

A Constitucionalidade do Bloqueio de Valores

ADRIANO PERÁCIO DE PAULA

Advogado e doutorando da Faculdade de Direito da UFMG

Em março de 1990, com a posse da nova administração federal, e no âmbito de extensas reformas de ordem econômica, prescreveu-se, entre outras medidas, que os ativos financeiros depositados em instituições estatais e particulares, e que ultrapassassem um determinado patamar, restariam bloqueados junto ao Banco Central pelo período de 18 meses (arts. 5.º, 6.º, 7.º e 9.º da Medida Provisória n.º 168/90, ratificados pelos mesmos artigos da Lei n.º 8.024/90).

Pela novidade e pelo extremo da medida, a sociedade ficou perplexa e atônita, reagindo, também e naturalmente, com argumentos de ordem jurídica que classificavam aquelas normas como atentatórias ao fundamental direito de propriedade garantido pela Constituição Federal (art. 5.º, inc. XII).

Em acréscimo, outras tantas vozes se levantaram assegurando que o indigitado bloqueio mal disfarçava um tributo, quando nada na forma de confisco, ao menos como empréstimo compulsório. Em destaque, a opinião de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS (*O Plano Brasil Novo e a Constituição*; Forense Universitária; Rio de Janeiro; 1990; p. 10), quando assevera:

“Não se diga que as medidas que integram o Plano não configuram empréstimo, porque os cruzados novos bloqueados encontram-se à disposição futura do mutuante? A verdade é que a sua disponibilidade foi atingida pela autoridade, que detém, em seu estabelecimento controlador da moeda

(Banco Central), tais cruzados, utilizando-se do Banco depositário (sua *longa manus*) como mero instrumento de política de 'enxugamento de liquidez'".

Todavia, a medida tal como apresentada não preenche os requisitos para a atuação do empréstimo compulsório (art. 148 da Constituição Federal), uma vez que não foi instituída na forma da lei complementar, ou sequer decorre de despesas ou investimentos "de caráter urgente e relevante interesse nacional".

Mas a inflação, no estágio e consistência que tomava, atendia certamente a esta urgência que caracteriza o empréstimo compulsório; é o que replicaram tantos.

Sem dúvida, e podemos compartilhar seguramente desse ponto de vista. Entretanto, o bloqueio jamais, pelos menos *nos termos originalmente propostos*, constituía-se em fator de atendimento às despesas públicas contratadas, ou por contratar; e sequer tratava-se de investimento público, posto que sobre os valores retidos não houve — para usarmos a terminologia da lei — a transferência de titularidade do particular para o Fisco.

E, além disso, os valores bloqueados não foram contabilizados pela União em seus ativos, uma vez que "receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo" (ALIOMAR BALEIRO *apud* Luiz Celso de Barros. *Ciência das Finanças*; Edit. Jalovi; 3.^a ed.; São Paulo; 1990; p. 137).

E sabidamente não se tratando de tributo, não podemos aplicar à espécie o disposto no art. 150, IV, da Constituição Federal que trata do confisco. Até porque, se confisco o fosse, não teria sentido que resumisse a reter apenas os ativos financeiros contratados junto a diversas instituições, e não outros bens, tais como os imóveis, os salários, os automóveis, os utensílios de qualquer natureza, etc., como é próprio de qualquer verdadeiro confisco.

Mas, principalmente, se pesquisarmos a etimologia do termo confisco, constataremos que "é um vocábulo que deriva do latim *conficatio*, de *confiscare*, tendo o sentido de ato pelo qual se apreendem ou se adjudicam ao "fisco" bens pertencentes à outrem, por ato administrativo ou sentença judiciária, fundados em lei" (DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico* — Edição Universitária; vols. I e II; Forense; Rio de Janeiro; 1989; p. 505), e que não se aplica ao caso em debate.

Neste sentido temos a opinião judicosa de IVAN NUNES FERREIRA (*apud* Marcos Quelotti e Mauro Bomfim; *Medidas Provisórias do Plano Brasil Novo à Luz da Constituição*. Edição do Autor; Belo Horizonte; 1990; pp. 108/109), ao propugnar que a "Medida Provisória n.º 168, de 15 de março, que trata de matérias previstas no art. 22 da Constituição, evidentemente não encerra qualquer expropriação, na medida em que importa

uma indisponibilidade, parcial e temporária, dos ativos financeiros que lhe servem de objeto, sem, contudo, transferir a sua propriedade. Esses ativos não saem do patrimônio do seu dono, continuando entre os bens suscetíveis de estimação pecuniária”.

Porém, ultrapassada esta barreira, cumprida está somente uma parte da proposta, visto que já concluímos que o mencionado bloqueio não é um tributo. E seguindo adiante, há de se indagar da natureza jurídica do efêmero instituto — e efêmero, posto que a sua duração está pré-determinada em 18 meses, a partir de quando deixará de existir gradativamente.

