

A Conta Única dos Depósitos Judiciais, o Direito Financeiro e a Economia do Setor Público

Marcílio Toscano Franca Filho

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Paraíba, Mestre em Direito Econômico (UFPB/1999) e Doutorando em Direito Comunitário da Universidade de Coimbra – Portugal. Foi Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal da Paraíba, Aluno da Universidade Livre de Berlim (Alemanha) e Estagiário do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Luxemburgo). Autor de “Introdução ao Direito Comunitário”.

À semelhança do que já ocorreu em vários outros Estados da Federação, como, por exemplo, o Rio Grande do Sul e o Ceará, o Diário Oficial do Estado da Paraíba do dia 8 de novembro de 2003, logo à sua primeira página, trouxe a publicação da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, de 7 de novembro de 2003, que criou o denominado “Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça do Poder Judiciário do Estado da Paraíba”, compreendendo os recursos provenientes de depósitos judiciais em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário.

Segundo o texto da referida lei ordinária estadual, o “Sistema Financeiro de Conta Única” do Tribunal de Justiça apresenta as seguintes características:

1. Para fins de implantação do Sistema Financeiro de “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”, o Poder Judiciário autorizará a abertura de uma conta em estabelecimento bancário oficial, sob a denominação “Poder Judiciário/Depósitos Judiciais”.
2. Enquanto não autorizado o pagamento ao interessado pelo juízo competente, os recursos dos depósitos judiciais serão centralizados na “Conta Única” e constituirão uma conta gráfica a ser mantida e movimentada na instituição bancária.
3. Todas as contas bancárias de depósitos judiciais foram transformadas em subcontas da “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”.

4. Os saldos das subcontas constituirão disponibilidade da conta gráfica e serão diariamente transferidos para a “Conta Única”, para fins de gerenciamento financeiro.
5. Os saldos de todas as subcontas relativas a feitos arquivados sem o levantamento do depósito correspondente, ou aqueles com situação indefinida e sem movimentação dos saldos há mais de um ano, compreendendo o principal e os rendimentos financeiros, serão transferidos permanentemente para a “Conta Única”.

Com efeito, a Lei Ordinária paraibana nº 7.434/03, cuja iniciativa coube ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, instituiu toda uma nova sistemática para os depósitos judiciais do Poder Judiciário estadual e, simultaneamente, encontrou uma nova fórmula para a gestão financeira do serviço público de prestação jurisdicional na Paraíba. Disciplinou, com minudência, procedimentos bancários (registros de conta e subcontas e transferências recíprocas) e financeiros (forma e rendimentos de novas modalidades de contas bancárias), alterando a substância dos depósitos judiciais.

A nova lei, em resumo, autorizou o Poder Judiciário estadual a fazer aplicações no mercado financeiro dos depósitos judiciais que, até então, eram obrigatoriamente dispostos em cadernetas de poupança pelas partes litigantes. Infere-se do novo texto legal que todas aquelas antigas cadernetas de poupança foram extintas e transformadas em subcontas de uma conta corrente única do Poder Judiciário estadual, que, agora, a troco de se apropriar dos rendimentos auferidos com a especulação financeira do dinheiro dos litigantes, com juros (e riscos!) maiores, remunerará as subcontas dos litigantes com os parcos índices equivalentes ao de uma caderneta de poupança. Ou seja, o Poder Judiciário da Paraíba tomou para uma conta corrente única todos os inúmeros depósitos judiciais materializados, antes, sob a forma de cadernetas de poupança e passou a aplicar tais recursos, como se de sua propriedade se tratassem, repassando aos particulares litigantes apenas os juros relativos a uma hipotética aplicação em caderneta de poupança. A vultosa diferença entre os juros colhidos na ciranda financeira pelo Poder Judiciário paraibano e a remuneração oficial da poupança, repassada por ele às partes que necessitaram um dia de um depósito judicial, constitui a nova “galinha dos ovos de ouro”¹ do orçamento judiciário.

Ao se proceder dessa maneira, as subcontas criadas (antigas cadernetas de poupança) resultaram em um novo produto financeiro no

1 A triste fábula da “galinha dos ovos de ouro”, imortalizada nos versos de Jean de La Fontaine, contava a história de um homem “cheio d’ímpia ambição” que, a troco de encontrar rico tesouro, resolveu abrir as entranhas da galinha que todo dia lhe punha um ovo de ouro (LA FONTAINE, Jean de. A Galinha que punha Ovos de Ouro. Trad. Curvo Semmedo. In: *Fábulas*. São Paulo: Landy, 2003, p. 353-354).

mercado brasileiro: uma conta fictícia (mero registro escritural) dentro da conta corrente única dos depósitos do Poder Judiciário estadual, com remuneração equivalente ao de uma caderneta de poupança, mas sem as garantias próprias deste tipo de investimento.

