conforme assinalado por eminentes tributaristas, o empréstimo compulsório é pacificamente entendido como um tributo restituível e afetado a finalidades específicas. Em conseqüência, o veículo legislativo permitido para a sua exigência é a lei complementar, independentemente da modalidade com que ele se apresente.

No tocante é anterioridade, duas situações devem ser observadas. Os empréstimos compulsórios que tiverem por finalidade ser recursos para investimentos relevantes, de interesse nacional, urgentes, só podem ser cobrados no ano seguinte àquele em que foi publicada a lei complementar (art. 148, II, CF/88); os que objetivarem recursos para atender às necessidades de guerra ou sua iminência, ou para servir de fundos para fazer face a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, impossíveis de serem atendidas com os recursos normais do tesouro, embora estejam submetidos ao princípio da legalidade (lei complementar), não necessitam obedecer ao princípio da anterioridade, pelo que podem ser cobrados no dia seguinte ao da instituição.

Em face de tais características do empréstimo compulsório, não encontro condições de enquadrar o bloqueio dos ativos financeiros no seu campo conceitual. Não há, como visto, a menor conexão entre o dispositivo infraconstitucional que se questiona e os comandos da norma abstrata do artigo 148 da Lei Maior. Mais se robustece essa evidência, conforme assinala o Banco Central,

em sua defesa nos autos, quando se sabe que os depósitos em causa não se tornarão disponíveis para a União e nem servirão como moeda de pagamento de quaisquer despesas do Estado.

Por tais fundamentos, afasto a pretensão de se considerar empréstimo compulsório a situação fática-legal examinada, pelo que não há de se falar em ofensa aos artigos 148 e 150, III, *b*, da Constituição Federal.

Como desenvolvido nos itens antecedentes, não aceito o bloqueio dos ativos financeiros que se concretizou por força do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.024/90, em primeiro lugar, como elemento integrante do conceito de sistema monetário, em segundo lugar, mesmo se assim pudesse se conceituar, a forma de disciplinamento pretendida carecia de lei complementar; em terceiro lugar, não o visualizo como sendo requisição civil, a suportar autorização constitucional; e, em quarto lugar, não o discuto como tendo características de empréstimo compulsório.

Resta, no elenco das correntes citadas, analisar se o art. 6º, e o seu parágrafo 1º, da Lei nº 8.024/90, feriram, diretamente, ato jurídico perfeito e o direito do uso da propriedade privada. A respeito, filio-me ao pensamento exposto por substancial corrente doutrinária que defende haver, na expressão coercitiva da legislação questionada, uma frontal rebeldia ao ordenamento constitucional, especialmente, no referente às regras jurídicas maiores que asseguram o direito de propriedade e a conseqüente prerrogativa de usá-lo para fins lícitos, bem como os que garantem a preservação dos atos jurídicos perfeitos. A sedimentação do meu entendimento, nesse rumo, decorre da dicção contida no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal que, de modo incisivo, assegura a todos os brasileiros, entre tantos outros direitos e garantias fundamentais, a inviolabilidade do direito à propriedade. O legislador constituinte, expressando enfaticamente a vontade da Nação, fez registrar no *caput* do art. 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ...”

Não satisfeito em ter alçado, de modo expresso, a garantia do direito à propriedade, no *caput* do art. 5º, fez repetir o mesmo

princípio no inciso XXII, afirmando, mais uma vez, que é garantido o direito de propriedade.

Desnecessário lembrar aqui, por ser de conhecimento de todos os que militam com os fenômenos da ciência jurídica, que o conceito constitucional de propriedade é mais lato do que o emitido pelo direito privado. Isso porque, em face da evolução da presença do Estado na vida dos cidadãos, tornou-se necessário e fundamental que se impedisse que o Estado, por medida genérica ou abstrata, ou por atuação discricionária e sem justificativa legal, restringisse o particular de usar bens econômicos ou deles se apropriasse sem um devido processo legal. As exceções sofridas por esse direito e garantia fundamentais são as impostas pela própria Carta Magna e as decorrentes do exercício ordinário do poder de polícia.

