

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HENRIQUE ESTEVES ALVES FERREIRA

**A UTILIZAÇÃO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS PELOS
ESTADOS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS: RISCOS E BENEFÍCIOS**

**BRASÍLIA,
JUNHO 2018**

HENRIQUE ESTEVES ALVES FERREIRA

**A UTILIZAÇÃO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAS PELOS
ESTADOS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS: RISCOS E BENEFÍCIOS**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito na linha de pesquisa de Processo e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Dr. José Roberto R. Afonso

**BRASÍLIA,
JUNHO 2018**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e aos meus pais, Odailton Alves Ferreira e Marizeth Esteves Rodrigues, pelo apoio incondicional na realização desta conquista, se fazendo sempre fundamentais na construção da minha vida acadêmica, nunca hesitando em proporcionar o necessário para que seus filhos alcancem os seus sonhos.

Agradeço ao meu orientador José Roberto R. Afonso pela paciência e empenho na elaboração deste trabalho, gratidão esta estendida aos professores Luciano F. Fuck, Celso de Barros Correia Neto, João Paulo Bachur e Weder de Oliveira, pelas contribuições que se mostraram cardeais.

Aos entrevistados, minha sincera gratidão, as conversas foram extremamente valorosas para a construção de conteúdo desta dissertação, acendendo novas visões e contribuindo significativamente para o desfecho. Por certo, as entrevistas me proporcionaram uma perspectiva totalmente nova, inclusive no âmbito do método de pesquisa em si, sendo que, para o novo investidor, sugiro veemente a consideração de sua adoção.

Obrigado à Nathalia Domingues Marques, pelo incentivo constante e pelo apoio absoluto, essencial nos anos que se passaram; à Marcella Leite de Andrade Vieira pelo auxílio; e ao amigo Gabriel Santana Darelli Cintra, hoje descansando com Ele, mas antes de partir, não se olvidou de deixar registrado seu estímulo de força, que me acompanhou por toda a trajetória.

Agradeço, por fim, a você leitor, por dedicar o seu bem mais precioso, o tempo nesta leitura, sem a qual não faria sentido o trabalho. Obrigado.

RESUMO

Os depósitos judiciais e administrativos representam quantias astronômicas que alcançam atualmente a casa dos doze dígitos, sendo que com a chegada da crise financeira brasileira, soluções criativas emergiram, entre estas a utilização de tais cifras para o pagamento de compromissos dos entes do Judiciário e, recentemente, do Executivo. No intuito de regular a matéria o Congresso Nacional promulgou a Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015, definindo regras para a transferência de valores para a conta única dos respectivos Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive instituindo um fundo de reserva garantidor. Ao mesmo modo, vários governos editaram leis próprias com limites, fundo e destinações díspares, o que provocou extrema insegurança jurídica e instabilidade em toda sistemática, tendo sido a maioria absoluta alvo de questionamento por meio de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Em sequência, adveio a Emenda Constitucional 94/2016, alterada pela EC 99/2017. A matéria se mostra complexa, tendo sido editadas mais de setenta leis e propostas mais de trinta ADI, o que é elevado pelo temor de um possível estado de insolvência dos Entes Subnacionais. Neste âmbito, este trabalho se propõe a analisar a nova sistemática sob a ótica dos reflexos gerados à população e aos Estados, valendo-se de minuciosa coleta de dados dos julgados da Suprema Corte, pesquisa bibliográfica e documental, maximizado pelo estudo de três diferentes casos e abalizado por dez entrevistas. O objetivo é compreender e evidenciar os reflexos positivos e negativos da nova operação, verificados por meio do pagamento do histórico estoque de precatórios em mora. Os resultados apontam que a sistemática se revelou prática para pagamento dos créditos de precatórios, como permitiu às unidades da Federação que colocassem em dia sua obrigação, mesmo que momentaneamente, porém insuficiente para se afirmar ser benéfica, posto as incertezas futuras em decorrência da escassez de estudos técnicos. No fim, a alternativa se mostrou multidimensional e complexa, devendo ser tratada no âmbito macro do Federalismo Fiscal, evitando que se maximize o endividamento futuro.

Palavra-chave: Depósito judicial. Precatórios. Poder Executivo. Reflexos. Benefícios. Constitucionalidade.

ABSTRACT

Judicial and administrative deposits represent astronomical amounts that currently reach twelve-digit figures, and with the arrival of the Brazilian financial crisis, creative solutions have emerged, among them the use of such figures for the payment of commitments of Judiciary entities and, recently, of the Executive. In order to regulate the matter, the National Congress enacted Complementary Law 151, of August 5, 2015, defining rules for the transfer of amounts to the single account of the respective States, Municipalities and Federal District, including establishing a guarantee reserve fund. In the same way, several governments have edited their own laws with limits, background and disparate destinations, which provoked extreme legal insecurity and instability in all systematic, being the absolute majority questioned through direct actions of unconstitutionality before the Federal Supreme Court. Subsequently, Constitutional Amendment 94/2016 was amended, as amended by EC 99/2017. The matter is complex and more than seventy laws and proposals have been issued for more than thirty ADI, which is raised by the fear of a possible state of insolvency of the Subnational Entities. In this context, this work aims to analyze the new system under the optimum of the reflexes generated to the population and the States, using a thorough collection of Supreme Court data, bibliographical and documentary research, maximized by the study of three different cases and supported by ten interviews. The objective is to understand and evidence the positive and negative effects of the new operation, verified through payment of the historical stock of delinquent “Government debt” (to the common citizen). The results indicate that the system proved to be a practice for the payment of “Government debt” (to the common citizen) credits, as it allowed the Federation units to update their obligation, even momentarily, but insufficient to claim to be beneficial, given future uncertainties due to the shortage of technical studies. In the end, the alternative was multidimensional and complex and should be dealt with in the macro-framework of Fiscal Federalism, avoiding the maximization of future indebtedness.

Keywords: Judicial deposit. Government debt. Executive Power. Reflexes. Benefits. Constitutionality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Saldos de depósitos judiciais nos TJs ao fim de 2014.....	35
Figura 2 – Negativa de disponibilização de informações proferida pelo TJMT.....	75
Figura 3 – Valor de precatórios acumulado pelo devedor e por tipo de pagamento no Estado de Alagoas.....	80
Figura 4 – Repasse pelo Estado de Alagoas ao TJ de valores destinados ao pagamento de precatórios vinculadas à Justiça Estadual.....	80
Figura 5 – Lista de precatórios do Estado de Alagoas para o orçamento de 2019.....	81
Figura 6 – Cálculo de parcelas mensais exigidas pelo TJGO ao Estado para pagamento de precatórios – EC 99/2017.....	85
Figura 7 – Entendimento do Estado de Goiás a cerca do valor devido para pagamento de precatórios... ..	86
Figura 8 – Previsão de evolução do valor devido para pagamento de precatórios – EC 99/2017.....	87
Figura 9 – Valor de precatórios acumulado pelo devedor no Estado do Rio de Janeiro.....	93
Figura 10 – Fluxo de pagamento de precatórios no Estado do Rio de Janeiro.....	94
Figura 11 – Fluxo de precatórios liquidados no Estado do Rio de Janeiro.....	95
Figura 12 – Fluxo de depósitos, pagamentos de precatórios e capitalização do Rioprevidência no Estado do Rio de Janeiro.....	95
Figura 13 – Ofício Banco do Brasil.....	97

QUADROS

Quadro 1 – Relação de normas estaduais editadas antes da publicação da LC 151/2015.....	30
Quadro 2 – Relação de normas estaduais editadas após a publicação da LC 151/2015.....	38
Quadro 3 – Liminares deferidas perante ADI que questionam normas estaduais.....	48
Quadro 4 – ADI que questionam normas estaduais e que não possuíram liminar deferida....	52
Quadro 5 – Lista de documentos obtidos que dizem respeito aos precatórios estaduais.....	76
Quadro 6 – Evolução do repasse pelo Estado de Alagoas ao TJ de valores destinados ao pagamento de precatórios vinculadas à Justiça Estadual.....	80
Quadro 7 – Evolução da média do saldo de depósitos judiciais.....	91
Quadro 8 – Fluxo de depósitos TJRJ (valores arredondados).....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República de 1988

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

BB – Banco do Brasil

CASTF – Coordenação de Atuação Judicial perante o STF da PGFN

CC – Código Civil

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CNGP – Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

COMSEFAZ – Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal

CPC – Código de Processo Civil

CTCONF – Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação

CTN – Código Tributário Nacional

DJe - Diário da Justiça Eletrônico

DIGOV/BB - Diretoria de Governo do Banco do Brasil

EC - Emenda Constitucional

FONAPREC - Fórum Nacional de Precatórios

FPE – Fundo de Participação Estadual

FPM – Fundo de Participação Municipal

GEFIN - Grupo de Gestores das Finanças Estaduais

GTCON – Grupos Técnicos de Padronização de Procedimentos Contábeis

GTREL – Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadoria e prestação de serviços

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MF – Ministério da Fazenda

NT - Nota Técnica

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGR - Procurador-Geral da República

PIB – Produto Interno Bruto

PLS - Projeto de Lei do Senado

PP - Pedido de Providências

PPP - Parcerias Público-Privadas

PP – Pedido de Providências

RCL - Receita Corrente Líquida

RIOPREVIDÊNCIA - Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro

RISTF - Regimento Interno Supremo Tribunal Federal

Sefaz – Secretaria da Fazenda

Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUCON – Subsecretaria de Contabilidade Pública do Tesouro Nacional

SUPEF – Subsecretaria de Planejamento e Estatísticas Fiscais do Tesouro Nacional

SURIN – Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais do Tesouro Nacional

TJ - Tribunal de Justiça estadual

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

VG – *Verbi Gratia*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O DEPÓSITO JUDICIAL	16
1.1 O Depósito, espécie e gênero.....	16
1.2 Natureza dos Depósitos Judiciais e o precedente do Supremo Tribunal Federal.....	18
1.3 A Gestão dos Depósitos Judiciais e a ADI 2.855/MT.....	23
2 LEGISLAÇÃO	26
2.1 A Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015.....	26
2.2 As Leis Estaduais.....	30
2.3 A Emenda Constitucional nº 94/2016 e a EC nº 99/2017.....	39
3 A JUDICIALIZAÇÃO DO DEBATE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	45
3.1 As Ações Diretas de Inconstitucionalidade.....	45
3.2 Das Alegações de Ofensa à Constituição.....	54
3.2.1 Empréstimo Compulsório.....	56
3.2.2 Devido Processo Legal e o Direito de Propriedade.....	58
3.2.3 Da Separação dos Poderes.....	63

4 OS REFLEXOS DA NOVA SISTEMÁTICA: BENEFÍCIOS, INCERTEZAS E O ESTUDO DE CASO CONCRETO.....	64
4.1 O Conselho Nacional de Justiça.....	68
4.2 Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça.....	71
4.3 Estudo de Casos Concretos.....	74
4.3.1 O Estado de Alagoas.....	78
4.3.2 O Estado de Goiás.....	82
4.3.3 O Estado do Rio de Janeiro.....	88
4.4 Reflexos, padronização e preocupações que subsistem na atual sistemática.....	100
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115

INTRODUÇÃO

A Separação dos Poderes foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 como um Princípio Fundamental do Estado brasileiro, imprópria de abolição, em estima a sua elevada importância para a democracia constitucional e para o regime de liberdades públicas.

No Brasil, a separação dos poderes é fundamentada na independência e na harmonia entre os órgãos do Poder Político – Executivo, Judiciário e Legislativo –, aos quais são atribuídos, de forma descentralizada, não somente o exercício, mas a separação de suas funções, com a existência de um sistema de interferências recíprocas, garantindo o percalço do poder por meio dele mesmo.

Diante dessa máxima, a Constituição cumpriu seu papel ao estipular as barreiras de cada exercício dos órgãos políticos, incumbindo a cada um, de forma predominante e independente, as funções executiva, legislativa e judicial.

Neste ensejo, com o advento da crise econômica brasileira, os diferentes entes federativos vêm buscando formas novas e criativas de alcançarem soluções de execução de suas funções, sendo que, por vezes, tais invenções colocam em risco a harmonia entre os poderes, forçando a Suprema Corte a se posicionar.

Grande imbróglio surgiu em 1998 quando o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 9.703, de 17 de novembro, que permitiu o acesso pela União aos valores depositados judicialmente por terceiros, fazendo volverem todas as atenções às volumosas quantias depositadas também no âmbito estadual.

De pronto, o Poder Judiciário, representado por alguns Tribunais de Justiça, a exemplo do Rio Grande do Sul, alegou ser o responsável pela guarda e administração das importâncias, logo legítimo para empregar o *quantum* em suas atividades administrativas e de expansão. Várias leis estaduais permissivas foram editadas, a maioria alvo de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Por certo, o Poder Judiciário deseja manter esses recursos sob sua tutela, uma vez que muitas das vezes recebia o *spread* bancário sobre seu uso¹.

¹ SCAFF, Fernando Facury. **Depósitos judiciais, litigância tributária e a "regra de ouro" financeira.** Disponível em <<https://goo.gl/odUF8C>>. Acesso em: nov. 2017

Igualmente, os demais entes do Executivo manifestaram interesse pela transferência do numerário, até então usufruído exclusivamente pelas instituições financeiras, as quais, naturalmente, se opuseram a qualquer mudança. Assim, foi iniciada uma verdadeira peleja judicial entre os interessados.

Decorridos alguns anos de promulgação de inúmeras leis federais e estaduais acerca do tema, além de inumeráveis questionamentos de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, o problema voltou aos holofotes quando, na tentativa de reduzir rombos fiscais e proporcionar melhor saúde financeira aos governos locais, a ex-presidente Dilma sancionou em 05 de agosto de 2015 a Lei Complementar 151, que permitiu a transferência de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais e administrativos realizados em dinheiro, em que os Estados, Distrito Federal e Municípios sejam parte litigante, à conta única destes órgãos.

Acontece que, somente no ano de 2015, os valores depositados judicialmente alcançaram uma média de 150 bilhões de reais, sendo que onze governadores sacaram um total de R\$ 16,9 bilhões² e aplicaram os recursos de forma distinta da prevista na lei federal, os quais sancionaram leis estaduais que ampliaram a base de transferência, assim como diminuíram as garantias do depositante.

A retomada da matéria em conjunto com a pluralidade de leis produziu um ambiente de instabilidade, maximizando a insegurança jurídica e provocando a propositura de mais de uma dúzia de ações diretas de inconstitucionalidade perante a Corte Constitucional brasileira questionando a legalidade das normas regionais e, inclusive, da lei complementar federal.

De um lado, há aqueles que defendem a constitucionalidade da inovação, por entender ser um mero direito de uso de uma disponibilidade, tendo em vista tratar de bens que já estão sob a guarda do Estado, sendo matéria de Direito Financeiro o que implica na competência legislativa concorrente dos órgãos do Executivo.

Contra tal pretensão, identifica-se uma especial crítica à violação à competência privativa da União em legislar por se tratar de matéria de Direito Processual, ou, ainda, transgressões como ao direito de propriedade, à legalidade, instituição de empréstimo

² BRAMATTI, Daniel et alii. **Estados usam R\$ 17 bilhões de depósitos judiciais para fechar as contas em 2015**. O Estadão, Política, 18 jan. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/6wkDsX>>. Acesso em: jun. 2018.

compulsório ou afronta aos princípios basilares da ordem econômica, todos agasalhados pela Carta Magna.

Sobrepõe, não obstante, o impacto político, econômico e social em reflexo ao alarde que se assenta no receio da capacidade econômica dos entes políticos da federação em honrar seus compromissos financeiros com a população, tendo em vista a ausência de estudos técnicos que demonstrem a plausibilidade dos fundos de reserva serem suficientes para garantirem eventual direito ao crédito reclamado pelo depositante.

Assim, considerando que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que os depósitos judiciais não são atos submetidos à atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa, busca-se uma análise da utilização pelos Estados dos depósitos judiciais e administrativos para pagamento de precatórios, em especial dos reflexos gerados, expondo os riscos e benefícios, assim como as atuais incertezas que persistem.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo primordial responder ao questionamento: a utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais pelos Estados para pagamento de precatórios tem sido benéfica à sociedade e às próprias unidades da Federação? Para se permitir o exame, parte-se da hipótese de que as leis vinculadas ao tema buscaram prioritariamente a redução do histórico estoque de precatórios em mora, o que, consequentemente, passam a alcançar o objetivo a que se propõem. Logo, como benéfica se revela o devido pagamento dos créditos à população e o cumprimento do Regime Especial pelo Estado, sem que se tenha gerado riscos de levantamento do depósito ao jurisdicionado.

O trabalho não analisa a realidade dos Municípios ou da União, focando nos entes estaduais submetidos ao regime especial de precatórios, introduzido pela Emenda Constitucional 62, de 09 de dezembro de 2009, que permitiu o pagamento de precatórios vencidos e a vencer no prazo de quinze anos, por meio da utilização parcial da receita corrente líquida.

Aborda-se por meio de uma pesquisa sociojurídica, posto a atuação do Poder Executivo como usufrutuário temporário que, ao dispor de depósitos efetuados por terceiros, produz consideráveis impactos sociais, econômicos e políticos, sendo forçoso constituir uma unidade entre o campo do Direito e outras esferas do conhecimento, a qual desenvolve-se por

meio da análise das entrevistas selecionadas e do rastreamento de dados oficiais, tendo como foco os efeitos, benéficos ou não, e os riscos que ainda perseveram.

A técnica da entrevista permite compreender os diferentes anseios dos diversos entes envolvidos, investigando e produzindo conhecimento novo – coleta de dados –, em face da pequena quantidade de material bibliográfico disponível, como mapear as expectativas que orientam cada comportamento individual e social, evidenciando as diferentes perspectivas, valorações e pontos de vistas.³ A falta de material bibliográfico gerou uma enorme dificuldade em permitir se comprovar os relatos em decorrência da ausência de dados e relatórios sobre o tema.

Foi adotada a técnica denominada entrevista por pautas, a qual apresenta pouco grau de estruturação, no intuito exclusivo de se produzir um direcionamento, abordando por pontos de interesse, todavia permitindo liberdade ao entrevistado para explorar o conteúdo na ordem que se guia.⁴

O campo ocorreu entre 11/05/2018 e 26/06/2018, totalizando dez entrevistados de forma presencial, sendo quatro representantes fazendários, dois do Banco do Brasil e quatro técnicos especialistas, os quais serão identificados por [Entrevistado X (número), cargo nome, 2018]. Todos aceitaram ser gravados, assinando termo gratuito de cessão de direito de entrevista, e obtiveram ciência prévia da temática e da finalidade acadêmica da pesquisa. As transcrições e os termos se encontram no seguinte link: <<https://goo.gl/gibCew>>, perfazendo mais de 29.000 palavras.

Ao mesmo tempo, necessário se faz projetar uma análise de conteúdo por meio da apreciação de decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas diversas ações diretas de inconstitucionalidade, como igualmente sistematizar os diversos questionamentos jurídicos de inconstitucionalidades, exercidos pelos diversos partícipes perante as ADI.

³ QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coords.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213/216.

⁴ BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco de; FERES JÚNIOR, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v.7, n.7, p. 237-250, 2011.

Outrossim, forçosa a identificação do histórico normativo, realizando vasta coleta de dado, que será majorada com pesquisa bibliográfica e documental, por também se considerar o caráter teórico-argumentativo da matéria.

1 O DEPÓSITO JUDICIAL

1.1 O Depósito, espécie e gênero

O depósito na Grécia era denominado *parakatatheke* e considerado como algo sagrado, digno de especial proteção das Divindades. Relata, em sua obra histórica, Clóvis Beviláqua que “aquele que se apropriava do depósito, que lhe for confiado, era estigmatizado pela opinião pública, irritada contra sua vilania e, a cada momento, devia esperar um rude golpe vibrado pela cólera divina”⁵.

Desenvolvendo até os dias atuais, o depósito ganhou significativa importância, recebendo proteção jurídica e respaldo social, sendo atualmente conceituado pelo artigo 627 do Código Civil: “pelo contrato de depósito recebe o depositário um objeto móvel, para guardar, até que o depositante reclame”.

Naturalmente, não pode o proprietário da coisa ser o seu depositário, pois não se concebe que alguém receba o que é seu para guardar, como se seu não fosse, mas o sendo⁶. Trata-se, pois, de um ato jurídico pelo qual alguém entrega voluntariamente a outrem a obrigação de custódia (guarda e conservação) de um bem móvel, não lhe sendo conveniente do direito de usar e fruir do bem, sendo, ainda, obrigado a restituí-lo quando exigido.

Desta acepção, permite-se extrair os elementos caracterizadores do depósito, definidos como: “*i*) entrega da coisa pelo depositante ao depositário; *ii*) finalidade de guarda e conservação; *iii*) restituição no prazo entabulado entre as partes; *iv*) temporariedade do

⁵ BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Obrigações**. ed. histórica. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977. p. 262.

⁶ DINIZ, Almachio. **Do Depósito: Não pode ser depositário o proprietário da coisa**. Institutas de Direito Civil Brasileiro. Tomo XLV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1930.

negócio jurídico; v) possibilidade de estabelecimento do contrato a título oneroso ou gratuito”⁷.

O depósito judicial, que dá alicerce ao presente estudo, nada mais é que uma espécie do gênero⁸, sendo o depósito de dinheiro em uma conta bancária específica vinculada a uma ação, com o objetivo de garantir à parte vencedora o pagamento devido e a efetividade da decisão judicial, podendo ser resgatado somente por meio de ordem judicial, como bem define a Conselho Nacional de Justiça.⁹

O depósito judicial é representado pelo depósito da coisa fungível, voluntária e temporária, sob a guarda do Poder Judiciário. Por evidente, ao se assentar dinheiro, versa-se a respeito de bem fungível, uma vez que obriga o depositário a restituir outro bem de mesmo gênero, qualidade e quantidade.

O legislador preocupou em regradar o depósito de coisas fungíveis, estipulando, por meio do art. 645 do Código Civil¹⁰, que deverá ser regulado pelo disposto acerca do mútuo, o qual define que o empréstimo “transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição”¹¹. Em linhas gerais, torna-se, desta forma, proprietário da coisa o depositário, equiparado ao mutuário, podendo fazer com ela o que bem entender ou o que a ordem jurídica determinar.¹²

⁷ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direito dos Contratos**. 3ª ed. Bahia: JusPODIVM, 2013. p. 868.

⁸ 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).

⁹ **CNJ Serviço: Entenda o objetivo dos depósitos judiciais**. CNJ, Agência de Notícias, 22 fev. 2016. Disponível em < <https://goo.gl/15sPVX>>. Acesso em: jun. 2018.

¹⁰ CC Art. 645. O depósito de coisas fungíveis, em que o depositário se obrigue a restituir objetos do mesmo gênero, qualidade e quantidade, regular-se-á pelo disposto acerca do mútuo.

¹¹ CC Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

¹² CASTRO, Aldemario Araújo. Constitucionalidade da Nova Sistemática Legal dos depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos federais. In **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, v. 6, n. 1, p. 31-41, abr./jun. 1999.

Daí, nasce um direito de crédito para o depositante que deverá ser satisfeito quando a ordem jurídica assim ordenar. Logo, o depositante, por certo, não é o proprietário do valor pecuniário depositado judicialmente, mas titular de crédito que somente poderá recebê-lo caso venha a se tornar vencedor do litígio.

Por sua vez, os recursos são colocados sob a gestão do Poder Judiciário e efetuados em instituições financeiras¹³, estas vencedoras de processo licitatório ou previamente estipuladas em lei¹⁴, quando for representado em dinheiro. Não foge a regra o depósito necessário¹⁵, oriundo de uma obrigação legal, o qual é regido subsidiariamente pelas mesmas regras do depósito voluntário.

Os depósitos judiciais obedecem aos princípios gerais reguladores do depósito, transferindo o depositante ao depositário a propriedade da coisa, surgindo àquele um direito de crédito a ser reclamado quando do deslinde da ação, todavia possuindo regras especiais, estipuladas em lei, a que se devem submeter.

1.2 Natureza dos Depósitos Judiciais e o precedente do Supremo Tribunal Federal

Por representarem quantias sempre muito volumosas, os depósitos judiciais há décadas são alvos de contendas entre os Poderes, participando, ainda, na maioria das vezes as entidades financeiras depositárias, o que tem feito o judiciário a se posicionar em diversas insurgências.

¹³ A LC 151/2015 determina que os depósitos judiciais devem ser feitos em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital (bancos públicos). Persistem inúmeros debates a respeito do monopólio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal como únicos receptores dos depósitos judiciais (além, em alguns casos, dos bancos estaduais), alegando afronta ao princípio da livre concorrência (art. 170, IV, CF) não sendo este, contudo, o foco no presente estudo.

¹⁴ O art. 2º da LC 151/2015 estipulou que “os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital”, por sua vez a Lei nº 9.703/98 definiu que “os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, de valores referentes a tributos e contribuições federais, inclusive seus acessórios, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, serão efetuados na Caixa Econômica Federal”.

¹⁵ Art. 647. É depósito necessário: I - o que se faz em desempenho de obrigação legal. Art. 648. O depósito a que se refere o inciso I do artigo antecedente, reger-se-á pela disposição da respectiva lei, e, no silêncio ou deficiência dela, pelas concernentes ao depósito voluntário.

Em 1998 o Congresso Federal promulgou a Lei n° 9.703, de 17 de novembro de 1998¹⁶, resultado da conversão em lei da Medida Provisória n° 1.721, de 28 de outubro de 1998 e posteriormente alterada pela Lei n° 12.099, de 27 de novembro de 2009¹⁷, a qual determinou que a Caixa Econômica Federal repassasse os valores depositados judicialmente e extrajudicialmente, alusivos a tributos e contribuições federais, inclusive seus acessórios, para a conta única do Tesouro Nacional, independentemente de qualquer formalidade.

Seguindo a mesma esteira, o Estado do Mato Grosso do Sul editou a Lei estadual n° 1.952, de 19 de março de 1999, tendo introduzido em seu corpo textual pequenas alterações que não comprometeram a substância dos mesmos conceitos federais, apenas adaptando-a às peculiaridades locais, a qual estipulava que “os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, de valores referentes a tributos estaduais, inclusive seus acessórios, serão efetuados no Banco do Brasil S.A.” (art. 1°), sendo que tais valores deverão ser repassados à conta do Tesouro do Estado, desnecessário qualquer outro protocolo.

Portanto, as normas passaram a permitir a utilização dos depósitos judiciais, nas ações em que fazem parte, pelo respectivo ente do Executivo. Prontamente, Judiciário, Executivo, depositantes, bancos, todos demonstraram interesse nos valores que aumentavam admiravelmente a cada ano.

Levado a cabo pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.933 (Lei federal 9.703/98) e ADI 2.214 (Lei 1.952/99 do Mato Grosso do Sul), ambas propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a matéria foi abordada e amplamente debatida. A primeira, de relatoria do Ministro Eros Grau, sob a presidência do Ministro Gilmar Mendes, em Sessão Plenária, acordou por unanimidade e nos termos do voto do Relator em julgar improcedente a ação direta. A segunda, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, acabou por perder o objeto pelo surgimento da nova realidade normativa consubstanciada pela Lei n° 10.482, de 03 de julho de 2002¹⁸, tendo em vista a sua superveniência¹⁹, porém não deixando o pleno de se

¹⁶ Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais.

¹⁷ Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal; e altera a Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998.

¹⁸ A Lei n° 10.482/2002 dispunha sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal e dava outras providências, permitindo a utilização de todos depósitos judiciais de natureza tributária, no limite de 50%, para o pagamento de precatórios de natureza alimentar, instituindo um fundo de reserva de 20%. Em caso de decisão favorável ao contribuinte, a devolução deve ser imediata mediante ordem judicial ou administrativa.

manifestar a respeito da questão em sede de julgamento do pedido cautelar, o qual também havia sido negado.

De ambas as apreciações, pôde a Suprema Corte, a exemplo do pronunciado perante o julgamento da ADI 1.933/DF²⁰ em 14/04/2010, alcançar entendimento quanto à natureza do depósito judicial já proferida na apreciação do pedido cautelar perante a ADI 2.214/MS, valorada em 06/02/2002²¹, no sentido de que os depósitos judiciais não são atos submetidos à atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa.

Sem surpresa, alvitra-se que em matéria tributária, desde o século passado, a majoritária corrente doutrinária e jurisprudencial²² já se posicionava no sentido de que o depósito que alude o art. 151, II, CTN, possui caráter administrativo, com feição cautelar, uma vez que busca o depositante afastar os efeitos e riscos da mora. Logo, não poderia este

¹⁹ Decisão do relator: “Sucede, entretanto, que no dia 03 de julho de 2002 foi editada a Lei Federal 10482, dispondo ‘sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal’, matéria afeta ao direito tributário e inserida no âmbito da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, hipótese em que, “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades” (CF, artigo 24, I, c/c § 3º). 3. Examinada a questão por esse prisma, tem-se que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende, no que lhe for contrária, a lei estadual já existente (CF, artigo 24, I, c/c § 4º) e, portanto, o surgimento da nova realidade normativa trouxe como consequência a perda do objeto da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, ainda que inconstitucional a lei estadual, subsistiria a aplicação da legislação federal. Por outro lado, sendo ambos os diplomas legais legítimos, há de ser aferida a compatibilidade dos preceitos da lei estadual com os da federal, matéria afeta à legalidade. Ante o exposto, com base no artigo 21, IX, do RISTF, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, por superveniente perda do seu objeto”.

²⁰ Em 14/04/2010, perante o pleno, o Ministro Ayres Britto, em seu voto vista, lembrou: “Consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 2.214-MS da relatoria do ministro Maurício Corrêa, ‘os depósitos judiciais não são atos submetidos à atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa’. É bem verdade que esta nossa Corte, em decisão mais recente, declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de Goiás que dispunha sobre matéria análoga, sob o fundamento de violação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Processual (ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau). Não houve, porém, alteração da jurisprudência quanto à natureza do depósito judicial”. Em sede de julgamento do pedido cautelar, já havia o até então relator, Min. Nelson Jobim, em 30/05/2001, frisado que “os atos do magistrado no âmbito do depósito judicial ... revestem-se de natureza administrativa ... pelas peculiaridades deste depósito”.

²¹ Mesmo tendo a ação sido julgada prejudicada, pôde o Ministro Maurício Corrêa, há época relator, julgar o pedido cautelar, e manifestar no seguinte sentido: “Ali (ADI 1.933/DF) ficou decidido que os depósitos judiciais não são atos submetidos à atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa, da mesma forma que os precatórios (AGREE 215290, Velloso, DJ de 6.11.98, e RE 229786, Néri da Silveira, j. de 14.12.98, Informativo 136)”.

²² Informativo nº 136, STF, 2ª Turma (RE 229.786-CE, rel. Min. Néri da Silveira, 14.12.98): “Precatório. Natureza Administrativa. Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios já que esta tem natureza administrativa e não jurisdicional. Com base nesse entendimento a Turma não conheceu de recurso extraordinário interposto pelo Estado de Ceará contra decisão do TRT da 7ª Região que determinou o sequestro de valores em conta corrente para saldar débitos trabalhistas. Precedente citado: RE (AgRg) 215.290-SP (DJU de 6.11.98)”.

depósito possuir natureza satisfativa, mas sim de autêntica garantia processual, conforme exprime Reis Friede²³.

No ano de 2008 teve o pleno do STF a chance de se exprimir sobre o tópico, posto a cheque ao analisar a ADI 3.458/GO, que questionava a Lei nº 15.010, de 18 de novembro de 2004, manteve o entendimento firmado, sendo que se adentrou a um novo debate, buscando pacificar entrosamento a cerca da natureza das leis que regem os depósitos judiciais, o que, posteriormente mostraria importante para o julgamento das inúmeras leis estaduais que estariam por surgir.

Inicialmente, tal provocação havia sido levantada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, no início do julgamento da ADI 2.855-3/MT de sua relatoria, em 26/10/2006, afirmando entender ser matéria claramente processual²⁴. Questionado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, o debate não prosseguiu devido ao pedido de vista do Ministro Eros Grau.

Retomada a ponderação no julgamento da ADI 3.458/GO, o relator do voto Eros Grau se posicionou em sentido contrário, trazendo que “a matéria – sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais – não pode ser concebida como atinente a tema de direito processual civil [...] Está ai inserida no âmbito de direito financeira, respeita aos orçamentos”. Ocorre que, o voto em si, como tampouco a análise da constitucionalidade da lei, não estava totalmente aderida a este posicionamento, não se vinculando a tal contexto, uma vez que o pleno, a unanimidade, entendeu pela inconstitucionalidade da lei por afronta formal (art. 61, § 1º) e material (art. 2º).

Contudo, o Ministro Carlos Britto, seguindo o voto do relator, registrou a sua divergência, aderindo ao parecer do jurista J. J. Calmon de Passos, reabrindo o debate:

²³ FRIEDE, Reis. **Depósitos Judiciais: Aspectos Fiscais e Tributários**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

²⁴ Durante o julgamento da ADI 2855 pôde o Ministro Ricardo Lewandowski explicar claramente sobre o tema em seu voto, afirmando que: “No exercício desta competência do art. 22, I, a união editou uma lei que passou a integrar o Código de Processo Civil, acrescentando a esse Código o artigo 1.219 que diz o seguinte: Art. 1.219. Em todos os casos em que houver recolhimento de importância em dinheiro, esta será depositada em nome da parte ou do interessado, em conta especial, movimenta por ordem do juiz. Portanto é o juiz que controla a movimentação dessa conta. (...) o artigo 1.219, que outorga ao juiz a faculdade, o poder de movimentar as contas, quer dizer, sob sua discricionariedade, sob o seu prudente arbítrio. É matéria, para mim, claramente processual”.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: [...] quanto à inconstitucionalidade material, tenho como presente. E louvo-me na passagem do voto do eminente Relator, em que Sua Excelência, citando Calmon de Passos, diz que o depósito judicial é ato processual. Ou seja, vamos chamar de matéria processual, porque derivada de um processo ou feito o depósito em função de um processo judicial. E é patente que ao Poder Judiciário compete presidir os atos processuais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Tanto assim que houve a regência do tema por uma lei federal, a repercutir também nas unidades federadas.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Muito bem, Excelência. Excelente achega para corroborar essa tese já esgrimida pelo emitente Relatoria de que se trata de matéria, se não originalmente, pelo menos derivadamente processual. De modo que consigno a inconstitucionalidade material e acompanho o Relator.

O raciocínio foi seguido pelos Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, que nas palavras do segundo, constitui disciplina "tipicamente processual, sem dúvida nenhuma, porque o processo também é objeto de normas que concernem às atividades administrativas voltadas acessoriamente ao exercício da função jurisdicional".

Registra-se que, dois anos após, o Ministro Gilmar Mendes explanou em seu voto, durante o debate do julgamento da ADI 1.933/DF²⁵, a afirmação de que se versava de "matéria tipicamente financeira", entretanto, por meio de uma leitura minudenciada, observa-se que naquele episódio pretendia-se defender, em verdade, estarem abordando matéria de iniciativa do Poder Executivo e não ingressar em uma querela quanto à natureza das leis. Somente com a retomada do julgamento da ADI 2.855-3/MT, no ano de 2010, é que se teve uma posição contrária cristalina, na qual o Ministro Eros Grau registrou em seu voto-vista que "a gestão, pelo Poder Judiciário, dos valores de que se cuida em função dos depósitos judiciais é matéria no âmbito do direito financeiro".

