



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 87.326/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ações diretas de inconstitucionalidade 5.413 e 5.414/CE

Relatora: Ministra **Rosa Weber**

Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)
Conselho Federal da
Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)

Interessados: Governador do Estado do Ceará
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

CONSTITUCIONAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.878/2015, DO ESTADO DO CEARÁ. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS DA JUSTIÇA ESTADUAL. IDENTIDADE DE OBJETO DAS ADIs 5.413 E 5.414/CE. APENSAMENTO E JULGAMENTO CONJUNTO. DEFESA DA AUTONOMIA E FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO. LEGITIMIDADE ATIVA DA AMB. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO. LEIS ANTERIORES SOBRE A MATÉRIA, COM ALCANCE DIVERSO. INTIMAÇÃO PARA ADITAR O PEDIDO. MÉRITO. USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA NECESSIDADES DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE, AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, À DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER E À VEDAÇÃO DE CONFISCO.

1. O tema afeto à administração de recursos provenientes de depósitos judiciais constitui matéria de caráter processual, cuja competência é privativa da União, na forma do art. 22, I, da Constituição da República.

2. A lei impugnada institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento de depósito judicial no curso ou ao término de processo.

3. Ao permitir apropriação de bens em favor do poder público sem o devido processo legal, a lei ofende o art. 5º, XXII e LIV, da Constituição do Brasil.
4. Depósitos judiciais são valores confiados pelas partes processuais ao Judiciário, que tem o dever de os administrar, torna-se depositário da quantia entregue e deve restituí-la ao final do processo. É vedado ao Executivo apropriar-se desses valores, sob pena de contrariar o princípio da divisão funcional do poder.
5. Parecer pelo conhecimento e procedência do pedido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigidas contra a Lei 15.878, de 29 de outubro de 2015, do Estado do Ceará, que dispõe sobre sistema de conta única de depósitos sob aviso à disposição da justiça.

Este é o teor da lei:

Art. 1º Os recursos monetários depositados no Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, instituído pela Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão transferidos, na proporção de 70% ([...]) do saldo total existente, compreendendo o principal, a atualização monetária e os juros correspondentes aos rendimentos, para a conta única do Tesouro Estadual.

§ 1º Incluem-se nos recursos referidos no *caput* deste artigo os valores contabilizados no Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade do Poder Judiciário – PIMPJ, instituído pela Lei Estadual nº 14.415, de 23 de julho de 2009.

§ 2º As disposições desta Lei não se aplicam aos depósitos de que trata a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, os quais serão por ela regidos.

§ 3º A parcela não transferida dos depósitos judiciais a que se refere o *caput* será mantida na instituição financeira custodiante e constituirá Fundo de Reserva, equivalente a 30% (...) do saldo total existente nos depósitos judiciais, destinado a garantir a restituição ou os pagamentos referentes aos depósitos, conforme a decisão proferida no processo judicial correspondente.

§ 4º Os recursos repassados ao Tesouro na forma desta Lei, ressalvados os destinados ao Fundo de Reserva, serão aplicados, exclusivamente, na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará e em despesas classificadas como investimentos nos termos do § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e custeio da Saúde Pública.

§ 5º É vedado à instituição financeira custodiante sacar do Fundo de Reserva importâncias relativas a depósitos não abrangidos por esta Lei, para a devolução a depositante ou para a conversão em renda do Estado.

Art. 2º O Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça deverá ser mantido em instituição financeira oficial.

Art. 3º O Poder Executivo garantirá a remuneração do montante total transferido nos termos desta Lei, atualizado pelo índice legalmente previsto para correção dos depósitos sob aviso à disposição da justiça.

Parágrafo único. Os valores recolhidos ao Fundo de Reserva terão remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, para títulos federais.

Art. 4º No primeiro dia de cada mês, para fins de apuração do Fundo de Reserva, será calculado o valor total dos depósitos judiciais, que corresponderá à soma do valor integral dos depósitos existentes na data da primeira transferência ao Poder Executivo com os depósitos posteriormente realizados, excetuados os previstos no § 2º do art. 1º, atualizado pelo índice legalmente previsto para correção dos depósitos sob aviso à disposição da justiça, deduzidos os pagamentos e restituições realizados.

§ 1º Após a apuração do valor total dos depósitos judiciais a que se refere o *caput*, será observado o seguinte:

I – se o saldo do Fundo de Reserva for inferior a 30% ([...]) do valor total dos depósitos judiciais, o Tesouro Estadual o recomporá, a fim de que ele volte a perfazer o referido percentual, no prazo de 10 ([...]) dias;

II – se o saldo do Fundo de Reserva for superior ao percentual previsto no inciso I, a diferença será transferida para a conta específica a que se refere o *caput* do art. 1º.

§ 2º A apuração a que se refere o *caput* deste artigo será realizada pela instituição financeira custodiante, e o valor apurado será comunicado ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça no primeiro dia de cada mês.

§ 3º A transferência de que trata esta Lei será suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior ao percentual indicado no inciso I do § 1º deste artigo.

Art. 5º Os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei serão registrados como “Outras Receitas Correntes” e constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação.

Art. 6º Caso o saldo do Fundo de Reserva a que se refere o § 3º do art. 1º não seja suficiente para honrar a restituição ou o pagamento de depósitos judiciais, conforme a decisão judicial proferida no processo correspondente, o Tribunal de Justiça comunicará o fato ao Poder Executivo, que disponibilizará, em 5 ([...]) dias, por meio de depósito no Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a restituição ou o pagamento do depósito judicial.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do prazo previsto no *caput*, o Tribunal de Justiça bloqueará a quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado.

Art. 7º A instituição financeira custodiante disponibilizará ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais, indicando os saques efetuados, os depósitos e os rendimentos, bem como o saldo do Fundo de Reserva a que se refere o § 4º do art. 1º, apontando eventual excesso ou insuficiência.

Parágrafo único. Os depósitos judiciais de que trata esta Lei serão mantidos pela instituição financeira custodiante em

contas individualizadas, com a menção expressa à quantia total depositada, acrescida dos respectivos rendimentos, ao montante transferido e ao remanescente em poder da instituição financeira.