Há de se compreender, para bem se assimilar a extensão da garantia do direito de propriedade com de grau fundamental, que a nossa Carta Magna, conforme observe Celso Bastos (pg. 119, “Comentários à Constituição do Brasil”, 2º Volume - Saraiva), “malgrado algumas incursões estatizantes ou nacionalistas, ainda assim é um documento eminentemente consagrador do liberal capitalismo. No nosso sistema, a propriedade privada tanto colabora para a expansão da individualidade, quando incidente sobre meios de produção, quanto sobre bens de consumo, daí porque no nosso sistema constitucional a propriedade estar simultaneamente vinculada ao regime das liberdades pessoais que estatui, como também a própria ordem econômica”. Em conseqüência, conclui Celso Bastos, “Não pode a lei colocar fora do domínio apropriável pelos particulares certos tipos ou classes de bens, o que só é dado à Constituição fazer”. No círculo desse panorama jurídico-constitucional, que impõe ao Juiz o dever de obedecer aos segmentos que o formam, em face do compromisso assumido com a Nação de ser fiel à legalidade, não encontro guarida para imprimir validade e eficácia à parte final do artigo 6º e ao seu parágrafo primeiro, tudo da Lei nº 8.024, de 12.02.90, por vê-los na contramão do respeito ao princípio fundamental a que acabo de me reportar.

Há, ainda, no curso do processo, outros posicionamentos jurídicos apresentados pelas partes, especialmente, pelo Banco Central. Creio, que o enfático reconhecimento da inconstitucional-

lidade que registro, afasta, por ter-se tornado sem objeto, qualquer discussão em patamar diferente.

Com essa conclusão, Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Relator, em toda a sua extensão.

É como voto.

### **VOTO**

O SENHOR JUIZ CASTRO MEIRA:

Sr. Presidente e Srs. Juízes, ouvi os argumentos brilhantes que já foram expostos pelos eminentes pares. Dispensamo-me, portanto, de tecer maiores considerações já que também sou pela inconstitucionalidade dessa norma que está sendo colocada em votação. Protesto apenas para, oportunamente, juntar voto escrito ao acórdão que será proferido.

### **VOTO**

O SENHOR JUIZ PETRUCIO FERREIRA:

Sr. Presidente, como o Dr. Hugo Machado ressaltou no seu voto, constitui-se o art. 6º da Lei nº 8.024 numa ofensa indiscutível ao poder de propriedade.

O Dr. José Delgado, por sua vez, fez ver que não se adequa àquele dispositivo a requisição ou a empréstimo compulsório, e nem ao próprio poder que o Estado tem em relação à legislação financeira. Na verdade, constitui-se tal dispositivo em uma intervenção inconstitucional ao direito de propriedade do indivíduo, razão porque acompanho todos os demais que me antecederam pela inconstitucionalidade do mesmo dispositivo.

### **VOTO**

O SENHOR JUIZ ORLANDO REBOUÇAS:

Sr. Presidente, depois de ouvir atentamente os votos dos ilustres Pares que me antecederam, com mais atenção para o do eminente Relator e de S. Exa., o eminente Juiz José Delgado, que, a meu ver, exauriu a matéria, profiro meu voto para ressaltar que considero igualmente inconstitucionais os dispositivos da Medida Provisória nº 168, convertida na Lei nº 8.024, de 1990, que determinaram o

bloqueio dos saldos de ativos financeiros depositados em nome de pessoas físicas e jurídicas de nosso País.