Em que pese não ter sido unânime, restou marcante que se trata de conteúdo processual, uma vez que, naquele mesmo ano, a inteligência foi duplamente confirmada

²⁵ Em seu voto-vista, registro o Ayres Britto em favor da natureza processual da disciplina: "Consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI 2.214-MC, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa, 'os depósitos judiciais não são atos submetidos à atividade jurisdicional, tendo natureza administrativa'. É bem verdade que esta nossa Corte, em decisão mais recente, declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de Goiás que dispunha sobre matéria análoga, sob o fundamento de violação da competência privativa da União para legislar sobre Direito processual (ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau). Não houve, porém, alteração da jurisprudência quanto à natureza do depósito judicial. Donde salientar o ministro Cezar Peluso que a disciplina da matéria é 'tipicamente processual, sem dúvida nenhuma, porque o processo também é objeto de normas que concernem às atividades administrativas voltadas acessoriamente ao exercício da função jurisdicional'".

através dos julgamentos das ADI 2.909²⁶ (oposta em face da Lei 11.667, de 11 de setembro de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul) e ADI 3.125²⁷ (oposta em face da Lei 2.759, de 20 de novembro de 2002, do Estado do Amazonas), ambas de relatoria do Ministro Ayres Britto.

Claro, seria incorreto afirmar que esse capítulo tenha se esgotado e apresente entendimento vinculante e impositivo, todavia, a orientação²⁸ atual da Corte Constitucional permite visivelmente estipular duas importantes premissas: os depósitos judiciais possuem natureza administrativa e suas normas são tipicamente de Direito Processual.

1.3 A Gestão dos Depósitos Judiciais e a ADI 2.855/MT

O Código de Processo Civil, tanto na lei anterior quanto na atual em vigor, tratou o depósito judicial como sendo de competência administrativa do Poder Judiciário, o qual é idôneo para liberá-lo ou retê-lo, mas nunca se torna o titular da coisa, assegurando que “em todos os casos em que houver recolhimento de importância em dinheiro, esta será depositada

²⁶ Demonstra-se claro pela leitura da ementa, em especial o item 2, que segue grifado: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.667, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira de tal sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário. **2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau.** 3. Ação que se julga procedente.

²⁷ Igualmente, transcreve-se a ementa, com grifos particulares: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.759, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO AMAZONAS. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira desse sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário. **2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal).** Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau. 3. Ação que se julga procedente.

²⁸ Ressalta-se que, naturalmente, não se pode pensar em um entendimento impositivo e pacificado quanto a natureza processual das normas que regulam o depósito judicial, por isso registra-se como premissa para o presente estudo, porém, assemelha-se evidente que a Corte Constitucional tem caminhado quase que unanime neste sentido.

em nome da parte ou do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz, nos termos do art. 840, inciso I” (art. 1.058, Lei nº 13.105/2015).

Outrora, o Poder Judiciário, representado por alguns Tribunais de Justiça estaduais, almejavam a guarda e administração das importâncias, no intuito de empregarem o *quantum* em suas atividades administrativas e de expansão. Outras vezes, aproveitavam-se do *spread* bancário sobre o uso, recebendo vantagens admiráveis dos bancos depositários²⁹.

Em 2001, o Estado do Mato Grosso, por meio de projeto de iniciativa do próprio Tribunal de Justiça local, aprovou-se a Lei nº 7.604, de 27 de dezembro de 2001³⁰, a qual possuía como objetivo a instituição de um sistema financeiro de conta única de depósitos à disposição do Poder Judiciário, permitindo o uso de seus rendimentos para o pagamento de despesas do órgão, nos termos do art. 10, almejando a complementação do orçamento do Poder Judiciário.

Alegada a inconstitucionalidade da norma através da ADI 2855/MT³¹, o Supremo Tribunal Federal travou debate a respeito da constitucionalidade do Poder Judiciário em

²⁹ O Estado de São Paulo, vinculou matéria ainda em 18/12/2005, trazendo informações de que “o Banco do Brasil mantém no Rio de Janeiro, desde outubro de 2003, um convênio com o Tribunal de Justiça do Estado, pelo qual lhe dá ‘apoio financeiro de cerca de R\$ 169,8 milhões. Em troca, tem sob controle cerca de R\$ 3 bilhões – o total dos depósitos judiciais tutelados pelo TJ fluminense. Nos termos no convenio, ao qual o Estado teve acesso, o BB ajuda o tribunal na reforma do Tribunal de Alçada, na renovação do sistema de computadores e em despesas que incluem até ‘cerimônias oficiais promovidas pelo gabinete da presidente [do TJ]” (PEREIRA, Robson. BB banca despesas de tribunal em troca de depósitos judiciais, Nacional, p. A4).

³⁰ **Art. 1º** Fica instituído, na forma desta lei, o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça”, no Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, compreendendo os recursos provenientes de depósitos sob aviso à disposição da justiça em geral e o resultado das aplicações financeiras a eles correspondentes. (...) **Art. 10** As receitas provenientes da aplicação desta lei serão transferidas ao Fundo de Apoio ao Judiciário - FUNAJURIS, que as manterá em conta específica denominada "Poder Judiciário/Rendimentos Conta Única", e destinadas a: a) instalação, desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; b) desenvolvimento e manutenção do Centro de Formação e Treinamento de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário; c) manutenção do programa de modernização do Poder Judiciário; d) qualificação e aperfeiçoamento de pessoal; e) implantação de tecnologia de controle de tramitação dos feitos judiciais, notadamente com o uso de informática e microfilmagem, visando à obtenção de maior celeridade, eficiência e segurança dos procedimentos judiciais; f) reequipamento físico e tecnológico dos órgãos do Poder Judiciário; g) implementação e manutenção dos serviços de informatização do Judiciário; h) modernização de bibliotecas do Poder Judiciário.

³¹ Registra-se a ementa: DEPÓSITOS JUDICIAIS - INICIATIVA DE LEI. Ao Judiciário não cabe a iniciativa de lei visando disciplinar o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos. DEPÓSITOS JUDICIAIS - DIFERENÇA ENTRE A REMUNERAÇÃO DAS CONTAS E RENDIMENTO PREVISTO EM LEI - UTILIZAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. Surge conflitante com a Carta da República lei do Estado, de iniciativa do Judiciário, a dispor sobre Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos Judiciais com aporte de diferença de acessórios em benefício do Poder Judiciário. (ADI 2855/MT. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 12/05/2010. DJe 173 divulgado 16/09/2010. Pub. 17/09/2010).

propor normas que versem sobre a utilização por si das importâncias assentadas, assim como aproveitar de seus rendimentos.

O ato não foi visto com bons olhos, tendo a Suprema Corte concluído pela inconstitucionalidade da obra, alegando vício de iniciativa. Do debate, não restaram dúvidas que os depósitos judiciais não pertencem ao Poder Judiciário, possuindo, contudo, este o dever de fiscalização e a competência para determinar a movimentação da conta judicial.³²

Dáí pôde-se confirmar que o Poder Judiciário figura como mediador, exercendo apenas o papel administrativo fiscalizador. Logo, conclui-se que a transferência de recursos assentados em juízo para a conta única do Poder Executivo em nada prejudica o órgão judiciário, uma vez que os valores não representam orçamentos de sua administração, de igual forma não possuem a sua titularidade, por exercer apenas o seu controle. Ao mesmo modo, a mudança não afeta a autonomia do Poder Judiciário³³, desde que a norma questionada não oponha limites à execução de sua competência.

A simples transferência do depósito judicial não configura violação do princípio da harmonia entre os poderes³⁴, sendo respeitadas às prerrogativas e faculdades de cada força, princípio fundamental este inerente ao Estado Democrático de Direito, havendo, todavia, a consignação de um “sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à

³² Precedentes ADI 2909, Rel. Min. Ayres Brito, DJe 105 de 11/06/2010; ADI 2855, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 173 de 17/09/2010; e ADI 3125, Rel. Min. Ayres Brito, DJe 110 de 18/06/2010.

³³ Em sede de julgamento da ADI 2.909, o Min. Teori Zavascki havia manifestado: Uma coisa é o juízo de oportunidade acerca do levantamento do depósito judicial, atividade típica do magistrado; outra, bastante diferente, é a gestão dos recursos depositados, enquanto não sobrevém a ordem de levantamento. Atribuição que a lei pode conferir a órgão do Poder Executivo. (...) À derradeira, anoto que é necessário deixar claro que, ao assentar a natureza processual da lei impugnada, não se está a dizer que a administração dos depósitos judiciais constitui atividade jurisdicional. Não! Conforme assentou o Supremo Tribunal Federal na ADI 2.214-MC, os depósitos judiciais têm natureza administrativa.

³⁴ Por unanimidade, no julgamento da ADI 1.933/DF, o pleno seguiu o voto do relator para afirmar que não representa ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Transcreve-se o voto-vista do Ministro Eros Grau: “Acompanho *in totum* o voto do relator, por não enxergar inconstitucionalidade no diploma legislativo em foco. Tenho que permanece íntegro o princípio da separação dos Poderes. Em nenhum momento, a lei impugnada interfere na atividade jurisdicional do magistrado. Noutras palavras, o juízo de oportunidade acerca do levantamento do depósito permanece com o Poder Judiciário. Tanto que a lei determina a devolução do montante depositado no prazo máximo de vinte e quatro horas (inciso I do § 3º do art. 1º)”.

realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um (poder) em detrimento do outro e especialmente dos governados”³⁵.

Revela-se que o depósito judicial possui natureza administrativa, tipicamente vinculadas ao Direito Processual, ao qual o Poder Judiciário exerce uma atividade de gestão, sendo que a transferência dos valores para a conta única do ente do Executivo, por si só, não representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes, uma vez que não gera interferência em suas respectivas atividades privativas.

Pode-se sintetizar o depósito judicial como sendo o contrato de depósito pelo qual o depositante transfere temporariamente ao depositário a propriedade de bem móvel fungível, nascendo àquele um direito de crédito a ser reclamado quando determinado pelo Poder Judiciário, o qual possui a obrigação de gestão e fiscalização, sendo definido pelas seguintes características:

- i) Transferência de coisa fungível pelo depositante ao depositário;
- ii) Temporariedade;
- iii) Voluntário ou compulsório;
- iv) Obrigação de custódia: finalidade de guarda e conservação;
- v) Natureza administrativa;
- vi) Gestão e fiscalização exercidos pelo Poder Judiciário;
- vii) Nasce um direito de crédito a ser reclamado pelo depositante quando do deslinde da ação;
- viii) Normas tipicamente de Direito Processual.

2 LEGISLAÇÃO

2.1 A Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015

Por bem, longe estava a resolução da matéria. Nos anos que se seguiram, a Lei nº10.482/2002 foi alterada pela Lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006³⁶, e recentemente,

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 110.

³⁶ Dispunha sobre os depósitos judiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; revoga a Lei nº 10.482, de 3 de julho de 2002; e dá outras providências.

em 05 de agosto de 2015, o Congresso promulgou a Lei Complementar 151³⁷, que deu nova roupagem à disciplina, permitindo que os Estados, Municípios e Distrito Federal utilizassem 70% (setenta por cento) dos depósitos efetuados em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam partes. Confira-se os principais pontos:

Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.

§ 1º Para implantação do disposto no caput deste artigo, deverá ser instituído fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, observados os demais termos desta Lei Complementar.

§ 3º O montante dos depósitos judiciais e administrativos não repassado ao Tesouro constituirá o fundo de reserva referido no § 1º deste artigo, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, acrescidos da remuneração que lhes foi atribuída.

§ 5º 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 A habilitação do ente federado (...) preveja:

IV – a recomposição do fundo de reserva pelo ente federado, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar.

Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;

III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios

³⁷ Altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências.

anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;

IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Art. 8º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis.

Permitiu o legislador que, além da União que possui regramento próprio desde 1998, os demais entes da federação pudessem utilizar até 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais e administrativos em que faça parte da lide, para o pagamento, em ordem prioritária, de precatórios, dívida pública fundada, despesas de capital ou recomposição dos fluxos de pagamentos e do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários referentes aos regimes próprios.

Em contrapartida, instituiu um fundo garantidor que deverá se manter em no mínimo 30% (trinta por cento) do total depositado, baseado na mesma proporção da Lei nº 9.703/98, e, ainda, a restituição em caso de vitória litigiosa do depositante no prazo máximo de 3 (três) dias úteis, devidamente corrigido pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic para títulos federais.

Em suma, transferiu aos entes da federação a posição de depositário, porém com uma drástica diferença em face do tradicional contrato de depósito, permitiu que estes possam usar e se beneficiar momentaneamente dos valores assentados para pagamentos das hipóteses elencadas na própria lei, desde que respeitadas certas garantias ao depositante, evitando que este fique prejudicado em caso de eventual obrigação de restituição, a qual deverá ser realizada inclusive com os frutos do depósito.

Em uma análise superficial, pode-se dizer que o legislador não vislumbrou prejuízo ao depositante, pois este, em caso de obrigação de devolução, terá o seu *quantum* restabelecido e

devidamente corrigido pela taxa Selic³⁸, sendo os valores ainda garantidos por um fundo de reserva supostamente capaz de protegê-lo.

A LC acabou por revogar a Lei nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e a Lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2016, promovendo, em consequente, uma unificação normativa da transferência dos depósitos judiciais aos entes do Executivo Estadual e Municipal, a qual “veio para dar segurança jurídica e para permitir receitas atípicas para complementar o orçamento dos governos locais” (Entrevistado V, Analista Legislativo do Gabinete do Senador José Serra Leonardo Cezar Ribeiro, 2018), além de ser mais operacional, uma vez que as regras anteriores não estavam sendo integralmente aplicadas no território nacional, por inúmeros motivos díspares, como bem destacou a justificativa do Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2015³⁹, que originou a LC 151/2015, apresentado pelo Senador Serra:

A lei nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e a lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006, criaram um mecanismo para que os Estados e Municípios pudessem utilizar esses valores [depósitos judiciais] para quitar precatórios e dívidas consolidadas. No entanto, a efetividade da legislação tem sido prejudicada por dificuldades na operacionalização de todo o processo.

Com o texto proposto, além de unificação das regras aplicáveis a Estados e Municípios, haverá maior clareza nos procedimentos para operacionalização desse fluxo financeiro, dando segurança tanto aos depositários quanto aos depositantes.

O PLS verificou que seria possível o acesso imediato pelos entes na ordem de R\$ 21,1 bilhões, acrescido, para os anos seguintes, de uma previsão de receita de R\$ 1,6 bilhão ao ano, o que auxiliaria a recuperação da saúde financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que já estavam passando por grave situação fiscal, uma piora de indicadores de endividamento e, ainda, sob a iminência de uma grave crise nacional e retração para o ano de 2015, expectativa esta que depois veio a se concretizar.

³⁸ Quando os valores depositados permaneciam com as instituições financeiras, os mesmos eram corrigidos pelo índice da poupança, consideravelmente inferior à taxa Selic.

³⁹ Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2015 - AGENDA BRASIL 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/iizcKY>>. Acesso em: jun. 2018.

2.2 As Leis Estaduais

No ano de 2015, somente a Caixa Econômica Federal – CEF demonstrou a existência um montante de R\$ 12,2 bilhões oriundos de depósitos judiciais na Justiça Federal, R\$15,8 bilhões na Justiça Estadual e 19,8 bilhões na Justiça do Trabalho. Enquanto o Banco do Brasil – BB cientificou que a soma em depósitos judiciais alcançava a ordem de R\$ 94 bilhões provenientes da Justiça nos Estados, acrescidos de 19,7 bilhões da Justiça Trabalhista, conforme dados das próprias instituições financeiras⁴⁰.

Recorda-se que, até a publicação da LC 151/2015, era possível averiguar pelo menos a existência de vinte e oito normas estaduais que buscavam regular a matéria, perquirindo o acesso a tais valores, que até então encontravam limitações operacionais em face das normativas federais.

Correlaciona-se, de forma exemplificativa, o quadro 01, com objetivo simplificado de concatenar as leis e decretos estaduais até a publicação da lei complementar federal, sendo que, para um melhor aprofundamento, necessário se faz o acesso a cada publicação, uma vez que pode haver divergência na interpretação da informação em face do caso concreto:

Estados	Previsão Legal	Objeto	Repasse	Fundo de Reserva
BA	Decreto n. 14.746 de 23/09/2013	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza e da dívida fundada do Estado da Bahia.	70% dos depósitos de natureza tributária.	30%
	Lei n. 9.276 de 23/09/2014	Autoriza o Estado da Bahia a criar dotação específica com recursos necessários ao cumprimento da lei.	70% os montantes de depósitos decorrentes de processos judiciais, qualquer que seja o procedimento, no âmbito da Justiça Estadual.	30%
	Lei Complementar n. 42 de 09/07/2015	25% para pagamento de precatórios e 25% para capitalização pelo Estado do fundo previdenciário.	50% dos depósitos judiciais e extrajudiciais	50%
CE	Lei n. 13.480 de 26/05/2004	Despesas com segurança pública e defesa social e com o Sistema Penitenciário do Estado.	70% dos depósitos judiciais.	30%

⁴⁰ As informações foram prestadas perante a ADI 5072/RJ pelos próprios bancos, indicadas no evento 640 (petição 47458/2015, Ofício nº 307/2015/CAIXA) e evento 637 (petição 47183/2015, ofício nº 22585/2015) respectivamente, com posições adotadas no mês de agosto. Outras instituições financeiras ainda registraram a existência de depósitos judiciais em sua posse, como, por exemplo, mas não se restringindo, o Banco do estado do Sergipe (R\$0,44 bi), Banrisul (R\$11,1 bi), Banco da Amazônia (R\$ 0,41 bi) e Banco do Nordeste (R\$0,61 bi).

	Decreto n. 27.553 de 08/09/2004	Transferência dos valores para a conta única do Tesouro estadual.	70% dos depósitos judiciais.	30%
	Lei n. 15.454 de 25/10/2013	Destinados ao 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.	30% dos depósitos judiciais	70%
DF	Decreto n. 23.757 de 30/04/2003	Aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.	50% dos depósitos judiciais ou extrajudiciais efetuados a partir de 01.01.2001 até 03.07.2002, referentes a processo judiciais ou administrativos em que o Distrito Federal seja parte, sendo que a partir de 4.07.2002, somente os de natureza tributaria.	20% do art. 1º; 20% do art. 2º; ou, a partir de 04.07. 2003, o correspondente aos 20 (vinte) maiores depósitos realizados, prevalecendo o que for maior.
	Lei n. 4.866 de 05/07/2012	Recursos aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza e amortização do principal e dos juros e dos encargos acessórios da dívida fundada do DF.	70% dos depósitos judiciais de natureza tributaria e a seus acessórios, de competência do Distrito Federal.	30%
ES	Lei n. 7.049 de 10/01/2002	Autoriza a disponibilização ao Poder Executivo dos valores referentes a depósitos judiciais.	-	-
GO	Lei n. 15.010 de 18/11/2004	Aplicados, prioritariamente, no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.	50% dos valores provenientes de depósitos judiciais efetuados em razão de processos litigiosos referentes a tributos estaduais.	20%
	Lei n. 15.762 de 25/08/2006	Altera algumas disposições da Lei no 15.010/2004.	-	-
	Decreto n. 7.290 de 11/04/2011	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza; dívida fundada do Estado.	Total dos depósitos judiciais de natureza tributaria, e seus acessórios, efetuados a partir de 1º de janeiro de 1999, em que o estado seja parte.	Não inferior a diferença entre a soma dos 5 maiores depósitos efetuados.
MA	Lei 10.248 de 29/05/2015	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza; da dívida fundada do estado. Nos termos da lei, utilizado para a realização de despesas de capital.	70% dos depósitos de natureza tributária.	30%
	Lei 10.249 de 29/05/2015	Para pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor.	25% dos depósitos relativos a processos judiciais. Não se aplica aos depósitos judiciais de natureza tributária.	75%

MG	Lei n. 21.720 de 14/07/2015	Custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.	75% do valor total dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao TJMG, apurado na forma do art. 4º, durante o primeiro ano de vigência desta Lei, e de 70% desse valor total, no período subsequente.	A parcela não transferida.
PA	Lei 7.020 de 24/07/2007	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza; da dívida fundada do Estado; de despesas de capital destinadas as áreas fundiárias e ambiental. Nos termos da lei, outras despesas de capital não previstas acima.	70% dos depósitos de natureza tributária.	30%
PB	Lei Complementar n. 131 de 16/07/2015	Pagamento de precatórios de qualquer natureza, para constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (PPP), contrapartidas de convênios federais ou para investimentos na área de infraestrutura do Estado.	60% dos depósitos judiciais e administrativos, referentes a processos judiciais e administrativos, tributários ou não, exceto os inerentes a processos em que seja parte Município local.	A parcela não repassada.
PR	Lei Complementar n. 159 de 25/07/2013	Aplicação nas áreas da saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor.	30% dos depósitos judiciais em dinheiro.	A parcela dos depósitos judiciais não repassada.
RJ	Lei Complementar n. 109 de 03/01/2005	Aplicados, uma parcela no pagamento: de precatórios alimentares, outra em precatórios não alimentares.	Até 80% dos depósitos judiciais e extrajudiciais, em que o Estado seja parte (Adm. Direta e Indireta).	20% da parcela repassada.
	Lei Complementar n. 119 de 11/12/2007	Aplicados exclusivamente no pagamento: de precatórios judiciais de qualquer natureza; da dívida fundada do Estado. Excedente para despesas de capital.	Até 70% dos depósitos judiciais e extrajudiciais, referentes a tributos, de competência estadual.	A parcela dos depósitos não repassada.
	Lei Complementar n. 147 de 27/07/2013	Pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor.	Até 25% dos depósitos judiciais e extrajudiciais.	75% do montante total dos depósitos.
	Lei Complementar n. 163 de 31/03/2015	Até o limite de 25% para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor; e até o limite de 37,5% para a capitalização do Fundo Único de Previdência Social estadual.	Até 62,5% dos depósitos judiciais e extrajudiciais.	37,5% do montante total dos depósitos.
RN	Lei n. 9.935 de 21/01/2015	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza; ou da dívida fundada do Estado.	70% dos depósitos de natureza tributária.	A parcela dos depósitos não repassada.
RS	Lei n. 12.069 de 22/04/2004	-	70% do valor dos depósitos judiciais	30%

SP	Decreto n. 46.933 de 19/07/2002	Utilizada exclusivamente para pagamento dos precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.	80% dos depósitos judiciais ou extrajudiciais efetuados até 03/07/2002, em que o Estado seja parte. Após, somente os de natureza tributária.	20% antes de 04/07/2003; e após o montante correspondente aos 20 maiores depósitos realizados,
	Decreto n. 51.634 de 07/03/2007	Pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza; da dívida fundada do Estado.	70% dos depósitos de natureza tributária.	A parcela dos depósitos não repassada.
	Decreto n. 52.780 de 06/03/2008	Utilizados para despesas com investimentos e informatização do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor, segurança pública, sistema penitenciário, reforma e construção de fóruns, estradas vicinais, obras de infraestrutura urbana, de saneamento básico e auxílio a hospitais.	70% dos depósitos judiciais e administrativos, em que o estado seja parte.	30%
SE	Lei n. 5.886 de 26/05/2006	Utilizados, observada a natureza jurídica dos valores depositados, preferencialmente, para a realização de atividades de planejamento, execução e/ou operacionalização de projetos de desenvolvimento social e econômico.	70% dos depósitos judiciais e extrajudiciais, referentes a processos judiciais e administrativos, em que figure como parte o estado.	30%.
TO	Lei n. 1.354 de 19/12/2002	Transferência à conta única do Tesouro do Estado	100% dos depósitos judiciais e extrajudiciais.	20% dos recursos repassados.

Quadro 1 – Relação de normas estaduais editadas antes da publicação da LC 151/2015.

Fonte: elaboração própria

Não foram encontradas normas editadas pelos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, que permitissem a utilização dos depósitos judiciais pelo Executivo, todavia não significa que as mesmas não existem, tendo em vista a dificuldade de acesso ao repertório legislativo de cada governo.

Tais leis não respeitavam uma ordem única, não possuíam um mesmo objetivo ou sequer criavam diretrizes comprovadamente seguras, tendentes a focar unicamente no ingresso de receitas, entretanto, a maioria das vezes, não foi igualmente possível a sua aplicabilidade.

Ainda considerando o ano de 2015, pelo menos 11 dos 27 governadores sacaram um total de R\$ 16,9 bilhões de depósitos judiciais, não exclusivamente por meio da Lei Complementar Federal, uma vez que vários entes não esperaram a promulgação da LC

151/2015 e se anteciparam, oportunamente, publicando leis próprias e firmando acordos com os tribunais locais, o que permitiu a utilização dos valores de forma antecipada.

Muitas destas normas indicadas no quadro 1 ampliaram a base de transferência e reduziram as cauções dos depositantes, o que admitiu que os estados optassem por sacar valores muito superiores aos permitidos na LC 151/2015, com o acesso aos depósitos de terceiros em que o ente não faz parte da relação processual, como é o caso do estado do Rio de Janeiro, passando a colocar em dúvida a capacidade de restituição de tais valores quando determinado pelo Poder Judiciário.

O Estadão⁴¹, em matéria vinculada de 28 de janeiro de 2016, expôs pesquisa realizada perante os tribunais de justiça estaduais e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, revelando que o montante levantado pelos estados em 2015 correspondia a 13% do estoque total de recursos que os tribunais locais possuíam sob custódia até dezembro de 2014, da ordem de R\$ 127 bilhões, sendo que somente o Rio de Janeiro sacou R\$ 6,9 bi, enquanto, se considerado a soma com São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os quatro estados juntos extraíram um absoluto R\$ 15 bi. O exposto foi expresso pela figura 1.

Algumas leis locais, além de alterarem a base, não respeitaram a ordem prioritária de utilização, sendo que muitos empregaram os recursos ingressados no pagamento de parcelas da dívida com a União ou outras hipóteses não preferenciais e muitas das vezes não previstas na lei federal. Inclusive, destaca-se que várias dessas normas estaduais determinaram a transferência de recursos em que o ente sequer é parte litigante, ou seja, que será necessariamente obrigado a restituir em algum momento.

Para mais de afastarem aplicação dos princípios gerais da lei complementar federal, os estados resolveram criar as suas próprias diretrizes e normativas, tentando ao extremo maximizar o ingresso de receitas.

À guisa de exemplo, os estados da Bahia, Minas Gerais e Paraíba editaram leis em 09.07.2017, 14.07.2015 e 16.07.2017 respectivamente, todas prevendo a possibilidade de levantamento e utilização dos depósitos judiciais para fazer frente ao pagamento de hipóteses

⁴¹ BRAMATTI, Daniel et alii. **Estados usam R\$ 17 bilhões de depósitos judiciais para fechar as contas em 2015**. O Estadão, Política, 18 jan. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/6wkDsX>>. Acesso em: jun. 2018.

não elencadas pela Lei Complementar 151/2015, que veio a ser publicada em 06.08.2015, menos de um mês depois.

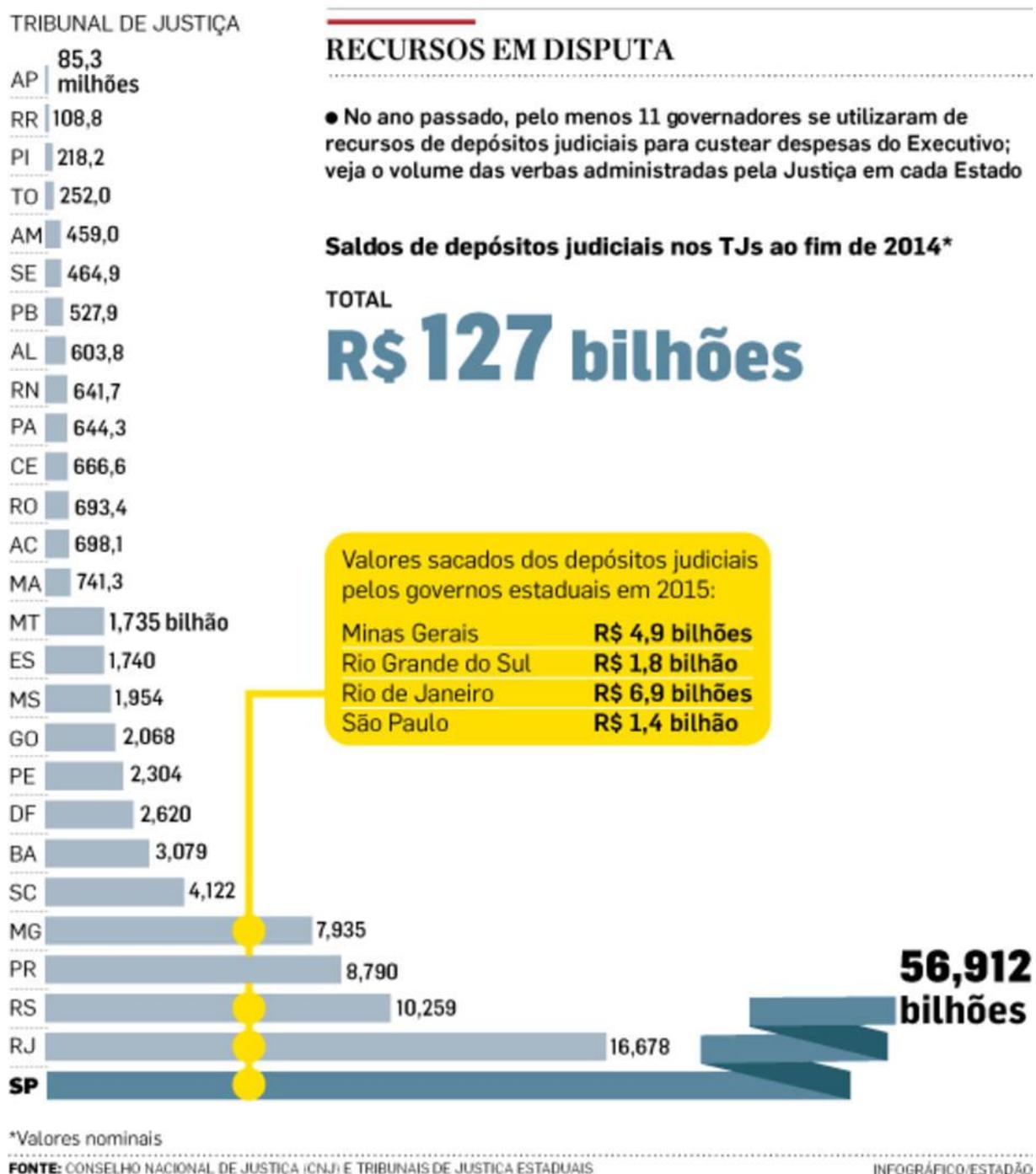


Figura 1 – Saldos de depósitos judiciais nos TJs ao fim de 2014.

Fonte: O Estadão

O que se observou foi uma corrida de alguns governos para que pudessem ter acesso aos valores depositados judicialmente, de forma que abrangesse não somente as hipóteses enumeradas na LC 151/2015, mas também alcançando outras que permitissem ampliar o

saque e a utilização. Todas aquelas leis estaduais expandem o escopo da LC, alteraram a forma de aplicação dos recursos, e, ainda, inovaram em vários outros regramentos, como a permissiva de levantamento dos valores depositados em lides de terceiros e a mudança das seguranças do fundo de garantia.

Em Minas Gerais, a Lei nº 21.720/2015⁴² autorizou no primeiro ano de vigência a transferência para o fundo do estado de 75% (setenta e cinco por cento) dos valores depositados judicialmente, independente se o ente é parte litigante, e nos anos seguintes de 70% (setenta por cento), acolhendo a sua utilização para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.

A Lei Complementar estadual 42/2015⁴³ da Bahia permitiu a transferência apenas de 50% (cinquenta por cento) dos valores depositados, porém ampliou a incidência para alcançar aqueles processos em que não é parte, exceto quando algum Município for litigante, autorizando o levantamento para pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, e para a capitalização do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV.

A Paraíba⁴⁴ publicou a Lei Complementar 131/2015 que permitiu o emprego de 50% (cinquenta por cento) da parcela transferida ao Executivo para a constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (PPP).

⁴² Lei nº 21.720/2015 MG. Art. 1º – Os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – poderão ser transferidos para conta específica do Poder Executivo, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. § 3º – O montante total transferido nos termos desta Lei corresponderá ao percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do valor total dos depósitos judiciais, apurado na forma do art. 4º, durante o primeiro ano de vigência desta Lei, e de 70% (setenta por cento) desse valor total, no período subsequente.

⁴³ LC 42/2015 BA. Art. 1º – Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios, e os depósitos que vierem a ser efetuados, poderão ser transferidos, até a proporção total de 50% (cinquenta por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções: I – até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal; II – até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) exclusivamente para capitalização, pelo Estado, do FUNPREV Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia.

⁴⁴ LC 131/2015 PB. Art. 1º Os depósitos judiciais e administrativos, em dinheiro, referentes a processos judiciais e administrativos, tributários e não tributários, existentes na instituição financeira, conveniada ou contratada, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para pagamento de precatórios de qualquer natureza e outras finalidades previstas na presente lei,

Não bastasse a cruzada, por entenderem se tratar de matéria concorrente, outros estados, logo após a vigência da LC 151/2015, vieram a publicar normas suplementares, como, *verbi gratia*, o Estado de Sergipe, que publicou em 26.08.2015 a Lei Complementar nº 264/2015⁴⁵, permitindo, prioritariamente, a recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Sergipe FINANPREV/SE em detrimento do pagamento de precatórios vencidos. De forma semelhante, o estado do Piauí⁴⁶ publicou em 14.07.2015 a Lei nº 6.704/2015, autorizando a utilização voltada para previdência social, pagamento de precatórios e amortização de dívida com a União.

Em consequência das novas normatizações regionais, os depósitos judiciais estavam sendo transferidos, levantados e empregados sem que se observem os critérios fixados pela lei federal, não respeitando a ordem estipulada em seu artigo 7º e tampouco as regras garantidoras do fundo de reserva destinado para afiançar eventual restituição ao depositante.

Neste aforismo, vários estados tentando evitar o imbróglio jurídico, e após a publicação da LC 151/2015, editaram normas com o afincado de replicar, nem sempre com sucesso, o teor da norma federal, entre eles, mas não se restringindo, verifica-se o Estado do Ceará através do Decreto nº 31.841/2015; o Distrito Federal emitiu a Portaria Conjunta 123, de 17 de dezembro de 2015; o Estado do Espírito Santo editou a Lei 10.549/2015, posteriormente alterada pela Lei nº 10.562/2016; o Estado de Goiás emitiu o Decreto nº 8.429/2015; o Estado do Maranhão emitiu o Decreto nº 31.256, de 29 de outubro 2015; o

até a proporção de 60% (sessenta por cento) de seu valor atualizado, exceto os inerentes a processos em que seja parte Município do Estado da Paraíba.