Art. 8º A aplicação desta Lei não implicará, em hipótese alguma, expropriação ou qualquer outra hipótese de mudança de propriedade e titularidade dos depósitos judiciais, sendo resguardados à autoridade judiciária os poderes de gestão das contas de depósito vinculadas aos processos de sua competência.

Art. 9º Encerrado o processo judicial, o valor depositado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída, será colocado, mediante ordem judicial, à disposição do beneficiário pela instituição financeira gestora do Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, no prazo de 5 ([...]) dias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Leis Estaduais nº 13.480, de 26 de maio de 2004, e nº 15.454, de 25 de outubro de 2013.

Sustentam os requerentes, em síntese, que o diploma (i) possibilitou ao Poder Executivo utilizar recursos de depósitos judiciais para recomposição de fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do estado, sem garantir devolução aos jurisdicionados; (ii) extrapolou competência legislativa estadual e invadiu competência da União para legislar sobre direito processual; (iii) usurpou competência do Judiciário para administrar recursos provenientes de depósitos judiciais; (iv) violou vedação ao uso de créditos ilimitados e (v) instituiu modalidade de empréstimo compulsório em hipóteses não autorizadas constitucionalmente. Seria, por essas razões, formal e materialmente inconstitucional, por vio-

lar os arts. 2º;¹ 5º, *caput* e incs. XXII e LIV;² 22, I;³ 24, I e § 1º;⁴ 148, I e II;⁵ 150, IV;⁶ 163, I;⁷ 165, § 9º e inc. II;⁸ 167, VII;⁹ 168;¹⁰ 170, II;¹¹ e 192,¹² todos da Constituição da República.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (despacho na peça 13 da ADI 5.413 e na peça 25 da ADI 5.414).

-
- 1 “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”
 - 2 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...]”
 - 3 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]”
 - 4 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”
 - 5 Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:
I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;
II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, *b*.
Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”
 - 6 “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV – utilizar tributo com efeito de confisco; [...]”
 - 7 “Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I – finanças públicas; [...]”
 - 8 “Art. 165. [...] § 9º Cabe à lei complementar: [...]

O Banco Central do Brasil requereu ingresso nas ações, na condição de *amicus curiæ*, oportunidade em que pugnou por procedência dos pedidos (ADI 5.413, peça 17; ADI 5.414, peça 13).

A Assembleia Legislativa do Ceará sustentou constitucionalidade da norma (ADI 5.413, peça 23; ADI 5.414, peça 31).

O Governador do Estado invocou preliminares de ilegitimidade ativa da AMB e de ausência de impugnação do complexo normativo. No mérito, afirmou que a lei cearense disciplinou modo de utilização de disponibilidades de caixa decorrentes de depósitos judiciais, sem contrariar norma geral federal e nem prever apropriação de valores pelo Executivo. Defendeu compatibilidade da norma com a Constituição da República e afirmou que o sistema de depósitos judiciais cearense é ampla e permanente-

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

9 “Art. 167. São vedados: [...]

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [...].”

10 “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

11 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

II – propriedade privada; [...].”

12 “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

mente superavitário e não possui problema de solvabilidade (ADI 5.413, peça 27; ADI 5.414, peça 37).

A Advocacia-Geral da União ratificou a preliminar de não conhecimento, por ausência de impugnação do complexo normativo; no mérito, manifestou-se por procedência do pedido (ADI 5.413, peça 30; ADI 5.414, peça 40).

Acostou o Banco Central parecer elaborado pela Câmara de Consultoria Geral de sua Procuradoria-Geral, o qual aponta riscos sistêmicos de legislações estaduais díspares sobre utilização, por entes federativos, de recursos relativos a depósitos judiciais (ADI 5.413, peças 32 e 33; ADI 5.414, peças 34 e 35).

É o relatório.

2. PRELIMINARES

2.1. APENSAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS

Propostas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), as ações diretas de inconstitucionalidade 5.413/CE e 5.414/CE dirigem-se contra o mesmo diploma normativo, ou seja, a Lei 15.878, de 29 de outubro de 2015, do Ceará, que dispõe sobre sistema de conta única de depósitos sob aviso à disposição da justiça.

Em razão da identidade de objeto e a fim de gerar economia processual e evitar decisões conflitantes, requer a Procuradoria-Geral da República apensamento dos processos e seu julgamento conjunto.

2.2 LEGITIMIDADE DA AMB

Ainda em preliminar, deve-se afastar a alegação de ilegitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por ausência de pertinência temática, suscitada pelo Governador do Estado do Ceará na ADI 5.413/CE.

A entidade é associação civil que tem por objetivo a “defesa das garantias e direitos dos Magistrados, o fortalecimento do Poder Judiciário e a promoção dos valores do Estado Democrático de Direito”. Possui como finalidades o estímulo ao debate e à busca de soluções para problemas da magistratura e a proposição de medidas voltadas ao amplo acesso à justiça e à efetividade da jurisdição (arts. 1º e 2º de seu estatuto – ADI 5.413/CE, peça 4).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou possuir a AMB legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade não apenas quanto a interesses corporativos de magistrados, mas também relativas à autonomia e ao funcionamento do Judiciário (sem destaques no original):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI N. 5.913/1997, DO ESTADO DE ALAGOAS. CRIAÇÃO DA CENTRAL DE PAGAMENTOS DE SALÁ-

RIOS DO ESTADO. ÓRGÃO EXTERNO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB tem legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em que se discute afronta ao princípio constitucional da autonomia do Poder Judiciário.

2. A ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia financeira e administrativa.

3. A presença de representante do Poder Judiciário na Central de Pagamentos de Salários do Estado de Alagoas – CPSAL não afasta a inconstitucionalidade da norma, apenas permite que o Poder Judiciário interfira, também indevidamente, nos demais Poderes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¹³

MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: **esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento**

13 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 1.578/AL. Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA. 4/3/2009, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 3 abr. 2009, p. 25. *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 209, p. 529.

do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8). [...].¹⁴

O requisito da pertinência temática está atendido, uma vez que a Lei 15.878/2015, em diversos dispositivos, atinge diretamente o funcionamento do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Dessa maneira, deve-se reconhecer legitimidade à AMB.

