



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e regulamentado pela Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, neste ato representado por seu Presidente, **Marcus Vinicius Furtado Coêlho** (doc. anexo), **vem**, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados signatários, com instrumento procuratório específico incluso (doc.anexo) e endereço para intimações no SAUS Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, amparado nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VII da Constituição Federal e no art. 2º, inciso VII da Lei nº 9.868/99, ajuizar a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
C/C PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Em face da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações na Av. Desembargador Moreira, nº 2807, Bairro Dionísio Torres, Fortaleza/CE, CEP 60170-900, e do **GOVERNO DO ESTADO DO CEARA**, por intermédio de seu Exmo. Sr. Governador, com endereço para comunicações no Palácio da Abolição, Av. Barão de Studart, nº 505, Meireles, Fortaleza/CE, CEP 60120-013; todos órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração da **Lei Estadual nº 15.878**, de 29 de outubro de 2015 (doc. anexo), a qual, segundo sua epígrafe, *‘DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA.’*, conforme os fatos e fundamentos de direito que, a seguir, passa a expor.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

I - DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS E DO PARÂMETRO DE CONTROLE:

A **Lei Estadual nº 15.878/2015**, do Ceará possui a seguinte redação:

(...)

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

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

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

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

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

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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

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

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

Parágrafo único. Os depósitos judiciais de que trata esta Lei serão mantidos pela instituição financeira custodiante em contas individualizadas, com a menção expressa à quantia total depositada, acrescida dos respectivos rendimentos, ao montante transferido e ao remanescente em poder da instituição financeira.

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

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

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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

PALÁCIO DA ABOLIÇÃO, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 29 de outubro de 2015.

Camilo Sobreira de Santana

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

(...)

Como se vê, a lei ora impugnada admite que o Poder Executivo do Estado do Ceará utilize os recursos dos depósitos judiciais para recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado (§ 4º, art. 1º), a revelar sua manifesta inconstitucionalidade.

Este Conselho Federal da OAB admite --- como assentado por esse e. Tribunal no julgamento da Questão de Ordem (modulação) nas Ações Diretas 4357¹ e 4425 ---, e ora expressamente previsto na Lei Complementar nº 151/2015

¹ Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029.

2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

(art.7º²), **a possibilidade de utilização desses recursos para fins de pagamento de precatórios**, o que, contudo, **não** abarca o pagamento de despesas públicas no geral (como impugnado na ADI 5080, Rel. Min. Luiz Fux), tampouco a recomposição dos fluxos de pagamento do Fundo de Previdência do Estado.

Todavia, a **Lei Estadual nº 15.878/2015 do Ceará contraria as disposições contidas nos artigos 22, inciso I; 163, inciso I; 165, §9º, inciso II, e 192 (inconstitucionalidades formais), bem como os artigos 2º, 5º, incisos XXII e LIV; 148, incisos I e II; 150, IV, 167, inciso VII; 168 e 170, inciso II (inconstitucionalidades materiais), da Carta Maior.**

Eis a razão pela qual este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB (legitimado universal, art.103, CF/88³, à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade) **comparece** a essa Excelsa Corte pleiteando a tutela de guarda da Constituição da República, mediante demonstração cabal da contrariedade das normas acima com o texto constitucional.

5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

6. Delega-se 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.

(ADI 4357 QO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015)

² 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 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.

Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no **caput** deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do **caput** do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

³ Assim, por todos, **Clèmerson Merlin Clève**, A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 122.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Não precisa, ademais, demonstrar a relação de pertinência entre os seus interesses ou de seus filiados e a norma acusada de inconstitucional⁴.