⁴⁵ LC 264/2015 SE. Art. 1º – Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, vinculados a feitos no âmbito da Justiça Estadual, existentes em instituições financeiras situadas no Estado de Sergipe, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, pelo Poder Executivo Estadual, até a proporção total de 70% (setenta por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, sem ordem de preferência: I – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Sergipe FINANPREV/SE, de que trata o art. 2º da Lei Complementar nº 151, de 02 de janeiro de 2008, sob gestão do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Sergipe SERGIPEPREVIDÊNCIA; II – pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza.

⁴⁶ Lei 6.704/2015 PI. Art. 1º – Os depósitos judiciais em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado for parte, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí - TJPI, bem como os depósitos em processos administrativos relacionados aos órgãos e entidades do poder Executivo, deverão ser transferidos para conta única do Poder Executivo, para o pagamento de precatórios, o custeio de previdência social e a amortização da dívida com a União.

Estado do Mato Grosso emitiu o Decreto n° 260, de 25 de setembro de 2015; o Estado do Paraná emitiu o Decreto n° 2.922, de 02 de dezembro de 2015; o Estado do Pernambuco emitiu a Lei n° 15.647/2015; o Estado de São Paulo emitiu o Decreto n° 61.460, de 27 de agosto de 2015; e o Estado do Tocantins emitiu o Decreto n° 5.307, de 11 de setembro de 2015.

Em 2016, somente o estado do Amapá ainda não havia promulgado regra permitindo a transferência dos depósitos judiciais ao ente do executivo, sendo que todos os demais vinte e seis já buscaram os valores confiados.

Em junho de 2018, é possível conferir a vivência de pelo menos 40 normas estaduais publicadas após a LC 151, nas quais o ente do Executivo buscou se adequar as diretrizes da lei complementar ou às Emendas à Constituição que sobrevieram regulamentando o tema, com afincos de fazerem uso dos valores depositados judicialmente ou extrajudicial. Tais normas são representadas pelo quadro 02 a seguir.

Estados	Previsão Legal
Acre	Lei. 3.166 de 21/09/2016
	Lei n. 3.346 de 15/12/2017
	Lei n. 3.371 de 28/02/2018
Alagoas	Lei Complementar n. 42 de 30/12/2015
Amapá	-
Amazonas	Lei n. 4.218 de 08/10/2015
	Lei n. 2.064 de 11/12/2015
Bahia	-
Ceará	Lei n. 15.878 de 20/10/2015
	Decreto n. 31.841 de 27/11/2015
Distrito Federal	Portaria Conjunta n. 123 de 17/12/2015
Espírito Santo	Lei n. 10.549 de 30/06/2016
	Lei n. 10.562 de 14/07/2016
Goiás	Decreto n. 8.429 de 06/08/2015
	Lei Complementar n. 136 de 20/12/2017
Maranhão	Decreto n. 31.256 de 29/10/2015
Mato Grosso	Decreto n. 260 de 25/09/2015
	Decreto n. 819 de 24/01/2017
	Decreto n. 908 de 04/04/2017
Mato Grosso do Sul	Lei Complementar n. 201 de 03/09/2015
	Lei n. 1.915 de 29/10/2015
Minas Gerais	Decreto n. 46.848 de 29/09/2015
Pará	Lei n. 8.312 de 26/11/2015
	Decreto n. 1.433 de 26/11/2015
Paraíba	-
Paraná	Decreto n. 2.922 de 02/12/2015
Pernambuco	Lei n. 15.647 de 19/11/2015
	Lei n. 18.180/2015 de 25/11/2015
	Decreto n. 44.903 de 28/08/2017
Piauí	Lei 6.704/2015
Rio de Janeiro	-

Rio Grande do Norte	Lei n. 9.996 de 17/11/2015
	Lei n. 10.204 de 13/07/2017
	Lei n. 10.205 de 13/07/2017
Rio Grande do Sul	Lei n.14.738 de 24/09/2015
Rondônia	Portaria Conjunta n. 20 de 12/11/2015
Roraima	Lei Complementar n. 243 de 19/05/2016
	Portaria Conjunta n. 2.293 de 10/10/2016
Santa Catarina	Lei Complementar n. 706 de 29/09/2017
	Decreto n. 425 de 29/10/2015
São Paulo	Decreto n. 61.460 de 27/08/2015
	Decreto n. 62.411 de 03/01/2017
Sergipe	Lei Complementar n. 264 de 26/08/2015
Tocantins	Decreto n. 5.307 de 11/09/2015

Quadro 2 – Relação de normas estaduais editadas após a publicação da LC 151/2015.
Fonte: elaboração própria.

É de se reconhecer a intensa busca dos estados pelas quantias depositadas, judiciais e extrajudiciais, em face da expressividade de seus números, assim como a relevância social, econômica e política, sendo que a possibilidade de utilização daqueles pelos entes do Executivo exige cautela e rigor, uma vez que ao mesmo tempo em que se busca empregar com maior qualidade pública tais importâncias, necessário também se faz evitar eventual prejuízo de restituição em relação ao depositante.

2.3 A Emenda Constitucional n° 94/2016 e a EC n° 99/2017

A dívida dos precatórios dos entes Subnacionais se arrasta há décadas⁴⁷, tendo o art. 100 da CF sido reiteradamente alterado em benefício do Poder Executivo. Inicialmente, o texto foi modificado pela EC 30/2000 que separou os débitos alimentares dos não alimentares; em seguida, no ano de 2002, surgiram duas novas Emendas Constitucionais, a EC 30 que introduziu o art. 78 ao ADCT, permitindo o parcelamento do pagamento dos créditos alimentares, e a EC 37 que inseriu o RPV e os arts. 86 e 87 ao ADCT, dispondo estes novamente sobre o parcelamento de precatórios; e, posteriormente, em 2009 o Regime Especial de pagamento de precatórios foi criado pela EC 62.

⁴⁷ A Constituição de 1988 tentou uma solução para a dívida dos precatórios dos entes Subnacionais já existentes naquela época, fixando prazo de oito anos para a quitação daqueles pendentes ao tempo de sua promulgação, todavia, ao final do prazo, muitos ainda continuavam em aberto, ou, em outros casos, o *quantum* havia aumentado, sendo que, até a presente data, quase trinta anos depois, o problema ainda não foi solucionado.

“Como se vê, o Poder Público não cumpre suas obrigações e, posteriormente, o constituinte derivado fica tentando facilitar a vida dos entes públicos devedores, buscando alterar a Constituição, como se fosse mera folha de papel, para beneficiar os maus pagadores”, protesta Regis Fernandes de Oliveira,⁴⁸ enquanto se manifesta pela necessidade de um maior controle social sobre o gasto público, evitando que se arraste situações como esta indefinidamente no tempo.

Preocupado com as consequências oriundas do julgamento conjunto das ADI 4.357/DF e 4.425/DF pelo Supremo Tribunal Federal, que afastou o regime especial de pagamento de precatórios previsto no art. 97 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República de 1988 – ADCT e modulou efeitos, a Câmara dos Deputados apresentou em 25.06.2015 a PEC n° 74/2015⁴⁹, a qual veio a ser convertida na EC n° 94/2016, publicada em 15.12.2016.

A norma surgiu, ainda, com o afincado de possibilitar aos entes federados, possuidores de estoque de precatórios, o adimplemento da dívida histórica dessas requisições judiciais, as quais eram consideradas como impossíveis de serem quitadas até o final do período assinalado pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁰.

⁴⁸ MARTINS, Ives Gandra; RESEK, Francisco (coords.). **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – centro de Extensão Universitária, 2008. p. 565/580

⁴⁹ Proposta de Emenda à Constituição n° 74, de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3BYis9>>. Acesso em: jun. 2018.

⁵⁰ Na justificação da PEC n° 74, de 2015, puderam manifestar os autores neste sentido: “Sabe-se que diversos entes federados possuem dívidas de precatórios impossíveis de serem pagas nos próximos seis anos, por serem superiores às disponibilidades financeira e orçamentárias no período, considerando inclusive as vinculações constitucionais, legais e contratuais de receitas a despesas com educação, saúde, amortização de dívidas etc. Sujeitos que estão, portanto, a diversas obrigações de mesma estatura constitucional, todas igualmente inafastáveis, é evidente que o resgate da dívida histórica com os credores de precatórios não pode prejudicar o cumprimento pelos entes federados das essenciais despesas impostas pela Constituição Federal. (...)Contemplando, como não poderia deixar de ser, a determinação da Suprema Corte para que a dívida histórica seja liquidada até o final do período assinalado, no julgamento da ADI 4.357/DF, a presente emenda prevê medidas adicionais que garantam os recursos necessários para isso, quais sejam (i) acordos com deságio de até 40% (quarenta por cento), (ii) levantamento de depósitos tributários realizados em favor do poder público em patamar de até 75% (setenta e cinco por cento) e de depósitos em geral até o patamar de 30% (trinta por cento), destinando-se, neste último caso, metade para Estados e a outra metade para os Municípios, (iii) compensação com dívida ativa nos termos das leis de cada ente federado e (iv) operações de crédito, excluídas excepcionalmente dos limites globais de endividamento, admitindo-se vinculação de receitas de impostos nesse caso. (...) Assim, a presente emenda viabiliza as contas nacionais e a efetiva quitação da dívida histórica com os credores de precatórios ao mesmo tempo em que garante o cumprimento das demais obrigações constitucionais, legais e contratuais dos entes federados, observando estritamente as diretrizes fixadas pelo STF no julgamento da ADI 4.357/DF. Disponível em: <<https://goo.gl/7UhdVt>>. Acesso em: jun. 2018.

Além de estipular o prazo para pagamento dos precatórios até 31 de dezembro de 2020, ainda, aproveitou a oportunidade e inseriu medidas adicionais que assegurassem os recursos necessários para o cumprimento, ente elas, a utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais para tal finalidade. *Ipsis Litteris*:

Art. 101. § 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II - até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se:

a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal;

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) a seus Municípios;

III - contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal."

A nova regra constitucional ampliou de 70% para até 75% (setenta e cinco por cento) a permissiva de utilização, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos depósitos referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o respectivo ente faça parte, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, para pagamento de precatórios.

Além disso, autorizou para a mesma finalidade o uso de 20% (vinte por cento) dos depósitos judiciais privados, presentes no respectivo Tribunal de Justiça e que o ente não faça parte da lide, excetuados os de natureza alimentícia, previsão esta que antes não era possível somente pela LC 151/2015, estipulando um fundo garantir correspondente a parcela restante dos depósitos judiciais, e possibilitou a contratação de empréstimo.

A EC 94/2016, contudo, foi mais geral que a norma complementar, faltando definir questões importantes, como a própria instituição de fundo de reserva garantidor. Entretanto, como assevera SOUZA e NETO SARMENTO⁵¹, o princípio da força normativa da Constituição impõe que se prevaleça a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento, efetivando-a, e afastando leituras que esvaziem a sua normatividade ou exijam uma indefina ulterior regulamentação.

Assim, deve a nova norma constitucional ter efetividade imediata, alcançando todos os entes inseridos no Regime Especial de pagamento de precatório. Nota-se que a norma não derogou as disposições da LC 151/2015, que permaneceu regulando o uso dos depósitos judiciais pelos entes públicos que não eram submetidos ao novo regime especial da EC 94/2016.

Todavia o §2º, art. 101, ADCT, inserido pela EC 94/2016 não perseverou em vigor por mais de um ano, tendo sido alterado em 15.12.2017 pela EC 99/2017, oriunda do PEC nº 152/2015⁵², de origem do Senado Federal, que teve sua alteração na Câmara dos Deputados, recebida como PEC 212/2016⁵³, e retornou a primeira casa como Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2017⁵⁴, tendo sido em seguida encaminhada para promulgação. Confira-se o novo texto normativo:

Art. 101. § 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de

⁵¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 442/446.

⁵² Proposta de Emenda à Constituição nº 152, de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/XwKuDL>>. Acesso em: jun. 2018.

⁵³ Proposta de Emenda à Constituição nº 212, de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/fn5nch>>. Acesso em: jun. 2018.

⁵⁴ Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/qy7Kim>>. Acesso em: jun. 2018.

Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados;

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se:

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal;

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período.

Em sede de exame pela Câmara dos Deputados, o Relator Deputado Arnaldo Faria de Sá ofereceu Substituto à PEC nº 212-A, de 2016, no qual registrou que o objetivo do texto era “aperfeiçoar alguns pontos da EC nº 94, de 2016, sempre com a preocupação de conciliar os interesses recíprocos dos credores e devedores de precatórios, com o cuidado adicional de emprestar segurança jurídica ao texto”, evitando que o fosse objeto de novos questionamentos no STF. Prontamente, entre as principais alterações sobre o tema deste estudo, a EC 99/2017 trouxe:

- i)* A extensão do prazo de pagamento dos precatórios até o dia 31 de dezembro de 2024;
- ii)* A obrigatoriedade de instituição de um fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, remunerados através da taxa Selic, para acesso aos depósitos previstos no inciso I do §2º do referido artigo;

- iii)* Ampliou o acesso do Executivo a 30% (trinta por cento) dos depósitos judiciais privados para pagamento de precatórios, condicionado a criação de um fundo equivalente aos recursos levantados, igualmente remunerados por meio da taxa Selic;
- iv)* Afastou a proibição de acesso dos depósitos de natureza alimentícia, incluindo-os na permissiva do inciso II, § 2º, art. 101;
- v)* Definiu regra para repartição dos depósitos referidos pela alínea “b”, inciso II, § 2º, art. 101 entre estado e municípios, a ser efetuada conforme a circunscrição judiciária, e, sendo o caso de mais de um município, proporcional à população registrada pelo IBGE;
- vi)* Fixou a remuneração do fundo garantidor pela taxa referencial Selic, não podendo ser inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos judiciais levantados;
- vii)* Vetou que os recursos levantados oriundos de depósitos judiciais circulem pela conta única do Executivo, impondo que a transferência seja efetuada diretamente em conta especial do Tribunal de Justiça local;
- viii)* Estipulou o prazo de sessenta dias para que a transferência determinada no inciso II seja efetuada para conta vinculada ao Tribunal de Justiça local;
- ix)* Permitiu a utilização pelo Executivo dos depósitos realizados em precatórios e requisições de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009, e ainda não levantados;
- x)* A obrigatoriedade de regulamentação em 120 dias da possibilidade de compensação pelos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa, ou, caso não seja efetuada, a permissiva de exercício de tal faculdade.

Atualmente está em vigor a EC nº 99/2017, que trouxe novas facetas para a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios pelo Poder Público, não tendo, igualmente, revogado a LC 151/2015, a qual mantém-se ao mesmo tempo sua eficácia, sendo esta aplicada aos entes inseridos pelo regime comum de pagamento de precatórios, enquanto aquelas aos optantes pelo regime especial.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DO DEBATE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 As Ações Diretas de Inconstitucionalidade

Com o advento da crise econômica brasileira e as inovações estaduais em colisão com a LC 151/2015, naturalmente surgiram inúmeras preocupações das mais variadas possíveis, levantadas por diversos órgãos e juristas, o que acarretou infintos questionamentos no meio jurídico quanto à condição do Executivo em reembolsar os depositantes, como decorrência de um possível estado de insolvência.⁵⁵

Em que pese as mais de setenta normas citadas acima, entre leis, portarias e decretos, estas não foram as primeiras e com certeza não serão as últimas a regularem a matéria. De pronto, a maioria está sendo questionada por meio de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, arguindo inúmeras violações à Constituição Federal, entre elas a ofensa ao direito de propriedade (art. 5º, caput), invasão da competência legislativa privativa da União para legislar (art. 22, I) e instituição de empréstimo compulsório (art. 148, I e II).

Não obstante, tramita atualmente perante o STF a ADI 5.361/DF, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, e a ADI 5.463/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, ambas com relatoria do Ministro Celso de Mello, questionando a Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015.

Ainda recentes, sequer tiveram o pedido liminar analisado. Por outro lado, as ADI em face das normas estaduais ampliam o debate a todo o vapor. Recordar-se que em 24/11/2016, a Ministra Rosa Weber suspendeu a eficácia da Lei Estadual nº 6.704/2015 do governo do Piauí, proferindo decisão monocrática de julgamento de pedido liminar na ADI 5.392, reconhecendo a dimensão da matéria, “a contrapor, de um lado, a higidez das contas públicas

⁵⁵ Os próprios Ministros do STF já registraram igualmente a preocupação na oportunidade de julgamento de leis semelhantes. No julgamento da ADI 3.458/GO, o Ministro Marco Aurélio manifestou “não ver com bons olhos a transferência do numerário para conta única, ainda que presente certa porcentagem, do próprio Estado, da própria unidade da Federação” por temer novo desvirtuamento da destinação e dificuldade de reposição futura. No julgamento da cautelar da ADI 2.855/MT, o Ministro Ricardo Lewandowski explanou: “a grande preocupação que os Colegas manifestaram aqui, de modo quase unânime, são as distorções que se praticam em cada caso concreto e essa disparidade entre os estados”. Por sua vez, no julgamento da ADI 1.933/DF, a Ministra Cármen Lúcia questionou: “se todo mundo resolver no outro dia receber, o Estado pode pagar?”.

e, de outro, o risco concreto de grave prejuízo econômico aos titulares dos valores custodiados⁵⁶, e, ainda, complementou:

A existência de efetivo risco de danos irreparáveis ou de difícil reparação – *periculum in mora* – aos jurisdicionados, em decorrência da aplicação da Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí, emerge da destinação, expressamente declarada na norma, dos recursos captados – a serem empregados no pagamento de precatórios, no custeio da previdência social e na amortização da dívida com a União – o que pode dificultar extremamente, se não inviabilizar, eventual ordem futura de restituição.

A magnitude da controvérsia é evidenciada quando se contabiliza, no último ano, o ajuizamento de mais uma dezena de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, todas impugnando leis estaduais análogas às acima desvendada.

Atualmente, as leis editas pelos estados da Bahia, Minas Gerais, Paraíba e Rio de Janeiro também possuem decisões concessivas de medidas cautelares deferidas pelo STF no sentido de suspender a sua eficácia ou suspender os processos e decisões judiciais proferidas que versem a respeito da normativa estadual, proferidas respectivamente na ADI 5.409/BA⁵⁷

⁵⁶ STF. ADI 5.392. Rel. Min. Rosa Weber. Decisão Monocrática. Julgado em 16/09/2016. DJe-199 em 19/09/2016.

⁵⁷ Transcreve-se a ementa do julgamento concessivo da liminar da ADI 5409/BA, de relatoria do Ministro Edson Fachin: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO MONOCRÁTICA CONCESSIVA DA TUTELA DE URGÊNCIA. REFERENDO DO TRIBUNAL PLENO. DIREITO CONSTITUCIONAL. UTILIZAÇÃO DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. LEI COMPLEMENTAR 42/15 DO ESTADO DA BAHIA. 1. Há plausibilidade jurídica nas alegações, uma vez que se colhe da jurisprudência desta Corte precedentes que militam, em um primeiro e provisório olhar, em favor da pretensão da parte Requerente, seja por violação ao princípio da separação dos poderes (ADI 3.458, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 16.05.2008), seja por usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre depósitos judiciais (ADI 3.125, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 18.06.2010; e ADI 2.909, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 11.06.2010). 2. Constata-se também conflito de competências legislativas dos entes federativos, pois se notam sensíveis discrepâncias normativas do cotejo entre a Lei Complementar federal 151/15 e a Lei Complementar 42/15 do Estado da Bahia. 3. Em relação ao *periculum in mora*, há um concreto perigo para os jurisdicionados do Estado da Bahia, tendo em vista a dificuldade de reingresso do numerário bloqueado na conta destinada aos depósitos judiciais e extrajudiciais do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, após o pagamento das despesas correntes aos credores judiciais da Fazenda Pública e aos beneficiários do regime de previdência social dos servidores públicos estaduais. 4. O Tribunal Pleno entendeu possível a excepcional suspensão do andamento de processos relacionados à lei complementar questionada na presente ação, tendo em vista o cabimento dessa medida em relação às seguintes classes processuais: arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 5º, §§1º e 3º, da Lei 9.882/99); ação declaratória de inconstitucionalidade (art. 21 da Lei 9.868/99); e recurso extraordinário com repercussão geral (art. 325, in fine, do RISTF). Precedentes: ADI 4.627, de relatoria do Ministro Luiz Fux; ADI 5.298, de relatoria do Ministro Luiz Fux; ADI-MC 5.365, de relatoria do Ministro Roberto Barroso; e ADI-MC 5.353, de relatoria do Ministro Teori Zavascki. 5. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida monocraticamente e referendada pelo Plenário do STF, com eficácia *ex tunc*, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a concessão da liminar nos termos em

(Relator Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.11.2015), ADI 5.353/MG⁵⁸ (Relator Ministro Alexandre de Moraes, concedido há época sob relatoria do ex-Ministro Teori Zavascki, DJe 04.11.2015, referendada pela maioria do Tribunal em 28.09.2016), ADI 5.365/PB⁵⁹ (Relator Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 05.10.2015) e ADI 5.072/RJ⁶⁰ (Relator Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 16.02.2017). Pode-se resumir pelo quadro 03 os principais efeitos das cautelares concedidas.

que formalizada, implementando liminar no sentido de suspender, a partir deste momento, a eficácia da Lei Complementar nº 42/2015, da Lei nº 9.276/2004 e do Decreto nº 9.197/2004, todos da Bahia

⁵⁸ Em seu voto, o ex Ministro Teori Zavascki, relator há época, alerta: “É nesse contexto que se insere o dissídio aqui colocado. Há, entre a Lei estadual 21.720/15 de Minas Gerais, aqui invecivada, e a Lei Complementar Federal 151/15 substanciais contrastes. O mais saliente deles diz com a natureza dos depósitos judiciais passíveis de transferência à conta única do Estado. Isso porque a lei federal apenas autoriza o levantamento de valores que sejam objeto de depósitos vinculados a processos em que os entes federados sejam parte (art. 2º da LC 151/15), ao passo em que a lei mineira contém autorização mais generosa, que se estende para todos os processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (art. 1º da Lei 21.720/15). Além disso, a lei estadual permite que a transferência chegue a compreender, no seu primeiro ano de vigência, o equivalente a 75% do valor total dos depósitos junto ao TJMG (art. 3º da Lei 21.720/15). Essas discrepâncias suscitaram uma crescente percepção de insegurança jurídica no cenário local, abalando a fluidez das relações jurídicas mantidas entre o Governo do Estado e a instituição financeira oficial que mantém os depósitos judiciais sob custódia, e culminando, mais recentemente, em contencioso judicial que resultou, como informado, na imposição de ordem de apresentação de gerentes daquela instituição à autoridade policial. Foi o que motivou o Procurador-Geral da República a renovar o pedido de cautelar, requerendo, em seguida, a suspensão do processo em andamento na 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte. [...] Portanto, tendo em vista o cenário de insegurança criado pela exigibilidade imediata da lei ora atacada, a contrariedade deste diploma o regime estatuído na LC 151/15, o risco para o direito de propriedade dos depositantes que litigam no Tribunal de Justiça mineiro e a predominância – até este momento afirmada pela jurisprudência do STF – da competência legislativa da União para prover sobre depósitos judiciais e suas consequências, determino, ad referendum do Plenário (art. 21, V, do RISTF) a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei estadual 21.720/15, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos de decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo desta ação direta”.

⁵⁹ O Ministro Roberto Barroso concedeu monocraticamente, em 01.10.2015, a medida liminar pleiteada “para o fim de suspender os processos versando a aplicação da lei estadual impugnada, bem como os efeitos das decisões judiciais já proferidas, até o julgamento da ação”. Levado a cabo ao Plenário, em 12.11.2015, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal negou provimento ao agravo regimental, vencido o Ministro Marco Aurélio, que lhe dava provimento. Ausentes os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

⁶⁰ *Ipsis verbis*: “Importante consignar, em relação à manutenção e recomposição do fundo de reserva, que, embora cautelarmente suspensa a execução da lei estadual até referendo deste Plenário, permanece a obrigação de o Estado do Rio de Janeiro recompor o fundo de reserva, nos termos da legislação impugnada. (...) Da mesma forma, entendo que, até a decisão de mérito desta ação, deve o Banco do Brasil continuar efetuando os depósitos judiciais entre privados de que trata a Lei Estadual 147/2013 no fundo de reserva por ela instituído. Dessa forma, os depósitos que foram retirados do fundo e escriturados individualmente em dezembro de 2016 deverão ser novamente depositados no fundo de reserva, de modo a satisfazer o levantamento de alvarás, até decisão final desta ação pelo Plenário da Corte. Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar requerida, ad referendum do Plenário (art. 21, V, do RISTF), para suspender os repasses do Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cabendo ao Banco do Brasil e ao Estado do Rio de Janeiro manter a composição do fundo de reserva nos termos previstos na legislação impugnada, inclusive com os depósitos judiciais entre privados efetuados depois de agosto de 2015, até julgamento final desta ação”.

Nota-se que, todas as cautelares concedidas monocraticamente, e que tiveram a oportunidade de serem apreciadas pelo Pleno, possuíram sua força mantida pelo colegiado, sendo que, no caso de Minas Gerais, houve, inclusive, ampliação da concessão, para também suspender a eficácia da Lei estadual nº 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais⁶¹.

Decisões concessivas de medidas cautelares - STF					
Estado	ADI	Relator	Decisão Monocrática	Teor	Plenário
Bahia	5.409	Min. Edson Fachin	DJe 228, pub. em 13.11.2015	Suspendeu, com eficácia <i>ex tunc</i> , os processos que versem sobre a aplicação e/ou a constitucionalidade da Lei Complementar 42/15 e do Decreto 9.197/04, ambos do Estado da Bahia, bem como os efeitos das decisões judiciais já proferidas, até o julgamento definitivo da presente demanda.	Mantida a decisão. DJe 097, pub. em 13.05.2016.
Minas Gerais	5.353	Min. Alexandre de Moraes	DJe 219, pub. em 04.11.2015, concedido há época sob relatoria do ex-Ministro Teori Zavascki	Determino, <i>ad referendum</i> do Plenário (art. 21, V, do RISTF) a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei estadual 21.720/15, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos de decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo desta ação direta.	Mantida a decisão. Certidão de Julg. - DJe 210, div. em 30.09.2016. Inteiro Teor - DJe 018, pub. em 01.02.2018.
			DJe 108, pub. em 24.05.2017	Deferiu, <i>ad referendum</i> do plenário, para: (a) Determinar que o BB revertesse, imediatamente, a operação de “readequação escritural” que provocou a situação de iliquidez no fundo de reserva do art. 1º, § 4º, da Lei 21.720/2015, aportando de volta os valores individualizados, até o julgamento final desta ação; (b) Esclarecer e determinar que cabe ao Estado de Minas Gerais e às instituições financeiras custodiantes dos depósitos judiciais observar os deveres acessórios previstos na legislação impugnada, necessárias à preservação da liquidez do fundo de reserva e do sistema de depósitos judiciais, até o julgamento final desta ação.	Não houve análise.

⁶¹ **Ementa:** (...) 1. A contrariedade entre a disciplina trazida pela Lei Estadual 21.720/15 e a Lei Complementar Federal 151/15, o risco para o direito de propriedade dos depositantes que litigam no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e a aparente usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais em direito financeiro configuram, em conjunto, cenário de grave insegurança jurídica que autoriza a concessão de medida liminar, para suspender o andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da lei impugnada, até o julgamento definitivo desta ação direta. (...) **Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, referendou a medida liminar deferida para suspender a eficácia da Lei estadual nº 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, vencido, em parte, o Ministro Marco Aurélio. (...) Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 28.09.2016.

			DJe 018, pub. em 01.02.2018	Deferiu, <i>ad referendum</i> do plenário, para: (a) determinar a contabilização em fundo único de depósitos realizados após a vigência da Lei 21.720/2015, exclusivamente para fins de garantia da solvência e liquidez dos levantamentos pelos respectivos depositantes; (b) atribuir ao Estado de Minas Gerais a responsabilidade pela garantia do levantamento dos depósitos judiciais mediante o aporte direto de recursos suficientes à manutenção do fundo de reserva; (c) atribuir ao Banco do Brasil e à Presidência do TJMG o dever de prestação de contas, com periodicidade semestral, a respeito da liquidez do fundo de reserva; (d) suspender quaisquer decisões que tratem da constitucionalidade da Lei Estadual 21.720/2015.	Não houve análise.
Paraíba	5.365	Min. Roberto Barroso	DJe 199, pub. em 05.10.2015	Determinou a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei Complementar nº 131/2015 do Estado da Paraíba, e os efeitos das decisões judiciais neles proferidas, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.	Negou provimento ao agravo regimental. DJe 097, pub. em 13.05.2016.
Piauí	5.392	Min. Rosa Weber	DJe 199, pub. em 19.09.2016	Concedeu em parte a liminar requerida para suspender os efeitos do art. 1º da Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí, [transferência para conta única do Poder Executivo] tanto na redação original quanto na que lhe foi dada pela Lei nº 6.874/2016 do Estado do Piauí), até o julgamento do mérito desta ação direta (art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999).	Não houve análise.
Rio de Janeiro	5.072	Min. Gilmar Mendes	DJe 031, pub. em 16.02.2017	Suspendeu os repasses do Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cabendo ao Banco do Brasil e ao Estado do Rio de Janeiro manter a composição do fundo de reserva nos termos previstos na legislação impugnada, inclusive com os depósitos judiciais entre privados efetuados depois de agosto de 2015, até julgamento final desta ação.	Não houve análise.

Quadro 3 – Liminares deferidas perante ADI que questionam normais estaduais.
Fonte: elaboração própria.

Por particularidades, os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais passaram por períodos de calamidade, em que o volume de alvarás recebidos, acumulados com a suspensão dos efeitos das leis estaduais, geraram o exaurimento dos fundos de reserva, tornando-os momentaneamente ilíquidos e dando causa à frustração de milhares de ordens judiciais, muitas destas fundamentais à subsistência dos jurisdicionados. Em Minas Gerais, o episódio paradigma, em maio de 2017, foi necessário que o relator Min. Alexandre de Moraes determinasse ao Banco do Brasil e ao estado mineiro que observassem as obrigações

acessórias da norma, para que aquele aportasse de volta valores ao fundo de reserva, enquanto este garantisse a preservação da liquidez do fundo, até o julgamento final da ação⁶².

Enfatiza-se de modo preocupante que a Ordem dos Advogados do Brasil alertou nos autos que entre fevereiro e junho de 2017 registrou aproximadamente 1.000 reclamações oficiais de advogados em que relataram terem tido seus alvarás devolvidos sem fundo, não conseguindo o pagamento, uma soma que ultrapassou a cifra de 15 milhões de reais, gerando prejuízo direito ao jurisdicionado⁶³.

A situação persistiu nos meses que sucederam e, tendo em vista a iminência de nova crise de liquidez no levantamento de alvarás judiciais apontado nos autos, impôs a necessidade de complementação da providência cautelar concedida, tendo sido deferida nova medida cautelar em 18.12.2017 para que as partes cumprissem suas obrigações, em especial para que o Banco do Brasil e a Presidência do TJMG prestassem contas, com periodicidade semestral, como também que o Estado de Minas Gerais se responsabilizasse pelos levantamentos dos depósitos judiciais e mantivesse o fundo de reserva no patamar de 30%, sob pena de constrição direta e imediata de recursos públicos de titularidade daquele ente.

Decisão semelhante foi inaugurada pelo Min. Gilmar Mendes, que em fevereiro de 2017, na apreciação do pedido cautelar da ADI 5.072/RJ, que suspendeu a transferência dos depósitos judiciais ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, conforme a regra da lei local, todavia impondo à instituição financeira e ao Poder Público a obrigação de manter a

⁶² Ao conceder a liminar, asseverou o relator: “o restabelecimento, em caráter precário, das condições normativas de composição e controle do fundo de reserva é a medida mais adequada no momento, pois, a um só tempo, ela preserva o conteúdo da cautelar proferida pelo Plenário, impede que eventuais controvérsias a respeito das normas contábeis aplicáveis durante a vigência da lei resultem em déficits de liquidez e assegura meios proporcionais para a recomposição das reservas financeiras. Esclareço, por último, que, com essa medida, a fiscalização das provisões do fundo ficará sob a competência do E. TJMG”.

⁶³ *In Verbis*: “Desde janeiro de 2017, milhares de alvarás da Justiça Estadual vão se acumulando em agências do Banco do Brasil pelo Estado de Minas Gerais, todos sem pagamento. O Governo Estadual, por sua vez, sempre que perquirido ou cobrado a respeito do tema, responde monocordicamente que a mudança de sistemática contábil do Banco do Brasil, de separar as contas de depósitos judiciais (antes e depois de 2015), é a causadora do impasse. Mas nenhuma solução prática tem sido sinalizada pelo Estado. Ao contrário, o ente público se limita a afirmar, sem demonstrar contabilmente, que não há em seus cofres recursos para pagamento dos alvarás judiciais, embora tenha sido o Estado de Minas Gerais diretamente beneficiado pelo levantamento de 4,8 bilhões de reais, em 2015... Em fevereiro de 2017, diante da gravidade da situação, a OAB/MG criou a OUVIDORIA DO ALVARÁ JUDICIAL, com a finalidade de receber reclamações de advogados sobre o inadimplemento das ordens judiciais de levantamentos de depósitos judiciais. Desde então, há relatos de aproximadamente 1000 advogados que tiveram seus alvarás devolvidos sem fundos, perfazendo uma dívida que se aproxima de 15 milhões de reais.)”

composição do fundo de reserva nos termos previstos na legislação impugnada, evitando que houvesse prejuízo aos beneficiários em decorrência de possível colapso do fundo.

De outra ponta, considerando a amplitude do tema e os reflexos sociais e econômicos, o Relator Ministro Gilmar Mendes conduziu, com a presença do Ministro Edson Fachin, em 21 de setembro de 2015 a realização de audiência pública, convidando a sociedade civil e autoridades para contribuírem para o seu devido equacionamento.

Contou com a presença de mais de 40 debatedores, entre eles secretários de finanças e integrantes da procuradoria-geral de Estados e Municípios, Ministério da Fazenda, além de representantes de entidades de classe, de bancos públicos e privados, parlamentares, entidades como Febraban, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional dos Municípios, Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), Tribunal de Contas da União, AMB e OAB.

Inclusive, na ocasião o economista Dr. José Roberto Afonso alertou acerca do perigo de não se ter uma legislação uniformizada e regulatória, o que se pode perceber ao mesmo tempo pela quantidade de ações sobre o tema propostas perante o Supremo Tribunal Federal:

E hoje, quanto mais depósitos são sacados, mais superávit primário aparece artificialmente nas nossas contas públicas. Por quê? Porque a contrapartida desse depósito é uma dívida - se fosse possível só dois minutos, Ministro, só para concluir -, é uma contrapartida, não tem como contrapartida a dívida bancária, e o Banco Central só consegue verificar o que os governos devem para os bancos, não o que deve, por exemplo, para o Judiciário. [...] E o resultado dessa lacuna de legislação é que, pelo que está se vendo, acaba-se transferindo para o Judiciário a falta de boa regulação, a falta de bom controle e a falta de conseguir encontrar uma melhor concertação técnica e política no âmbito do Legislativo, no âmbito do Judiciário e, enfatizo, no âmbito da Federação. Federação é União, estados e municípios. Essa aqui não é uma matéria que diga respeito, única e exclusivamente, ao Estado do Rio de Janeiro, na minha modesta opinião.