É de se registrar, ainda, que, entre outras novidades, a lei também determinou que os saldos de todos os depósitos judiciais (subcontas) não reclamados por mais de um ano serão transferidos automática e permanentemente para a “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”, constituindo-se receita pública e podendo ser aplicados pelo Poder Judiciário. De fato, *“vigilantibus, non dormientibus, jura subveniunt”* – o Direito nunca socorreu aos que dormem.

A lei ficou silente quanto ao pagamento do imposto de renda – inexistente nas poupanças, mas exigido dos demais investimentos.

Um olhar mais apressado sobre a questão ora proposta poderia levar alguém desatento a pensar que os bancos sempre se beneficiaram sozinhos da especulação financeira dos depósitos judiciais consignados sob a forma de cadernetas de poupança e que a Lei Ordinária Estadual nº 7.434/03 apenas procurou beneficiar o Poder Judiciário com parte dos ganhos obtidos pelas instituições bancárias. Esse raciocínio, todavia, é falacioso. Veja-se:

Todos os bancos múltiplos que operam com uma Carteira de Crédito Imobiliário, as associações de poupança e empréstimos e as caixas econômicas – todos também conhecidos como Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) – possuem, entre os produtos oferecidos aos seus clientes, a aplicação nas chamadas cadernetas de poupança ou, simplesmente, em uma “poupança”. A caderneta de poupança é uma aplicação de renda fixa que paga juros de 0,5% (meio por cento) ao mês mais a variação da Taxa Referencial (TR), a título de correção monetária. Regra geral, oferece menor rendimento que outras aplicações de renda fixa. Mas é a aplicação mais procurada pelo pequeno investidor, porque costuma ter um menor limite mínimo de depósito, além de oferecer um elevado nível de segurança, posto que está ancorada a um Fundo Garantidor de Crédito.²

A caderneta de poupança foi criada pelo Governo em 1964, juntamente com a Unidade Padrão de Capital (UPC), a primeira forma de correção monetária, e o Banco Nacional da Habitação (BNH). A caderneta de poupança tinha, e continua a ter, como objetivo primordial a canalização das economias

2 O FGC é um fundo criado pelo governo, mas mantido pelos bancos, com a finalidade de funcionar como uma espécie de seguro bancário para os investidores. Desta forma, quem investe em um banco que quebra tem pelo menos parte de seu dinheiro devolvido. O seguro máximo hoje é de R\$ 20 mil. Estão seguradas algumas aplicações financeiras, como CDBs, RDBs, depósitos à vista, caderneta de poupança, letras hipotecárias, letras de câmbio e letras imobiliárias. Se o cliente tiver mais do que este montante nestas aplicações, somente vai poder receber o que tem direito após a liquidação do banco. Mas, neste caso, o cliente entra na fila com os demais credores e pode não reaver todo o seu dinheiro. Os fundos de investimentos não são garantidos por este seguro, porque são um condomínio de quotistas.

dos poupadores para o financiamento de habitações populares, infra-estrutura e saneamento básicos. O dinheiro depositado em cadernetas de poupança constitui a principal fonte de recursos para facilitar e promover o financiamento da construção e da aquisição da casa própria.

Os recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições financeiras do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) observam, de acordo com regras obrigatórias do Banco Central,³ a seguinte distribuição:

- 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, em operações de financiamentos imobiliários;
- 20% (vinte por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil (o chamado depósito compulsório dos bancos);
- 15% (quinze por cento) de recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e operações da faixa livre.

Conclui-se, portanto, que até a edição da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, apenas até 15% de recursos depositados em cadernetas de poupança judiciais poderiam servir à livre especulação financeira bancária – e os riscos de insucesso dessa especulação seriam inteiramente suportados pelos bancos depositários. De outro lado, os litigantes depositantes contavam com a certeza de uma taxa de rendimento conhecida (TR + 0,5%) e o esteio de um Fundo Garantidor de Crédito. E o mais importante de tudo: os depósitos em cadernetas de poupança contribuíam pesadamente para o financiamento dos programas habitacionais do Sistema Financeiro da Habitação, de inegável peso social.