II - DAS INCONSTITUCIONALIDADES PROPRIAMENTE DITAS:

A Lei Estadual nº 15.878/2015 viola os seguintes dispositivos da Constituição Federal, e sob as seguintes espécies de inconstitucionalidade:

- INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

- Art. 22, I;
- Art. 192;
- Art. 163, I; e
- Art. 165, § 9º, II;

- INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

- Art. 2º;
- Art. 5º, XXII e LIV, e Art. 170, II.
- Art. 148, I e II, e Art. 150, IV;
- Art. 167, VII;
- Art. 168; e

II.1 - DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS:

Como afirma a doutrina, *"a inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na descon sideração de requisito procedimental"* exigido para a válida promulgação daquele ato normativo⁵.

a) DA CONTRARIEDADE AO ART. 22, I:

O art. 22, I da Constituição Federal dispõe que *"Compete privativamente à União legislar sobre ... direito ... civil, comercial, ... processual"*.

Teoricamente, a União poderia ter autorizado os Estados-membros, mediante lei complementar, a legislar sobre questões específicas de direito processual (cf. art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal). Isso, todavia, não

⁴ **Luiz Guilherme Marinoni**, Curso de Direito Constitucional, 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 912, em coautoria com **Ingo Sarlet** e **Daniel Mitidiero**.

⁵ **Luiz Guilherme Marinoni**, Curso de Direito Constitucional, 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 860, em coautoria com **Ingo Sarlet** e **Daniel Mitidiero**.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

ocorreu, sendo inclusive de relevar que sob o regime da Constituição de 1988 jamais a União fez uso dessa hipótese de delegação legislativa aos Estados.

De fato, a distribuição de competências legislativas entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal está umbilicalmente relacionada ao próprio conceito de Federação, modelo de organização estatal ao qual a República brasileira se filiou. Na lição de Paulo Gustavo Gonet Branco⁶:

*“(…)
Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos.
…”*

O constituinte originário, portanto, houve por bem incluir a matéria processual no rol de competência legislativa privativa da União a fim de estabelecer um conjunto de normas nacionais perenes, de modo a assegurar as garantias processuais relacionadas à plenitude da tutela jurisdicional, ampla defesa e contraditório, e tantas outras iminentes ao Estado de Direito.

Nessa senda, diante do relevo que a plena tutela jurisdicional reveste-se no seio da vigente ordem constitucional, como confirmação da vocação do Estado de Direito, **à União Federal compete conferir os balizamentos das regras processuais de modo a garantir a materialização do programa constitucional**, mediante aplicação uniforme de leis nacionais de caráter processual.

Portanto, **apenas à União Federal, em decorrência de seu posicionamento no sistema federativo, é permitido legislar sobre matéria processual**, distribuindo homogeneamente o direito processual sobre o vasto território nacional.

O Estado do Ceará, embora tenha estabelecido a inaplicabilidade da lei ora impugnada aos depósitos de que trata a Lei Complementar Nacional nº 151/2015, cujo art. 2º⁷ restringe a utilização dos depósitos judiciais e administrativos em que o Ente Federado é parte, invadiu a competência da União e disciplinou a utilização de depósitos judiciais dos jurisdicionados (pessoas naturais

⁶ Ob. cit., p. 930.

⁷ 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.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

e jurídicas), o que bem confirma a ausência de prévia delegação do poder de legislar.

Quanto ao seu conteúdo, a **Lei Estadual nº 15.878/2015 (em toda a sua extensão) trata de matéria processual**, tendo em conta que estipula regras relativas aos depósitos judiciais que derivam do âmbito de processos judiciais litigiosos.

Ora, os depósitos a que os dispositivos legais se referem são aqueles provindos de processos judiciais contenciosos e derivam exatamente de regras processuais insertas nos Códigos respectivos ou em leis extravagantes nacionais editadas pela União, tais como a consignação em pagamento do processo civil (art. 890 e segs., CPC), dentre outros.

Logo, se a competência para legislar sobre "processo" é privativa da União (restando conseqüentemente afastada uma competência dos Estados-membros nesse âmbito), por conseqüência é igualmente da União a competência para legislar sobre a gestão dos recursos que derivam de depósitos judiciais no âmbito do processo judicial contencioso, elemento que constitui desdobramento dessa questão e compõe o regime jurídico dessa figura processual.

Em última instância, essa competência se afirma e se legitima pelos poderes implícitos da União para a matéria "processo", afastando-se assim qualquer pretensão legislativa originária dos Estados-membros em relação a esses temas.