2.3 IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO

Sustentam a Advocacia-Geral da União e o Governador do Estado do Ceará inutilidade do provimento postulado nas ações, por não impugnarem normas revogadas com o mesmo vício de inconstitucionalidade apontado pelos requerentes, as quais teriam vigência e eficácia revigoradas em caso de declaração de inconstitucionalidade da norma revogadora.

Referem-se às Leis cearenses 13.480, de 27 de maio de 2004 (expressamente revogada pelo art. 11 da Lei 15.878/2015), e 12.643, de 4 de dezembro de 1996 (revogada pelo art. 9º da Lei 13.480/2004), com alterações promovidas por legislação posterior. De fato, tal qual a norma impugnada nestas ações, aquelas leis também previam transferência de recursos relativos a depósitos da Justiça Estadual e sua posterior apropriação por não titulares de direitos sobre tais créditos, sem garantia imediata de devolução aos jurisdicionados. Eis o seu teor (sem destaques no original):

14 STF, Plenário. Medida cautelar na ADI 1.303/SC. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 14/12/1995, un. *DJ*, 1º set. 2000, p. 104.

LEI 13.480/2004

Art. 1º Os recursos monetários depositados no Sistema Financeiro da Conta Única dos Depósitos Judiciais do Poder Judiciário, instituído pela Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996, **serão transferidos pelo banco público responsável, no prazo estabelecido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, na proporção de 30% ([...]) do saldo total existente**, compreendendo o principal, a atualização monetária e os juros correspondentes aos rendimentos, **para a conta exclusiva do Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria do Poder Judiciário do Estado do Ceará – PIMPJ, a fim de financiar os projetos e ações do programa**, na forma disposta na legislação.

§ 1º Os depósitos judiciais em recursos monetários realizados após a vigência desta Lei serão, também, **transferidos em 30% ([...]) para a conta exclusiva do programa de que trata o caput deste artigo**, até o dia 15 do mês subsequente à realização do depósito, pelo banco público responsável. (Nova redação dada pela Lei nº 15.454, de 25.10.13)

§ 2º Os recursos financeiros transferidos para conta exclusiva do PIMPJ somente poderão ser aplicados em soluções que visem às finalidades, os objetivos e estejam alinhados com as medidas previstas em legislação específica. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos depósitos judiciais relativos a tributos e seus acessórios, cujos municípios tenham constituído seus respectivos fundos de reserva e tenham sido habilitados ao recebimento das transferências, conforme o disposto na Lei nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, os tributos e seus acessórios, do Estado, conforme Lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006 e os tributos federais conforme a Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 2º **A parcela de 70% ([...]) dos depósitos judiciais será mantida na Conta Única dos Depósitos Judiciais do Poder Judiciário e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição ou pagamento referentes aos depósitos**, conforme decisão judicial, sendo re-

passados nos termos desta Lei. (Nova redação dada pela Lei nº 15.454, 25.10.13)

Art. 3º O rendimento líquido da parcela dos depósitos judiciais referidos no art. 1º desta Lei, auferidos na forma da Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão integralmente repassados à Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

§ 1º Considera-se rendimento líquido, para os efeitos desta Lei, o rendimento excedente do rendimento da caderneta de poupança.

§ 2º O rendimento previsto no *caput* deste artigo deverá ser debitado pela instituição financeira gestora da Conta Única do Tesouro Estadual e transferido semanalmente para a Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

Art. 4º A instituição financeira gestora da Conta Única do Tesouro Estadual e da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário deverá manter controle individualizado de cada depósito judicial efetuado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída.

Art. 5º Encerrado o processo judicial, o valor depositado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída, será colocado, mediante ordem judicial, à disposição do beneficiário pela instituição financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

§ 1º Na hipótese dos recursos do fundo de reserva, de que trata o art. 2º, ficarem reduzidos a montante inferior ao percentual de 70% (...), após o débito referido no *caput*, a instituição pública financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário fica autorizada a reter o valor dos novos depósitos, até que efetivado montante necessário à recomposição do fundo no nível previsto, comunicando imediatamente ao Presidente do Tribunal de Justiça. (Nova redação dada pela Lei nº 15.454, 25.10.13)

§ 2º Após 3 (...) dias úteis, caso os depósitos referidos no parágrafo anterior não sejam suficientes para a recomposição do fundo para o nível previsto, a instituição financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário fica autorizada a debitar às disponibilidades financeiras da conta ex-

clusiva do PIMPJ, os recursos necessários. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 6º Em qualquer hipótese, para atendimento das decisões judiciais, os recursos financeiros de que trata esta Lei serão disponibilizados pelo Presidente do Tribunal de Justiça para Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário, no prazo máximo de 48 ([...]) horas, após o comunicado do banco público. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

§ 1º No cumprimento do prazo estabelecido no *caput* deste artigo, o Presidente do Tribunal de Justiça poderá utilizar os recursos do Fundo de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FERMOJU, instituído pela Lei nº 11.891, de 20 de dezembro de 1991.

§ 2º Os ganhos da otimização dos gastos e das receitas poderão ser utilizados, no todo ou em parte, para repor os recursos da “Conta Única de Depósitos Judiciais”, conforme se dispuser em ato do Presidente do Tribunal.

§ 3º Em qualquer hipótese, para atendimento das decisões judiciais, os recursos financeiros, de que trata esta Lei, serão disponibilizados pelo banco no prazo máximo de 48 ([...]) horas, mediante débito das disponibilidades do Estado.

§ 4º O Estado deverá autorizar a criação, na Unidade Orçamentária “Encargos Gerais do Estado”, de uma atividade, nos orçamentos anuais, com dotação específica para eventual recomposição do fundo de reserva de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 15.454, 25.10.13)

Art. 7º Fica autorizada a criação na Unidade Orçamentária “40000” – Encargos Gerais do Estado – de uma atividade, nos orçamentos anuais, com dotação específica para eventual recomposição do fundo de reserva de que trata o art. 2º desta Lei.

Art. 8º As despesas decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei serão executadas através da fonte “Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais”, código identificador: 14.

Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial as constantes da Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996.¹⁵

15 Disponível em < <http://zip.net/bks5h7> > ou < <http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2004/13480.htm> >;

LEI 12.643/1996

Art. 1º Fica instituído, na forma desta Lei, o Sistema Financeiro da “Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça”, compreendendo os recursos provenientes de depósitos judiciais em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário.