No meu entender, essas medidas de bloqueio dos ativos financeiros caracterizam-se como um autêntico empréstimo compulsório na modalidade prevista no inciso II do art. 148 da Constituição Federal, mediante lei complementar, institui empréstimos compulsórios no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, *b*. Assim, este empréstimo compulsório para investimento público necessitaria de uma lei complementar para instituí-lo, e na qual também fosse observado o princípio constitucional da anterioridade tributária. Modalidade de empréstimo compulsório esta que, na ordem jurídica anterior à Constituição Federal de 1988, estava regulada no art. 15, III, do Código Tributário Nacional, que permitia a instituição de empréstimo compulsório em conjuntura que exigisse absorção temporária do poder aquisitivo. É evidente que as medidas adotadas pelo Governo que assumiu em 15.03.90 tiveram o intuito de retirar moeda de circulação como uma forma de combate à inflação: reduzindo-se a moeda disponível, acarretar-se-ia uma retração no consumo e, conseqüentemente, a diminuição da referida inflação.

Ocorre que, na ordem jurídica anterior, este empréstimo compulsório poderia ser instituído a qualquer tempo através de legislação ordinária, sem a observância do princípio da anterioridade. E devemos lembrar que o anteprojeto da Constituição Federal, elaborado pela chamada Comissão dos Notáveis, tendo à frente o saudoso Senador Afonso Arinos, propunha uma forma de investimento compulsório, que seria exatamente a figura da tomada compulsória de recursos financeiros das pessoas físicas e jurídicas – dos contribuintes – para atender a conjuntura que exigisse absorção temporária do poder aquisitivo. Tal proposta não prosperou e, enfim, o que a Constituição Federal trouxe, em matéria de empréstimo compulsório, é o que está no art. 148 da Constituição Federal de 1988.

Portanto, no meu entender, a medida também afrontou o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Nesse caso, seria o ato jurídico perfeito.

No meu entender, foi também afrontado o inciso LIV do mesmo art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal. A Medida Provisória nº 168, evidentemente, lançou mão de ativos financeiros, de dinheiro, de recursos, de poupanças de particulares, principalmente da classe média nacional, que ao longo de tantos anos objetivavam uma garantia para uma velhice tranquila. Enfim, sem qualquer processo, sem qualquer notificação, sem qualquer medida judicial ou extra-judicial, não foi assegurada, aos proprietários daqueles saldos, ampla defesa. Confiscaram, assim, recursos financeiros, afrontando claramente o inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal.

Por fim, no tocante à corrente que entende que teria havido nesta medida o amparo do mesmo art. 5º, XXV, da Constituição Federal, diz: “No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

“Empréstimo compulsório para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência”. E: “No caso de investimento público de caráter urgente de relevante interesse nacional, observado o princípio da anterioridade”. Nesta segunda hipótese, está claramente travestido o bloqueio de recursos ativos financeiros pertencentes a pessoas jurídicas e privadas, instituído através de lei ordinária e sem a observância do princípio da anterioridade, consagrado na Constituição Federal para instituição da anterioridade, consagrado na Constituição Federal para instituição de tributos, o que torna este bloqueio de ativos financeiros evidentemente inconstitucional.

Mesmo que acolhêssemos as correntes de estudiosos que entendem não se tratar de um empréstimo compulsório, igualmente esta medida afronta outras disposições da Constituição Federal, principalmente aquela que, com bem ressaltou o eminente Relator no seu voto, refere-se aos depósitos em caderneta de poupança, contas correntes, depósitos a prazo fixo e outras modalidades de investimento, contratados entre o depositante e a instituição bancária, gerou-se, então, o fato consumado e, portanto, um ato jurídico perfeito que teria que ser respeitado em todas as suas cláusulas,

principalmente quanto à liberdade do depositante em movimentar as suas contas no momento em que bem lhe conviesse.

Evidente que tal dispositivo garante à autoridade pública requisitar bens de propriedade particular, no caso de iminente perigo público, bens estes que serão devolvidos quando cessar o perigo e assegurada a indenização ao proprietário, se houver dano.

O dispositivo constitucional deixa evidente que tal medida refere-se a bens imóveis ou bens móveis que não sejam dinheiro. É o que se deduz de acordo com o diploma legal anterior à atual Constituição Federal, mais precisamente o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, Lei das Desapropriações, em seu art. 36, que prevê a requisição ou a ocupação temporária de bens imóveis, nos casos que ali se especifica.