Ao lado disso, depósitos judiciais são também regrados como instituto e matéria de direito civil, tal como no exemplo das regras sobre consignação em pagamento como forma de extinção das obrigações civis (cf. art. 334 e segs. do Código Civil).

Nessa linha, somente a União poderia editar leis nesse sentido, e conseqüentemente somente a União teria competência para editar leis a respeito da destinação desses depósitos. A propósito, o mesmo vale em se tratando de depósitos judiciais enquanto instituto e matéria de direito comercial, acaso regradas nesse âmbito. Igualmente aqui a competência é privativa da União.

De todo modo, a rigor não importa tanto se os depósitos judiciais se originaram da aplicação da lei civil ou da lei comercial, muito embora essa argumentação sirva como reforço àquela calcada na lei processual.

É, portanto, o fato de que todo e qualquer depósito judicial só é passível de ocorrência no âmbito de um processo judicial (contencioso, em



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

regra) **que comprova a impossibilidade de os Estados legislarem a respeito da destinação e uso dos recursos provenientes de depósitos judiciais.**

Não por acaso, a União já fez uso de sua competência privativa para reger a matéria, seja ao editar a Lei Complementar Nacional nº 151/2015, seja ao dispor no art. 1.219 do Código de Processo Civil que:

"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, movimentada por ordem do juiz."

E, também não por acaso, os dispositivos da lei estadual ora inquinada dispõe de modo contrastante e contrário ao que já foi objeto de regramento em nosso Código Processual Civil (nacional), violando assim a competência federal para dispor sobre a matéria.

Que se trata de matéria processual é questão que já foi enfrentada e decidida por esse e. STF, por exemplo na **ADI nº 2.909**, e ali afirmou textualmente na ementa de seu acórdão que:

"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)."

Esse entendimento também foi reconhecido na **ADI nº 3.125**, em relação a lei do Estado do Amazonas:

"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). ... 3. Ação que se julga procedente."

Conclui-se, portanto, que **somente a União pode editar leis dispondo sobre a destinação e uso dos valores pecuniários relativos a depósitos judiciais provenientes de processos judiciais contenciosos, uma vez que só ela pode legislar sobre direito processual e sobre as matérias implicitamente dele dependentes.**

Por consequência, a **Lei Estadual 15.878/2015 é inconstitucional por contrariedade ao art. 22, I, da Carta Maior.**



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

b) DA CONTRARIEDADE AO ART. 192:

Caso não seja acolhida a arguição de inconstitucionalidade por violação ao art. 22, I, conforme acima se expôs, cabe referir que, pelo princípio da eventualidade, também outros dispositivos constitucionais foram igualmente feridos pelos precitados atos normativos legais. É o que se passa a demonstrar.

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

A Lei Estadual nº 15.878/2015 (em toda a sua extensão) **destina-se a regular aspectos tópicos ou detalhes relativos** aos "*... recursos monetários depositados no Sistema de Conta Única de Depósitos, ...*".

Essa matéria, todavia, na forma do art. 192 da Constituição Federal, **somente** poderia ser tratada em lei complementar nacional (o que não foi o caso, tendo em conta que ora se impugnam leis ordinárias estaduais).

Cabe lembrar, a propósito, que o fato de os Estados-membros (e o Distrito Federal) gozarem, pela via do art. 24, I da Constituição, de uma competência concorrente à da União para legislar sobre direito financeiro (competência não poucas vezes denominada de "condomínio legislativo entre União, Estados e Distrito Federal"), essa competência jamais poderia invadir o âmbito de reserva de leis complementares de caráter nacional, inserto no art. 192, as quais cabe somente à União promulgar.

Frise-se que a sistemática de repartição de competência do art. 24 da Constituição parte da dicotomia entre lei "federal" e lei "estadual" (ou "distrital"), mas nela não há espaço para se falar em competência concorrente do Estado-membro no âmbito de matéria reservada a uma lei de caráter "nacional", a qual exatamente pressupõe sua obediência e aplicabilidade a todas as entidades federativas (Municípios inclusive), e que, já por esse simples caráter da uniformização de regramento para todo o território nacional, somente a União poderia receber a competência legislativa para tanto.