§ 1º Para fins de implantação do Sistema Financeiro de Conta Única instituído nesta Lei, o Poder Judiciário autorizará a abertura de conta junto à agência de um banco público, sob a denominação “Poder Judiciário/Depósitos Judiciais”, a ser movimentada pelo Presidente do Tribunal de Justiça ou autoridade competente delegada. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

§ 2º Enquanto não utilizados para os fins a que se destinam, os recursos serão centralizados e constituirão um fundo monetário a ser mantido e movimentado, junto a um banco público, sob a denominação “Poder Judiciário – Fundo de Recursos a Utilizar. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 2º As contas bancárias de depósitos judiciais, inclusive as atualmente existentes, adequar-se-ão à sistemática instituída nesta Lei, transformando-se em Sub-Contas da Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça, devendo cada uma delas receber título genérico “Comarca/Depósitos Judiciais”, e demais elementos que a identifiquem em relação ao feito.

§ 1º Os saldos das sub-contas estabelecidas pelo caput deste Artigo constituirão disponibilidades do Fundo a que alude o § 2º do Art. 1º desta Lei, e serão diariamente transferidos para a Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça, para fins de gerenciamento financeiro.

§ 2º Os saldos de todas as sub-contas relativas a feitos arquivados sem o levantamento do depósito correspondente, ou àqueles com situação atual indefinida e sem movimentação dos saldos há mais de 2 ([...]) anos, compreendendo o principal e os rendimentos financeiros, serão transferidos permanentemente para a “Conta Única de Depósitos Judiciais”, constitu-

acesso em: 30 mar. 2016.

indo-se receita pública, devendo ser aplicado pelo Presidente do Poder Judiciário, na execução do Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade – PIMPJ e, quando necessário, retornar à “Conta Única de Depósitos Judiciais”. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

§ 3º As quantias de quaisquer das contas mencionadas no parágrafo anterior, se eventualmente reclamadas após a sua aplicação e havendo a determinação judicial para o seu pagamento à parte interessada, serão levadas a débito da Conta Única de Depósitos Judiciais, e pagas no mesmo exercício.

§ 4º Em razão do disposto no parágrafo anterior, concluídas as obras a que se refere o § 2º deste artigo somente poderão ser aplicados pelo Poder Judiciário os rendimentos financeiros a maior a que alude o Art. 11 desta Lei, resultantes da diferença verificada entre os índices fixados por lei para remuneração de cada sub-conta e os estabelecidos para remuneração da “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”, conforme convencionado com o respectivo estabelecimento bancário, de acordo com a legislação pertinente. (Acrescida pela Lei nº 12.832, de 09.06.98)

Art. 3º Os responsáveis pela arrecadação, incluídos Agentes, Órgãos e Bancos Intervenientes, ficam proibidos de efetuar, a qualquer título, retenções, compensações, deduções ou aplicações com o produto dos recursos arrecadados, cujo montante deverá ser transferido para a conta “Poder Judiciário/Depósitos Judiciais”, observando-se a sistemática estabelecida.

Art. 4º O crédito disponível na “Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça”, compreendidos os depósitos judiciais efetuados e seus rendimentos financeiros, define o poder de gasto respectivo, sendo este determinado pelo montante arrecadado, acrescido do saldo não utilizado no período anterior, deduzidos os pagamentos efetuados.

Art. 5º O Poder Judiciário movimentará os recursos provenientes dos depósitos judiciais e seus rendimentos financeiros para pagamento de despesas devidamente formalizadas, não sendo permitido o saque para conta diversa, bem como depósito a prazo fixo ou apli-

cação financeira de qualquer natureza, pelas Comarcas responsáveis pelas sub-contas.

Parágrafo único. O pagamento de despesas será feito através de banco público, mediante ordem de pagamento ou outro meio definido em ato do Presidente do Tribunal de Justiça. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 6º Ao Poder Judiciário cabe movimentar “suprimentos” e “transferências”, com o objetivo de manter disponibilidade financeira, em nível capaz de possibilitar os saques, dentro dos parâmetros judicialmente estabelecidos.

Art. 7º Ficam atribuídos à área financeira do Poder Judiciário a coordenação, supervisão e controle das atividades inerentes à sua administração financeira da Conta Única de Depósitos Judiciais, compreendendo a implantação e a operação dos mecanismos e instrumentos de gerência dos recursos monetários da referida Conta.

Parágrafo Único – O Poder Judiciário enviará, semestralmente, à Assembléia Legislativa, demonstrativo das receitas e aplicações regionalizados dos recursos da Conta Única, indicando a Meta Global, Projeto e Atividade atendidos no contexto da Programação Orçamentária.

Art. 8º Poderão ser celebrados convênios objetivando a interveniência de instituições financeiras na execução de serviços para cumprimento do disposto nos Artigos 2º e 7º desta Lei.

Parágrafo único. Os convênios de que tratam o *caput* deste artigo deverão ter como parte quaisquer dos bancos públicos, conforme o disposto no art. 2º, § 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 9º A abertura, o encerramento, a fusão e o desdobramento de contas bancárias para depósitos judiciais em nome do Poder Judiciário, serão efetuados mediante autorização expressa de seu titular ou autoridade competente delegada, inclusive para despesas a serem realizadas em municípios diversos da Capital do Estado e outros casos excepcionais.

Art. 10. Os honorários de Sucumbência nos processos da Justiça Gratuita serão depositados na Conta Única de que trata esta Lei e repassados no prazo máximo de 15 dias para a Coordenadoria de Assistência Judiciária do Estado – CAJE.

Art. 11. O Poder Judiciário consignará no seu orçamento a receita, e a respectiva despesa, decorrentes do principal e dos rendimentos financeiros das sub-contas de que trata o parágrafo 2º do Art. 2º desta Lei, bem como os rendimentos financeiros a maior dos depósitos judiciais, cujos registros serão efetuados através do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Parágrafo Único – Os saldos dos rendimentos de um exercício financeiro não utilizados até o seu término serão revalidados no exercício seguinte.