Diga-se de passagem, várias exposições acrescentaram ótimos dados, os quais com certeza nutriram o debate, enquanto outras, infelizmente, mantiveram a velha e arcaica política tendenciosa ao seu próprio interesse institucional. Do revelado, pôde a Corte extrair informações técnicas, contábeis e sociais que agregaram o conteúdo dos julgamentos proferidos, contudo deixando reservado o embate técnico-jurídico para aqueles já devidamente fundamentos nos autos das diversas ADI propostas.

Não obstante, tramitam do mesmo modo inúmeras outras ações diretas de inconstitucionalidade em face das leis estaduais, as quais ainda não tiveram seu pedido cautelar analisado, tendo sido atribuído o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999⁶⁴, e, ainda, não submetidas ao Tribunal. Tais ADI são representadas, mas não necessariamente se limitando, pelas vinte ações correlacionadas no quadro 4.

Estados	Norma	ADI	Relator	Requerente
Acre	Lei 3.166 de 21/09/2016	5600	Edson Fachin	AMB
	Lei 3.166 de 21/09/2016	5601	Edson Fachin	CFOAB
Alagoas	LC 42 de 30/12/2015	5455	Luiz Fux	PGR
Amazonas	Lei 4.218 de 08/10/2015	5457	Celso de Mello	PGR
Ceará	Lei 13.480 de 26/05/2004	3656	Celso de Mello	CFOAB
	Lei 15.878 de 29/10/2015	5413	Rosa Weber	AMB
	Lei 15.878 de 29/10/2015	5414	Rosa Weber	CFOAB
Goiás	Decreto 8.429 de 06/08/2015	5458	Rosa Weber	PGR
Mato Grosso do Sul	LC 201 de 03/09/2015	5459	Teori Zavascki	PGR
Paraná	LC 159 de 25/07/2013	5099	Carmén Lúcia	PGR
	Lei nº 13436/2002 e Decreto nº 5267/2002	2647	Celso de Mello	AMB
Piauí	Lei 6.704 de 10/10/2015	5397	Rosa Weber	CFOAB
Rio Grande do Norte	Lei 9.935 de 21/01/2013 e Lei 9.996 de 17/11/2015	5476	Edson Fachin	PGR
Rio Grande do Sul	Lei 12.069 de 22/04/2004	5080	Luiz Fux	CFOAB
	Lei 12.069 de 22/04/2004	5456	Luiz Fux	PGR
Roraima	LC 234 de 19/05/2016	5616	Marco Aurélio	PGR
São Paulo	Decretos n. 62.411/2017, 61.460/2015, 52.780/2008, 51.634/2007 e 46.933/2002; Portaria n. 9.397/2017 e da Lei n. 12.787/2007	5747	Luiz Fux	PGR
Sergipe	Lei 5.886 de 26/05/2006	4114	Luiz Fux	AMB
	LC 264 de 26/08/2015	5375	Marco Aurélio	AMB
	LC 264 de 26/08/2015	5376	Marco Aurélio	CFOAB

Quadro 4 – ADI que questionam normais estaduais e que não possuíram liminar deferida.

Fonte: elaboração própria.

⁶⁴ Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Por sua vez, a Procuradoria Geral da República propôs a ADI 5.679/DF em face da EC 94, de 15 de dezembro de 2016, mais precisamente alegando a inconstitucionalidade da parte que acrescenta o art. 101, §2º, I e II, no ADCT, que criou a previsão de utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais para pagamento de precatórios.

De relatoria do Ministro Roberto Barroso, o debate está acontecendo a todo vapor, tendo sido deferida em 07/06/2017 (DJE nº 121, divulgado em 08/06/2017) medida cautelar definindo condições peculiares para a utilização dos recursos pelo Executivo, no anseio de remediar eventual risco de insolvabilidade do sistema, alegado pelas partes. Confira-se:

21. O Supremo Tribunal Federal não tem como, nessas circunstâncias, suspender a eficácia de uma norma – repita-se, produzida pelo Poder Constituinte Derivado – sem uma demonstração robusta da plausibilidade do direito invocado e, portanto, do risco real e efetivo do uso de tais recursos para a solvabilidade do sistema de depósitos judiciais. Não poderia a Corte afastar uma providência concreta para a quitação de débitos decorrentes de decisões judiciais há muito transitadas em julgado, com base em mera elucubração ou hipótese teórica de risco para o levantamento de depósitos pelos particulares. (...)

27. Por todo o exposto, entendo, em juízo provisório, próprio das cautelares, que a ameaça de violação aos dispositivos constitucionais indicados pelo requerente só estaria razoavelmente configurada caso não fosse efetivamente respeitada a sistemática implícita ou explicitamente prevista na própria EC 94/2016, que impõe o respeito às condições antes indicadas para a liberação dos recursos.

Por ora, esse é o alcance da fumaça do bom direito, bastando, portanto, para remediar tal risco, o deferimento parcial da cautelar, com a atribuição de interpretação conforme à constituição, para explicitar, com efeitos vinculantes e gerais, que a utilização dos recursos pelos Estados deve observar as seguintes condições: (i) prévia constituição do fundo garantidor, (ii) destinação exclusiva para quitação de precatórios em atraso até 25.3.2015, e (iii) exigência de que os pertinentes valores sejam transpostos das contas de depósito diretamente para contas vinculadas ao pagamento de precatórios, sob a administração do Tribunal competente, afastando-se o trânsito de tais recursos pelas contas dos Tesouros estaduais e municipais.

Desta forma, entendeu monocraticamente⁶⁵ o Eminentíssimo Ministro que, ao contrário do requerido pelo autor, em detrimento do pedido de suspensão da eficácia da norma, a matéria da ADI 5.679 não se confunde com as cautelares deferidas nas ADI que impugnam leis estaduais semelhantes, sendo que, em verdade, dever-se-ia garantir a efetiva aplicação da EC 94/2016, pelo menos por enquanto, motivo pelo qual determinou que a utilização dos depósitos judiciais pelo ente deve observar a regra, *sine qua non*, de constituição do fundo

⁶⁵ Atualmente, há somente a ordem de inclusão em pauta para apreciação da liminar pelo pleno, o que ainda se aguarda.

garantidor, destinação exclusiva para pagamento de precatórios vencidos até março de 2015 e a transferência direta dos valores para conta vinculada ao Poder Judiciário, coibindo a circulação pelas contas dos Tesouros estaduais ou municipais.

Por certo, todos os promoventes possuem parcial razão em buscar o socorro jurisdicional, afinal pôde-se notar que no ano na promulgação da LC 151/2015 os valores depositados judicialmente alcançaram uma média de 150 bilhões de reais, o que é suficiente para que se resolva uma série de problemas, como o caso grave dos precatórios, aproximando o ente de uma regularidade fiscal, porém várias outras questões não de ser consideradas para que se consolide uma fidedigna segurança jurídica às partes envolvidas e à sociedade, motivo pelo qual, mais do que nunca, é importante que se chame ao feito a tutela da Suprema Corte.

Em outro giro, registra-se que diferentemente do que alegam Batista Júnior, Saldanha e Magalhães, os quais defendem que as novas leis que regram a utilização dos depósitos judiciais não trouxeram consideráveis inovações a sistemática, salvo a alteração da relação Estado-banco, havendo apenas uma infundada recalcitrância por partes daqueles que teoricamente se beneficiaram pelo antigo regramento⁶⁶, os fatos recentes, a exemplo de Minas Gerais, demonstraram que deve haver sim um importante desassossego pelo Poder Judiciário e pelas entidades representativas da sociedade.

Efetivamente, a preocupação pela utilização dos depósitos judicial é de longe um mote maior de insegurança jurídica e de insegurança sobre como essa medida vai se comportar ao longo do tempo, não permitindo que os depositantes sejam prejudicados e, ao mesmo andamento, buscando ampliar o interesse social e o cumprimento orçamentário do Executivo.

3.2 Das Alegações de Ofensa à Constituição

Revelada a jurisdicalização do debate, cumpre percorrer as principais alegações de inconstitucionalidade exercidas pelos jurisdicionados, importando adotar como amostra as alegações arguidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio da ADI 5.361/DF, e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, através da ADI 5.463/DF, as

⁶⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SALDANHA, Daniel Cabaleiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. A problemática do uso de depósitos judiciais e extrajudiciais pelo Poder Público. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, pp. 501-550, jul./dez. 2016.

quais questionam a Lei Complementar 151, de 05 de agosto de 2015, como também pelo Procurador-Geral da República, arrazoada perante a ADI 5.679/DF que impugna a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.

Na primeira, a AMB ingressou contra os artigos 2º a 11 da Lei Complementar nº 151/2015, requerendo a nulidade por vício de inconstitucionalidade, fundamentando-se na ofensa ao princípio do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV)⁶⁷; princípio da separação de poderes (art. 2º)⁶⁸; e a instituição de um empréstimo compulsório fora das hipóteses constitucionais (art. 148, incisos I e II)⁶⁹.

A CFOAB, por sua vez, por meio da 5.463/DF e com idêntica peça replicada na ADI 5.361/DF, requereu a declaração de inconstitucionalidade de parte do artigo 3º da referida Lei Complementar nº 151/2015, para que a transferência dos valores fosse efetuada exclusivamente para a “conta única” sem, entretanto, ocorrer o posterior repasse das quantias para os Tribunais de Justiça com o objetivo de pagamento de precatórios, reprimindo a transferência pela conta do Executivo, como também, dos incisos II a IV do art. 7º e seu parágrafo único, por supostamente atribuírem interpretação diversa da exposta pela Constituição Federal.

O Procurador-Geral da República, seguindo a mesma baliza, acrescenta ao rol o questionamento de afronta ao direito fundamental de propriedade dos titulares de depósitos (art. 5º, caput, e art. 170, II)⁷⁰, violação do direito fundamental de acesso à justiça (art. 5º, XXXV)⁷¹ e desrespeito à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII)⁷², os quais, como

⁶⁷ Art. 5º. LIV. Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

⁶⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶⁹ 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".

⁷⁰ 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. 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.

⁷¹ Art. 5º. XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

consequência, implicaria na afronta a vedação do art. 60, § 4º, III e IV, da Constituição Federal.

Cumpre registrar que as duas primeiras petições iniciais são desprovidas de qualquer lastro doutrinário⁷³, possuindo ínfimas pesquisas e exposições jurídicas que podem sustentar suas alegações, sendo que a terceira exordial também não assiste em muito em sua defesa, motivo este que influenciou diretamente na pesquisa doutrinária no presente trabalho, prejudicando-a.

3.2.1 Empréstimo Compulsório

Várias das arguições de inconstitucionalidade representam a retomada de debates antigos, já tendo sido alvos de anteriores contendas, a exemplo do argumento de instituição de empréstimo compulsório, já devidamente tratado pela Corte Constitucional, como também debatido entre juristas, a exemplo de idêntico questionamento levantado, entre outros, por Ferreira Sobrinho⁷⁴ ainda em 1998, quando da arguição de inconstitucionalidade da Lei nº 9703/98.

Na oportunidade de julgamento do pedido cautelar na ADI nº 1.933/DF, o Ministro Nelson Jobim, então relator, registrou em seu voto a impossibilidade de tal argumento, posto o caráter voluntário do depósito judicial, faculdade a ser exercida pelo jurisdicionado, como também pela ausência de fato gerador que determinasse a incidência dos depósitos judicial ou extrajudicial⁷⁵, tendo em 14/10/2010 sido confirmado em sede de julgamento pelo pleno, já na

⁷² Art. 5º. LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁷³ As duas primeiras entidades não correlacionam nenhuma indicação doutrinária, limitando-se a indicar isolados precedentes da Corte Constitucional, os quais não possuem força vinculante sobre o tema. A mesma regra percorre a maioria majoritária das ADI que questionam leis semelhantes.

⁷⁴ FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais para o tesouro nacional. **Repertório IOB de jurisprudência**: tributário, constitucional e administrativo, n. 24, p. 636-634, 2. quinz. dez. 1998.

⁷⁵ *Ipsis verbis*: “Alega, ainda, que esse depósito caracteriza empréstimo compulsório desprovido das normas e forma constitucionais para sua instituição. O argumento não procede: ‘Não existe a obrigação, o dever, a imposição de realizar o depósito judicial ou extrajudicial com o fito de suspender a exigibilidade de crédito tributário. O depósito, nestes casos, é uma faculdade do contribuinte ... a ser exercido, ou não, dependendo de sua vontade’ (fls. 69). Recordo que, quando da edição da Lei das Execuções Fiscais, pretendeu-se fixar a

relatoria do Ministro Eros Grau⁷⁶. Igualmente, em face da ADI n° 2.214/MS, o relator Ministro Maurício Corrêa reafirmou idêntico entendimento⁷⁷, sendo que em todos os episódios, os julgamentos foram aprovados por unanimidade pelo colegiado.

Ficou claro que a lei instituiu qualquer outra coisa menos tributo. Por ser tributo, deve-se atender às características presentes na definição do instituto tal como consagrada no art. 3° do CTN⁷⁸. A condição de ser prestação pecuniária compulsória independente da vontade do sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Porém não existe obrigação, dever, imposição de se realizar o depósito judicial.

Frisa-se, ainda, que naquela ocasião, o Ministro Maurício Corrêa ainda afastou a ideia de possibilidade confisco, uma vez que o mesmo valor corrigido monetariamente seria restituído ao vencedor da ação⁷⁹.

obrigatoriedade do depósito prévio. Esse ‘... dispositivo recebeu ‘interpretação corretiva’ justamente para afastar o caráter obrigatório do depósito e para entendê-lo facultativo’ (fls. 70). Por último, a hipótese de empréstimo compulsório exige a incidência de fato gerador em abstrato. No presente caso, não há fato gerador que determine a incidência dos depósitos judicial ou extrajudicial (fls. 70/71)”.

⁷⁶ O relator Ministro Eros Grau consignou em seu voto o entendimento defendido pelo anterior Min. Nelson Jobim no azo de julgamento do pedido de cautelar, afirmando que “Os argumentos esgrimidos pelo requerente foram rechaçados quando do julgamento da medida cautelar. O Ministro NELSON JOBIM [...] Observou inexistir, no caso, violação da isonomia e empréstimo compulsório, vez que o contribuinte não está obrigado a depositar em juízo o valor do débito em discussão, sendo certo que ‘somente o contribuinte pode depositar porque ... somete este tem interesse na suspensão da exigibilidade do crédito tributário.’ [...] Esta Corte reafirmou esse entendimento, em 2002, no julgamento da ADI n. 2.214/MC, também ajuizada pelo Conselho Federal da OAB.” Em consequente, o Min. Ayres Britto, em seu voto-vista, manifestou acompanhando o voto do novo relator: “À derradeira, mais uma vez louvando-me no precedente desta nossa Corte na ADI 2.214-MC, tenho como observados os incisos I e II do art. 148 da Constituição Federal. É que ‘o depósito judicial, sendo uma faculdade do contribuinte a ser exercida ou não, dependendo de sua vontade, não tem característica de empréstimo compulsório’. Daí não ser exigível sua regulação por lei complementar”.

⁷⁷ *Ipsis verbis*: “O mesmo se diga no que concerne ao empréstimo compulsório (CF, artigo 148, I e II), como afirmado naquele julgamento pelo Ministro Jobim, uma vez que ‘não existe a obrigação, o dever, a imposição de realizar o depósito judicial ou extrajudicial com o fito de suspender a exigibilidade de crédito tributário. O depósito, nesses casos, é uma faculdade do contribuinte ... a ser exercida, ou não dependendo de sua vontade’ (fl. 69 do citado voto). Como dito, os fundamentos que acabei de analisar são os mesmos já examinados na referida ADIMC 1933, razão que os adoto para a hipótese presente. [...] Não se tratando de imposição tributária, mas de simples regras que disciplinam os depósitos de valores referentes a tributos estaduais, cuja legitimidade se discute na esfera administrativa ou judicial, e sua transferência para o Tesouro do Estado, nenhuma razão assiste ao requerente quando sugere violação ao dispositivo constitucional suscitado. [...] O repasse do valor aos cofres do Estado nada tem a ver com empréstimo compulsório, porque o depositante é livre para efetuar-lo”.

⁷⁸ Art. 3° Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

⁷⁹ *Ipsis verbis*: “Nem assiste razão ao requerente quando atribui índole confiscatória à norma impugnada, pois o mesmo valor corrigido monetariamente lhe será restituído se vencedor na ação”.

Recentemente, Franco Neto retomou o debate sob nova ótica, sustentando tratar de um tipo diferente de empréstimo, sendo público de caráter forçado, de figura *sui generis*, não normatizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, posto não ter o caráter facultativo do empréstimo como sequer existir contrato entre Estado e depositante.⁸⁰

Os simpatizantes com a ideia alegam que, por haver a falta dos preenchimentos dos requisitos legais do art. 148, não existindo arrecadação pela União, como tampouco os recursos serem utilizados para investimentos públicos urgentes e de relevante interesse nacional, nem para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, acaba por criar o novo tipo de empréstimo forçado.

Todavia, recorda-se que para configurar um empréstimo, mesmo que forçado, é necessário que se ocorra a tradição de uma parte diretamente a outra⁸¹, porém, o próprio contrato de depósito judicial transfere a propriedade ao depositário, nascendo ao depositante um direito de crédito, o que impossibilita o argumento de que os Estados, Distrito Federal e os Municípios contraíram empréstimo junto ao jurisdicionado. Nas palavras do Procurador da Fazenda Nacional Dr. Vinícius Campos Silva, proferidas no Parecer PGFN/CASTF/Nº 1.661, “não há um empréstimo, pois não se pode emprestar o que não se tem”.

Portanto, não tem se revelado crível tal alegação, sendo de pronto afastada em todos os julgamentos ocorridos na Suprema Corte sobre o tema até a presente data.

3.2.2 Devido Processo Legal e o Direito de Propriedade

O devido processo legal, garantido pelo art. 5º, LIV, constituiu uma inovação do constituinte de 1998, inserindo pela primeira vez um princípio que estava implícito nas ordens constitucionais anteriores, conduzindo explicitamente a necessidade de um processo legal

⁸⁰ FRANCO NETO, Georgenor de Sousa. O uso dos depósitos judiciais e administrativos como fonte de receita uma análise da constitucionalidade da Lei Complementar nº 151/2015. **Revista Fórum Direito Financeira e econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 5, nº 09, p. 65-76, mar./ago. 2016.

⁸¹ Código Civil. Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

para que qualquer indivíduo seja privado de sua liberdade ou de seus bens.⁸² Assim, associado ao direito de propriedade, aquele garante que estes sejam mantidos em domínio do cidadão contra o abuso autoritário do Estado.

Recorda-se que a Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830, de 22 de dezembro de 1980)⁸³, em seu § 2º, art. 32, há muito estipula que a devolução ao contribuinte somente se dará após o trânsito em julgado ou, sendo o caso, a conversão em renda. Este foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, inaugurado pelo Ministro Nelson Jobim, na ocasião de indeferimento do pedido liminar em face da ADI 1.933/DF, ainda em maio de 2001, observando que não inova no ordenamento a previsão legal da devolução dos depósitos judiciais a ser efetuada somente após o trânsito em julgado da decisão, sendo que no âmbito administrativo também deve se aplicar o efeito vinculante⁸⁴.

Entendimento este seguido posteriormente pelo Ministro Maurício Corrêa, relator ADI 22.14-8/MS, no julgamento da cautelar em 06.02.2012⁸⁵, e, igualmente, no voto do relator da ADI 1.933/DF⁸⁶, assim como pelo voto-vista do Ministro Ayres Britto⁸⁷. Portanto, revela-se que a sistemática tem sido aplicada em todo o ordenamento jurídico, seja para depósitos

⁸² CANOTILHO, J. J. Gomes et alii (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 429.

⁸³ Art. 32. § 2º - Após o trânsito em julgado da decisão, o depósito, monetariamente atualizado, será devolvido ao depositante ou entregue à Fazenda Pública, mediante ordem do Juízo competente.

⁸⁴ *Ipsis verbis*: “A ofensa se caracteriza pelo fato do depósito ser devolvido somente com o trânsito em julgado do processo, o que ocasionaria uma subtração patrimonial, ‘... sem as cautelas constitucionais do *due process of law*’ (fls. 66.) Não é ‘... nova a previsão legal quanto ao levantamento dos depósitos judiciais realizados com o objetivo de suspender a exigibilidade de créditos tributários se dar após o trânsito em julgado da decisão no processo em que se debate a juridicidade da exação. Neste sentido, presente no ordenamento pátrio desde setembro de 1980, o art. 32 da Lei 6.830 (Lei das Execuções Fiscais)’ (fls. 66). ‘Também não procede o argumento de que a Fazenda Pública teria interesse em protelar ... a solução final do processo. Atualmente, está em pleno funcionamento o mecanismo denominado efeito vinculante administrativo por meio do qual não se recorre nas matérias pacificadas pelo ... STJ e pelo STF’ (fls. 68)”.

⁸⁵ *Ipsis verbis*: “Quanto ao devido processo legal (CF, artigo 5º, LIV), assentou-se que a devolução do depósito após o trânsito em julgado está prevista no art. 32 da Lei de Execuções Fiscais (l. 6.830, de 22 de dezembro de 1980), que dispõe ‘sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública’, e que no âmbito administrativo também se aplica o efeito vinculante”.

⁸⁶ *Ipsis verbis*: “Não se verificou ofensa ao devido processo legal. A previsão de que o levantamento dos depósitos judiciais se dê após o trânsito em julgado da decisão que definir o cabimento da exação não inova no ordenamento”.

⁸⁷ *Ipsis verbis*: “Quanto à garantia constitucional do devido processo legal, não vejo em que a lei o vulnera, dado que, segundo ficou assentado, na ADI 2.214-MC, ‘a devolução do depósito após o trânsito em julgado já [está] prevista no art. 32 da Lei de Execuções Fiscais – Lei 6.830, de 22 de dezembro de 1980”.

vinculados à União, seja atrelada aos Estados e Municípios, sendo que, novas alegações sem distintos fundamentos por certo não serão consideradas, posto já terem sido alvo de apreciação e estarem harmônicas no sentido de ausência de ofensa legal.

Lembra-se que, ainda, no questionamento da Lei Federal nº 9.703/98, alguns juristas tentaram argumentar a subversão do devido processo legal com base na argumentação de que, com a transferência da coisa litigiosa, haveria concreto pagamento ao ente do Executivo, alterando a natureza do depósito⁸⁸. Neste sentido, defendia Hugo de Brito Machado:

Se a lei impõe que entregue ao que se diz credor, tem-se pagamento. Não depósito, porque este, em sentido próprio, é um contrato. Contrato que tem por objeto uma coisa – no caso uma quantia em dinheiro – a ser devolvida ao depositante.⁸⁹

Ocorre que, ao considerar o depósito como um ato de natureza administrativa, em que há simples transferência de valores disponíveis à conta única, de forma geral e não individualizada, não há que se falar em pagamento, ou seja, a Corte Constitucional entendeu que não houve a alteração da relação depositante e depositário, sendo que a mera utilização, com garantia de restituição, não implica na quebra das características do contrato de depósito. Afinal a coisa, por ser bem tangível, provoca o nascimento de um direito ao crédito ao depositante, que poderá ser reclamado por outro de mesmo gênero, qualidade e quantidade, quando determinado pelo juízo.⁹⁰

Contudo, questiona-se, então, o que as novas leis alteram na sistemática anterior para que se tenha gerado a preocupação revelada? Como novidade, a AMB sustenta em face da ADI 5.361/DF que a restituição dos valores não se pode operar em 3 dias úteis (art. 8º, LC 151/2015), mas deveria ser de forma imediata. Igual entendimento é replicado pela OAB na

⁸⁸ RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. Os Depósitos Judiciais e as Alterações Introduzidas pela Lei 9.703/98 (MP 1.721/98). **Revista dialética de direito tributário**, São Paulo, n. 41, p. 46-50, fev. 1999.

⁸⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Revista dialética de direito tributário**, São Paulo, n. 41, p. 12-16, fev. 1999.

⁹⁰ Ao julgar o pedido de concessão da cautelar formulado na ADI 1.993/DF, o Ministro Ilmar Galvão sustentou que: “A lei não altera, de maneira alguma, a relação entre o credor e o depositário da quantia, a não ser, como acentuou S. Exa., melhorando as condições de remuneração do depósito”. Em idêntico axioma, o Ministro Maurício Corrêa discorreu em seu voto proferido no julgamento da cautelar da ADI 22.14-8/MS: O certo é que o direito de propriedade permanecerá incólume, seja qual for o destino que esta Corte der à questão quando do julgamento do mérito, uma vez que o bem do depositante não lhe é retirado. É que sendo o dinheiro coisa fungível, feito o depósito, nasce para o depositante o direito ao crédito correspondente, que terá eficácia caso saia vencedor da demanda transitada em julgado”.

ADI 5.463/DF, acrescentando a necessidade de se recompor o fundo garantir em no máximo 24 horas.

O Procurador-Geral da República ainda soma aos argumentados que o impedimento de acesso imediato aos valores autorizados, implicaria em desrespeito à duração razoável do processo e ao acesso à justiça, por gerar uma suposta movimentação infundável da máquina judiciária na necessidade de demandar judicialmente pelo seu direito [de levantamento do alvará], em detrimento da brevidade da satisfação dos direitos reconhecidos pela sentença proferida.

Em verdade, o que se observa é um grande temor das instituições em face da suposta iliquidez dos Estados, Municípios e Distrito Federal, além da falta de um regramento conjunto, tendo em vista que as inúmeras leis estaduais vigentes são conflitantes com os preceitos da LC 151/2015.

Com certa razão, como se pode observar, a recente situação vivida pelo Estado de Minas Gerais reviveu ainda mais o debate e fez repensar à alegação de ofensa ao direito de propriedade⁹¹, uma vez que os depositantes se viram privados de seus recebimentos.

Até então o direito de propriedade era tido como assegurado, uma vez que ausente qualquer ofensa ao devido processo legal, não havia expropriação do bem durante o curso da ação, possuindo o depositante mero direito ao crédito, que só poderia ser exigido após o trânsito em julgado.

Todavia, a situação da Lei de 98 não pode ser integralmente replicada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, posto que estes continuam enfrentando enormes barreiras para fazer cumprir seus compromissos orçamentários, não possuindo a mesma capacidade gestora

⁹¹ “Diante do estado de coisas mais do que alarmante, em que ordens judiciais em depósitos envolvendo terceiros estão sendo frustradas aos milhares, e sem qualquer previsão de uma solução por outras vias, não há dúvidas sobre a configuração da plausibilidade da tese de ofensa ao direito de propriedade dos depositantes (art. 5º, caput, da CF)” (STF. ADI 5.353. Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática 22/05/2017, DJE nº 108, divulgado em 23/05/2017).

e de restituição da União, devendo ser o tema conduzido com maior cautela e cuidado, evitando que novos casos mineiros se repliquem e prejudiquem o direito do jurisdicionado.⁹²

Diferentemente do que foi alegado pelo Banco do Brasil, na ADI 5.679, ao afirmar que o fundo havia se esgotado e que, em razão da não recomposição de seu valor pelo Estado, os depositantes estariam sendo impedidos de levantar seus depósitos, o que se percebeu em Minas Gerais foi que a própria instituição financeira, após suspensão da lei estadual local (ADI 5.353), por meio de entendimento particular e unitário, resolveu individualizar as contas, retirando o saldo do fundo garantidor, o que gerou a falta de liquidez e a impossibilidade de pagamento ao depositante⁹³.

Assim, o que se observou não foi o esvaziamento do fundo em decorrência de sua insuficiência, mas sim por ato uniliteral do BB, sendo que, após a determinação liminar proferida pelo Min. Alexandre de Moraes naqueles autos, a situação retomou sua normalidade.

Logo, até a presente data, após a utilização dos depósitos judiciais em todos os estados brasileiros mediante diversos atos normativos distintos, mesmo tendo realizada vasta pesquisa, não se sabe de nenhum exemplo de falta de pagamento ao depositante em consequência da própria norma instituída em si, o que afasta a agressão ao direito de propriedade (ou ao direito de crédito do depositante) e ao devido processo legal.

⁹² Recorda-se que a preocupação com a possibilidade de insolvência do Executivo estava presente no julgamento da ADI nº 1.933, todavia não obistou naquela oportunidade o reconhecimento de constitucionalidade da Lei nº 9.703/1998.

⁹³ Consiga-se trecho do relatório do Min. Roberto Barroso, em sede de julgamento do pedido cautelar da ADI 5.679: “Ante as alegações do Banco do Brasil, determinei a intimação do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG), na pessoa de seu Presidente, que esclareceu que *o problema havido em Minas Gerais, no levantamento de depósitos judiciais, não decorreu da exaustão do fundo de reserva, em virtude de inércia do Estado em sua recomposição, mas, sim, de “operação de readequação” escritural promovida pelo Banco do Brasil, que, julgando cumprir a liminar que deferiu a suspensão da lei estadual (ADI 5353), ensejou a retirada da totalidade dos recursos que se encontravam em tal fundo, inclusive daqueles legalmente repassados mediante autorização do relator da ação. Confira-se trecho final da manifestação do TJ/MG: “Por todo o exposto, é de se concluir que, diferentemente do que alegara o Banco do Brasil, na petição 25.053/2017, o exaurimento do fundo de reserva e consequentemente a inexistência de saldo para fazer frente aos inúmeros alvarás judiciais apresentados para pagamento, no âmbito do Estado de Minas Gerais, decorreu, no caso, não das dificuldades financeiras que vem o aludido ente enfrentando e, tampouco, de suposta omissão sua na recomposição daquele fundo, mas, sim, conforme asserido pelo próprio relator da ADI nº 5353/MG, em sua decisão, ‘da readequação escritural dos depósitos entre particulares promovida pelo Banco do Brasil em dezembro de 2016’, que, sponte própria, ou seja, sem qualquer autorização do Plenário da Excelsa Corte, transmudou em retroativos os efeitos prospectivos que haviam sido conferidos primitivamente pelo Ministro Teori Zavascki à sua decisão liminar, o que ocasionou evidentes prejuízos ao fundo.” (Grifo original)*

3.2.3 Da Separação dos Poderes

A exemplo das demais normas questionadas, lembra-se que este tópico já foi devidamente tratado pelo Supremo Tribunal Federal, em que, conforme revelado no capítulo primeiro deste estudo, se definiu que o Poder Judiciário figura como mediador, exercendo apenas o papel administrativo fiscalizador, motivo pelo qual a transferência de recursos assentados em juízo para a conta única do Poder Executivo em nada prejudica o órgão judiciário.

A regra não interfere na atividade jurisdicional do magistrado, ou seja, não opõe limites à execução de sua competência, não afetando a autonomia do Poder Judiciário, o que, por conseguinte, não viola o princípio da harmonia entre os poderes, conforme precedentes da ADI 1.933/DF e 2.214/MS, cuja ementas foram transcritas acima.

Inclusive, a EC 99/2017 definiu, por meio do art. 101, § 3º, ADCT, que “serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput [conta especial do Tribunal de Justiça local] deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local”, ou seja, o ingresso sob a nova ótica não mais sequer ocorrerá através da conta do Tesouro do Executivo.⁹⁴

Em outro giro, FRANCO NETO inaugura o debate ao afirmar que a amputação do spread bancário do Poder Judiciário geraria uma redução em sua autonomia da vontade, afrontando a Separação dos Poderes, uma vez que tais valores auferidos seriam independentes das limitações impostas pela LDO, permitindo uma autonomia político-administrativa, e a sua perda provocaria uma maior dependência dos valores repassados pelo orçamento geral.⁹⁵

⁹⁴ Em mesma inteligência, a CNGP, durante a reunião corrida no estado do Pará, nos dias 10 e 11 de março de 2016, em que se abordou a LC 151/2015, definiu que “os Tribunais devem fazer constar expressamente, e de forma a garantir a eficácia do regramento que disciplina a transferência de valores com base na LC 151/15, a recomendação presente no item 3, “b”, da Nota Técnica nº 01/2015, da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça, **para que os valores referentes aos devedores com precatórios em atraso sejam transferidos pelas instituições financeiras diretamente para a conta de precatórios administrada pelo Tribunal de Justiça**. Os valores que tenham sido transferidos para as contas do ente devedor devem ser cobrados para assegurar a destinação legal prioritária. Aprovação por unanimidade”. Assim, em ambas operações, seja pelo Regime Especial ou pelo Regime Geral, há orientação no sentido de que não haja transferência para a conta do Tesouro estadual até que se liquide o estoque de precatórios.

⁹⁵ FRANCO NETO, Georgenor de Sousa. O uso dos depósitos judiciais e administrativos como fonte de receita: uma análise da constitucionalidade da Lei Complementar nº 151/2015. **Revista Fórum Direito Financeira e econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 5, nº 09, p. 65-76, mar./ago. 2016.

Contudo, tal afirmação não se sustenta ao analisar os casos concretos que, conforme ainda se evidenciará, alguns Estados estão sendo obrigados a recompor o *spread* bancário, reembolsando ao Poder Judiciário eventuais perdas. Naturalmente, não se pode generalizar, porém parte do levantamento aponta para a existência de tal prática.

4 OS REFLEXOS DA NOVA SISTEMÁTICA: BENEFÍCIOS, INCERTEZAS E O ESTUDO DE CASO CONCRETO

Desponta no presente estudo a quantidade de normas, leis, decretos, e portarias que coexistem hoje no mundo jurídico brasileiro dispondo sobre a matéria, como também ações questionando a constitucionalidade destas e de seus diferentes institutos, o que, em cotejo com o montante somado em 2015 de mais de R\$ 150 bilhões depositados judicialmente, que os diferentes entes disputam com base em díspares entendimentos e interpretações legais, revela a dimensão do assunto e a sua importância no atual cenário brasileiro.

A grande dificuldade é conseguir conciliar todas essas normas com os empenhos de todas as partes envolvidas e ao mesmo tempo garantir que se sobreponha o interesse público de forma que se proteja o depositante, parte mais fraca da relação.

A insegurança jurídica destoa ao analisar cada legislação editada e ao comparar uma à outra, sem que se tenha apresentado parâmetros técnicos, estudos ou dados que possam amparar a garantia de devolução.

De uma ponta, o Analista Legislativo Leonardo Cezar Ribeiro, membro da equipe do Senador José Serra, autor da PLS que deu origem à LC 151/2015, garante que a norma veio para dar segurança jurídica, tendo origem baseada em avaliações e estudos técnicos que permitiram “criar um fundo de reservas baseado na experiência passada que não prejudicasse o sistema” (Entrevistado V, 2018).