No caso em exame, portanto, jamais um Estado-membro poderia alegar uso de competência concorrente no âmbito financeiro para regulamentar matéria prevista no art. 192 da Constituição, a começar pela própria barreira



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

formal: a competência concorrente estadual se exterioriza por meio de leis ordinárias, e não por meio de lei complementar.

Aliás, nem mesmo a própria União pode, fazendo uso da sua própria competência concorrente (uma vez que neste caso é competência para matéria "federal"), invadir reserva de lei complementar de matéria nacional, tal e qual restou assentado a respeito da polêmica e famosa edição dos Decretos-leis nº 2.445 e 2.449, em 1988, relativos a contribuições para o PIS:

CONSTITUCIONAL. ART. 55-II DA CARTA ANTERIOR. CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS. DECRETOS-LEIS 2.445 E 2.449, DE 1988. INCONSTITUCIONALIDADE. I - CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS: SUA ESTRANEIDADE AO DOMÍNIO DOS TRIBUTOS E MESMO AQUELE, MAIS LARGO, DAS FINANÇAS PÚBLICAS. ENTENDIMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA EC Nº 8/77 (RTJ 120/1190). II - TRATO POR MEIO DE DECRETO-LEI: IMPOSSIBILIDADE ANTE A RESERVA QUALIFICADA DAS MATÉRIAS QUE AUTORIZAVAM A UTILIZAÇÃO DESSE INSTRUMENTO NORMATIVO (ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DE 1969). INCONSTITUCIONALIDADE DOS DECRETOS-LEIS 2.445 E 2.449, DE 1988, QUE PRETENDERAM ALTERAR A SISTEMÁTICA DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS.

(RE 148754, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/1993, DJ 04-03-1994 PP-03290 EMENT VOL-01735-02 PP-00175 RTJ VOL-00150-03 PP-00888)

A outra conclusão não se chega quando se analisa (analogamente) o caso da competência para matéria tributária. Também aqui os Estados-membros gozam de uma competência concorrente por força do mesmo art. 24, I da Constituição.

Todavia, aquelas normas que, por força do art. 146 (boa parte delas constitui o Código Tributário Nacional), devem obrigatoriamente ser objeto de lei complementar nacional, jamais poderiam ser objeto de legislação tributária concorrente estadual.

Isso posto, a lesão perpetrada ao art. 192 pela lei estadual ora atacada jamais poderia ser justificada pelo recurso ao art. 24, I da Constituição.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Por consequência, a **Lei Estadual nº 15.878/2015** (em toda a sua extensão) é **inconstitucional por contrariedade ao art. 192 da Carta da República**.

c) DA CONTRARIEDADE AO ART. 163, I:

O art. 163, I da Constituição Federal determina que "*Lei complementar disporá sobre ... finanças públicas*".

De fato, a Lei Estadual nº 15.878/2015 (em toda a sua extensão) destina-se a regular aspectos tópicos ou detalhes relativos ao "*SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA*".

A matéria disciplinada nesses dispositivos legais, ora impugnados, pertence ao ramo das finanças públicas, uma vez que trata de regradar detalhes ou aspectos relativos a um sistema estadual de gerenciamento de valores pecuniários ou financeiros que ingressaram em caixas públicos.

Essa matéria, todavia, na forma do art. 163, I da Constituição Federal, somente poderia estar disposta em lei complementar nacional (o que não foi o caso, tendo em conta que veiculadas em leis ordinárias estaduais).

Aquilo que já foi dito acerca da relação sistemática entre o art. 192 e o art. 24, I da Constituição vale *mutatis mutandis* também aqui.

É que o fato de os Estados-membros gozarem, pela via do art. 24, I da Constituição, de uma competência concorrente à da União para legislar sobre direito financeiro **não** legitima qualquer possibilidade de eles fazerem uso dessa competência concorrente para invadir o âmbito da reserva de leis complementares de caráter nacional.