Art. 12. A Presidência do Tribunal de Justiça expedirá normas gerais a serem observadas relativamente a esses depósitos, aos correspondentes levantamentos, modelos de guias, etc., com base na legislação pertinente.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.¹⁶

É bem verdade que essas normas não disciplinavam a matéria com a mesma conformação e alcance delineados pelo diploma impugnado, de modo que não haveria falar em total inutilidade do provimento do pleito.

Em todo caso, entende a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que (i) não se conhece ação direta de inconstitucionalidade que não impugne todo o complexo normativo relevante e (ii) é possível aditamento da petição inicial após requisitadas informações, para incluir na pretensão declaratória norma que faça parte do mesmo complexo normativo em que se insiram aquelas objeto do pedido inicial, sem necessidade de novas informações e pronunciamentos.¹⁷

¹⁶ Disponível em < <http://zip.net/bgs42l> > ou < <http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12643.htm> >; acesso em 30 mar. 2016.

¹⁷ STF, Plenário, ADI 3.660/MS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 13/3/2008. *DJe* 83, 9 maio 2008. *Vide* fls. 61-62 do acórdão (p. 17-18 do arquivo eletrônico).

Diante desse entendimento e a fim de prestigiar celeridade, economia processual e eficiência na jurisdição, requer o Procurador-Geral da República que sejam os requerentes intimados para, se desse modo entenderem, aditar a petição inicial destas ADIs, em face das Leis 13.480/2004 e 12.643/1996 (e dos diplomas que as alteraram), com base na mesma causa de pedir.

3. MÉRITO

3.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A Lei 15.878, de 29 de outubro de 2015, do Estado do Ceará, destina 70% dos valores relativos a depósitos judiciais e extrajudiciais da Justiça daquele Estado a conta do Poder Executivo (art. 1º, *caput* e § 1º), para recomposição de fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência cearense, pagamento de despesas classificadas como investimentos e custeio da saúde pública (art. 1º, § 4º), isto é, destina esses valores a despesas ordinárias do Estado, não aos titulares de direitos sobre esses créditos.

Segundo o diploma, os 30% restantes, não transferidos ao caixa estadual, constituirão fundo de reserva, “destinado a garantir a restituição ou os pagamentos referentes aos depósitos, conforme a decisão proferida no processo judicial correspondente” (art. 1º, § 3º).

nico).

A Lei 15.878/2015 é integralmente incompatível com a Constituição da República, por diversas razões, tanto de ordem formal quanto material.

3.2 INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL

ORLANDO GOMES observa, com razão: “A *custódia* da coisa constitui a principal obrigação do *depositário*. Incumbe-lhe guardá-la e conservá-la com o cuidado e diligência que costuma ter com as coisas que lhe pertencem, procedendo, numa palavra, como *bonus pater familias*. Não a recebe para outro fim”.¹⁸

Destinar recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, à revelia deles, para custeio de despesas ordinárias do Executivo e para pagamento de dívidas da Fazenda Pública estadual com outras pessoas, constitui apropriação do patrimônio alheio, com interferência na relação jurídica civil do depósito e no direito de propriedade dos titulares dos valores depositados, sob a forma de empréstimo compulsório velado. A lei estadual perpetra, desse modo, simultaneamente, maltrato à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual e para instituir empréstimo compulsório, além de dispor de maneira contrária às normas constitucionais e infraconstitucionais federais que regulam ditas matérias.

18 GOMES. Orlando. *Contratos*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 380. Destaque no original.

No que tange aos reflexos causados pela Lei 15.878/2015 sobre a relação jurídica de depósito, é preciso levar em conta que os depósitos judiciais e extrajudiciais estão disciplinados no Código Civil (entre outros, nos arts. 334 a 345, 506 e 635) e no Código de Processo Civil (por exemplo, nos arts. 95, § 1º, 539 a 549, 604, § 1º, 854, 884, IV, 892, 901, § 1º, 903, § 5º, 916, 919, § 1º, 968, 974, 1.021, § 5º, 1.026, § 3º, e, em particular, no art. 1.058; também era disciplinado em diversos dispositivos do CPC de 1973). Sua natureza rege-se, sobretudo, pelos arts. 647 e seguintes do Código Civil.¹⁹ Segundo o artigo 22, I, da Constituição da República, todavia, a competência para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil é **privativa** da União.

ORLANDO GOMES, ao tratar das espécies do instituto, lembra que “pode o depósito ser *voluntário* ou *obrigatório*, subdividindo-se este em *depósito legal* e *depósito necessário* ou *miserável*”.²⁰ E adiante: “Diz-se *legal* o *depósito obrigatório* efetuado em desempenho de obrigação prescrita na lei, como o das bagagens nos hotéis”.²¹ A respeito do regime jurídico do depósito legal, espécie do obrigató-

19 SILVIO VENOSA, por exemplo, aponta: “[...] Sempre que houver determinação do juiz no curso do processo, o depósito é judicial, cujos princípios se equiparam ao depósito legal. Desse modo, temos de entender que o depósito oriundo de atribuição judicial ou administrativa é legal, e é modalidade de depósito necessário. Assim ocorre, por exemplo, no depósito sucessivo à penhora e naquele decorrente de apreensão de coisa furtada[,] pela autoridade policial. O depósito judicial, quando a estrutura administrativa o contempla, exerce funções de direito público, mas os princípios negociais são de direito privado” (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. Coleção Direito Civil: Contratos em espécie, vol. 3. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 251).

20 GOMES, Orlando. *Contratos*. Obra citada, p. 379. Destaque no original.

21 *Idem, ibidem* (destaques do original).

rio: “Ao *depósito obrigatório* aplicam-se disposições legais particulares. Só subsidiariamente, no silêncio ou deficiência de tais preceitos, invocam-se as regras do depósito voluntário. [...]”.²² Por fim, ao tratar do conteúdo do depósito, observa:

A outra obrigação fundamental do depósito é *restituir* a coisa tão logo lha exija o depositante. Deve devolvê-la com os acessórios.

Tal obrigação deve ser imediatamente cumprida no momento em que exigida, ainda que o contrato estipule prazo para a restituição. Não importa, assim, que seja por tempo *determinado*. Pode extinguir-se a todo tempo, pouco se dando que o prazo não esteja esgotado. Justifica-se semelhante particularidade por ser o depósito um contrato que se realiza no interesse do depositante. Tanto assim que o depositário não pode devolver a coisa antes que se esgote o prazo. Prevê a lei hipóteses nas quais assegura ao depositário a faculdade de desatender a exigência do depositante, feita *ante tempus*. A restituição *ad nutum* não tem cabimento no depósito vinculado, isto é, naquele em que o termo se estipula a favor do depositário.