De outra, José Barroso Tostes Neto, ex-coordenador do CONFAZ⁹⁶ e ex-presidente do COMSEFAZ⁹⁷ até junho de 2015, dias antes da publicação da LC 151/2015 – órgão este

⁹⁶ O Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ é o colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda, competindo-lhe, precipuamente, celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de

constituído pelos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, e, naturalmente, maiores interessados pela aprovação da LC 151/2015 –, quando questionado se houve alguma pesquisa para se fixar o fundo de reserva em 30% (trinta por cento), expôs que até onde acompanhou, “não havia esse estudo. Na verdade, os estudos feitos eram isolados, não foi feito um estudo que pudesse dimensionar, na sua visão geral, o impacto disso nas Finanças da Federação” (Entrevistado VI, 2018).

Durante a audiência pública em 2015, o representante do Banco do Brasil, Doutor Jorge Elias Nehme, levantou questionamento a respeito da grande diversidade de normas, ao inquirir sobre os fundos de reserva:

E aqui se apresentou muito a situação de que o fundo é seguro. O percentual estabelecido para esse fundo foi objeto de estudos, mas vejamos que interessante: no Estado do Rio Grande do Sul o fundo de reserva é de 15% e vai ser reduzido para 5%; no Estado da Bahia é de 50%; no estado do Rio de Janeiro é de 37,5%; Paraíba 40%. De 5% para 50%, nós temos uma diferença de 10 vezes. Qual é verdadeiramente seguro? O de 50% ou o de 5%?

Em que pese o empenho particular do banco, a dúvida possui substrato, uma vez que deter a certeza de que o percentual do fundo é suficiente para proteger o depositante se faz extremamente necessário, evitando que o litigante não receba prontamente a quantia a que tem direito⁹⁸.

Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea g e Lei Complementar nº 24, de 7.1.1975).

⁹⁷ O Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal – COMSEFAZ foi instituído pelo Protocolo de Cooperação Técnica de 18/02/2015 (DOU de 13.04.2016, Seção 1, p. 25; retificado no DOU de 28.04.16, Seção 1, p. 59), passando a ser incumbido de promover a integração entre as Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação dos Estados e do Distrito Federal e a articulação conjunta desses órgãos em matérias de interesse comum, visando otimizar a gestão financeira e tributária das respectivas unidades federativas (cláusula 1ª), tendo como Presidente o Coordenador dos Secretários no CONFAZ (cláusula 2ª).

⁹⁸ Durante a audiência pública realizada, o representante do Banco Central, Sr. Otávio Damaso, diretor de regulação, expressou idêntica preocupação: “Em linhas gerais, as legislações estaduais, bem como as iniciativas ainda em tramitação nas assembleias legislativas, preveem regras que no seu conjunto imputam um maior risco aos bancos depositários, quando comparadas à legislação federal. O primeiro ponto de preocupação é a formatação dos fundos de reserva. Fundos de reserva visam mitigar riscos e assegurar recursos disponíveis suficientes para honrar restituições depositantes quando assim determinado pela autoridade julgadora. Nesse contexto, registre-se que há casos de regramento legal estadual que autoriza a constituição de fundos de reserva em percentual inferior ao de 30%, estabelecido pela Lei Complementar nº 151. Além disso, nem sempre as regras de recomposição dos fundos de reserva são claras e garantem restituição tempestiva aos depositantes. E, na prática, o relato comum é de que não são plenamente efetivas. Cabe registrar que até mesmo o percentual mínimo de 30% pode não ser, pela ótica prudencial, necessariamente adequado e suficiente. Afinal, os valores

A incerteza supera a questão do fundo de reserva e põe em cheque também as várias outras diferenças: o motivo de cada lei estadual optar diversamente por um valor de transferência; a possibilidade de algumas normas permitirem o levantamento de depósitos de terceiros, em que o ente não faz parte da lide e necessariamente será obrigado a restituir; a falta de se firmar o termo de compromisso previsto na legislação federal; a obscuridade na correção monetária do valor transferido, inclusive, se este é mais benéfico ao depositante e à sociedade; etc.

A ausência de uniformidade cria uma enorme desestabilidade, não gerando harmonia entre a norma constitucional, a legislação federal, as estaduais e as possíveis municipais que venham a ser editadas. Por derradeiro, não foi essa realidade que buscou criar o constituinte de 1988, estipulando preceitos a serem seguidos pelos Poderes em caso de conflitos de interesses e que, obviamente, nem sempre estão sendo adotados.

A necessidade de estabilidade e padronização provém desde o direito romano, como lembra Sebastião Cruz ao mencionar a codificação justiniana, levada a cabo a partir de 528 d.C., em que buscou-se uniformizar a produção normativa vivente – compilação das leis e jurisprudências –, visto que já existia uma quantidade imensurável de leis que já não mais vigoravam plenamente em razão da edição de outras, porém que não haviam sido revogadas expressamente, e que geravam enorme confusão. Neste sentido alvitra:

A codificação justiniana tinha que substituir e substituiu todos os antigos livros de direito, tanto na literatura como na legislação. Deste modo, Justiniano esperava tornar o Direito uniforme em todo o Império, **fazendo desaparecer a massa dispersa de material jurídico, que havia causado tanta confusão.**⁹⁹ (grifo próprio).

dos depósitos referentes a cada processo variam muito. Há situações em que o único caso representa montante expressivo do total de depósitos, e o desfecho de um único processo pode demandar recurso que supera a 30% do total dos depósitos. (...) O quarto ponto, e com certeza o mais importante, é a ausência de regra clara e explícita de que a responsabilidade do banco depositário é limitada à disponibilidade de recursos no fundo de reserva. Isto é, a demanda por resgate limita-se à parcela mantida no banco oficial e os montantes restituídos ao fundo de reserva pelo ente federado. A falta de certeza de que, em hipótese alguma, o banco depositário será obrigado a pagar ao depositante, na ausência de recursos no fundo de reserva ou de transferência desse recurso pelo ente federado, impõe riscos ao banco: risco de liquidez, risco legal, risco de imagem, inclusive em relação ao seu papel de fiel depositário dos recursos de terceiros, e, no limite, dependendo da dimensão, até mesmo risco de insolvência”.

⁹⁹ CRUZ, Sebastião. Direito romano (*ius romanum*). Introdução. Fontes. 4ª ed. Coimbra, 1984. P. 453 In COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Garantias Constitucionais e Segurança Jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 87/88.

A experiência de séculos demonstra que a padronização naturalmente afasta a confusão, gera segurança jurídica e traz estabilidade da relação. José Barroso Tostes Neto se recorda que à LC nasceu na busca dessa uniformização, como uma “iniciativa saudável, no sentido de ordenar, porque se você deixar cada Estado criar uma solução fica uma salada terrível, então a padronização é mais desejável” (Entrevistado VI, ex-coordenador do CONFAZ e ex-presidente do COMSEFAZ entre dez./2013 e jun./2015, 2018). Contudo, apenas a unificação, por si só, não é suficiente para garantir a segurança que se espera.

Sabe-se que o projeto “foi aprovado duas vezes, na Câmara, e no Senado, pela Comissão de Constituição e Justiça” (Entrevistado V, Analista Legislativo do Senador Federal, Leonardo Cezar Ribeiro, 2018), todavia é possível dizer que os reflexos foram positivos? Que a norma gerou segurança? Que a sistemática trouxe benefícios?

Em um panorama inaugural, a utilização dos depósitos judiciais pelo Poder Público se divulga mais benéfica à sociedade, uma vez que permitir o pagamento de precatórios à coletividade e estimular o giro dos numerários na economia se assemelha mais proveitoso do que se os resultados de seu emprego se mantivessem exclusivamente nos bancos, tendo sido esta, inclusive, uma das justificativas¹⁰⁰ de várias das leis publicadas, contudo ao realizar profunda análise, tal exposição confessa-se questionável, sendo imprescindível que as demais preocupações já veementes expostas e levantadas pelos diversos representantes da sociedade civil sejam analisadas, impedindo que a solução súbita se torne um problema colossal no futuro.

Para poder melhor se aprofundar nos reflexos que as normas indicadas neste estudo trouxeram à sociedade e à Federação, buscou-se uma apreciação dos diferentes órgãos envolvidos, da adoção de eventual padronização, assim como o estudo de casos concretos, para melhor se permitir um entendimento contextual dos reflexos da nova sistemática.

¹⁰⁰ O Entrevistado II pontua que “parado na conta ele [os depósitos] serve como moeda para banco, o banco pode se financiar porque tem depósito compulsório que é injeto pelo Banco Central. Aí esse dinheiro está lá na conta, se você tiver sua conta corrente, você deixa o dinheiro lá paradinho e o que vai fazer? O banco utiliza uma parte e faz moeda, e empresta em outras operações financeiras. E a outra? É que como o dinheiro está rendendo valores, quem tem a posse desse valor é que está sendo beneficiado” (Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018).

4.1 O Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, neste incluindo zelar pela observância do art. 37¹⁰¹ da Carta Constitucional (CF, art. 103-B, § 4º, caput e inciso II)¹⁰².

Dentre suas atribuições políticas, lhe é própria a pertinência de regulamentar, importando na disciplina interna de funcionamento do Poder Judiciário – não indo além deste ou sequer atingindo o STF –, todavia sem inovar na ordem jurídica.

Leite Sampaio ampara ser de competência do CNJ o conceito de proposta de interpretação ou de desenvolvimento da lei, por meio de um preenchimento de suas lacunas de natureza técnica, possibilitando, assim, que a norma se desvende mais exequível e operativa.¹⁰³ Desta forma, pode-se dizer que lhe é próprio a possibilidade de emitir atos normativos quanto à gestão de precatórios realizadas pelos Tribunais de Justiça, especialmente no intuito de operacionalizar, através do judiciário, as normas locais e nacionais que permitem a utilização dos depósitos judiciais para pagamento daqueles.¹⁰⁴

Quando da edição da LC 151/2015, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, objetivando alcançar uma maior segurança jurídica em decorrência das inúmeras legislações estaduais divergentes que ainda estavam sendo aplicadas, cada uma com díspares

¹⁰¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

¹⁰² Art. 103-B. § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

¹⁰³ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 277.

¹⁰⁴ Em 25/03/2015, quando do julgamento da ADI 4425, que modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da EC 62/2009, o Pleno delegou “competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão”.

regramentos e sem que tivessem apresentado estudos técnicos pertinentes, instaurou perante o CNJ, em 19/10/2015, o Pedido de Providências nº 0005051-94.2015.2.00.0000 em face dos Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, com o intuito de se fazer cumprir a lei complementar, em especial o artigo 11, o qual exige que os entes federados no âmbito estadual formulem “regras para operacionalizar as transferências de recursos da conta dos depósitos judiciais, sob a responsabilidade dos Tribunais de Justiça, à conta única do Tesouro Estadual”, devendo se atentar obrigatoriamente as regras gerais definidas na legislação nacional, principalmente ao cumprimento da ordem estabelecida no artigo 7º.

De relatoria do Conselheiro Lelis Bentes Corrêa, em 27 de outubro de 2015 foi deferida liminar determinando, entre outras, medidas, que os Tribunais de Justiça estaduais ao celebrarem Termos de Ajuste e Compromisso¹⁰⁵ com o Executivo para que houvesse a liberação dos depósitos judiciais nos moldes da LC 151/2015 e, preservassem o necessário rigor imposto pelos requisitos assentados no artigo 7º da norma federal, negando-se em “firmar Termos que importem a possibilidade de aplicação de tais recursos fora das hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV do referido dispositivo de lei, ou sem a devida observância da prioridade ali assegurada”.

O Plenário, por unanimidade, ratificou a liminar em 2 de fevereiro de 2016, nos termos do voto do Relator¹⁰⁶. Com isso, por hora, os novos convênios para utilização dos depósitos judiciais em todo o Brasil passaram a respeitar a regra da Lei Complementar 151/2015, aplicando os recursos nos moldes das hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV do art. 7º, por meio de termo de compromisso firmado, prevalecendo a norma federal sobre os demais diplomas estaduais que disponham de forma diversa quanto à matéria processual.

¹⁰⁵ A LC 151/2015, em seu art. 4º determina que “a habilitação do ente federado ao recebimento das transferências referidas no art. 3º é condicionada à apresentação ao órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios aos quais se refiram os depósitos de termo de compromisso firmado pelo chefe do Poder Executivo que preveja: I – a manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas ao Tesouro, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar; II – a destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 3º desta Lei Complementar; III – a autorização para a movimentação do fundo de reserva para os fins do disposto nos arts. 5º e 7º desta Lei Complementar; e IV – a recomposição do fundo de reserva pelo ente federado, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar”.

¹⁰⁶ Ausente na oportunidade, justificadamente, a Conselheira Daldice Santana. Presidiu o julgamento o Conselheiro Ricardo Lewandowski. Plenário, 2 de fevereiro de 2016.

A decisão teve eficácia imediata, uma vez que alguns estados não compreendiam haver prioridade de utilização no rol do art. 7º. O Estado de Goiás, *v.g.*, chegou a utilizar uma parcela para pagamento de dívida pública fundada, sem estar em dia com os precatórios judiciais, todavia, Silvio Vieira da Luz se recorda que “depois quando veio a determinação de que deveríamos seguir a ordem prevista na lei devolvemos o recurso” (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro do Estado de Goiás, 2018).

O Estado do Rio de Janeiro ainda defende que “não tem ordem, não está dizendo hierarquicamente, é para pagamento de precatório, para pagamento de dívida, para cobertura de déficit previdenciário, mas nenhum momento fala que “nesta ordem” (Entrevistado II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018), mesmo havendo registro expresso na justificativa apontada quando da apresentação do PLS nº 183, de 2015, que resultou na norma em nota, em cuja o autor Senador José Serra afirmou:

Ressalte-se a exigência da aplicação dos recursos preferencialmente no pagamento de precatórios. Na hipótese de o ente federado não contar com precatórios em atraso, os valores devem ser utilizados para quitar compromissos de dívida pública fundada. Superadas essas duas exigências, o ente federado deverá empregar a parcela dos depósitos judiciais e administrativos em despesas de capital.

Nota-se que a cautelar deferida pelo Conselho Nacional de Justiça trouxe uma inicial padronização e regulamentação do tema, disciplinando a sistemática perante as obrigações de gestão do Poder Judiciário.

Em outro giro, outra importante decisão do órgão se deu em sede de apreciação do Pedido de Providência nº 0007444-55.2016.2.00.0000, proposto em 21/12/2016 pelo Banco do Brasil em face da EC 94/2016, no qual a instituição financeira buscava que os Tribunais de Justiça se abstivessem de solicitar quaisquer repasses de valores com base na nova norma constitucional, até que o CNJ regulamentasse a EC, requerendo inclusive a emissão desta, baseando suas razões na alegação de instauração de um “cenário de insegurança jurídica decorrente da ausência da regulamentação necessária para a unificação dos procedimentos de efetivação das novas normas constitucionais de caráter nacional”, por ser a EC 94/2016 supostamente conflitante com a LC 151/2015.

Contudo, em 12 de janeiro de 2016 a Relatora Conselheira Daldice Santana negou o pedido liminar, por entender que foge da competência constitucional do Conselho negar vigência a Lei Federal e/ou Emenda Constitucional, como também realizar qualquer controle de constitucionalidade. Entretanto, determinou a reautuação do feito “como procedimento de Ato Normativo sua distribuição ao Conselheiro que vier a ser designado presidente do FONAPREC¹⁰⁷”.

Na oportunidade da redação desta dissertação, o PP aguardava pelo julgamento do Plenário, agendado para 26/06/2018, uma vez que o banco requerente havia interposto recurso administrativo. Registra-se, por fim, que CFOAB solicitou seu ingresso como interessado nos autos, o que foi deferido, tendo se manifestado contrário a pretensão recursal da instituição financeira.

4.2 Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça

A Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça, formada pelos representantes dos Tribunais de Justiça do país e com sede no TJSP, foi criada durante a Reunião de Trabalho dos Gestores de Precatórios ocorrida em Gramado/RS, no dia 22 de maio de 2015, tendo como atribuição, mas não se restringindo, a orientação dos gestores dos tribunais estaduais, com assessoramento técnico e jurídico qualificado, a partir da elaboração de Notas Técnicas com recomendações padronizadas de medidas a serem adotadas para o pagamento de precatórios, sem possuir, contudo, efeito vinculante, mediante interpretação das normas vigentes e do recomendado pelo CNJ, como também a troca de experiências na gestão.

Nesta acepção, em 22 de setembro de 2015, após a entrada em vigor da LC 151/2015, a Diretoria Executiva aprovou e publicou a primeira a Nota Técnica n° 01/2015¹⁰⁸,

¹⁰⁷ O Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC) foi instituído pela Resolução n° 158, de 22 de agosto de 2012, com o objetivo de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão de precatórios nos Tribunais (art. 1°) e contribuir para a uniformização.

¹⁰⁸ Nota Técnica n° 01/2015, Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/vDf6EN>>. Acesso em: jun. 2018.

formulando esclarecimentos e apresentando sugestões endereçadas aos Tribunais de Justiça para fins de cumprimento das disposições presentes na legislação.

Entre as principais conclusões e sugestões apresentadas, apontou-se a necessidade do Tribunal local regulamentar, no pleno exercício de sua autonomia administrativa, o procedimento de cumprimento da norma, condicionando o acesso do Executivo aos valores depositados judicialmente, e, também, enfatizou-se severamente a importância de se respeitar a ordem de prioridades imposta no art. 7º pelo legislador na destinação dos recursos, como condição para a autorização do uso das receitas.

Concluiu-se, além disso, que a observância “também atende os interesses dos devedores em razão de o pagamento dos precatórios acarretar ingresso dos recursos na economia local, movimentando negócios e serviços, atividades tributadas pelo ente federado”, passando a intimar todos os Tribunais para que se adequassem.

A sistemática somente veio a ser alterada com a entrada em vigor do nome regime especial oriundo da EC 94/2016, quando, em oportuno, foi publicada a Nota Técnica nº 04¹⁰⁹, em 27 de março de 2017. Registra-se que mesmo a NT nº 03/2017¹¹⁰ ter sido editada em 10 de fevereiro de 2017, com a finalidade de cumprimento de disposições da referida emenda constitucional, a Diretoria Executiva preferiu aguardar a normatização por parte dos Tribunais e, em especial, pelo Conselho Nacional de Justiça, em cumprimento do que havia sido determinado nos autos do PP nº 0007444-55.2016.2.00.0000, para somente depois se manifestar quanto à matéria dos depósitos judiciais, em específico em face dos incisos I e II, § 2º, do artigo 101, ADCT.

A NT nº 03/2017 tratou exclusivamente das disposições de critérios para a cobrança e pagamento das frações mensais dos precatórios. Por sua vez, a NT nº 04/2017 veio com o escopo de apresentar sugestões para os TJ no sentido de orienta-los quanto ao uso dos depósitos judiciais em consonância com a nova emenda constitucional.

¹⁰⁹ Nota Técnica nº 04/2017, Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/YsPmy8>>. Acesso em: jun. 2018.

¹¹⁰ Nota Técnica nº 03/2017, Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/1kMBwD>>. Acesso em: jun. 2018.

A CNGP, realizando interpretação da EC 94/2016 e do referido PP, entendeu que o CNJ, ao determinar a necessidade de Ato Normativo para regulamentar a utilização dos depósitos por meio da nova norma, não impediu que, na falta do regramento, os TJ editassem normas administrativas para dar efetividade ao novo instrumento, até que sobrevenha a devida regulamentação, quando deverão se ajustar, e, além disso, devendo aplicar de forma análoga, “no que for cabível e não conflitante, as regras de operacionalização para a instituição dos fundos de acordo com o disposto na LC 151/2015”.

Em consequente, aconselhou aos Tribunais de Justiça a suspenderem de forma imediata a utilização pelo Executivo, optando pelo regime especial de pagamento de precatórios, dos recursos habilitados mediante a LC 151/2015, até que haja nova habilitação de acordo com a emenda constitucional, e, ainda, a readequação dos fundos de reserva para o mínimo estipulado pela LC 151/2015 e EC 94/2016, adotando, desta forma, as seguintes conclusões, *in verbis*:

- a. As regras constantes da EC 94/2016, referentes à utilização dos depósitos judiciais, segundo entendimento do Conselho Nacional de Justiça, expressado no Pedido de Providência nº 0007444-55.2016.2.00.0000, não são autoaplicáveis e necessitam de regulamentação por Ato Normativo.
- b. Enquanto o Conselho Nacional de Justiça não baixar Ato Normativo regulamentador do uso dos depósitos judiciais na forma da EC 94/2016, os Tribunais de Justiça poderão editar normas administrativas objetivando o controle e fiscalização das operações de transferências, visando garantir a correta utilização dos valores.
- c. A Lei Complementar Federal nº 151/2015 permanece em vigor, sendo que as suas disposições são aplicáveis para os entes devedores que se encontram no regime comum de pagamento de precatórios.
- d. Os entes que estão submetidos ao regime especial de pagamentos da EC 94/2016, que anteriormente se habilitaram nos termos da LC 151/2015, não podem mais receber os valores oriundos dos depósitos judiciais até que haja adequação às novas regras da EC 94/2016, o que implica em novo processo de habilitação, obedecendo-se a regramento próprio.
- e. Na hipótese do inciso II, do § 2º, do art. 101 do ADCT, mostra-se obrigatória a segregação dos depósitos não alimentares dos alimentares, informação fundamental para que se encontre a disponibilidade dos valores utilizáveis

A mesma lógica se estendeu com a entrada da EC 99/2017, impondo a necessidade de readequação a nova sistemática, da qual a Diretoria Executiva da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios emitiu em 19 de janeiro de 2018 a NT n° 05/2017¹¹¹.

De pronto, declarou a validade das orientações das Notas Técnicas anteriores, naquilo que se mostre compatível à nova realidade, todavia, recomendando, mas não se limitando as seguintes indicações:

c. Suspendam a liberação dos valores oriundos da utilização dos depósitos judiciais com base nas regras da EC 94/2016, até que haja a regulamentação interna de acordo com as regras da EC 99/2017, exigindo-se a renovação do pedido de habilitação em conformidade com as alterações do art. 101, do ADCT, acrescentadas pela nova EC.

d. Observem a regra de cálculo dos valores passíveis de utilização pelo ente devedor requerente, nos termos das novas regras, atentando-se para a reserva dos valores potencialmente utilizáveis por outros entes municipais devedores que, eventualmente, possam exercer o direito, evitando-se a ausência de recursos em tais hipóteses.

e. Procedam à cobrança das obrigações pendentes referentes ao exercício de 2017 (ainda sob a regência da EC 94/2016), nos respectivos Processos Administrativos dos entes inadimplentes, inclusive por sequestro nas contas públicas, até a completa satisfação.

f. Observem, no cálculo das obrigações do exercício de 2018, a cobrança com base no comprometimento da RCL em 2017, mesmo que o valor encontrado seja superior ao suficiente.

Observa-se que o Poder Judiciário não foi omissivo quanto aos novos regramentos, editando recomendações para uma adequação uniforme e homogênea para que os gestores dos Tribunais de Justiça pudessem conduzir o acesso aos depósitos pelo Executivo, seja pela LC 151/2015 (regime comum) ou pela norma constitucional (regime especial).

4.3 Estudo de Casos Concretos

Para uma melhor análise da situação das unidades da Federação, buscou o presente estudo realizar um levantamento das informações disponibilizadas por cada estado, entre elas, mas não se restringindo, daqueles que conseguiram levantar os valores depositados

¹¹¹ Nota Técnica n° 05/2018, Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/Ph2ho3>>. Acesso em: jun. 2018.

judicialmente, a quantia sacada e transferida para pagamento de precatórios ou outras finalidades, a dívida consolidada de precatórios, os contratos ou termos de compromissos firmados com o Poder Judiciário, a fluxo de pagamento de precatórios, etc., sendo que a maioria não disponibiliza tais informações.

Em verdade, não foram encontrados dados de fácil acesso, a respeito da utilização dos depósitos judiciais, junto às Secretarias da Fazenda estaduais, como todos os Tribunais de Justiça, quando questionados ou solicitados, se negaram a fornecer qualquer documento que não fossem os divulgados no próprio portal. Respostas como do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, indicada na figura 2, foram comuns, impondo muitas das vezes a necessidade de abertura de processo físico, pagamento de custas, além de alegarem não se tratar de informações públicas, em confronto com a Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, do CNJ¹¹².



Figura 2 – Negativa de disponibilização de informações proferida pelo TJMT.

Fonte: TJMT.

Da busca, poucos documentos foram encontrados, inclusive utilizando-se da prerrogativa da lei de acesso à informação, entretanto obteve-se unicamente os documentos listados no quadro 5, dos quais não é possível estabelecer um padrão para uma análise

¹¹² Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário: Art. 1º. § 2º Os tribunais deverão disponibilizar as informações nos seus respectivos portais da internet, na ordem de expedição dos precatórios, observados os prazos do parágrafo anterior.

profunda. Em alguns Tribunais acerca dos depósitos judiciais, o que não significa que não existam no portal, mas que não são de simples consulta.

Estado	Documentos	Origem
Acre	Dívida dos devedores até 2018. Extrato de transferências e dívida do Regime Especial por ente devedor. Fluxo de recursos por ente devedor. Relação de precatórios.	Precatórios TJAC
Alagoas	Extrato transferências do Estado no Regime Especial - Relação de pagamento de precatórios.	Portal da Transparência TJAL
Amapá	Relação de devedores e dívida consolidada de precatórios até 31/12/2012.	Precatórios TJAP
Amazonas	Relação de devedores e dívida consolidada de precatórios até 31/10/2017.	Precatórios TJAM
Bahia	Certidão Narrativa de Regularidade Fiscal emitida em 03 de março de 2017.	Precatórios TJBA
Ceará	Certidão Narrativa de Regularidade Fiscal emitida em junho de 2018. Relação de credores, ordem, e pagamento de precatórios.	Precatórios TJCE
Distrito Federal	Relação de credores de precatórios.	Portal da Transparência TJDFT
Espírito Santo	Relação de credores e pagamento de precatórios.	Portal da Transparência TJES
Goiás	Certidão Narrativa de Regularidade Fiscal emitida em 27 de julho de 2017. Dívida dos devedores até 2018. Cálculo das parcelas mensais 2018 devidas pelo estado – Regime Especial EC 99/2017	Portal da Transparência TJGO
Maranhão	Processos de credores e pagamento de precatórios.	Precatórios TJMA
Mato Grosso	Regime de Pagamento. Ordem de credores de precatórios.	Precatórios TJMT
Mato Grosso do Sul	Dívida dos devedores. Regime de Pagamento. Dívida dos devedores. Consulta de credores de precatórios.	Precatórios TJMS
Minas Gerais	Dívida dos devedores até 2018. Extrato de depósitos judiciais transferidos para o fundo especial, por processo.	Portal da Transparência TJMG
Pará	Relação de credores de Precatórios. Relação de devedores e dívida consolidada de precatórios do Regime Geral até jun./2017.	Portal da Transparência TJPA
Paraíba	Dívida dos devedores e saldo em conta até 31/12/2018. Relação de credores de Precatórios.	Portal da Transparência TJPB
Paraná	Relação de credores e pagamento de Precatórios. Dívida dos devedores. Extrato da conta único de precatório do TJPR. Contrato de Prestação de Serviço com a instituição financeira.	Portal da Transparência TJPR
Pernambuco	Dívida dos devedores até 2016.	Precatórios TJPE
Piauí	Relação de credores e pagamento de Precatórios. Relação de pagamento do Estado.	Portal da Transparência TJPI
Rio de Janeiro	Dívida dos devedores até 2017. Relação de precatórios até 2010.	Portal da Transparência TJRJ
Rio Grande do Norte	Extrato emitido pelo Banco do Brasil indicando as movimentações pelo Estado dos depósitos judiciais - LC 151/2015 -, até 31/12/2017. Demonstrativo de Pagamentos mensais de precatórios. Cálculo das parcelas mensais 2017 devidas pelo estado. Dívida dos devedores até 2018.	Portal da Transparência TJRN

Rio Grande do Sul	Valor de pagamento de precatórios.	Portal TJRS
Rondônia	Extrato transferências do Estado. Relação de credores de Precatórios.	Portal da Transparência TJRO
Roraima	Relação de credores de precatórios. Contrato de Prestação de Serviço com a instituição financeira.	Portal da Transparência TJRR
Santa Catarina	Relatório de movimentação de depósitos judiciais - LC 151. EC 94. Relatório Quadrimestral (captação de recursos e dívida pública estadual). Ordem de pagamento de precatórios.	Gestão Orçamentária e Financeira TJSC
São Paulo	Dívida dos devedores até 2016. Resumo de estoque de precatórios.	Portal da Transparência TJSP
Sergipe	Dívida dos devedores Regime Especial até 2016.	Portal da Transparência TJSE
Tocantins	Relação de pagamento de precatórios e repasses.	Portal da Transparência TJTO

Quadro 5 – Lista de documentos obtidos que dizem respeito aos precatórios estaduais.

Fonte: elaboração própria.

Somente o estado de Goiás disponibilizou acesso ao contrato de prestação de serviço com a instituição financeira, entregue de forma pessoal na entrevista realizada. Raros foram aqueles que transpareceram a atual situação da utilização dos depósitos judiciais pelo Executivo, tendo se destacado o estado de Santa Catarina, que, de forma singular, disponibiliza um relatório quadrimestral com informações detalhadas, que mesmo possuindo como objetivo demonstrar o volume de recursos captados e o perfil da dívida pública do estado, apresenta dados importantes, como também publica o relatório de movimentação dos depósitos judiciais desde a LC 151/2015.

Todavia, recorda-se que em tempos modernos, cada situação espelha-se de forma diferente, as normas gerais não mais possuem aplicabilidade irrestritas, carecendo de uma análise mais profunda voltada ao caso concreto. Neste axioma, o Min. Luís Roberto Barroso leciona que “as fórmulas abstratas da lei e a discricção judicial já não trazem todas as respostas. O paradigma jurídico, que já passara, na modernidade, da lei para o juiz, transfere-se agora para o caso concreto”¹¹³.

Na busca de se compreender a problemática em face da ínfima bibliografia disponível sobre o tema, optou-se pelo estudo de casos para analisar a situação concreta a partir do

¹¹³ BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 103.

questionamento central deste trabalho. Foram selecionados três estados com diferentes realidades e díspares volumes de precatórios para espelhar a atual realidade.

Para que se fosse possível a produção de novos conhecimentos, foram eleitos aqueles em que o representante Fazendário se prontificou a fornecer entrevista, permitindo o acesso direto à produção de novos conhecimentos e dados, sendo selecionado um ente representante da região Norte, um do Centro-Oeste e outro do Sudeste.

Acerca das diferenças, o representante do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Sr. William Andrade, destacou, durante a audiência pública realizada em 2015, que o CNJ havia reunido informações a respeito dos Tribunais de Justiça estaduais, em que demonstrava que no ano de 2012 a Justiça estadual concentrava 93% do total de precatórios, enquanto a Justiça do Trabalho apenas 7%, sendo aqueles divididos na seguinte proporção:

O trabalho reuniu informações dos tribunais de justiça dos diversos estados e, até 2012, que foi a época em que foi publicado o relatório, o valor histórico somado de estados, municípios, autarquias e Administração indireta era de 87 bilhões e 560 milhões de reais. Havia um acervo de 127 mil processos de precatórios: 44% de municípios, 43% de estados e 23% de autarquias e Administração indireta. Por região, a esmagadora maioria de processos ainda está na **Região Sudeste, no valor total de 60 bilhões e 885 milhões de reais, o que é 70% do total**; seguida da Região Sul, com 14 bilhões e 199 milhões e 16%; a **Região Nordeste, com 6 bilhões e 17 milhões, 7%**; a **Região Centro-Oeste com 3 bilhões e 420 milhões, significam 4%**; e a Região Norte, com 3 bilhões e 46 milhões, que significam 3%. Esses dados refletem os precatórios no âmbito da Justiça dos estados e foram atualizados até 2012. *Grifo nosso.*

Nota-se que o distanciamento das cifras entre as regiões, o que reflete diretamente na conduta de cada unidade da Federação. Passa-se então a análise das condutas adotadas pelos estados de Alagoas, Goiás e Rio de Janeiro, visando a utilização dos depósitos judiciais e o pagamento da dívida de precatórios.

4.3.1 O Estado de Alagoas

O Estado de Alagoas, situado na região Nordeste, com área de 27.778,506 km² e um PIB per capita de aproximadamente R\$ 13.877,53, sendo este um dos cinco menores do país, optou pelo de Regime Especial de Pagamento de Precatórios introduzido pela Emenda

Constitucional nº 62/2009 (art. 97, ADCT), por meio do Decreto estadual nº 5.160 de 05/03/2010¹¹⁴.

O relatório do TJAL, disponibilizado pelo Poder Judiciário¹¹⁵, demonstrou que, com a adoção do regime especial em 2010, os pagamentos se iniciaram no ano seguinte, alcançando um montante de R\$ 69.178.212,52, sendo que no ano de publicação da norma, não houveram repasses devido a ausência de previsão orçamentária a fim de suportar os recursos a que estava obrigado por força do decreto estadual para aquele exercício financeiro.

A dívida estadual, em 2011, alcançava o montante de R\$ 334.320.448,75, sendo que, mesmo com a adoção do regime especial, considerando os pagamentos efetuados naquele período, e ainda com o registro de aumento de valores repassados, até julho de 2012, na casa de 58% comparado ano anterior (estados e municípios), de 2011 ao 1.º semestre de 2012 percebeu-se um ligeiro aumento na dívida estadual, totalizando R\$ 335.506.499,92, conforme demonstrou o Relatório de Reestruturação do Setor de Precatório nos Tribunais de Justiça emitido pelo CNJ em 2012¹¹⁶, representado pela figura 3.

A figura 4 desmonta a evolução da transferência pelo Estado de Alagoas ao Poder Judiciário de valores destinados ao pagamento de precatórios vinculadas à Justiça Estadual, entre 2011 e junho de 2012.

Observa-se no quadro 6 que nos anos que se passaram, manteve-se um pequeno aumento quantitativo dos repasses de valores ao TJAL, destinados ao pagamento de precatórios, mas nada extremamente significativo que impactasse a sistemática.

¹¹⁴ Dispõe sobre a instituição do regime especial de pagamento de precatórios, a que se refere o artigo 97 do ato das disposições constitucionais transitórias da constituição federal, introduzido pela emenda constitucional nº 62/2009, e dá providências correlatas.

¹¹⁵ Planilha de Controle de Repasses de Verbas do Estado de Alagoas ao Tribunal de Justiça do Estado para pagamento de Precatórios. Disponível em <<https://goo.gl/njCo4o>>. Acesso em: jun. 2018.

¹¹⁶ CNJ. Relatório de Reestruturação do Setor de Precatório nos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/KkGD9e>>. Acesso em: jun. 2018.