Mesmo assim, admitindo-se que pudesse, na forma deste dispositivo, haver a requisição ou a ocupação temporária ou uso temporário de dinheiro – uso este que não seria o uso ativo, mas o uso para resguardá-lo da circulação, mesmo tratando-se de uma requisição – era preciso que estivesse caracterizado e decretado o estado de perigo público ou iminência de perigo público. Ora, o que é perigo público no âmbito nacional?

Perigo público, no âmbito nacional, está especificado na Constituição Federal como a decretação do estado de sítio ou estado de defesa. Isto é, no caso de guerra, de iminência de guerra e de calamidade pública. Principalmente nestes casos em que deve haver a decretação prévia do perigo público ou da iminência deste para que possa haver requisição ou ocupação temporária de bens.

No caso, não se manifesta este perigo público. É verdade que estávamos às portas de uma hiperinflação, mas não há notícia de que, se tal perigo tenha havido, tenha tido como conseqüências manifestações ou fatos que atentassem contra a integridade, contra a vida ou contra a saúde de nossa população.

Portanto, não há que se cogitar de uma requisição para uso temporário de dinheiro, mas como um autêntico empréstimo compulsório. É o caso que se traduz à medida que estudamos a Lei nº 8.024, de 1990, cuja inconstitucionalidade reconheço nos termos do voto do Relator.

## VOTO

O SENHOR JUIZ CASTRO MEIRA:

Discute-se a constitucionalidade do art. 6º, e seu § 1º, da Lei nº 8.024, de 12.04.90, que limitou a cinquenta mil cruzados novos a conversibilidade em cruzeiros dos saldos das cadernetas de poupança, determinando que as quantias excedentes serão convertidas, a partir de 16 de setembro de 1991, em doze parcelas mensais e sucessivas.

A inconstitucionalidade dessa indisponibilidade já foi cumpridamente demonstrada nos votos que me precederam, especialmente no percuciente estudo sobre a matéria com que acaba de nos brindar o eminente Juiz JOSÉ DELGADO.

Em resumo, demonstrou S.Exa. que a norma limitativa não se compatibiliza com o art. 22, VI, da Constituição Federal, eis que a competência da União para legislar sobre sistema monetário e de medidas, títulos e garantias de metais não comporta a permissibilidade para que imponha a indisponibilidade, ainda que por tempo determinado de ativos financeiros depositados em instituições bancárias. Mas, se fosse o caso, haveria o óbice do art. 163, II, da Constituição Federal, como já houvera demonstrado Ives Gandra da Silva Martins.

Como relembrou o ilustre Relator, alguns juristas, como Mestre Calmon de Passos e nosso colega HUGO MACHADO, cogitaram em justificar a medida com supedâneo no art. 5º, XXV, da Constituição Federal. Este último, porém, como ouvimos todos, reformulou essa posição. Na verdade, o próprio legislador jamais acenou com a justificativa da existência de “imminente perigo público”. Além disso, bem assinalou o Juiz JOSÉ DELGADO que seria indispensável a prova de que os bens particulares teriam efetiva utilização pelo Poder Público.

Na tentativa de delinear uma explicação jurídica para a nova figura, parece-me que efetivamente mais se aproxima do empréstimo compulsório. O Código Tributário Nacional permitia sua instituição no caso de conjuntura que exigisse a absorção temporária do poder aquisitivo (art. 15, III). No início da nova administração Federal, o País debatia-se com altíssimos índices inflacionários, o que levou

o Presidente da República a baixar a Medida Provisória que veio a ser convertida na Lei nº 8.024/90.

Todavia é consabido, a nova Constituição não recepcionou aquela figura, sempre combativa na doutrina, pois previu a instituição de empréstimo compulsório apenas para os demais casos então referidos no art. 15 do CTN – despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência – criando ainda a hipótese do empréstimo compulsório para o caso de investimento público de caráter urgente e de interesse nacional. Em nenhum deles há sustentação para a indisponibilidade dos saldos de poupança. Além disso, haveria inatendido o requisito da exigência de lei complementar constante no art. 148.