No depósito sem prazo, a obrigação de restituir deve ser cumprida tanto que exigida. Assiste ao depositário, porém, o direito de efetuar a devolução se, por motivo plausível, não puder guardar a coisa. Se o depositante não quiser recebê-la, ao depositário é facultado requerer o depósito judicial da coisa.²³

Essas ponderações em nada foram alteradas pelo Código Civil de 2002, cujo art. 647, I, estabelece como depósito necessário aquele que se faz “em desempenho de obrigação legal”.

É da própria natureza jurídica do depósito possibilitar ao depositante reaver **de imediato** a coisa, tão logo a deseje (ou a isso

²² *Idem*, p. 379-380 (destaques do original).

²³ *Idem*, p. 381 (destaque do original).

esteja autorizado, como no caso do depósito a ordem de juízo), mesmo se depositada com prazo certo. Não por acaso, segundo o art. 652 do CC, “seja o depósito voluntário ou necessário, o depositário que não o restituir quando exigido será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano. E [a] ressarcir os prejuízos”. Adaptada essa característica ao depósito judicial, o titular do direito tem a faculdade de dispor do valor depositado de imediato, bastando-lhe estar a isso autorizado pelo juiz ou tribunal competente para o processo principal. Não cabe à lei estadual instituir mecanismo algum que possa constituir óbice ao direito de levantamento **imediate e incondicional** do valor depositado.

No julgamento da ADI 2.855/MT,²⁴ o Min. RICARDO LEWANDOWSKI alertou para o fato de que a sistemática de gestão dos depósitos judiciais implantada pela lei estadual ali impugnada interferiria na capacidade do juiz da causa de os administrar, com ofensa ao art. 1.219 do Código de Processo Civil.²⁵ Em consequência, invadia-se competência privativa da União para legislar em matéria processual. Vício idêntico acomete a Lei 15.878/2015, porquanto o juiz deixa de ter total disponibilidade sobre o valor depositado, a qual passa a depender da liquidez incerta do fundo de reserva instituído pela mesma norma. Viola-se, com a lei cearense,

24 STF. Plenário. ADI 2.855/MT. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 12 maio 2010, maioria. *DJe* 173, 16 set. 2010.

25 Refere-se ao antigo Código de Processo Civil (Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973), cujo art. 1.219 dispunha: “Em todos os casos em que houver recolhimento de importância em dinheiro, esta será depositada em nome da parte e do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz.”

tanto a disciplina civil quanto a processual civil referente ao depósito judicial.

Por conseguinte, a lei do Ceará contrapõe-se à repartição de competência da Constituição da República.

3.3 INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO E POSSÍVEL CONFISCO

A criação de sistema de transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais ao Poder Executivo não é, em si, inconstitucional, como já decidiu essa Corte no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 1.933/DF.²⁶

Na ADI 1.933/DF, porém, estava em causa a Lei (federal) 9.703, de 17 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais. Nesse caso, a própria União, parte na relação processual, responsabiliza-se pela devolução do depósito, quando sucumbente, e a Caixa Econômica Federal está obrigada a entregar à pessoa física ou jurídica vitoriosa na demanda contra o poder público o valor dos depósitos a que fizer jus, com os acréscimos legais, no prazo de 24 horas, a

²⁶ STF, Plenário. ADI 1.933/DF Rel.: Min. EROS GRAU. 14/4/2010, un. *DJe* 164, 2 set. 2010; *RT*, vol. 100, n. 904, 2011, p. 141-158.

débito da Conta Única do Tesouro Nacional (art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei 9.703/1998).^{27,28}

Já a Lei cearense 15.878/2015, de modo diverso, trata especificamente de depósitos judiciais não tributários, efetuados em litígios nos quais o Estado não está presente na relação jurídica processual (art. 1º, § 2º). Pela sistemática da lei, a parte em favor da qual se expeça decisão judicial não poderá simplesmente se dirigir ao banco e sacar os valores autorizados ou transferi-los para conta de sua preferência, na mesma ou em outra empresa financeira.

Conforme o art. 1º, § 3º, da lei, os depósitos a serem levantados devem ser garantidos pelo fundo de reserva ali previsto, consti-

27 “§ 3º. Mediante ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, após o encerramento da lide ou do processo litigioso, será:

I – devolvido ao depositante pela Caixa Econômica Federal, no prazo máximo de vinte e quatro horas, quando a sentença lhe for favorável ou na proporção em que o for, acrescido de juros, na forma estabelecida pelo § 4º do art. 39 da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e alterações posteriores; ou

II – transformado em pagamento definitivo, proporcionalmente à exigência do correspondente tributo ou contribuição, inclusive seus acessórios, quando se tratar de sentença ou decisão favorável à Fazenda Nacional.

§ 4º. Os valores devolvidos pela Caixa Econômica Federal serão debitados à Conta Única do Tesouro Nacional, em subconta de restituição.”

28 A diferença entre os depósitos efetuados em demandas tributárias não passou despercebida pelo Min. EROS GRAU, em voto-vista na ADI 2.855/MT, como determinante para reconhecer a validade da sistemática da Lei 9.703/1998 (STF Plenário. ADI 2.855/MT. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 12 maio 2010, maioria. *DJe* 173, 16 set. 2010; *RTJ*, vol. 218, p. 122. Inteiro teor do acórdão disponível em < <http://zip.net/blrwsP> > ou < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614236> >; acesso em 29 mar. 2016; cf. p. 35-36 do arquivo eletrônico do acórdão). Também no julgamento da medida cautelar na ADI 2.214/MS, o STF reputou válida a lei estadual, por disciplinar depósitos de cunho tributário (STF Plenário. ADI/MC 2.214/MS. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 6 fev. 2002, un. *DJ*, 19 abr. 2002, seção 1, p. 45).

tuído por 30% do saldo total de depósitos judiciais. A própria lei, contudo, admite flutuações no saldo do fundo, consoante art. 4º, § 1º, I, o qual determina recomposição desse saldo, à conta do tesouro estadual.