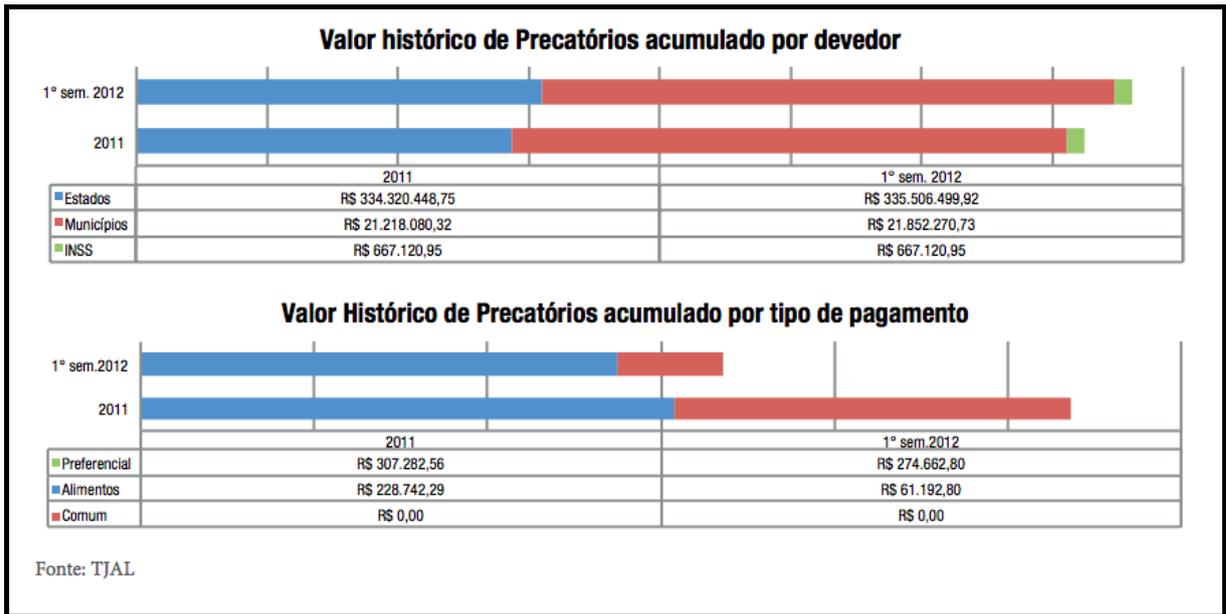


Figura 3 – Valor de precatórios acumulado pelo devedor e por tipo de pagamento no Estado de Alagoas.

Fonte: TJAL.

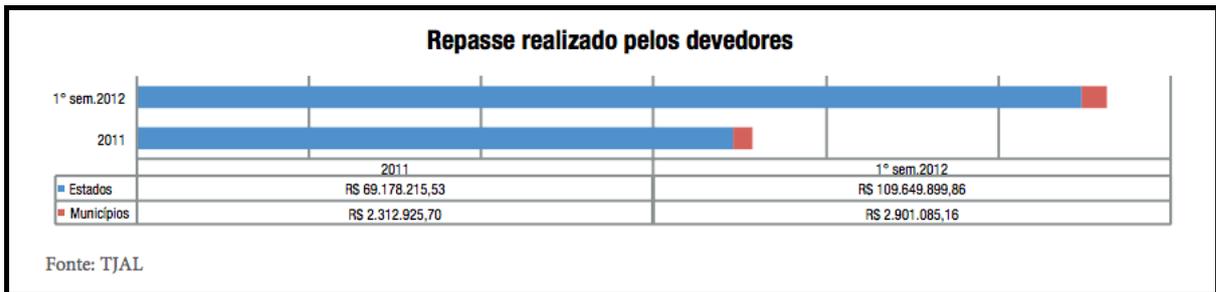


Figura 4 – Repasse pelo Estado ao TJ de Alagoas de valores destinados ao pagamento de precatórios vinculadas à Justiça Estadual.

Fonte: TJAL.

Ano	Valor repassado
2011	R\$69.178.212,52
2012	R\$75.872.446,00
2013	R\$82.219.864,70
2014	R\$88.155.489,91
2015	R\$94.013.911,54
2016	R\$101.082.306,39
2017	R\$127.206.991,47

Quadro 6 – Evolução do repasse pelo Estado de Alagoas ao TJ de valores destinados ao pagamento de precatórios vinculadas à Justiça Estadual.

Fonte: TJAL.

O atual Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas, George André Palermo Santoro, esclareceu que em 2015, ano em que havia assumido a pasta, o Estado chegou a ficar pelo menos dois meses em atraso com os pagamentos de precatórios estabelecidos pelo Regime Especial, passando por dificuldades para honrar o compromisso, o que gerava severos prejuízos ao governo.

Somente com a habilitação do estado à LC 151/2015, em dezembro daquele ano, permitindo o acesso aos depósitos judiciais tributários, é que foi possível encerrar o exercício em dia. O secretário estima que naquele mês foram levantados R\$ 35 milhões, de um total de aproximadamente R\$ 603,4 milhões de saldo em 2014 apontado pelo levantamento feito pelo Jornal O Estadão.

Neste contexto, George André Palermo Santoro assevera:

Naquele ano de 2015, quando eu tinha acabado de entrar no governo, se eu não conseguisse sacar esse dinheiro, eu não teria cumprido o pagamento de precatórios no ano. Não tinha conseguido cumprir, eu só cumpri por causa desse saque. (...) no fluxo eu iria ficar inadimplente, e ficando inadimplente o Estado não tem certidão, não consegue pegar crédito, um monte de coisa, então é muito ruim (Entrevistado IV, Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas, 2018).

Atualmente, em abril de 2018, o Estado conseguiu quitar todo o passivo, saindo do Regime Especial e ingressando no Regime Geral, aguardando inscrições para a previsão de 2019. Em junho de 2018, o site do Poder Judiciário não registrava sequer a existência de um único precatório devido pelo estado, conforme figura 5.

 PODER JUDICIÁRIO DE ALAGOAS Tribunal de Justiça Diretoria de Precatórios									
Lista unificada dos precatórios devidos pelo Estado de Alagoas									
Conta Judicial: 1800130524837									
Ordem	Número do Processo	Apresentação	Horário do recebimento	Natureza	Orçamento	Beneficiário	Tribunal de origem	Valor	Atualização
Aguardando Inscrições de 2019									
Total								R\$ 0,00	
<small>* Os precatórios do orçamento de 2019 (apresentados entre 02/07/2017 e 01/07/2018) serão incluídos na lista após consolidação das inscrições no âmbito dos três tribunais.</small>									

Figura 5 – Lista de precatórios do Estado de Alagoas para o orçamento de 2019.

Fonte: TJAL.

Questionado pela importância da LC 151/2015 para o Estado de Alagoas, o secretário se manifestou no sentido de que foi essencial para manter a regularidade, sendo que agora já estão planejando a programação de devolução dos valores, o que almejam fazer até no final de 2019, dependendo das novas entradas no regime geral. *In Verbis*:

A gente cumpriria sim, cumpriria, porque eu quitei os precatórios agora em abril, mas no fluxo eu iria ficar inadimplente, e ficando inadimplente o Estado não tem certidão, não consegue pegar crédito, um monte de coisa, então é muito ruim. Então a foi importante para a gente naquele momento, a Lei. (...) Eu sabia o quanto que tinha, eu já tinha conseguido os dados, aí contávamos com isso para gente fechar o caixa, para gente fazer o fechamento, então com isso a gente fechou o pagamento. (Entrevistado IV, Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas George André Palermo Santoro, 2018).

Naturalmente, não haverá necessidade de utilizar da possibilidade inaugurada pelas novas Emendas Constitucionais, sendo que o Entrevistado IV confia que existam no máximo cinco ou seis estados na mesma situação de liquidação na Federação.

4.3.2 O Estado de Goiás

O Estado de Goiás, situado na região Centro-Oeste, com área de 340.086 km² e um PIB por capita de aproximadamente R\$ 26.265,32, sendo este um dos dez maiores do país, optou pelo de Regime Especial de Pagamento de Precatórios introduzido pela Emenda Constitucional n° 62/2009 (art. 97, ADCT), por meio do Decreto estadual n° 7.076, de 10 de março de 2010¹¹⁷, alterado posteriormente pelo Decreto n° 8.619, de 30/03/2016 e Decreto n° 9.141, de 18/01/2018.

Em que pese o estado ter editado as Leis n° 15.010, de 18 de novembro de 2004, e n° 15.762, de 25 de agosto de 2006, como o Decreto n° 7.290, de 11 de abril de 2011, todos com previsão de utilização dos depósitos judiciais, de acordo com o atual Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz (Entrevistado I, 2018), somente veio o ente a ter acesso à cifra com o Decreto n° 8.429, de 06 de agosto de

¹¹⁷ Dispõe sobre a opção do Estado de Goiás pelo regime especial de que trata o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Carta Republicana.

2015 (norma que replica em sua integralidade a norma federal), aprovado no primeiro dia útil seguinte após a publicação da LC 151/2015.

Silvio Luz destaca que o estado já trabalhava preventivamente desde junho de 2015 para ter acesso aos depósitos judiciais assim que a lei complementar entrasse em vigor, tendo sido a primeira unidade federada a regulamentar internamente a sistemática, “por isso nós saímos na frente (...). A lei [151] saiu num dia e no outro dia fizemos o decreto [8.429] (...) e no outro dia já sacamos o recurso” (Entrevistado X, 2018).

Não foi possível obter dados anteriores, contudo o Superintendente estadual (Entrevistado I, 2018) revela que somente com a norma foi plausível regularizar os pagamentos de precatórios em conformidade com o regime especial adotado. O Estadão registrava em 2014 a existência de um total de R\$ 2,068 bilhões de depósitos no estado, o Superintendente Silvio Luz (Entrevistado I, 2018) se recorda que aproximava de R\$ 3 bi, sendo que o Poder Judiciário, após a habilitação do Executivo, declarou que deste absoluto era possível, em 2015, o acesso ao quantum de R\$180.800.093,20, dentro das regras da LC 151/2015.

Naquele ano, o TJGO expõe que o estado utilizou apenas de 20% da disponibilidade, alcançando a quantia de R\$36.207.655,30, que foi destinada ao pagamento de precatórios, remanescendo para o exercício de 2016 a diferença de R\$144.592.437,90, que teve a mesma finalidade¹¹⁸. “Fizemos um contrato de prestação de serviço (...) com o Banco do Brasil e com a Caixa. Então cai depósito lá e o banco já transfere automaticamente para o Tribunal de Justiça para pagamento de precatórios” (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz, 2018).

Questionado se nesse período houve algum momento específico em que o fundo de reserva ficou deficitário, destacou que além de um único caso concreto em 2016, em que teve que devolver R\$ 100 milhões para um único beneficiário, durante todo o renascente “o banco já informa que temos 48 horas para repor, aí a gente repõe. Quase toda semana tem uma reposição de R\$ 5 mil, R\$ 10 mil, R\$ 15 mil, R\$ 20 mil, R\$ 30 mil” (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz, 2018).

¹¹⁸ Certidão Narrativa Estado de Goiás. Disponível em <<https://goo.gl/8crnpM>>. Acesso em: jun. 2018.

A situação regular se encerrou 2017, quando do início da vigência da EC 94/2016. O TJGO revela que de janeiro a junho de 2017 o Estado de Goiás transferiu apenas R\$33.629.001,69, momento derradeiro que obteve a certidão narrativa de regularidade de pagamentos. Do mesmo modo, Silvio Vieira da Luz afirma:

Em junho nós precisávamos da certidão de regularidade de pagamentos de precatórios, estamos negociando um financiamento com a CEF, aí nós conversamos com o Tribunal e este, considerando que como pode usar parte do recurso para pagar depósito judicial que vai até março de 2015, o 2016 e 2017 vai ter que pagar para nós. Eles fizeram o cálculo de dezembro a junho de quanto seria a nossa parcela e nós pagamos. (Entrevistado I Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro, 2018).

Foi publicada a lei complementar nº 136, de 20 dezembro de 2017, todavia no dia 15 de dezembro saiu a EC 99. E isso ficou em um embate até hoje. (...) O banco alegou que a EC 94 estava revogada. Resultado, o estado não levantou o saldo de 2017 da vigência da EC 94, e ficou um saldo de 120/130 milhões a receber de 2017 e a parte agora de 2018.

Com o advento da 99, o juiz de precatório disse que essa legislação de 99 agora ficou inócua agora, (...) os estados não poderão acessar os depósitos judiciais com base na 99, porque aqui está assim, você usa a receita líquida do tesouro e adicionalmente você o recurso do depósito judicial para pagamento de precatório. Aí está esse impasse. Juiz, quero você o senhor me libere no procedimento da 94, se a regulamentação saiu no dia 20 não foi culpa nossa. (...) recentemente o Estado de Goiás entrou com um Mandado de Segurança no próprio Tribunal para tentar ter acesso com base na 94, desde 2017. Queremos a vigência dentro daquele exercício da 94, dos efeitos dela. Para você ter ideia dos números que da para levantarmos lá, considerando o saldo de 3 bilhões, daria para levantar 300 milhões de reais, que para mim era um saldo suficiente para quitar o passivo de 2017 e ficar um conta-gasto para abater nas parcelas de 2018.

Desta forma, expõe que a demora na habilitação em face da EC 94/2016 se deu por problemas operacionais alegados pelo TJGO, em que não era possível separar os depósitos de natureza alimentar, sendo que, após múltiplas negociações, sem que houvesse uma solução operacional viável, as partes resolveram adotar uma porcentagem entendida como segura, conseguindo assinar o contrato desde 25/07/2017.

Na oportunidade, optaram por reduzir para 15% (quinze por cento) o levantamento na regra do inciso II o § 2º, art. 101, ADCT, sendo 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) para o ente estatal, mantendo 5% (cinco por cento) como margem até que fosse possível identificar a exceção da regra.

Acreditava-se que seria possível o acesso a R\$ 300 milhões, “suficiente para quitar o passivo de 2017 e ficar um conta-gasto para abater nas parcelas de 2018” (Entrevistado I,

Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz, 2018), contudo, quando da iminência do início das transferências, com o contrato já assinado, sobreveio a EC 99/2017, impondo o reinício do processo administrativo.

Desde julho de 2017 o Estado de Goiás encontra-se inadimplente, com um saldo de depósitos judiciais não levantado naquele ano de R\$130.413.707,17, e um passivo de precatórios, alcançando em 31/12/2017 um total de R\$668.283.757,54 (administração direta e indireta).

Atualmente, por força da nova emenda constitucional, o Poder Judiciário exige a transferência de 1,02% da RCL de Goiás, que remete a uma média de R\$ 18 mi por mês, sendo, no entendimento do ente Executivo, impraticável. Em 2018, até o mês de junho, a quantia exigida pelo Tribunal de Justiça era de R\$107.779.512,46. Tais valores estão representados pela figura 6.

Planilha Repasse - Estado de Goiás 01-2018 - EC 099.xlsx : Repasse Estado - Conforme EC 094-2018				
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS				
Gabinete da Presidência				
Departamento de Precatórios				
Cálculo parcelas mensais 2018 – Precatórios – EC 99/2017				
Processo Opção: 3358488	Devedor: ESTADO DE GOIÁS (Adm. Direta e Indireta)			Percentual RCL
		2017	Percen. Praticado	data entrada RE
				1.02%
Definição do percentual da RCL devido – ANO 2018				
Saldo de precatórios a pagar Adm. Direta (até orçamento 2018)*	R\$ 576,706,280.94			RCL***
Saldo de precatórios a pagar Adm. Indireta (até orçamento 2018)*	R\$ 221,991,183.77	Ano	Mês	Valor
Parcela exercício de 2017 em aberto (a deduzir)	R\$ 130,413,707.17	2016	Dezembro	R\$ 1,938,257,111.75
Saldo de precatórios a pagar total (adm. Direta + Indireta – Parcela 2017)*	R\$ 668,283,757.54	2017	Janeiro	R\$ 1,528,458,825.71
Meses restantes no regime especial (2018 a 2024)	84	2017	Fevereiro	R\$ 1,620,415,541.66
		2017	Março	R\$ 1,518,039,174.67
		2017	Abril	R\$ 1,602,918,674.97
Receita corrente líquida em 12 meses** (a partir de dez/2016 a nov/2017)	R\$ 20,451,979,497.49	2017	Maió	R\$ 1,663,625,035.55
Média mensal da RCL no período (RCL/12)	R\$ 1,704,331,624.79	2017	Junho	R\$ 1,695,228,408.60
Percentual da RCL praticado na entrada em vigor do Regime Especial (art. 101, do ADCT)	1.02%	2017	Julho	R\$ 1,623,868,990.63
* Valores atualizados até 31/12/2017.		2017	Agosto	R\$ 1,812,428,526.76
** Receita corrente líquida apurada nos 12 meses até segundo mês anterior ao mês do cálculo.		2017	Setembro	R\$ 1,746,111,192.35
*** Dados disponibilizados em http://portaldocidadao.tce.go.gov.br/		2017	Outubro	R\$ 1,748,116,558.94
		2017	Novembro	R\$ 1,954,511,455.90
		2017	Dezembro	R\$ 2,520,170,695.14
		2018	Janeiro	R\$ 1,681,036,700.15
		2018	Fevereiro	R\$ 1,669,949,688.60
		2018	Março	R\$ 1,648,238,704.85
		2018	Abril	R\$ 1,761,587,192.26
		2018	Maió	R\$ 0.00
		2018	Junho	R\$ 0.00
		2018	Julho	R\$ 0.00
		2018	Agosto	R\$ 0.00
		2018	Setembro	R\$ 0.00
		2018	Outubro	R\$ 0.00
		2018	Novembro	R\$ 0.00
		2018	Dezembro	R\$ 0.00
			Total:	-R\$ 107,779,512.46

Figura 6 – Cálculo de parcelas mensais exigidas pelo TJGO ao Estado para pagamento de precatórios – EC 99/2017.
Fonte: TJGO.

Contudo, o Superintendente Silvio Luz (Entrevistado I, 2018) alega que se houvesse a manutenção do acesso pela regra da LC 151/2015 ou se tivesse sido tempestivamente aprovada a habilitação pela EC 94/2016, tal situação não viveria. Apresenta-se um cálculo em que, do total exigido, o Executivo teria a necessidade de destinar apenas 35,5% (trinta e cinco inteiros e cinco décimos por cento) do devido, o que representaria uma quantia de aproximadamente R\$6 mi em substituição aos R\$18 mi determinados. A figura 7 reflete os cálculos estaduais.

Prevê o Estado, ainda, que se a situação não se regularizar, o passivo em 2018 chegará a R\$ 218.442.695,13, conforme representado na figura 8, entretendo foi disponibilizado pelo Superintendente cópia do contrato de prestação de serviço entre o estado e a CEF, assinado em 19/04/2018, o qual permite a habilitação pela sistemática da EC 99/2017, confiando, assim, em uma breve regularidade da situação, afinal, entende que “tem que cumprir a lei, contudo o Estado de Goiás está travado com dois aditivos contratuais junto a CEF e o BB e uma proposta de financiamento por falta da certidão de precatório, então tem que resolver isso” (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz, 2018).

PARCELA ESTADO: 35,30%	PARCELA DEP. JUDI	TOTAL
R\$ 6.136.616,45	R\$ 11.247.566,12	R\$ 17.384.182,57
R\$ 6.311.219,62	R\$ 11.567.589,50	R\$ 17.878.809,12
R\$ 6.365.886,22	R\$ 11.667.785,80	R\$ 18.033.672,02
R\$ 6.387.653,01	R\$ 11.707.681,30	R\$ 18.095.334,32
R\$ 6.433.627,24	R\$ 11.791.945,68	R\$ 18.225.572,93
R\$ 6.465.619,30	R\$ 11.850.582,69	R\$ 18.316.202,00
R\$ 6.495.047,83	R\$ 11.904.521,10	R\$ 18.399.568,93
R\$ 6.514.088,59	R\$ 11.939.420,17	R\$ 18.453.508,76
R\$ 6.541.558,67	R\$ 11.989.769,00	R\$ 18.531.327,67
R\$ 6.505.174,07	R\$ 11.923.081,08	R\$ 18.428.255,15
R\$ 6.486.236,74	R\$ 11.888.371,60	R\$ 18.374.608,34
R\$ 6.467.543,62	R\$ 11.854.109,70	R\$ 18.321.653,32
R\$ 77.110.271,38	R\$ 141.332.423,75	R\$ 218.442.695,13

Figura 7 – Entendimento do Estado de Goiás a cerca do valor devido para pagamento de precatórios.
Fonte: Sefaz GO.

Planilha Repasse - Estado de Goiás 01-2018 - EC 099.xlsx : Repasse Estado - Conforme EC 094-2018				
1	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS			
2	Gabinete da Presidência			
3	Departamento de Precatórios			
4	Cálculo parcelas mensais 2018 – Precatórios – EC 99/2017			
5	Processo Opção: 3358488	Devedor: ESTADO DE GOIÁS (Adm. Direta e Indireta)		Percentual RCL
6			2017	1,02%
7			Percen. Praticado	
8			data entrada RE	
9	Definição do percentual da RCL devido – ANO 2018			
10	Saldo de precatórios a pagar Adm. Direta (até orçamento 2018)*	R\$ 576.706.280,94	RCL***	
11	Saldo de precatórios a pagar Adm. Indireta (até orçamento 2018)*	R\$ 221.991.183,77	Ano	Mês
12	Parcela exercício de 2017 em aberto (a deduzir)	R\$ 130.413.707,17	2016	Dezembro
13	Saldo de precatórios a pagar total (adm. Direta + Indireta – Parcela 2017)*	R\$ 668.283.757,54	2017	Janeiro
14	Meses restantes no regime especial (2018 a 2024)	84	2017	Fevereiro
15			2017	Março
16			2017	Abril
17	Receita corrente líquida em 12 meses** (a partir de dez/2016 a nov/2017)	R\$ 20.451.979.497,49	2017	Maio
18	Média mensal da RCL no período (RCL/12)	R\$ 1.704.331.624,79	2017	Junho
19	Percentual da RCL praticado na entrada em vigor do Regime Especial (art. 101, do ADCT)	1,02%	2017	Julho
20	* Valores atualizados até 31/12/2017.			
21	** Receita corrente líquida apurada nos 12 meses até segundo mês anterior ao mês do cálculo.			
22	*** Dados disponibilizados em http://portaldocidadao.tce.go.gov.br/			
23	Parcelas Mensais 2018 – Acompanhamento			
24	Mês	Valor Devido (R\$)	Repasso (R\$)	Data
25	Janeiro	R\$ 17.384.182,57	R\$ 0,00	Diferença (R\$)
26	Fevereiro	R\$ 17.878.809,12	R\$ 0,00	-R\$ 17.384.182,57
27	Março	R\$ 18.033.672,02	R\$ 0,00	-R\$ 17.878.809,12
28	Abril	R\$ 18.095.334,32	R\$ 0,00	-R\$ 18.033.672,02
29	Maio	R\$ 18.225.572,93	R\$ 0,00	-R\$ 18.095.334,32
30	Junho	R\$ 18.316.202,00	R\$ 0,00	-R\$ 18.225.572,93
31	Julho	R\$ 18.399.568,93	R\$ 0,00	-R\$ 18.316.202,00
32	Agosto	R\$ 18.453.508,76	R\$ 0,00	-R\$ 18.399.568,93
33	Setembro	R\$ 18.531.327,67	R\$ 0,00	-R\$ 18.453.508,76
34	Outubro	R\$ 18.428.255,15	R\$ 0,00	-R\$ 18.531.327,67
35	Novembro	R\$ 18.374.608,34	R\$ 0,00	-R\$ 18.428.255,15
36	Dezembro	R\$ 18.321.653,32	R\$ 0,00	-R\$ 18.374.608,34
37			Total:	-R\$ 218.442.695,13

Figura 8 – Previsão de evolução do valor devido para pagamento de precatórios – EC 99/2017.

Fonte: Sefaz GO.

Questionado sobre a nova sistemática e os reflexos trazidos, Silvio Luz enfatizou que foram benéficas, sendo que, “se todos os estados colocassem em práticas e os Tribunais dessem sua concordância, agilizaria a baixa de precatórios no país”. Em outro giro, quanto as inseguranças que subsistem, aponta dois temerosos motes, indicados como o alto custo da transação, por impor ao Executivo a recomposição das percas do spread bancário recebido pelo Poder Judiciário¹¹⁹, e a imprevisibilidade de quando haverá a necessidade de recomposição do fundo:

Em 2015 nós acessamos 200 milhões de reais, e destes tinha a concentração de um só beneficiário, uma só empresa (...) tinha 100 milhões, 50% do valor era dela, e ela já tinha pacificado as ações dela mais ou menos em junho, agosto o juiz estava liberando a autorização, mas só (...) foram acessar os recursos em março de 2016. Ai

¹¹⁹ A Lei Complementar estadual nº 136, de 20/12/2017, assim definiu: Art. 6º O ente deverá recompor as perdas que o Tribunal de Justiça vier a sofrer em virtude da transferência de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios, decorrentes da diminuição das receitas de aplicação financeira, conforme contrato firmado com as Instituições Financeiras. § 1º A recomposição de que trata o caput deste artigo, consiste no pagamento do mesmo percentual estabelecido em contrato com as Instituições Financeiras administradoras dos depósitos judiciais, incidente sobre os valores transferidos para o pagamento de precatórios. § 2º O Tribunal de Justiça calculará, mensalmente, o montante de suas perdas financeiras, realizando a apropriação do valor correspondente junto ao Fundo Garantidor, com posterior lançamento do débito na conta gráfica prevista no § 4º deste artigo. § 3º A recomposição referida no caput deste artigo, constitui receita que se incorpora automaticamente ao orçamento do Tribunal de Justiça. § 4º A importância correspondente à recomposição da perda financeira do Tribunal de Justiça será transferida para a conta do FUNDESP - Fundo Especial de Reparelhamento do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

o problema que tem (...) do estado pegar os depósitos judiciais e pagar precatórios é que você não sabe como vai ser o retorno porque depende do andamento do processo, da decisão, e como houve uma decisão assim unanime, em uma só oportunidade para devolver, foi um aperto para o estado devolver esses R\$ 100 milhões, embora tinham lá os 30% do fundo garantidor, mas mesmo assim você tem que devolver o fundo.

(...) o Tribunal de Justiça tem um rendimento sobre eles [depósitos judiciais], os spreads bancários. O que que eles fizeram? Na LC estadual eles colocaram que o estado tem que repor para o Poder Judiciário o spread bancário. Então o custo para nós, além de corrigir pelo IPCA, tem que repor o Poder Judiciário e pagar o banco, em outras palavras, é um dinheiro que fica caro para o estado. (...) E com o risco de devolução imediata. (...) de uma hora para outra pode ter uma decisão que impacta gravemente.

(...) Nós temos 3 ações em curso, um vencemos e um na verdade já está transitado em julgado. Ação de 700 milhões para o estado pagar. Temos que pagar essa ação até 2024. Então resultado, do saldo estimado, (...) a projeção era de quitar em março de 2021, mas ingressando esses outros valores vai até 2024, e nesta data tem que pegar um financiamento para quitar. (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro Silvio Vieira da Luz, 2018).

O Poder Judiciário foi procurado para se manifestar, entretanto houve a negativa. Em suma, revela-se que se fosse possível a manutenção da sistemática, sem a imposição da nova redação da EC 99/2017, que estipula como recursos adicionais, os pagamentos de precatórios estariam em dia de acordo com o cronograma do Regime Especial.

4.3.3 O Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, situado na região Sudeste, com área de 340.086 km² e um PIB por capita de aproximadamente R\$ 39.826,95, sendo o terceiro maior do país, optou pelo de Regime Especial de Pagamento de Precatórios introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009 (art. 97, ADCT), por meio do Decreto estadual nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010¹²⁰.

¹²⁰ Disciplina a opção pelo regime especial de pagamento de precatórios, instituído pelo art. 97 do ato das disposições constitucionais transitórias, introduzido pela emenda constitucional nº 66, de 09 de dezembro de 2009.

Diferentemente dos casos já analisados, o Decreto Estadual 45.692, de 17.6.2016¹²¹, e à Lei Estadual 7.483, de 8.11.2016¹²², formalizam o estado de calamidade financeira pelo qual passa o Estado do Rio de Janeiro atualmente, influenciando diretamente na sistemática estudada e apontando fortemente para eventual incapacidade de pagamento dos depósitos utilizados.

O Rio de Janeiro editou normas anteriores à LC 151/2015 e efetivamente fez uso do saldo dos depósitos judiciais. Desde 2005, o Estado já possuía norma que permitia ter acesso a 80% (oitenta por cento) dos depósitos judiciais e administrativos em que o Estado fosse parte, inclusive a administração direta, para pagamentos de precatórios. Na época, foi publicada a Lei Complementar estadual n° 109 de 03/01/2005¹²³, ainda no Governo de Rosinha Garotinho, que veio posteriormente a ser alterada pela LC n° 119 de 11/12/2007¹²⁴, quando já na gestão Sérgio Cabral Filho.

A atual Subsecretária de Fazenda de Política Fiscal do estado do Rio de Janeiro Josélia Castro de Albuquerque (Entrevistada III, 2018) lembra que por meio da lei “de 2006, antes da governadora Rosinha sair, ela sacou tudo o que podia”, todavia, nos anos que seguiram, quando do debate perante o STF da constitucionalidade da EC 62, “e que ia modificar a

¹²¹ Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do rio de janeiro, e dá outras providências.

¹²² Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto n° 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências.

¹²³ Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito do estado e dá outras providências. Art. 1° - Os depósitos judiciais e extrajudiciais de valores referentes a processos litigiosos ou administrativos em que o Estado, seus órgãos ou entidades do Poder Público, inclusive Administração Indireta, e das empresas por ele controladas seja parte, efetuados até a data da publicação desta Lei, inclusive os valores relativos a tributos inscritos em dívida ativa e respectivos acessórios, serão repassados, pela instituição financeira em que tenham sido feitos, dentro de 2 (dois) dias úteis da sua efetivação na referida instituição financeira, à conta única do Estado pelo montante integral de 80% (oitenta por cento) dos depósitos existentes na data de publicação desta Lei. Art. 2° - Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, referentes a tributos (impostos, taxas e contribuições) de competência do Estado serão efetuados, a partir da data da publicação desta Lei e à medida em que se forem concretizando, em instituição financeira oficial ou em instituição financeira privada na conformidade do disposto "in fine" do referido § 3° do art. 164 da Constituição Federal e repassados dentro de dois 2 (dias) úteis da sua efetivação à conta única do Estado pelo total único do 80% (oitenta por cento) dos montantes totais de tais depósitos.

¹²⁴ Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais, e dá outras providências. Art. 1° Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro referentes a tributos e seus acessórios, de competência do Estado do Rio de Janeiro, inscritos em dívida ativa ou não, e decorrentes de execução fiscal, inclusive de decisões de “penhora online” e “penhora de faturamento”, serão efetuados em instituição financeira oficial de escolha do Executivo, mediante utilização de instrumento que identifique sua natureza tributária, podendo ser repassados ao Estado na proporção estabelecida pelo Poder Executivo, até o limite previsto no art. 3°, caput, desta Lei Complementar.

modulagem, [o estado do Rio de Janeiro] íamos ficar presos a um percentual da corrente líquida, foi quando surgiu a conversa da gente liquidar o estoque”.

A “lei de 2006 para depósito judiciário tributário [serviu] de base para inspirar a Lei Complementar estadual nº 147, de 27 de junho de 2013¹²⁵” (Entrevistada II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018), de iniciativa conjunta do Executivo e do Judiciário, que permitia a utilização pelo Estado de 25% (vinte e cinco por cento) de todo o montante depositado judicialmente e extrajudicialmente, para liquidações de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor.

Posteriormente, a norma foi alterada pela Lei Complementar estadual nº 163, de 31 de março de 2015¹²⁶, adicionando a possibilidade de utilização de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) para a capitalização, pelo Governo, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, sendo que, para isso, reduziu o fundo de reserva de 75% (setenta e cinco por cento) para 37, 5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento).

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, perante a ADI 5.072, demonstra que em março de 2006 o saldo de depósitos judiciais no Estado era de R\$3.398.866.584,00, alcançando em outubro de 2013 o absoluto de R\$14.545.047.834,64, crescendo 427% em sete anos, sendo que durante todo este período, somente houve decréscimo em dois singulares meses (setembro de 2011 e dezembro de 2011). O quadro 7 ilustra este aumento.

¹²⁵ Dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para pagamento de requisições judiciais de pagamento, e dá outras providências. Artigo 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para conta vinculada de pagamento de precatórios, até a proporção de 25% (vinte e cinco por cento) de seu valor atualizado, para fins de pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal.

¹²⁶ Modifica dispositivos da lei complementar nº 147, de 27 de junho de 2013, e dá outras providências. Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, até a proporção total de 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções: I - até o limite de 25 % (vinte e cinco por cento) para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal; II - até o limite de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) exclusivamente para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro RIOPREVIDÊNCIA.

Depósitos Judiciais – Banco do Brasil	
Referência	Média do Saldo dos Depósitos Judiciais
Mar/06	3.398.866.584,00
Dez/06	4.099.901.081,00
Dez/07	5.518.612.319,00
Dez/08	6.254.923.102,00
Dez/09	7.396.555.469,00
Dez/10	9.424.652.444,55
Dez/11	11.184.679.988,58
Dez/12	12.858.375.712,93
Nov/13	14.674.858.504,70

Quadro 7 – Evolução da média do saldo de depósitos judiciais.
Fonte: TJRJ.

A taxa de crescimento manteve-se nos anos seguintes, sendo que “historicamente estava crescendo em um bilhão e meio” (Entrevistado II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018) por ano. Os dados são confirmados pelo quadro 7, em que, entre 2006 e 2013, demonstra uma média anual de elevação de R\$1.610.855.988,67.

O quadro 8 representa a análise do período compreendido entre janeiro de 2013 e janeiro de 2015, podendo extrair uma média crescente de R\$ 159.557.805,68 por mês, em que os valores depositados superam os levantados.

Observa-se que, no período compreendido de 25 meses indicados no quadro 8, somente o mês de dezembro de 2014 teve-se uma inversão do padrão, em que houve uma saída de R\$ 3.485.411,00 superior ao da entrada. Assim, entre março de 2006 e janeiro de 2015, houveram apenas três meses, em um global de 107 (cento e sete), em que não se registrou um ingresso maior, sendo a diferença numericamente pouco significativa em consideração ao contexto do acumulado nos quase nove anos registrados na estatística do TJRJ.