Desse modo, analisando a figura jurídica ora surgida, numa ótica negativa, constata-se que lhe falta embasamento constitucional, pois o legislador não tinha competência para impedir a utilização de bens depositados em cadernetas de poupança.

Sob uma ótica positiva, é flagrante a violação ao direito de propriedade e ao ato jurídico perfeito. Celebrado o contrato com a instituição financeira, não pode a lei surpreender a todos, impedindo o depositante de poder livremente usar os recursos depositados. Na expressão do saudoso Aliomar Baleeiro, as garantias constitucionais representam verdadeiro escudo em defesa do cidadão. Essa garantia do direito individual tem sido um princípio do regime democrático, valendo lembrar que já na Magna Carta, assinada por João Sem Terra, em 1215, ficou escrito que nenhum homem livre seria privado de seus bens.

Diante de um tema da ciência jurídica, situada entre as ciências sociais, devemos esforçar-nos para compreender o fenômeno, pois, como assinalava Dilthey, as ciências do espírito usam o método da compreensão, enquanto nas ciências da natureza aplica-se a explicação. Certamente, ao Congresso Nacional não passou despercebida tão gritante eiva de inconstitucionalidade, sobretudo porque aquelas mesmas pessoas foram as mesmas que, menos de dois anos atrás, dotaram o País de uma nova Constituição, inspirada nos princípios de respeito aos direitos humanos e da garantia do direito à propriedade.

Na raiz de tudo, para mim, está o excesso de poderes que se conferiu ao Presidente da República, através das Medidas Provisórias. Neste caso, viram-se os legisladores diante de um fato consumado, impedindo-se de, naquele momento, levá-los a uma rejeição do ato normativo.

Não havia a menor dúvida, entretanto, da inconstitucionalidade. Visualizando o direito não apenas como mera norma, mas como a conduta humana compartilhada e referida pela norma (Cossio) ou na concepção tridimensionalista de Reale, como fato, valor e norma, fácil é compreender que a conduta governamental incidia em lamentável equívoco ao buscar a solução dos graves problemas nacionais em maltrato às regras básicas, inclusive o sempre proclamado respeito aos depósitos em cadernetas de poupança. Essa infidelidade a um compromisso, tido como sagrado, além de causar lesão às garantias constitucionais já enunciadas, constitui verdadeira infração à obrigação moral de elaboração de uma lei honesta, valendo, a propósito, estas palavras de Georges Ripert no prefácio do livro de Gaston Lerouge, “Theorie de La Fraude en Droit Fiscal”:

Eu diria com plena convicção: é preciso que o legislador dê o bom exemplo. O desrespeito à regra jurídica é sem dúvida, uma falta moral, mas, para impor respeito, é preciso que o Estado soberano também respeite (em sua legislação) a moralidade.

Os fatos demonstraram, posteriormente, que além de todos esses aspectos, a norma impugnada representou uma verdadeira delegação legislativa às autoridades econômicas, passando a ter um efeito perverso, na medida em que os grandes especuladores financeiros que transferiram seus capitais para a caderneta de poupança, na busca de melhor remuneração, puderam obter a liberação sob pretextos os mais diversos, enquanto o poupador clássico ficou de fora dessas medidas tomadas conforme o juízo do Presidente do Banco Central, no arrepio da Constituição e das mais comezinhas regras de equidade.

Reconheço a boa intenção do Governo Federal. Todavia, na busca da boa ordem para as finanças públicas – objetivo socialmente desejável –, é indispensável que se respeite o valor

jurídico fundamental: a segurança. O cidadão precisa saber que ele pode contratar um depósito com instituição financeira certo de que amanhã poderá dispor dos recursos conforme planejara, deles fazendo, o uso que bem entender. Em termos axiológicos, é necessário que a busca da ordem não avilte a segurança. Ambos são valores jurídicos que devem conviver na realização de uma sociedade mais humana e efetivamente democrática.

Com essas considerações, acompanho o Relator para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 6º, parte final e seu parágrafo 1º, da Lei nº 8.024/90.