Dessa maneira, a parte processual em favor de quem tenha sido expedida autorização judicial (mediante alvará, por exemplo), para levantar valores depositados, não terá garantia de simplesmente dirigir-se à empresa financeira e obter disponibilidade deles, como hoje ocorre (e é da natureza do depósito), pois dependerá da liquidez efetiva do fundo de reserva, ou seja, da real disponibilidade de recursos desse fundo – que é incerta.

Vai além, contudo, a lesão da norma à segurança da sistemática de depósitos judiciais, pois os arts. 4º, § 1º, I, e 6º da lei deixam claro que pode ocorrer situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do fundo de reserva. Nesse caso, o Tribunal de Justiça notificará o Estado para recompor o fundo em até 5 dias (art. 6º, *caput*). Caso não haja recomposição, autoriza-se ao Poder Judiciário determinar bloqueio da quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial diretamente nas contas mantidas pelo Executivo estadual em empresas financeiras, até mediante sistema informatizado (art. 6º, parágrafo único).

Por esse panorama, não há nem pode haver – diante do histórico de inadimplemento dos estados-membros, sobretudo diante da grave crise econômica e fiscal que o País atravessa – certeza de que beneficiário de alvará judicial logre de fato obter imediata li-

beração dos valores a que fizer jus. Se não conseguir, nada lhe restará, a não ser um crédito a ser honrado em futuro incerto – isso depois de anos para obter a satisfação de seu direito no processo originário e no de execução.

Não se pode ignorar, ainda, que a Lei 15.878/2015 estabelece possibilidade de restituição e recomposição de valores do fundo de reserva, mas não garante (nem poderia fazê-lo) que a fonte dos recursos para isso será suficiente. Além de indisponibilidade financeira, essa restituição poderá encontrar óbices ocasionais na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). Nessa hipótese, a apropriação dos recursos configuraria, mais do que empréstimo compulsório, verdadeiro confisco, que – salvo como sanção de ilícitos, em certos casos – é inadmissível em um Estado Democrático de Direito. No julgamento da ADI 2.855/MT, a Ministra CÁRMEN LÚCIA, ao examinar a autorização da lei então impugnada para utilizar valores depositados em juízo como resultado financeiro em favor do Judiciário corretamente indagava:

Estou enfatizando, Senhor Presidente, que este é um problema que precisa ser enfrentado, porque há um vício no sistema e o jurisdicionado brasileiro está pagando caro por ele. A fórmula, no entanto, não me parece que possa ser essa, porque esse valor a mais que o banco ganha vai para essa conta, e isso não tem embasamento, pelo menos ético, sequer jurídico, não é nem uma desapropriação, na verdade, é uma expropriação, é um quase confisco, porque estamos tirando aquilo que é obtido [com os depósitos judiciais] e entregando para o Poder Judiciário, que tem suas carências, possa usar. Primeiro: Perguntaram ao litigante? Perguntaram ao ju-

risdicionado? Segundo: O sistema comporta esse tipo de situação? Terceiro: O Estado pode criar este mecanismo de uso de um direito que não é seu? – e aí vamos ter várias condições em vários Estados; vi mesmo Municípios querendo fazer a mesma coisa, ou seja, quando ele fosse parte, poderia fazer isso.

[...]

E ainda há um outro problema que vi quando estudei a matéria: não se sabe em que momento, por exemplo, o Poder Judiciário vai determinar o levantamento e quanto se tem nessa conta, porque, na hora que se determina o levantamento, tem que ser de imediato. Ora, se o banco está emprestando e uma parte já reverteu para o próprio Judiciário, como ficam todos que estão nessa verdadeira ciranda?²⁹

Se havia o óbice apontado pela ministra com valores depositados em banco, é muito mais séria a dimensão do problema com valores transferidos para conta única do estado. Novamente, o titular de direito a levantar o depósito, em vez de simplesmente satisfazê-lo mediante ordem judicial dirigida ao estabelecimento bancário, careceria de demandar judicialmente sua pretensão, o que geraria movimentação infundável da máquina judiciária e lesão profunda a direitos fundamentais, inclusive o direito à propriedade e a razoável duração do processo.

Em termos concretos, portanto, a lei objeto desta ação institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento **imediatamente** de depósito judicial. Apesar de o art. 9º determinar disponibilização ao beneficiário dos valores depositados, uma vez encerrado o processo judicial, não há amparo na Constituição nem

29 STF Plenário. ADI 2.855/MT. *Vide* referência completa do julgamento na nota 28. Cf. p. 47 do arquivo eletrônico do acórdão.

nas leis processuais civis (cuja competência legislativa é privativa da União – CR, art. 22, I) para o rito processual de liquidação diferida que a Lei 15.878/2015 criou.

Consoante o art. 148 da Constituição da República, apenas a União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios, e desde que o faça para as finalidades exaustivamente indicadas nos incisos I e II do preceito. Isso restringe o manejo de empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o art. 150, III, *b* (concernente ao princípio da anterioridade tributária).³⁰ Ademais, de conformidade com o parágrafo único do art. 148, a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório vincula-se à despesa que lhe fundamentou a instituição.

30 “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III – cobrar tributos: [...] b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; [...]”.

3.4 VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE E AO DEVIDO PROCESSO LEGAL

É evidente a afronta ao direito de propriedade e ao devido processo legal, tendo em vista a possibilidade de apropriação dos depósitos judiciais pelo poder público. A Lei 15.878/2015 prevê transferência de 70% do montante dos depósitos judiciais ao estado, de forma que sua devolução é assegurada apenas pela parcela de 30% do saldo total desses depósitos.

Por mais que a norma também institua mecanismos para garantir o resgate dos valores pelos depositantes, esse não é devidamente assegurado, e pode ocorrer situação semelhante à de confisco, conforme se demonstrou no tópico anterior. Nesse sentido, a lei permite perda de bens a favor do poder público sem o devido processo legal, em patente ofensa ao art. 5º, XXII e LIV, da Constituição do Brasil.³¹

3.5 REGULAÇÃO INCONSTITUCIONAL DE MECANISMO DO SISTEMA FINANCEIRO

A lei estadual também invade competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil para disciplinar

31 “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII – é garantido o direito de propriedade; [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...]”.

a atuação de empresas financeiras, pois determina a criação de fundo de reserva destinado a garantir restituição e pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais (art. 1º, § 3º). Portanto, ao regular mecanismo do sistema financeiro, põe-se em desacordo com o art. 192 da Constituição da República, regulamentado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

3.6 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER

Depósitos judiciais são valores confiados pelas partes processuais ao Poder Judiciário, que se torna depositário da quantia entregue, e deve restituí-la ao final do processo. É dever jurídico do Judiciário a conservação desses depósitos.