Após a edição da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, com a transformação das antigas cadernetas de poupança judiciais em subcontas de uma conta corrente única dos depósitos *sub judice* em favor do Poder Judiciário, esse cenário modificou-se e degenerou-se:

- Em face da inexistência de cadernetas de poupança, os bancos não têm mais que obedecer aos limites impostos pela Resolução BACEN nº 3.005/02, podendo agora especular com muito mais recursos (sobre os quais incidirão corretagens, comissões e taxas de administração bem maiores);
- Os riscos de insucesso da especulação financeira passam a ser suportados pelo “possuidor” do dinheiro – o Poder Judiciário/ Tesouro Estadual –, posto que foi dele, e não do banco depositário,

3 No caso, trata-se do Regulamento anexo à Resolução BACEN nº 3.005, de 30 de julho de 2002, que dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

a decisão de aplicar os depósitos judiciais no cassino da especulação financeira nacional;

- Os depositantes litigantes deixam de se beneficiar do Fundo Garantidor de Crédito, embora continuem a perceber a mesma remuneração dos seus depósitos (TR + 0,5%), contrariando uma elementar lei econômica segundo a qual o risco é diretamente proporcional às projeções de retorno do investimento (aqui, porém, o risco aumentou, mas os rendimentos continuaram os mesmos); e, finalmente,
- O Sistema Financeiro de Habitação e os seus programas habitacionais sofrem um sério gravame em suas fontes de financiamento e suporte.

O que se pretende, em última instância, ao se questionar a Lei Estadual nº 7.434/03, não é asfíxiar as finanças do Poder Judiciário estadual ou fazer vistas grossas à especulação bancária com dinheiro das cadernetas de poupança, mas, sim, proteger o Tesouro Estadual e os interesses difusos de milhares de litigantes depositantes contra os riscos da ciranda financeira, além de preservar importantes parcelas do suporte econômico dos financiamentos habitacionais. Em suma, segurança e solidariedade.

Não bastassem outras graves inconstitucionalidades formais,⁴ os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência públicas, ambos inscritos no art. 37 da Carta Magna, também são gravemente feridos pela lei ora questionada. Os rendimentos auferidos pelo Tribunal de Justiça são diretamente proporcionais à inoperância da máquina judicial. Ora, é um princípio geral de direito que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza, daí não ser nem moral nem tampouco eficiente que se recompense a lentidão, a morosidade e a tardança. Ao fim e ao cabo, a nova lei estadual faz com que se desacredite na conjunção de esforços judiciários com o objetivo de tornar a Justiça de nosso Estado mais ágil, pois é difícil crer na rápida tramitação dos feitos cujos depósitos judiciais a eles ligados trazem rendimento ao Poder Judiciário ao longo do tempo. Quanto mais lento for o Judiciário paraibano mais dinheiro terá.

Demais disso, propriedade é um direito fundamental garantido pelo art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal. Um depósito, sabem todos, não transfere a propriedade do dinheiro.⁵ Todo depósito tem um depositante,

4 Vício de iniciativa (art. 96, inc. II, CF), vício quanto à espécie legislativa adotada (art. 163, inc. I, e art. 165, § 9º, inc. II, CF), vício de competência (art. 22, inc. I, e art. 192, CF) e vício quanto ao procedimento financeiro adotado (art. 168, CF).

5 Nesse sentido, o col. Superior Tribunal de Justiça decidiu nos autos do Agra no Res. nº 346.703/RJ (DJU 02.12.2002) que “os valores depositados judicialmente com a finalidade de suspender a exigibilidade do crédito tributário, em conformidade com o art. 151, do CTN, não refogem ao âmbito patrimonial do contribuinte, constituindo-se assim em fato gerador do imposto de renda. Os valores depositados, para

“pessoa que entrega a coisa a outrem para que este a guarde e a restitua quando for exigido”, e um depositário, “pessoa que recebe a coisa para a guardar e a restituir quando for exigida”. Assim, a posição jurídica do Tribunal de Justiça é, no quadro de uma relação entre o litigante depositante e o banco depositário, anômala ou extravagante. Não sendo nem o depositante nem tampouco o depositário do dinheiro, a apropriação pura e simples, pelo Poder Judiciário, da maior parte dos ganhos auferidos com as quantias depositadas caracteriza enriquecimento sem causa do Poder Judiciário e, concomitantemente, confisco de propriedade privada. A essa altura é importante lembrar as lições de finanças públicas: depósito e receita pública são figuras jurídicas inconfundíveis. Receita pública, segundo definição de ALIOMAR BALEEIRO, “é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. Os depósitos e as receitas públicas são espécies distintas do gênero “ingressos públicos”. Nem todos esses ingressos, obviamente, constituem receitas públicas, pois alguns deles não passam de meros “movimentos de fundo”, sem qualquer incremento do patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior (quando o Estado é o depositário).

Por tudo isso, é de se enxergar a inconstitucionalidade dos “Sistemas Financeiros de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça do Poder Judiciário” que se multiplicam pelos Estados da Federação.

os fins do art. 151, II, do CTN, permanecem no patrimônio do contribuinte, até o encerramento do processo. Por isso, seus rendimentos constituem fato gerador de imposto de renda”.