Com efeito, temos que a utilização foi cerceada, somente, no que toca a valores financeiros, entendidos aqueles que encontravam-se contratados por *depósito* com as diversas instituições credenciadas para tal finalidade.

Assim, não desfigurando sua original contratação, e sempre tendo como parâmetro que o combate à inflação foi a razão desta regra, com a conseqüente redução do meio circulante representado por moeda ou títulos na forma deste; verifica-se que o bloqueio se deu em decorrência de uma obrigação imposta pela lei.

Por conseguinte, estamos diante do que dispõe o art. 1.282, I, do Código Civil, ou seja, o depósito necessário, “quando independe da vontade dos interessados, realizando-se no desempenho de obrigação imposta por lei” (ARNALDO RIZZARDO, *Contratos*; vol. II; Aire Edit.; Rio de Janeiro; 1988; pp. 763/764). Já que, “por vezes, em virtude de leis de direito público, o Estado toma posse de bens alheios, ou por *medidas cautelares*, ou por *medidas executivas*, ou por *medidas de requisição* (...)”. O Estado responde como se tivesse havido contrato de depósito” (PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado*; tomo XLII; 3.ª ed.; Edit. Rev. Tribunais; São Paulo; 1984; p. 385).

“Com esta fisionomia, e destinados, como são, a entreter a vida econômica, tais contratos não poderiam estar sujeitos, na sua execução, às normas que presidem o cumprimento das obrigações oriundas dos contratos civis” (ORLANDO GOMES; *A Crise do Direito*. Edit. Max Limonad; São Paulo; 1985; p. 270). Visto que “dá-se o depósito necessário, quando o depositante se vê compelido a fazê-lo diante de um estado de necessidade premente, ou em virtude de obrigação legal” (SAN TIAGO DANTAS; *Programa de Direito Civil II (Os Contratos)*. Edit. Rio; Rio de Janeiro; 1978; p. 357); tudo porque “o depósito necessário regula-se, quando legal, pelas disposições da lei em cujo desempenho se efetua” (CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA; *Instituições de Direito Civil*; vol. III; 5.ª ed.; Forense; Rio de Janeiro; 1981; p. 323).

Afastada, pois, a hipótese de tratar-se de tributo de qualquer espécie, e indicada a natureza jurídica do instituto — contrato civil de ordem públi-

ca —, há de se investigar da sua constitucionalidade ante ao já tratado direito de propriedade. Tendo-se, desde já, que a resposta a esta indagação segue no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, que impõe à propriedade o atendimento à sua função social.

Ademais, se tal medida atentasse contra o direito de propriedade, que se pretende absoluto, poderíamos seguir nesta ordem de idéias e taxar de inconstitucionais aquelas normas civis que limitam a propriedade, e que se encontram inscritas até mesmo na consciência jurídica da coletividade (ver arts. 674 e seguintes do Código Civil).

E, indubitavelmente, o combate à inflação, na forma como proposto, mal de graves reflexões econômico-sociais, pespega à propriedade, em suas prescrições reconhecidamente contundente, aquela função social de que nos fala a regra constitucional.

Daf, o entendimento ora proposto, de que não há, pelo menos no que tange ao bloqueio dos ativos financeiros depositados, qualquer laivo de inconstitucionalidade, vez que se trata de atribuição específica do Banco Central o controle da moeda circulante no País, conforme dispõem em conjunto o art. 164, § 2.º, da Constituição Federal e o art. 4.º, II, da Lei n.º 4.595/64.

Visto que “através da Constituição e das leis os cidadãos recebem uma série de direitos. Cumpre, todavia, que seu exercício seja compatível com o bem-estar social. Em suma, é necessário que o uso da *liberdade* e da *propriedade* esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar à realização dos objetivos públicos” (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO; *Elementos de Direito Administrativo*; Edit. Rev. Tribunais; São Paulo; p. 164).

É o que podemos classificar como *poder de polícia*, *potestas* estatal, entendido no seu sentido mais amplo. Tomando-se que “nos Estados Unidos, o *poder de polícia* tem considerável extensão, não se limitando à *segurança pessoal* contra as vias de direito, nem à *salubridade* e à *moralidade pública*, mas compreendendo também os *meios protetores da condição econômica e social* dos indivíduos no fomento do bem-estar da comunidade e da regulamentação de sua vida econômica” (Bielsa, *Ciudad de la Administración*, 2.ª ed., 1952, p. 351 *apud* JOSÉ CRETELLA JÚNIOR; *Comentários à Constituição de 1988*; vol. II; Forense Universitária; Rio de Janeiro; 1989; p. 746).

Mas, daí a concluir que tenha visto com bons olhos o bloqueio dos *meus* ativos financeiros, para os quais acalentava singelos projetos de caráter particular; ou mesmo entender que a medida não é recomendável para os fins a que se presta, qual seja, o combate à inflação; são assuntos que escapam a qualquer abordagem de ordem jurídica, no qual se limitou este estudo.