A transferência de 70% do saldo desses valores ao caixa do Estado, nos termos do art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei 15.878/2015, interfere indevidamente na administração dos depósitos judiciais pelo Judiciário.

No julgamento da ADI 3.458/GO, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionalidade de Lei 15.010, de 18 de novembro de 2004, do Estado de Goiás, que previa transferência de parcela do saldo de depósitos judiciais ao tesouro estadual por entender que tal disposição violava o art. 2º da Constituição Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.010, DO ESTADO DE GOIÁS, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004. DECRETO ESTADUAL N. 6.042, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/04-GSF/GPTJ, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2004. SIS-

TEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DEFLAGRADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA QUE DEMANDARIA INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. TESOURO ESTADUAL DEFINIDO COMO ADMINISTRADOR DA CONTA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. 1. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida no tocante ao decreto estadual n. 6.042 e à Instrução Normativa n. 01/04, ambos do Estado de Goiás. Não cabimento de ação direta para impugnar atos regulamentares. Precedentes. 2. A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da Constituição do Brasil [artigo 61, § 1º]. 3. Cumpre ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Atribuir ao Poder Executivo essas funções viola o disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil, que afirma a interdependência – independência e harmonia – entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 15.010, do Estado de Goiás. O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dar efetividade à decisão 60 [...] dias após a publicação do acórdão.³²

Na oportunidade, o Ministro MENEZES DIREITO destacou que “não pode uma lei estadual, de iniciativa do Poder Executivo, coarctar recursos que pertençam ao Poder Judiciário, incluída a sua administração e os recursos que podem advir das aplicações feitas”.

32 STF Plenário. ADI 3.458/GO. Rel.: Min. EROS GRAU. 21/2/2008, un. *DJe* 88, 15 maio 2008.

A previsão legal repercute negativamente na prestação jurisdicional, pois não há segurança de que as determinações judiciais de devolução às partes de valores depositados serão devidamente cumpridas. A lei vulnera a eficácia das decisões judiciais e da prestação jurisdicional, em patente confronto com o princípio da divisão funcional do poder.

3.7 ASPECTOS FINAIS

Em situações análogas, a Procuradoria-Geral da República ajuizou: (a) a **ADI 5.072/RJ** (relator Min. GILMAR MENDES), relativa à Lei Complementar 147, de 27 de junho de 2013, do Estado do Rio de Janeiro; (b) a **ADI 5.099/PR** (rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), contra a Lei Complementar 159, de 25 de julho de 2013, do Paraná; (c) a **ADI 5.353/MG** (rel. Min. TEORI ZAVASCKI), contra a Lei 21.720, de 14 de julho de 2015, de Minas Gerais; (d) a **ADI 5.365/PB** (rel. Min. ROBERTO BARROSO), contra a Lei Complementar 131, de 16 de julho de 2015, da Paraíba; (e) a **ADI 5.409/BA** (rel. Min. EDSON FACHIN), contra a Lei Complementar 42, de 9 de julho de 2015, a Lei 9.276, de 23 de setembro de 2004, e o Decreto 9.197, de 7 de outubro de 2004, da Bahia; (f) a **ADI 5.455/AL** (rel. Min. LUIZ FUX), contra a Lei Complementar 42, de 30 de dezembro de 2015, do Estado de Alagoas; (g) a **ADI 5.456/RS** (rel. Min. Luiz Fux), contra a Lei 12.069, de 22 de abril de 2004, do Estado do Rio Grande do Sul; (h) a **ADI 5.457/AM** (rel. Min. CELSO DE MELLO), contra a Lei 4.218, de 8 de outubro de

2015, do Estado do Amazonas; (i) a **ADI 5.458/GO** (rel. Min. Rosa Weber), contra o Decreto 8.429, de 6 de agosto de 2015, do Estado de Goiás; e (j) a **ADI 5.459/MS** (rel. Min. TEORI ZAVASCKI), contra a Lei Complementar 201, de 3 de setembro de 2015, do Estado de Mato Grosso do Sul. Todas essas normas preveem utilização de depósitos judiciais para finalidades diversas da satisfação dos credores nos processos respectivos. As ações encontram-se pendentes de julgamento.

Da representação do Conselho Nacional de Justiça que provocou o ajuizamento da ADI 5.099/PR, consta decisão de seu Plenário, na qual julgou procedente pedido da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná, contra a Lei Complementar 159/2013. A decisão proibiu qualquer autoridade do Poder Judiciário do Estado do Paraná de transferir, por qualquer instrumento jurídico, para o Executivo, valores relativos a depósitos judiciais recolhidos em empresa financeira oficial contratada pelo Judiciário.³³

Essa Corte, aliás, já deferiu medida cautelar em alguns dos processos acima indicados, nas ADIs 5.409/BA, 5.353/MG e 5.365/PB. Nas referentes aos Estados da Bahia e da Paraíba, as cautelares deferidas monocraticamente foram confirmadas pelo Plenário, que improveu agravo regimental contra elas.

Por fim, considerando a inconstitucionalidade das normas centrais, isto é, do núcleo normativo da Lei 15.878/2015, devem

33 CNJ. Plenário. Pedido de providências 0003107-28.2013.2.00.0000. Rel.: Conselheiro SAULO CASALI BAHIA. 177ª sessão ordinária, 22 out. 2013. *DJe* 203, 24 out. 2013.

todos os seus dispositivos ser declaradas inconstitucionais, ainda que por arrastamento, por sua relação indissociável de dependência com o subsistema inconstitucional instituído por esse diploma normativo, na forma da pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo conhecimento e procedência do pedido.

Brasília (DF), 26 de abril de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/AMO-Par.PGR/WS/2.183/2016