Tabela de Fluxo de Depósitos (dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - valores arredondados)

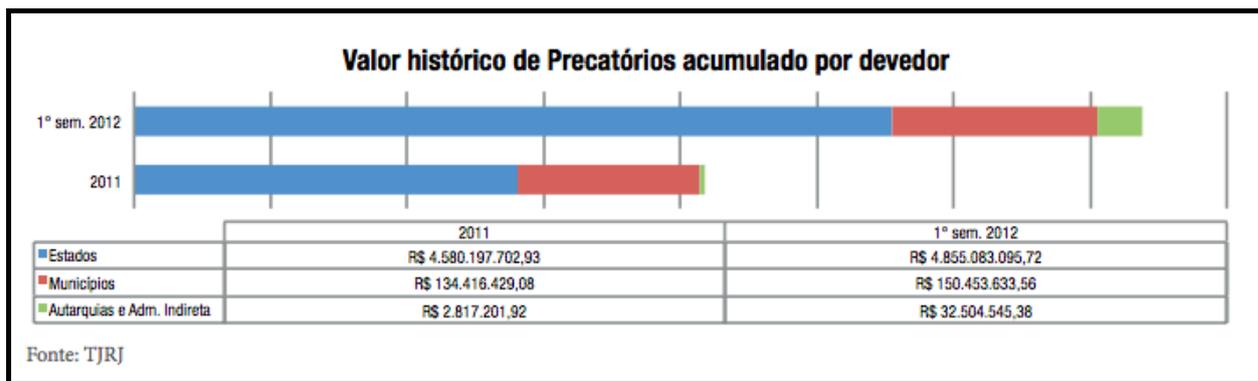
Mês	Depósitos (R\$)	Levantamentos (R\$)	Depósitos (-) Levantamentos (R\$)	Saldo (R\$)
12/12				12.858.375.712,93
1/13	351.353.304	260.838.888	90.514.416	12.948.890.128,93
2/13	417.524.385	275.289.654	142.234.731	13.091.124.859,93
3/13	682.664.738	414.898.247	267.766.491	13.358.891.350,93
4/13	586.442.089	391.901.926	194.540.163	13.553.431.513,93
5/13	694.637.284	517.616.301	177.020.983	13.730.452.496,93
6/13	569.084.868	443.044.024	126.040.844	13.856.493.340,93
7/13	493.373.799	357.426.602	135.947.197	13.992.440.537,93
8/13	569.404.003	383.821.679	185.582.324	14.178.022.861,93
9/13	548.991.116	371.066.593	177.924.523	14.355.947.384,93
10/13	677.736.194	488.635.741	189.100.453	14.545.047.837,93
11/13	442.870.493	313.059.823	129.810.670	14.674.858.507,93
12/13	731.395.435	488.468.964	242.926.471	14.917.784.978,93
1/14	464.100.498	325.093.562	139.006.936	15.056.791.914,93
2/14	544.161.900	333.667.655	210.494.245	15.267.286.159,93
3/14	570.617.923	417.233.651	153.384.272	15.420.670.431,93
4/14	445.216.693	313.906.146	131.310.547	15.551.980.978,93
5/14	615.810.693	398.658.333	217.152.360	15.769.133.338,93
6/14	503.258.435	328.240.817	175.017.618	15.944.150.956,93
7/14	784.700.743	654.870.997	129.829.746	16.073.980.702,93
8/14	481.761.907	414.272.022	67.489.885	16.141.470.587,93
9/14	705.443.338	478.184.963	227.258.375	16.368.728.962,93
10/14	625.762.792	480.214.486	145.548.306	16.514.277.268,93
11/14	641.442.432	473.666.316	167.776.116	16.682.053.384,93
12/14	640.325.076	643.810.487	-3.485.411	16.678.567.973,93
1/15	577.300.009	408.547.127	168.752.882	16.847.320.855,93

Quadro 8 – Fluxo de depósitos TJRJ (valores arredondados).

Fonte: Sefaz RJ.

Em contrapartida, o acúmulo de precatórios estaduais vencidos vinha apenas aumentando. A exemplo dos casos analisados, o estado do Rio de Janeiro também não vinha conseguindo manter sua regularidade de pagamentos, mesmo com a adoção do Regime Especial, sendo que em um curto período de seis meses, pôde-se verificar um acréscimo de 6% (seis por cento) da dívida, acumulando no primeiro semestre de 2012 um total de R\$4.855.083.095,72, conforme espelha o Relatório de Reestruturação do Setor de Precatário nos Tribunais de Justiça emitido pelo CNJ em 2012¹²⁷, representado pela figura 9.

¹²⁷ CNJ. Relatório de Reestruturação do Setor de Precatário nos Tribunais de Justiça. Disponível em <<https://goo.gl/KkGD9e>>. Acesso em: jun. 2018.



**Figura 9 – Valor de precatórios acumulado pelo devedor no Estado do Rio de Janeiro.
Fonte: TJRJ.**

Com a advento da Lei Complementar estadual 147/2013, houve uma reviravolta no cenário, com o acesso a 25% dos depósitos judiciais (tributários e não tributários), o estado do Rio de Janeiro conseguiu manter-se regular a partir de 2013, nos moldes estipulados pelo Regime Especial, pagando entre 2013 e 2014 um total de R\$ 4.433.224.909,00 de precatórios, em aversão ao valor total pago entre 2003 e 2012, que representou R\$1.585.257.018,00, ou seja, em dois anos se pagou uma quantia 279% maior do que nos últimos 10 (dez) anos imediatamente anteriores. Esse numerário é conjeturado pela figura 10.

A figura 11 demonstra o fluxo de precatórios quitados no mesmo período, totalizando entre 2013 e 2014 o numerário de 13.672 precatórios pagos, o que representa uma ampliação de 242% (duzentos e quarenta e dois por cento) em comparação aos dez anos anteriores contabilizados.

Os dados demonstram que o estado do Rio de Janeiro, mesmo com acesso aos depósitos judiciais tributários até 2013, não foi capaz de colocar em dia os precatórios vencidos, todavia com a utilização parcial dos valores referentes a processos de terceiros, ou seja, que o Estado não é parte, se permitiu a regularidade dos pagamentos inseridos no Regime Especial, liquidando o estoque.

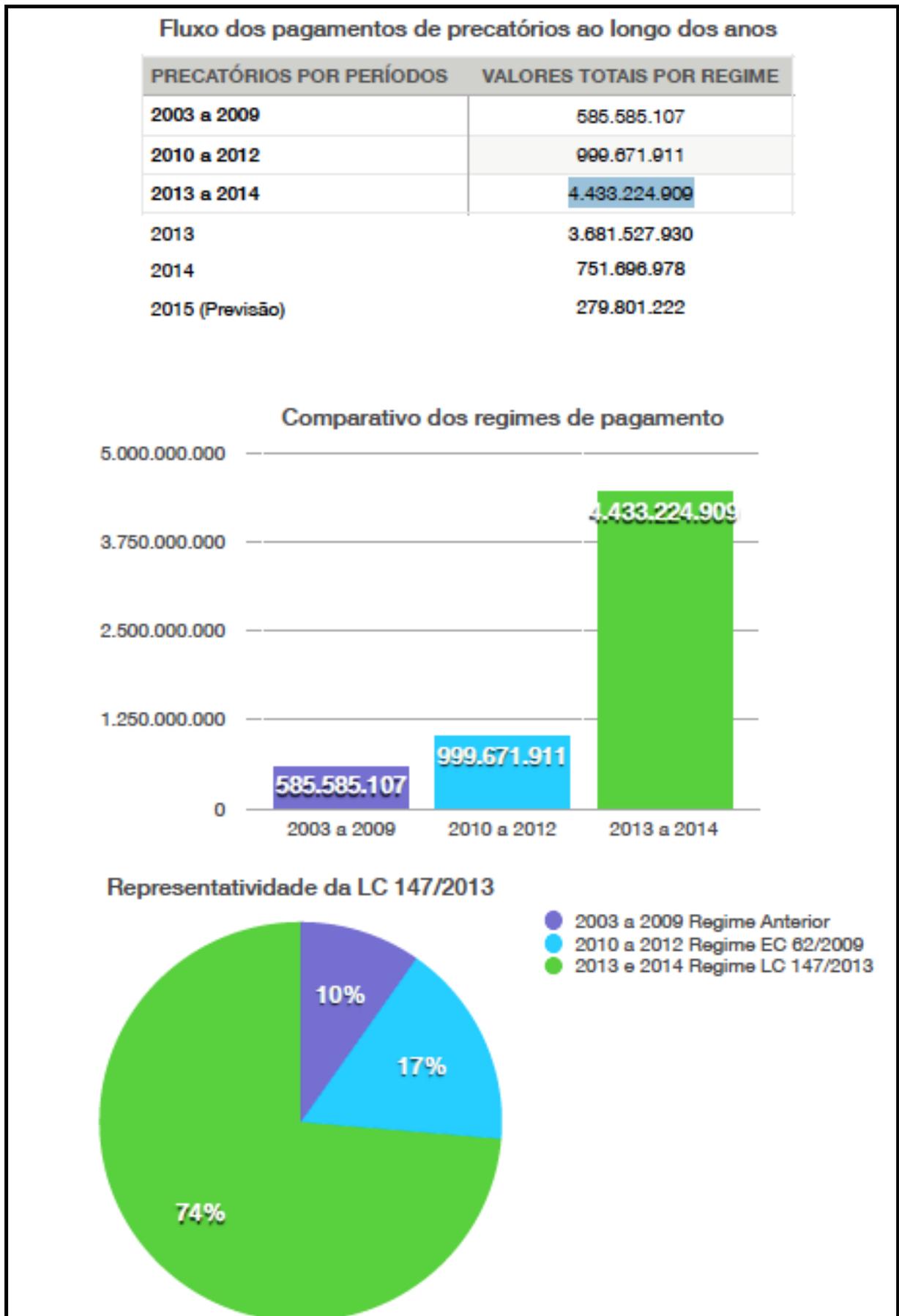


Figura 10 – Fluxo de pagamento de precatórios no Estado do Rio de Janeiro.
Fonte: Sefaz RJ.

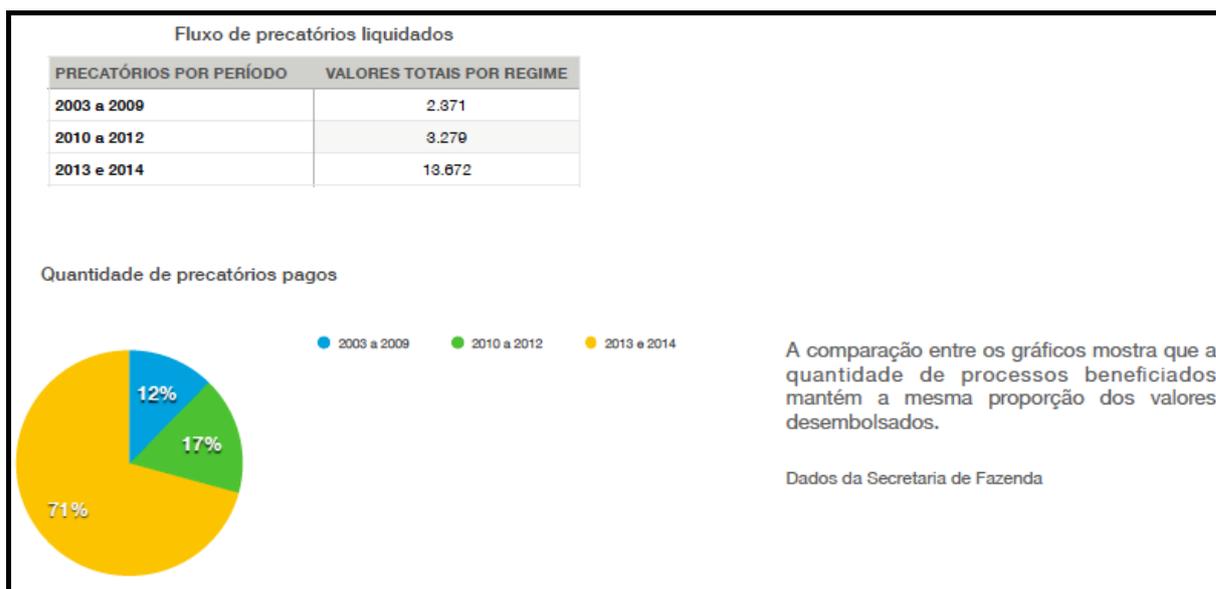


Figura 11 – Fluxo de precatórios liquidados no Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Sefaz RJ.

Fluxo de depósitos, pagamentos de precatórios e capitalização do Rioprevidência

	Saldo Depósitos	Valor Precatório	Valor Rioprevidência	Saldo Fundo
1/14	15.167.407.327	3.298.833.036		11.696.500.367
2/14	15.425.814.059	3.470.906.959		11.935.654.741
3/14	15.480.291.666	3.490.159.318		11.971.643.195
4/14	15.672.472.179	3.508.648.470		12.139.341.776
5/14	15.895.707.728	3.533.130.402		12.339.567.312
6/14	16.057.473.071	3.556.140.415		12.481.314.456
7/14	16.045.468.311	3.576.158.614		12.447.714.321
8/14	16.222.040.812	3.597.753.989		12.213.453.670
9/14	16.429.970.286	4.008.587.142		12.466.306.465
10/14	16.627.461.570	3.963.663.820		12.773.656.678
11/14	16.700.448.607	3.853.804.892		12.603.391.430
12/14	16.753.135.785	4.097.057.176		12.566.855.436
1/15	16.835.957.296	4.186.280.349		12.717.111.232
2/15	17.026.830.650	4.118.846.063		12.886.703.319
3/15	17.375.366.926	4.140.127.331		13.208.967.534
4/15	17.613.367.259	4.214.298.494	2.726.022.561	10.673.046.203
5/15	17.659.928.106	4.237.911.072	3.921.935.193	9.500.081.839
7/15	17.984.069.123	4.292.479.334	5.800.022.474	7.891.567.314
8/15	18.169.000.936	4.321.961.686	5.839.971.538	8.007.067.712

Figura 12 – Fluxo de depósitos, pagamentos de precatórios e capitalização do Rioprevidência no Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Sefaz RJ.

A figura 12 demonstra a situação dos pagamento de precatórios durante a vigência da LC 147/2013, a destinação de R\$ 18.287.951.761,00 para a capitalização da RIOPREVIDÊNCIA¹²⁸, aplicados entre abril e agosto de 2015, e o saldo do fundo de reserva, que em agosto daquele ano somava um valor aproximado de R\$8.007.067.712,00.

As atuais Subsecretárias lembram que 2014 o estado do Rio de Janeiro estava com um estoque acumulado de cerca de 10 (dez) anos, aproximadamente de 2004 até 2014 em mora, o que só foi possível por causa da norma estadual. Neste sentido, a Subsecretária Ourives observou:

Esse momento que nós estamos vivendo, esse momento de transição que nós vivemos na nossa história econômica, tem apresentado soluções que muitas vezes podem não ser acertadas, outras que são, que estão indo num caminho e na direção correta. E por quê? Não tem dinheiro! Tinha que se pagar o precatório até uma determinada data, definiu-se essa data – eu não participei desse processo então eu não sei como foi feito –, o dinheiro estava lá disponível, sendo possível a utilização, um saldo de estoque aproximado de R\$ 16/R\$ 20 bilhões – a gente tem o histórico –, ou seja, o Estado conseguiu negociar com o Poder Judiciário, em analogia àquela lei de depósito judicial tributário, o índice de 25% pudesse ser utilizado para precatório. E assim, em 2013 para 2014, quitou-se todo o estoque de precatórios do estado do Rio de Janeiro (Entrevistada II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018).

A situação regular se manteve até a edição da LC 151/2015, momento em que o Banco do Brasil adotou entendimento diferente dos Poderes Executivo e Judiciário, criando-se um problema local. “O entendimento do departamento jurídico do Banco do Brasil é que as leis estaduais perdem a sua eficácia. O entendimento da Procuração Geral de estado do Rio de Janeiro é que as leis estaduais continuam vigendo, e a lei complementar federal nasce agora e segue um caminho paralelo” (Entrevistada II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018).

Em outubro daquele ano, o TJRJ solicitou o repasse de R\$ 280.115.924,72 para pagamento de precatórios, momento em que o BB se negou, justificando por meio do ofício ilustrado na figura 13, de 05 de novembro de 2015, que em seu entendimento a lei fluminense estaria revogada pela LC 151/2015. A Procuradoria Geral do Rio de Janeiro inclusive

¹²⁸ A atual Subsecretária de Finanças observa que “na realidade fala em capitalizar o Rio Previdência, mas nunca se capitalizou o Rio Previdência porque está sempre deficitário, então a gente pagou mesmo foi o déficit anual de 2015” (Entrevistada II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018), sacando o total que era permitido pela LC na época.

destacou perante a ADI 5.072 que, naquela ocasião o fundo estava acima do previsto pela lei estadual, não houve qualquer período de irregularidade nos anos anteriores e já havia sido utilizado mais de R\$ 4,5 bi, o que é comprovado pelos gráficos apresentados neste estudo.

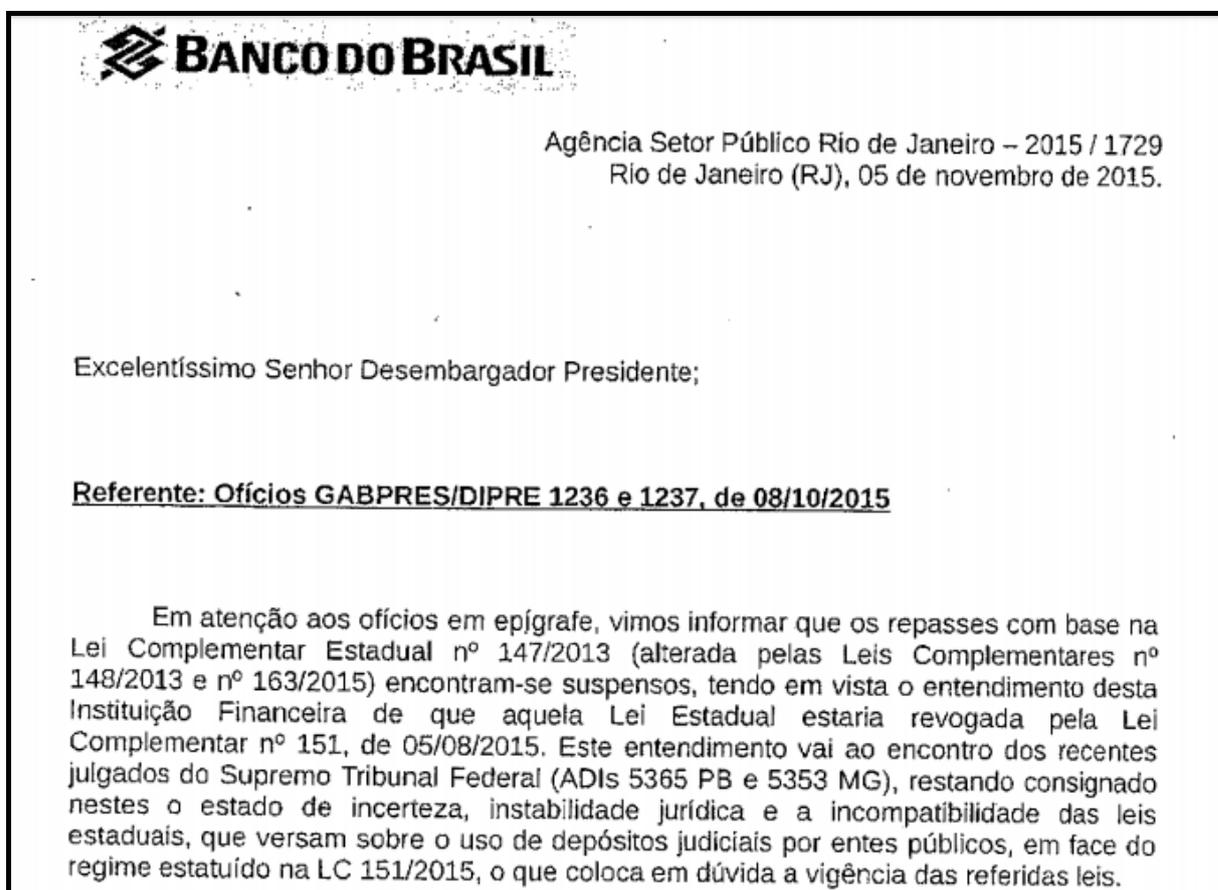


Figura 13 – Ofício Banco do Brasil.

Fonte: ADI 5072/STF.

Os precatórios vencidos voltaram a se acumular até que, em 01/12/2015 procedeu-se nova habilitação do Executivo, firmando novo contrato de prestação de serviço com o BB, desta vez com base exclusivamente na LC 151/2015, quando a instituição financeira transferiu em 29.12.2015 o montante de R\$ 524 milhões ao Governo, dos quais inicialmente foram por sua vez transferidos ao Poder Judiciário aproximadamente R\$ 282 milhões para pagamento de precatórios, permitindo o retorno da regularidade.

Contudo, passado pouco mais de um mês, em 29/01/2016, houve a exclusão do ente da sistemática, com base no parágrafo único, art. 9º da LC, por falta de recomposição do fundo de reserva. O BB demonstra que no período curto de vivência da nova sistemática foram transferidos ao estado do Rio de Janeiro apenas R\$ 779 milhões.

Nos meses que se passaram, o fundo começou a se esvaziar, pois o Banco do Brasil não mais creditava a parcela correspondente aos novos depósitos realizados após agosto de 2015, mantendo desde então escrituras individuais, porém conservou a forma de saques, o que provocou a redução de R\$ 7,9 bilhões, em outubro de 2015, para R\$ 2,2 bilhões em dezembro de 2016.

O iminente risco de esvaziamento do fundo e de se provocar grave afronta ao direito de propriedade dos jurisdicionados titulares de alvarás, ensejou o deferimento da medida cautelar em 14.02.2017, de rel. Min. Gilmar Mendes, para suspender os repasses ao Poder Executivo, e, ao mesmo modo, impor ao Banco do Brasil e ao estado do Rio de Janeiro a obrigação de manterem continuamente a composição do fundo de reserva nos termos da legislação fluminense, inclusive os efetuados após agosto de 2015, até julgamento final da ADI 5.072.

Com isso, em fev./2017 o BB restituiu ao fundo de reserva a quantia de R\$4,8 bilhões, retomando a estabilidade. Todavia, em 03/03/2017 o fundo possuía um saldo de R\$7.064.732.680,43, ainda carecendo de uma recomposição de R\$ 345.992.433,54, de obrigação do Estado. Portanto, o fundo estava com um saldo inferior correspondente a 4,65% do total estipulado pela LC 147/2013.

Atualmente, o Estado não tem recomposto o fundo, logo, o déficit tem alterado de acordo com a variação de entradas de novos depósitos judiciais. Neste axioma, o Executivo entende tratar de valores flutuantes, “isso é, no fundo você tem na verdade é um percentual do total que deveria ter, em dinheiro, e ele se recompõe” (Entrevistado II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Ligia Helena da Cruz Ourives, 2018), que pode estar negativo em um mês e positivo no outro, não gerando prejuízo ao jurisdicionado. A Subsecretária ainda acrescenta:

O fundo de reserva em fevereiro estava R\$ 300 mi [deficitário], depois em março diminuiu pra R\$ 29 mi, em abril foi para R\$199 mi, depois R\$ 289 mi, e aí tem uma saída de R\$ 579 mi. (...) Varia de mês a mês, depende do saque. Não tinha uma taxa de crescimento de um bilhão e meio por ano? A partir da LC 151 parou, não tem mais esse crescimento, e isso prejudicou, pois, o fundo de reserva é uma porcentagem do total. Se o total não cresce, o fundo de reserva não cresce. E se houver saques, ele vai aumentar, e em fevereiro de 2017 teve um saque de setecentos milhões de uma ação só. (...) a gente não tem dinheiro para recompor.

Hoje em dia não há mais saque pelo Executivo, porém o estoque de precatórios diminuiu em mais de 1 bilhão, sendo que em 31/12/2017 registrava-se o montante de R\$3.632.927.611,37, referente à administração direta e indireta estadual. Naturalmente, sem os repasses dos valores correspondentes aos depósitos judiciais, o Estado voltou a ficar com estoque de precatórios, enquanto o fundo de reserva tem se mantido em torno de R\$ 7 bilhões, variando de acordo com o fluxo de entrada e levantamento, mas não tendo sido registrado até a presente data nenhum prejuízo direto ao jurisdicionado. A previsão contratual do início de amortização dos valores levantados é para o ano de 2019.

Em outro giro, durante a entrevista questionada às Subsecretárias se a nova sistemática e os reflexos trazidos foram benéficos, estas deixaram claro que foi fundamental para o período de regularidade de pagamento de precatórios que o Estado passou. Em idêntica posição, o Doutor Saint-Clair Souto, representando o Governo do Rio de Janeiro perante a audiência pública promovida na ADI 5.072, expôs dados corroborando o benefício momentâneo da lei local:

Em sete anos, Excelências, foram pagos 580 milhões de reais de precatórios no regime anterior à Emenda Constitucional nº 62. Nos três anos em que o estado implementou o pagamento sob a égide da Emenda Constitucional nº 62 - eu estou falando de 2010 a 2013 -, o estado conseguiu, depois de um esforço hercúleo, pagar 1 bilhão de reais em precatórios. Pois bem, com a Lei Complementar nº 147, de 2013, em dois anos - 2013 e 2014 -, em dois exercícios financeiros, o Estado do Rio de Janeiro pagou 4 bilhões e 500 milhões de reais em precatórios. Ou seja, num período de dois anos, sob a égide da Lei Complementar em questão, foram pagos 75%. E, hoje, o Estado do Rio de Janeiro pode afirmar, neste Tribunal, que está em dia com os seus precatórios. Ministro Fachin, é empiricamente factível pagar os precatórios com esse regime, e o Estado do Rio de Janeiro lançou para tanto 25% dos depósitos judiciais junto ao seu Tribunal de Justiça. De tal sorte que o Estado do Rio de Janeiro tem previsto - os precatórios que foram escritos até o dia 1º de janeiro do ano passado - que neste ano serão pagos 280 milhões de reais de precatórios. (...) Eu trouxe aqui alguns dados que demonstram isso e em números, Excelências, de 2003 a 2009, foram então pagos 2.300 precatórios, sob a forma anterior à Emenda Constitucional; sob a égide da Emenda Constitucional, 3.270; e sob a égide da Lei Complementar nº 147, foram pagos 13.672 precatórios.

Pôde-se observar que confessadamente a sistemática foi fundamental para a liquidação do estoque de precatórios, colocando, na época, em dia. Já quanto as inseguranças e temores que subsistem, há atualmente o estado de calamidade reconhecido pela Lei Estadual nº 7.483/2016, o que traz notória incerteza, além da falta de recomposição do fundo de reserva, que, uma vez por estar excluído, não possui interesse em recompô-lo.

Os Entrevistados II e III ainda apontam a existência de insatisfação com as altas taxas cobradas pela instituição financeira, como a obrigatoriedade contratual de repor o *spread* bancário ao Poder Judiciário, no valor de R\$ 50 milhões mensais¹²⁹, e a falta de transparência metodológica deste¹³⁰, que nos últimos anos tem se portado de forma totalmente oposta à utilização dos recursos pelo Executivo.

4.4 Reflexos, padronização e preocupações que subsistem na atual sistemática

Nota-se que com o advento da LC 151/2015 e, posteriormente, com as novas Emendas Constitucionais, permitiu-se instaurar um princípio de harmonização no âmbito nacional para a utilização dos depósitos judiciais pelo Poder Executivo, em especial por meio do Poder Judiciário, em observância à regulação do CNJ e as orientações da CNGP.

Nos casos estudados, a utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais através de normas estaduais teve na prática, a partir do segundo semestre de 2015, sua sistemática obrigatoriamente substituída pelo regramento da LC 151/2015, forçando habilitação daquele perante o Tribunal de Justiça local e a assinatura de contrato de prestação de serviço perante a instituição financeira competente.

A regulamentação, que em regra seria de competência do Poder Legislativo, tem sido muita das vezes exercida pelo Poder Judiciário. “As leis (...) às vezes têm se conflitado, e muitas vezes elas são vagas, e acaba que o próprio Tribunal, que teria poder para julgar e não para legislar, está tomando para si algumas regulamentações” (Entrevistado X, Gerente Executiva da Diretor de Governo do BB Daniela Hora Alves, 2018).

¹²⁹ *In Verbis*: Outro problema é o valor que o Estado tem que pagar para o gestor, R\$ 50 milhões por mês. E o pior: sabe aqueles 25% de 2013, um bilhão e meio não foi pago até hoje ao beneficiário, porque o TJ espera que o beneficiário vá lá reclamar o precatório. E se esse dinheiro ficou parado, entre 2013 e 2018, quem ganhou o dinheiro desse bilhão? Um absurdo. Ou esse dinheiro não beneficia ninguém, ou vai para economia e beneficia mais gente. Pois a lógica da 147 e da 163 é a inércia do dinheiro, o dinheiro inerte, parado, não está beneficiando a economia. (Entrevistado II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Lígia Helena da Cruz Ourives, 2018)

¹³⁰ *In Verbis*: Em nenhum momento o Estado do Rio de Janeiro recebeu os dados abertos de depósito judiciário. Do Banco do Brasil a gente tem na 151 um acompanhamento diário que recebemos, mas em nenhum momento foi explicado metodologicamente as informações. A gente recebe somente um extrato, mas a 147 e a 163 são apartadas, então tem que juntar. Mas a informação é assimétrica. O único que pode ter a informação completa é o Tribunal de Justiça. (Entrevistado II, Subsecretária de Finanças do estado do Rio de Janeiro Lígia Helena da Cruz Ourives, 2018)

Igualmente, em decorrência dessa obrigatoriedade de habilitação, grande parte da consequente padronização se deu por iniciativa da própria instituição financeira, forçando os Estados a aderirem a um contrato de prestação de serviço padrão perante as regras da LC 151/2015 e, ao mesmo modo, suspendendo unilateralmente as transferências com base nas leis estaduais.

Assim, mesmo o banco se tratando de um auxiliar do Poder Judiciário, o que se observou foi que, em alguns casos, ele operou de forma autônoma e, inclusive, indo em confronto às determinações do próprio Tribunal de Justiça, como no estado do Rio de Janeiro em que se negou a efetuar o repasse no mês de outubro de 2015 sob a ótica da sistemática local.

A Gerente Executiva do BB, Daniela Hora Alves, revelou que as instituições financeiras oficiais montaram contratos padrões para habilitação, evitando que houvessem diferenças em seus termos:

Como há o risco também de cada Tribunal fazer a sua, traz um risco gigante até para operacionalizar isso pelas instituições financeiras. Você não consegue, porque são volumes expressivos, são milhares de depósitos que entram e saem todos os dias, você tem que ter isso automatizado, se você não tem uma regra clara para aquilo ali, você não consegue implementar a segurança desse processo (Entrevistado X, 2018).

Posteriormente, para os estados optantes do regime especial para pagamento de precatórios, novamente adveio em janeiro de 2017 a imposição de readequação, realizando nova habilitação em face das regras instituídas pelas novas normas da EC 94. A maioria dos Estados sequer conseguiram se habilitar e não puderam ter acesso aos depósitos de terceiros, devido a dificuldades operacionais para separação dos valores, o que veio a ser corrigido com a publicação da EC 99/2017.¹³¹

Atualmente a utilização dos depósitos dos Estados sob Regime Especial de pagamento de precatórios é regida pelas regras gerais da EC 99/2017, enquanto aos que estão

¹³¹ Diferentemente do que ocorreu com a edição da LC 151/2015, em que as instituições financeiras unilateralmente interromperam a sistemática das leis locais e forçaram a substituição pela norma federal, quando da vigência da EC 99/2017, o BB entendeu que, para aqueles que possuíam contrato válido perante à EC 94/2016, se tornou uma opção do ente aderir à nova regra, motivo o qual existem ainda hoje alguns entes, como São Paulo, que permanecem com a sistemática em vigor pela Emenda Constitucional modificada.

enquadrados no regime geral, podem usufruir por meio da LC 151/2015, sendo, ainda, algumas regras desta norma, como o fundo de garantia, aplicadas de forma complementar àquela.

Sobressai-se que a EC 99/2017, na parte que alterou o parágrafo segundo do art. 101, ADCT, assemelha ter tido caráter estritamente de correção das problemáticas levantadas em face da EC 94/2016, encerrando dificuldades operacionais levantadas, entre elas, a obscuridade de divisão dos depósitos entre Municípios que estejam na mesma circunscrição judiciária, a retirada da divisão dos depósitos de natureza alimentícia, como também impor que a transferência dos valores seja efetuada diretamente para a conta única do Poder Judiciário, evitando que haja divergência de interpretação da norma e desvio de aplicação.¹³²

As novas orientações trouxeram soluções para vários problemas que estavam sendo questionados no meio jurídico e político, inclusive perante a Corte Constitucional, aperfeiçoando a sistemática e promovendo uma maior segurança aos entes envolvidos. Contudo, mesmo com o nítido avanço na padronização ocorrido nos últimos anos, algumas preocupações comuns ainda prevalecem.

A falta de estudos técnicos na constituição do fundo de garantia é um fator inquietante primordial, visto que não se localizou eventual realização de pesquisas específicas pretéritas para que se chegasse ao *quantum* necessário, suficiente para garantir a solidez do programa. Em que pese algumas partes alegarem a existência daqueles, não foi encontrado nenhum lastro comprovado que sustente a suposta veracidade, sendo que, em caminho oposto, vários dos envolvidos alegam que não houveram tais esboços.

¹³² A NT n° 05/2017, emitida pela Câmara Nacional de Gestores de Precatórios dos Tribunais de Justiça, reforça o caráter de correção, de aperfeiçoamento trago pela EC 99/2017. *Ipsis Litteris*: “o novo regime é, na verdade, um aperfeiçoamento do texto constitucional originado da EC 94/2016, cujos avanços devem ser preservados e incrementados com as inovações e complementos da EC 99/2017. § 2º, II - O novo texto também aponta expressamente a SELIC como índice de remuneração do fundo garantidor, tendo o cuidado de ressaltar que a remuneração nunca poderá ser inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos judiciais, ou seja, na hipótese de a SELIC, eventualmente, ser inferior ao índice aplicado aos depósitos judiciais, utilizar-se-á este para a garantia de remuneração suficiente para honrar os futuros levantamentos. Com as alterações trazidas na EC 99/2017, as omissões relativas aos critérios de remuneração dos fundos garantidores foram supridas e não se faculta ao Tribunal de Justiça, instituição financeira ou ente devedor, escolher o índice aplicável. § 2º, II, b - Com a nova redação é possível se estabelecer um critério objetivo para a verificação da verba passível de utilização pelos municípios, dentro da circunscrição judiciária, proporcional à população de cada município de acordo com dados do IBGE, tomando-se como referência o último levantamento. Isso permite, portanto, levantar a disponibilidade de recursos para cada ente municipal devedor, acatando-se a reserva da parcela potencialmente utilizável referente a outros municípios da mesma circunscrição, evitando-se a ausência de recursos na hipótese de requerimento”.

O que se extrai é que os fundos foram instituídos com base exclusiva na experiência de leis anteriores. O Rio de Janeiro se baseou no conhecimento adquirido pela norma local de 2006, para assim instituir a regra em 2014. O PLS que deu origem à LC 151 replicou regramentos anteriores, baseado em experiências. Em nenhuma das principais ADIs que discutem o tema há a apresentação de qualquer estudo neste sentido.

João Pinto Rabelo Júnior, Diretor de Governo do Banco do Brasil alerta que, na oportunidade da justificação da LC 151/2015, acreditava-se que “muitos contribuintes poderiam utilizar os depósitos judiciais para postergar o pagamento de imposto, esse era um dos *triggers*, um dos gatilhos, dos motivadores” (Entrevistado IX, 2018) para se criar a norma, justificando que o Estado estaria simplesmente adiantando uma receita que lhe era própria, para continuar operando, sendo que tinha-se a ideia de que, em média, o ente público vence 70% das demandas e o contribuinte 30%, justificando o criação do fundo de reserva nesta razão. Todavia, sustentam que na experiência atual, não está se “observando isso na média do Brasil, (...) a maioria dos casos em que a gente [BB] gere, quem está ganhando é o depositante, que é o litigante, o contribuinte” (Entrevistado IX, 2018), o que alteraria toda a lógica da sistemática e a respectiva segurança do fundo¹³³.

Observa-se, claro, a evolução e os reflexos positivos que a sistemática trouxe, principalmente em curto e médio prazo, entretanto, casos como do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul ou Minas Gerais, ainda são preocupantes, pois além de não conseguirem sustentar o mínimo legal do Fundo de Reserva exigido pela atual legislação federal, sem comprometer outras despesas, ainda é maximizado por já terem esgotado quase todo o volume de depósitos sem possuírem concreta certeza da capacidade de restituição a longo prazo.

Um segundo questionamento ainda vivente é a obrigatoriedade do ente do Executivo em ter que recompor o *spread* bancário aos Tribunais de Justiça estaduais, além da remuneração devida à própria instituição financeira.

No Rio de Janeiro, para mais do pagamento devido ao Banco do Brasil a título de tarifa de serviço, fixado em 0,95% a.a. sobre o saldo total dos depósitos judiciais que integram

¹³³ O Entrevistado X, ainda defende que está se criando uma pirâmide, uma vez que, com a ausência de interesse do Estado em se habilitar na nova sistemática, pode gerar real insuficiência dos fundos, como está acontecendo com aqueles vinculados à LC 151/2015, pois não está havendo recomposição. Atualmente o banco estuda a possibilidade jurídica de seguir o mesmo procedimento que está sendo efetuado em MG e RJ, em decorrência da determinação judicial.

a base de repasse na vigência da LC 151/2015, “o Estado tem que pagar para o gestor, R\$ 50 milhões por mês” (Entrevistada I, Subsecretária de Finanças Lígia Helena da Cruz Ourives, 2018), quantia esta definida por contrato, sendo que a obrigação subsiste atualmente e permanecerá até que finalize as amortizações, mesmo estando aquele excluído da sistemática de transferências¹³⁴.

Em Goiás, paga-se às instituições financeiras (CEF e BB) 0,95% a.a. sobre o saldo total dos depósitos judiciais que integram a base de repasse a título de tarifa de serviço, além da obrigação definida pelo art. 6º da LC 136/2017¹³⁵, a qual determina ao Poder Executivo

¹³⁴ Em face da exclusão, abre-se um parêntese para registrar outro ponto diretamente prejudicial a manutenção da sistemática. Atualmente, o Banco do Brasil entende que em 6 dias úteis o ente é excluído da operação caso não venha recompor o fundo exigido (três notificações de 48h cada), não podendo mais retornar, mesmo que tenha capital e interesse futuro, o que gera naturalmente um desincentivo ao Executivo em efetuar a recomposição e produzindo um esvaziamento gradativo do fundo de reserva. *In Verbis*: “Na LC 151, se o ente público estiver com o fundo de reserva abaixo do percentual legal, que é de 30%, a instituição financeira tem que notificar, para que ele recomponha em até 48 horas. Enquanto ele não recompõe, está suspenso o repasse. Se por três vezes isso acontecer, ele está excluído da sistemática. O que isso trouxe na prática? Primeiro, para você fazer um fluxo sobre isso, há de convir que em 6 dias ele estaria excluído da sistemática. Porque eu, como Banco, vou notificar que está abaixo, ele vai ter que fazer as providências dele, mas se em 48 horas ele não devolver, vou ter que notificar outra vez – essa é a interpretação que nós temos né, porque a Lei ficou muito interpretativa, ela não entra nesse detalhe operacional. Então, 48 horas ele continua suspenso e não recompôs o fundo, eu notifico outra vez, começa a contar outras 48 horas, se ele não conseguir ao final desses 4 dias úteis, eu estou de novo notificando, e mais 48 horas ele está suspenso, ele está não só suspenso como excluído da sistemática. Isso parecia uma punição para o ente público, mas isso criou uma insegurança incrível nesse fundo de reserva, por quê? A gente tem hoje vários entes públicos que estão excluídos da sistemática, alguns com intenção até de recompor o fundo, eles não conseguiram no período, porque não têm esse dinheiro, tem que fazer uma previsão de onde vai tirar esse dinheiro, que é um problema que as leis também não trazem, as leis dizem que cada ente público tem que regulamentar em sua disposição orçamentária de onde sairá um dia o dinheiro para recompor o fundo de reserva, isso não é padrão, isso não está sendo feito, você pode conversar com alguns Secretários de Fazenda, entrar nos detalhes, você não vai achar tá? Alguns podem ter regulamentado, outros não, você não sabe de onde vem esse recurso. Então eles não têm essa facilidade de recompor o recurso em fundo de reserva. Então eles são excluídos da sistemática. No momento em que eles falam, a gente quer recompor e voltar a receber dinheiro, não pode, então eles não vão recompor. Então tem fundo de reserva hoje descendo gradativamente a níveis preocupantes. Porque o que que acontece quando se exclui da sistemática? Novos recursos de novos depósitos que vão sendo feitos a partir daquele momento, eles não entram para recompor aquele depósito judicial que teve parte repassada para o ente público. Eles não entram, então aquele fundo de reserva não tem novas entradas, ele só começa a descer o nível. Então pode chegar em níveis preocupantes, de não ter dinheiro para pagar nenhum depósito. Então é uma insegurança forte na lei 151. O que parecia ser uma punição ao ente público, assim “eu vou estar excluído, então eu quero sempre recompor”, acabou sendo uma punição ao sistema, porque mesmo que ele queira recompor, ele está excluído da sistemática, porque a Lei não permite que ele entre” (Entrevistado X, Gerente Executiva DIGOV/BB Daniela Hora Alves, 2018).

¹³⁵ Art. 6º O ente deverá recompor as perdas que o Tribunal de Justiça vier a sofrer em virtude da transferência de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios, decorrentes da diminuição das receitas de aplicação financeira, conforme contrato firmado com as Instituições Financeiras. § 1º A recomposição de que trata o caput deste artigo, consiste no pagamento do mesmo percentual estabelecido em contrato com as Instituições Financeiras administradoras dos depósitos judiciais, incidente sobre os valores transferidos para o pagamento de precatórios. § 2º O Tribunal de Justiça calculará, mensalmente, o montante de suas perdas financeiras, realizando a apropriação do valor correspondente junto ao Fundo Garantidor, com posterior lançamento do débito na conta gráfica prevista no § 4º deste artigo. § 3º A recomposição referida no caput deste artigo, constitui receita que se incorpora automaticamente ao orçamento do Tribunal de Justiça. § 4º A importância correspondente à

“recompor as perdas que o Tribunal de Justiça vier a sofrer em virtude da transferência de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios, decorrentes da diminuição das receitas de aplicação financeira, conforme contrato firmado com as Instituições Financeiras”, ou seja, nada mais é do que o *spread* bancário. Neste sentido, enfatiza o Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro do Estado de Goiás:

Tarifa de serviço [para o BB], 0,95% ao ano em cima da movimentação. Você sabe muito bem que o Tribunal de Justiça tem um rendimento sobre eles [depósitos judiciais], os *spreads* bancários. O que que eles fizeram? Na LC estadual eles colocaram que o estado tem que repor para o Poder Judiciário o *spread* bancário. Então o custo para nós, além de corrigir pelo IPCA, tem que repor o Poder Judiciário e pagar o banco, em outras palavras, é um dinheiro que fica caro para o Estado (Entrevistado I, 2018).

Assim, os rendimentos historicamente apropriados exclusivamente pelos bancos¹³⁶ e pelo Poder Judiciário¹³⁷, que sempre se revelaram ser uma vultosa fonte de renda para estes, se mantiveram com a nova sistemática, contudo, tendo sido transferido o ônus para o Executivo, ou seja, forçou-se ao Estado, que quisesse se valer do uso dos depósitos judiciais

recomposição da perda financeira do Tribunal de Justiça será transferida para a conta do FUNDESP – Fundo Especial de Reparcelamento do Poder Judiciário do Estado de Goiás.

¹³⁶ Até então o banco remunerava o Poder Judiciário para que os depósitos judiciais fossem efetuados em sua instituição. A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás assinou em 15/05/2013 com o BB o contrato de prestação de serviço em que este remunerava àquele em 0,1067% sobre o Média dos Saldos Diários dos Depósitos Judiciais, pago de forma mensal e destinado ao FUNDESP – Fundo de Reparcelamento do Poder Judiciário, para que se mantivessem, entre outras obrigações, a instituição financeira contratante como o agente captador oficial dos depósitos judiciais efetuados no TJGO. Em sentido semelhante, George André Palermo Santoro, Secretário de Estado da Fazenda de Alagoas, lembra que “o judiciário não tinha nem muito controle desses depósitos. (...) era uma fonte de renda do Banco do Brasil muito grande, de depósitos judiciais, porque eles eram usados para fazer o fundo de caixa do banco” (Entrevistado IV, 2018). Em outro giro, importa registrar que o Banco do Brasil revela que a operação, que antes se assemelhava a uma simples caderneta de poupança individual, se tornou consideravelmente onerosa, uma vez que foi forçado a investir no aperfeiçoamento da gestão. Se recorda que “na governança que o Banco do Brasil atua, as áreas de risco do Banco fazem avaliações de risco constantes, fazem *reports* ao Banco Central, fazem *reports* aos comitês de risco dentro do banco do Brasil, temos relatórios diários, então é um trabalho realmente oneroso e de muita responsabilidade” (Entrevistado X, Gerente Executiva DIGOV/BB Daniela Hora Alves, 2018).

¹³⁷ Como exposto, no Rio de Janeiro, em 2003, o BB já remunerava o TJRJ em cerca de R\$ 169,8 milhões para poder administrar cerca de R\$ 3 bilhões, além da renovação do sistema de computadores e até despesas que incluam cerimônia oficiais. Em 2013, registrava-se um total de depósitos de mais de R\$ 18 bilhões, tendo sextuplicado o saldo, o que reflete diretamente no interesse das partes. Semelhante, em São Paulo, em troca do monopólio dos depósitos, foi realizada a informatização e treinamento de todo o Judiciário por meio de tais receitas, conforme expõe Jairo Saddi (SADDI, Jairo. Depósitos Judiciais. In **Consulex: revista jurídica**, v. 19, n. 441, p. 66, jun. 2015).

para pagamento de precatórios, a obrigação de reembolsar (remunerar) os demais envolvidos.¹³⁸

Em um terceiro rumo, sobressai a problemática do registro a ser efetuado pelos Entes Subnacionais, destacada como uma grande preocupação ainda vivente, se não a maior, assim como sua respectiva forma de contabilização. Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN elaborou Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/SUCON/SURIN/SUPEF/STN/MF-DF, não oficial, para sustentar discussão no âmbito do GTCON e GTREL¹³⁹, em que expunha que o registro da parcela transferida ao Tesouro do ente variava de acordo com a sua origem.

Em se tratando de depósitos tributários, em que o ente faz parte da lide, como estipulado pela LC 151/2015, deveria o registro ser efetuado como receita orçamentária e classificada de acordo com a sua natureza, justificando-se pelo fato da existência de vinculações e repartições obrigatórias, em especial ao FPE e FPM, sendo que a princípio não caracterizaria operação de crédito ou dívida consolidada. Todavia, quanto aos depósitos de terceiros, entendeu-se naquela oportunidade que pressupunha uma assunção de obrigação, uma vez que nunca serão de titularidade do ente da Federação, motivo o qual acreditou se tratar de uma operação de crédito nos termos do inciso III, art. 29, LC 101/2000¹⁴⁰, carecendo

¹³⁸ O Entrevistado X, do Banco do Brasil, afirma que a remuneração atualmente é fixada em porcentual padrão para todos estados. Igualmente o Entrevistado IV, Secretário de Alagoas se recorda que realizaram pesquisa e havia sido adotada uma taxa padrão. Em alguns Governos, como Goiás e Maranhão, de fato pôde-se notar um padrão de remuneração estipulada em 0,95% a.a. sobre o valor total dos depósitos judiciais e administrativos transferidos. Entretanto, encontrou-se algumas divergências recentes, como no estado da Paraíba, em que se pagava 1,25% sobre o montante do saldo total atualizado de depósitos judiciais para se operar na sistemática local da LC 131/2015, ou São Paulo, definido em 0,86% para se ter acesso sob a EC 94/2016 – contrato recente datado de 27/04/2017 –, e que o BB declara que ainda se mantém em vigência.

¹³⁹ Em maio de 2016, na Reunião Conjunta GTCON/GTREL, a STN analisou as propostas de contabilização recebidas, tendo sido a proposta #1 defendida pela equipe técnica como a que melhor refletia a essência da operação: “**Proposta #1:** Registro de receitas orçamentárias conforme a classificação original quando da apropriação, e devolução por meio de restituição (dedução) de receitas”.

¹⁴⁰ Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

de submissão prévia ao rito de limites e condições estipuladas pelo art. 32 da mesma norma¹⁴¹.

Em 2018, mesmo com as mudanças introduzidas pela EC 99/2017, percebe-se que a preocupação ainda permanece, não tendo os diversos especialistas encontrado um consenso. O debate foi replicado (e aumentando) na oportunidade da 25ª Reunião da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF¹⁴², realizado em maio deste ano na Escola de Administração Fazendária – ESAF, mantendo-se o foco no registro contábil dos depósitos, utilizados ou não, em que o ente seja parte da lide ou não. Provavelmente, o debate ainda permanecerá na 26ª CTCONF, programada para outubro, uma vez que não se percebe até a presente data o efetivo registro de tais valores utilizados pela maioria dos Estados em suas finanças.

Neste sentido, a atual Coordenadora Executiva Grupo de Gestores das Finanças Estaduais – GEFIN, um dos principais órgãos de assessoramento fiscal e financeiro do CONFAZ e do CONSEFAZ, com impacto nas finanças dos estados federados, Célia Maria Silva Carvalho, ressalta a preocupação da atual divergência vivente:

Outro problema que têm surgido também é a forma de contabilização do depósito judicial destinado ao pagamento de precatório. Existem duas correntes hoje nos estados, que a contabilização de depósito judicial tem que ser despesa corrente, e existe uma outra linha que fala que a contabilização de depósito judicial tem que ser despesa de capital. E isso traz impactos, porque hoje, depois dessa PEC que veio abrir um pouco mais o escopo no saque de depósitos judiciais em que o estado não é parte, ampliando também o saque daquilo que é parte, mesmo que seja recurso adicional, foram publicadas novas leis, no caso do teto de gastos, que vem impor ao Estado o cumprimento de alguns limites. Além da capacidade de pagamento também, que é uma avaliação que a União faz para concessão de operações de crédito. Então, dependendo da forma como você classifica o pagamento de precatório, o que que acontece? Ele pode vir a comprometer os seus indicadores fiscais. (...) envolve uma outra complexidade: quer dizer que eu deveria registrar isso como operação de crédito? Ele está previamente autorizado pela legislação a fazer, mas ainda sim isso impactaria o limite das operações de crédito de modo geral? Impactaria o nível da dívida consolidada? Isso pode ser registrado como

¹⁴¹ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

¹⁴² A CTCONF foi instituída pela Portaria STN nº 767, de 15 de setembro de 2017, a qual “Dispõe sobre regras gerais acerca das atribuições, da composição e do funcionamento da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), responsável por subsidiar a elaboração, pela Secretaria do Tesouro Nacional, das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas referidas no § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências”, e que possui caráter técnico e consultivo, focada na redução de divergências e duplicidades, e em prol da transparência da gestão contábil e fiscal.

dívida? Então envolve uma outra complexidade. Além disso, você tem toda a questão da repartição, porque quando a receita é tributária a gente sabe que pode ter uma origem tributária ou não tributária. (Entrevistado VII, 2018).

Igual entendimento expressou Selene Peres Peres Nunes, auditora federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional, ao ser indagada sobre a natureza do passivo dos depósitos judiciais e o respectivo registro, demonstrando que falta aos estados, que buscam obter depósitos de terceiros, considerados aqueles em que não fazem aparte da lide, autorização prévia da STN, uma vez que se trata de operação de crédito. Confira-se:

Para mim isso daí é uma operação de crédito, que foi feita, nos termos da LRF, uma antecipação de recursos desse tipo é uma operação de crédito. E aí, o gráfico está fora da contabilidade. Não tem registro, então a contabilidade ela não está espelhando a realidade. Quando você olha por balanço do Estado, ele não espelha a realidade, porque tem um passivo em depósitos judiciais que não está ali. (...) essa antecipação, na essência, já é uma operação de crédito, então para ele realizar operações de crédito, independentemente se existir lei estadual, Federal e tal, ele já teria que pedir autorização para o Tesouro. Então já começa errado daí. E aí então você tem uma operação não autorizada, que foi realizada, e isso impacta certamente no limite de dívidas, de operação de crédito, nada disso está sendo considerado (Entrevistado VIII, 2018).

“Há uma posição da maioria dos Estados em não colocar isso como passivo”, destaca George André Palermo Santoro, atual representante da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas no CONFAZ (Entrevistado IV, 2018). Naturalmente, se visto como operação de crédito, o uso deverá ser computado no montante da dívida pública consolidada, o que poderá gerar a extrapolção dos limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal (art. 52, VI, CF¹⁴³).

Ao mesmo tempo, José Barroso Tostes Neto afiança a igual necessidade de se realizar a análise de riscos fiscais do ente, inserindo os depósitos judiciais utilizados em sua previsão de restituição futura:

Agora é claro, isso precisa ser feito dentro de um planejamento fiscal bem minucioso e detalhado para que não se transforme em mais um fator de aumento do desequilíbrio. Se você pega um fundo de depósitos judiciais representativos e joga ele no caixa, isso não pode ser feito sem um estudo de impacto futuro do momento

¹⁴³ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

em que esses depósitos se tornarem exigíveis. Se isso não for feito, realmente corre-se o risco certamente de aumentar o desequilíbrio. E é claro que isso teve impactos distintos em função do montante dos depósitos em cada Estado. Por exemplo, eu vejo que faz parte das exigências dos anexos dos relatórios da LRF, você fazer uma análise dos riscos fiscais, e dentro desse anexo dos riscos fiscais, que é um dos anexos os relatórios, você fazer uma análise exatamente dos riscos de decisões judiciais impactarem o fluxo de caixa, mas se você for analisar, muito poucos fazem isso. (...)é o que eu comentei do Risco fiscal, isso teria que ser realmente avaliado e registrado para que você tenha transparência quanto aos impactos decorrentes disso nas finanças do ente, precisaria realmente fazer isso em prol da transparência. Isso tem que constar na LDO! Deveria constar obrigatoriamente uma análise disso no anexo da LDO dos riscos fiscais, mas se você for pesquisar a maioria não tem (Entrevistado V, ex-coordenador do CONFAZ e ex-presidente do COMSEFAZ entre dez./2013 e jun./2015 José Barroso Tostes Neto, 2018).

Por sua vez, ao se tratar de empréstimo de terceiros, o Banco do Brasil entende que “é claramente um empréstimo, [o ente] pega um recurso que não é dele, utiliza, e ele tem obrigação de devolver lá na frente, algumas características que caracterizam os empréstimos” (Entrevistado X, Diretor de Governo BB João Pinto Rabelo Júnior, 2018), configurando operação de crédito, o que vai gerar um nítido problema intergeracional.

De fato, nota-se que os benefícios da nova sistemática vieram em curto e médio prazo, quando considerado apenas como benefício que os precatórios estaduais estão sendo pagos aos credores, porém há uma imensa dificuldade em saber o que realmente se abrolha a longo prazo, especialmente pela falta de acesso a dados capazes de assegurar a operação, mantendo intensa a preocupação quanto à restituição a longo prazo. A matéria não tem sido tratada de forma harmônica pelos Entes Subnacionais, e, muitas das vezes, sendo postergado o debate, faltando entendimento pacífico até mesmo à STN.

Por fim, a maior preocupação contemporânea dos Estados e Municípios inseridos no Regime Especial se refere à nova previsão inserida pela EC 99, em que o texto retirou a possibilidade de seu utilizar os depósitos judiciais de forma concorrente, impondo que os precatórios sejam pagos com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida, para, então, adicionalmente, se utilizar os recursos (art. 101, § 2º, ADCT).

“A Emenda recente de precatórios tratou recurso de depósito judicial em que o estado não é parte como recurso adicional. Então qual é a vantagem que eu tenho de sacar isso hoje? (...) apesar de dilatar o prazo, ela veio dificultando um pouco mais o processo” (Entrevistado VII, Coordenadora Executiva GEFIN Célia Maria Silva Carvalho, 2018). “Colocar esse

“adicionalmente” no artigo da lei [EC 99] atrapalhou a gente” (Entrevistado I, Superintendente Executivo da Dívida Pública, Contabilidade e Tesouro do Estado de Goiás Silvio Vieira Da Luz; 2018).

Ante o exposto, o que se revela, até pelo número de adeptos a nova sistemática da EC 99/2017¹⁴⁴, é que a mesma não conseguirá alcançar plena efetividade, indicando a possibilidade de haver uma nova alteração constitucional em breve.

CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou uma análise da nova sistemática de utilização dos depósitos judiciais pelos entes Subnacionais, em especial em face dos Estados, que foram responsáveis pelo seu maior empenho. Para isso, foram considerados como principais reflexos o pagamento dos precatórios aos credores, a constituição e saúde dos fundos de reserva, a recomposição do *spread* bancário, a problemática do registro dos valores utilizados, e o empenho futuro dos Entes Subnacionais, além da forma de intervenção dos diferentes atores e interessados envolvidos e seus respectivos comportamentos, permitindo um enquadramento destes como benefício ou preocupação que ainda persiste.

Para se entender a amplitude do tema, se fez necessário realizar amplo levantamento das normas editadas a nível estadual, como traçar um histórico das decisões do Supremo Tribunal Federal e das ações diretas de inconstitucionalidades alvitadas. Foram localizadas mais de setenta legislações e quarenta ADI propostas nos últimos vinte anos, aquelas com diferentes disposições, critérios e destinações, todavia comprovou-se que a grande maioria possuía destinação prioritária para o pagamento de precatórios acumulados.

A matéria tem evoluído a passos lentos no judiciário, ampliando pontuais entendimentos sobre o tema, em especial quando do julgamento da Lei 9.703/98 em 2010. Todavia, a maioria das alegações de inconstitucionalidade suscitadas atualmente se assemelham àquelas já decididas, com raras exceções. Em verdade, a grande preocupação que

¹⁴⁴ O BB informou que atualmente apenas se recorda que o estado do Maranhão optou pela habilitação, sendo que São Paulo, tanto o Estado como a o Município, preferiram se manter na regra da EC 94/2016, enquanto outros estados, como Goiás, tentam ingressar pela regra anterior, por não haver benefício em utilizar os valores de depósitos judiciais na forma adicional aos seus recursos próprios.

se desponta é com a capacidade dos entes em reembolsar os valores utilizados, posto a crise nacional que se instalou nos últimos anos, e a falta de padronização que refletisse em uma garantia da operação, não tendo até o presente momento nenhuma decisão da Corte Constitucional capaz de afirmar a inconstitucionalidade da operação.

Já nos outros Poderes, a diversidade de normas que vinham sendo editadas gerou uma enorme insegurança, além de uma negativa operacional, impossibilitando o acesso e provocando uma avalanche de novas ADI. A maioria ainda não teve sequer o pedido liminar analisado, sendo que poucas possuíam sua eficácia suspensa pelo Judiciário.

Evidencia-se que a nova sistemática criativa surgiu com o exemplo da União, que em conjunto com a dificuldade financeira dos estados em honrarem seus compromissos orçamentários, tiveram incentivos a buscarem novas receitas, que até então julgavam estar paradas e em posse das instituições financeiras oficiais.

Ao mesmo modo, com o julgamento da modulação de efeitos da EC 62/2009, em março de 2015, no qual o Pleno delegou competência ao CNJ para que se considerasse a apresentação de proposta normativa que disciplinasse a utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios, impulsionou o entendimento pelos entes da possibilidade constitucional de edição de norma própria que permitissem a utilização de tais valores para pagamento da dívida histórica que vinha se acumulando e os impedindo de obterem a certidão de regularidade¹⁴⁵.

A matéria somente veio a se unificar quando da edição da LC 151/2015, momento em que as instituições financeiras unilateralmente impuseram o encerramento da prestação de serviço em face das leis locais e obrigaram a habilitação em face da nova regra, o que foi maximizado pelos posicionamentos emitidos pelo CNJ e pela CNGP.

Assim, pôde-se revelar que, diferentemente da época que possibilitava se operar pelas normas locais, desde o segundo semestre de 2015 a utilização dos depósitos judiciais possui foco quase que exclusivo no pagamento de precatórios, alternando a norma em conformidade com o regime (geral ou especial) adotado pelo Governo.

¹⁴⁵ Os entrevistados do BB revelaram que, por meio da experiência de gestão do banco, constataram que mais de 80% dos depósitos judiciais em quantidade possuem uma *duration* de até 1 ano, sendo sacados ou transformados, o que quebra essa lógica, entretanto sem influenciar na pesquisa do presente trabalho.

Por se tratar de uma sistemática muito nova, e que se revela ser inaugural brasileira – uma vez que, mesmo com intensa pesquisa, não foi encontrada literatura comparada –, ainda há escassa bibliografia sobre o tema que demonstre o impacto da sistemática nas Finanças da Federação, na realidade social e nas garantias constitucionais (as próprias peças das inúmeras ADI são desprovidas de conteúdo bibliográfico-doutrinário e se valem muitas vezes de argumentos de ordem exclusivamente especulativa).

Durante toda a análise, buscou-se elementos que evidenciassem os reflexos da inovação em face das unidades Federadas e da coletividade, com espelho no pagamento de precatórios pelos Estados, permitindo a produção de conhecimento e evidenciando as expectativas dos diversos indivíduos entrevistados que participam da operação.

As análises de casos em conjunto com as entrevistas permitiram compreender as diferentes realidades da Federação e os respectivos anseios. Para isso, optou-se por três Estados com realidades totalmente diferentes: um primeiro com o estoque pequeno de precatórios; um segundo com um acervo médio; e um terceiro em uma gravíssima situação fiscal-financeira, com volumes estrondosos de precatórios. Em todos, se revelou que as normas foram fundamentais para que os entes colocassem em dia – mesmo que momentaneamente – o pagamento da dívida histórica de precatórios que se arrastava a décadas, sem anterior solução, cada um com a sua respectiva particularidade, e que, sem elas, a grave situação pretérita ainda permaneceria.

Na primeira produção, a LC 151/2015 foi suficiente para quitar todo o passivo de forma antecipada, confiando que, sem a norma, tal realidade poderia ser alcançada dentro do prazo do Regime Especial, todavia permitiu-se a antecipação e atualmente encontra-se sem acervo, atendendo prontamente a função que se espera, porém, podendo significar risco para o futuro em decorrência do novo passivo que se criou. O Entrevistado IV assevera que tal fato é estendido para uma média de cinco ou seis Estados.

O segundo caso demonstrou que a LC 151/2015 foi importante e necessária para do mesmo modo colocar em dia o estoque inserido no cronograma do Regime Especial, situação em que, se houvesse a manutenção ou o ingresso na EC 94/2016, permitiria a conservação do sucesso da operação e a liquidação antes do ano de 2020.

Por outro lado, a terceira análise evidenciou que a destinação permitida pela LC 151/2015 seria insuficiente para manter o adimplemento de pagamento de precatórios, em decorrência de seu grande volume de estoque, carecendo de utilização de grande parte das quantias em que o ente não é parte da lide, uma vez que o Estado em questão somente conseguiu manter-se em dia com os pagamentos enquanto lhe foi permitido utilizar 25% de todo o saldo local depositado judicialmente – quantia consideravelmente superior ao definido na legislação federal.

Neste âmbito, pôde-se compreender que a EC 99/2017 surgiu exatamente para atender este último padrão de devedor (além de reparar falhas operacionais que estavam sendo suscitadas perante à EC 94), todavia tem se mostrada inócua, uma vez que a inserção da termo “adicionalmente” na sua previsão de utilização impossibilitou que os Estados tivessem acesso aos depósitos judiciais, já que a grande maioria alega impossibilidade de desviar recursos fundamentais de sua manutenção (saúde, educação, segurança, etc.) para o pagamento de tal obrigação, o que desponta que em breve poderá ocorrer nova mudança no texto constitucional.

Em resumo, se considerarmos apenas o pagamento de precatórios aos credores, a sistemática se revela benéfica aos jurisdicionados que possuíam tais créditos como também às unidades da Federação, permitindo que estes colocassem em dia uma obrigação que se arrastava há anos sem solução.

Demonstrou, ainda, que as insurgências que existiam no passado, emanadas das instituições financeiras, de alguns Tribunais de Justiça e de várias entidades representativas da sociedade, estão se acomodando, sendo que passam a unir forças para operacionalizar a prática que tem, no critério de pagamento do estoque, se evidenciado vitoriosa a curto e médio prazo.

Entretanto, evidenciou-se que a nova operação nasceu às pressas, desfalcada de estudos técnicos e somente com base em pontuais experiências pretéritas. Até a presente data não foi possível localizar casos de escassez de fundos de reserva em decorrência da norma em si, mas a ausência daqueles gera uma incerteza futura, sendo que a longo prazo não se têm ampla confiança da manutenção dos pagamentos ou na capacidade dos Estados em responder pelo novo passivo gerado, vindo a tornar apenas uma solução paliativa.

O que se sobressai é que quando os estados, que utilizaram vasto volume de depósitos judiciais, tiverem a obrigação de amortizar os valores empregados poderão ter apenas postergado um problema, gerando um problema intergeracional, ou seja, empenhado o futuro e comprometendo futuras gerações. Contudo, tal situação não é regra ou sequer certa, no caso do Rio de Janeiro, o próprio Poder Judiciário assegurou que o estado seria capaz de realizar o pagamento em longas prestações, refletido em um parcelamento de mais de quinze anos, sem gerar prejuízo ao jurisdicionado.

Desta forma, considerando os prós e contras elencados no presente trabalho, a conclusão é pela impossibilidade de se afirmar que a nova sistemática é benéfica ou não, na exata medida da escassez de estudos intergeracionais, pesquisas técnicas, disponibilidade de dados e investigações de capacidade financeira-fiscal, não sendo possível contrapor às vantagens momentâneas aos riscos futuros. O que se reflete é que as soluções para as inseguranças desvendadas devem ser analisadas caso a caso, permitindo uma melhor análise técnica da capacidade do ente.

Inclusive, sobreveio quase unânime entre os entrevistados que, entre tais estudos, há a forçosa obrigação de se realizar uma análise contábil, encontrando um consenso em seu registro para garantir o respeito aos limites da LRF, que veio para permitir uma responsabilidade de gestão fiscal ao Poder Executivo, além de efetuar um planejamento fiscal minucioso e detalhado, com estudo de riscos e impacto futuro, para que não se transforme em mais um fator de aumento do desequilíbrio.

Em verdade, importante anotar que a medida se revelou como apenas mais uma entre outras alternativas criada para o enfrentamento à enorme crise financeira que tem passado as unidades da Federação, posto a impossibilidade de se cumprir integralmente seus compromissos orçamentários, entre estes as dívidas de precatórios.

Logo, para se espelhar uma análise fidedigna à realidade e à capacidade de pagamento dos estados, a situação não pode ser trabalhada apenas no âmbito dos depósitos judiciais, jazendo limitações no presente trabalho, mas sim tratar o problema como um todo, em uma situação macro do Federalismo Fiscal, na busca de uma solução efetiva para a crise financeira das unidades federativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional brasileiro. Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SALDANHA, Daniel Cabaleiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. A problemática do uso de depósitos judiciais e extrajudiciais pelo Poder Público. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, pp. 501-550, jul./dez. 2016.

_____. **Uso de depósitos judiciais pelos estados não é inconstitucional.** Disponível em < <https://goo.gl/jFi3DX> >. Acesso em: nov. 2017.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Obrigações.** ed. histórica. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977.

BRAMATTI, Daniel et alii. **Estados usam R\$ 17 bilhões de depósitos judiciais para fechar as contas em 2015.** *O Estadão*, Política, 18 jan. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/6wkDsX>>. Acesso em: jun. 2018

BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco de; FERES JÚNIOR, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v.7, n.7, p. 237-250, 2011.

CASTRO, Aldemario Araújo. Constitucionalidade da Nova Sistemática Legal dos depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos federais. In **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, v. 6, n. 1, p. 31-41, abr./jun. 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes et alii (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 429.

CNJ Serviço: Entenda o objetivo dos depósitos judiciais. CNJ, Agência de Notícias, 22 fev. 2016. Disponível em <<https://goo.gl/15sPVX>>. Acesso em: jun. 2018.

CRUZ, Sebastião. Direito romano (*ius romanum*). Introdução. Fontes. 4ª ed. Coimbra, 1984. In COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Garantias Constitucionais e Segurança Jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DINIZ, Almachio. **Do Depósito: Não pode ser depositário o proprietário da coisa**. Institutas de Direito Civil Brasileiro. Tomo XLV. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1930.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direito dos Contratos**. 3ª ed. Bahia: JusPODIVM, 2013.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais para o tesouro nacional. **Repertório IOB de jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo**, n. 24, p. 636-634, 2. quinz. dez. 1998.

FRANCO NETO, Georgenor de Sousa. O uso dos depósitos judiciais e administrativos como fonte de receita uma análise da constitucionalidade da Lei Complementar nº 151/2015. **Revista Fórum Direito Financeira e econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 5, nº 09, p. 65-76, mar./ago. 2016.

FRIEDE, Reis. **Depósitos Judiciais: Aspectos Fiscais e Tributários**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

MACHADO, Hugo de Brito. **Revista dialética de direito tributário**, São Paulo, n. 41, p. 12-16, fev. 1999.

MARTINS, Ives Gandra; RESEK, Francisco (coords.). **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – Centro de Extensão Universitária, 2008.

PEREIRA, Robson. BB banca despesas de Tribunal em troca de depósitos judiciais. **O Estado de São Paulo**, Nacional, p. A4. 18 dez. 2005. Disponível em <<https://goo.gl/noj7FZ>>. Acesso em nov. 2017.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coords.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. Os Depósitos Judiciais e as Alterações Introduzidas pela Lei 9.703/98 (MP 1.721/98). **Revista dialética de direito tributário**, São Paulo, n. 41, p. 46-50, fev. 1999.

SADDI, Jairo. Depósitos Judiciais. **Consulex**: revista jurídica, v. 19, n. 441, p. 66, jun. 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. **Depósitos judiciais, litigância tributária e a "regra de ouro" financeira**. Disponível em < <https://goo.gl/odUF8C> >. Acesso em: nov. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. 2a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil. Coleção Direito Civil: Contratos em espécie**, vol. 3. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.