Como foi dito, a sistemática da competência concorrente do art. 24 da Constituição rege a edição de leis "federais" versus "leis estaduais" (ou distritais), mas ela **não** possibilita o uso concorrente de lei (ordinária) estadual contra leis complementares de caráter nacional.

Assim, em relação à matéria prevista no art. 163, I da Constituição somente a União poderia regular, pela via da lei complementar de caráter nacional, a matéria respectiva.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Por consequência, a **Lei Estadual nº 15.878/2015** (em toda a sua extensão) é **inconstitucional por contrariedade ao art. 163, I, da Constituição Federal de 1988**.

d) DA CONTRARIEDADE AO ART. 165, § 9º, II:

O art. 165, § 9º, II da Constituição Federal dispõe que "*Cabe à lei complementar ... estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*".

No mesmo sentido da argumentação acima já expendida, a **Lei Estadual nº 15.878/2015** (em toda a sua extensão) **destina-se a regular aspectos tópicos ou detalhes relativos ao "SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA."**

O Gerenciamento Financeiro dela decorrente, com efeito, no âmbito de valores oriundos da atividade judicial, nada mais é senão algo sinônimo de "gestão financeira e patrimonial da administração direta" (uma vez que o Poder Judiciário do Estado do Ceará é órgão dela integrante, cf. art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Assim, a matéria regradada nesses dispositivos legais estaduais, ora atacados é de gestão financeira e patrimonial do Poder Público, uma vez que trata de regradar detalhes ou aspectos relativos a um sistema estadual de gerenciamento de valores pecuniários ou financeiros que ingressaram em caixas públicos em virtude do exercício da atividade judicial.

Essa matéria, todavia, na forma do art. 165, § 9º, II da Constituição Federal, somente poderia estar disposta em lei complementar nacional (o que não foi o caso, tendo em conta que aqui se impugnam leis ordinárias estaduais).

E, conseqüentemente, os mesmos argumentos tecidos acima a respeito da relação sistemática entre os arts. 192 e 163, I, de um lado, e, de outro lado, o art. 24, I da Constituição vale igualmente aqui.

Por consequência, a **Lei nº 15.878/2015** (em toda a sua extensão) é **inconstitucional e ofende o inciso II do § 9º do art. 165 da Carta Maior**.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

II.2 - DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS:

A inconstitucionalidade material "*tem a ver com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais*" – "*quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição*"⁸.

a) DA CONTRARIEDADE AO ARTIGO 2º - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES:

Com efeito, a lei impugnada também agride o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), conforme já decidiu esse e. STF no julgamento da **ADI 3458**, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.010, DO ESTADO DE GOIÁS, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004. DECRETO ESTADUAL N. 6.042, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/04 - GSF/GPTJ, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2004. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DEFLAGRADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA QUE DEMANDARIA INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. TESOUREO ESTADUAL DEFINIDO COMO ADMINISTRADOR DA CONTA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. 1. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida no tocante ao decreto estadual n. 6.042 e à Instrução Normativa n. 01/04, ambos do Estado de Goiás. Não cabimento de ação direta para impugnar atos regulamentares. Precedentes. 2. A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da Constituição do Brasil [artigo 61, § 1º]. 3. Cumpre ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Atribuir ao Poder Executivo essas funções viola o disposto no

⁸ **Luiz Guilherme Marinoni**, Curso de Direito Constitucional, 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 867, em coautoria com **Ingo Sarlet** e **Daniel Mitidiero**.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

artigo 2º da Constituição do Brasil, que afirma a interdependência --- independência e harmonia --- entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 15.010, do Estado de Goiás. O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dar efetividade à decisão 60 [sessenta] dias após a publicação do acórdão.

(ADI 3458, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2008, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-02 PP-00350 RTJ VOL-00205-02 PP-00665 LEXSTF v. 30, n. 354, 2008, p. 87-109)

Cabe ao Poder Judiciário administrar os depósitos e rendimentos decorrentes dos processos judiciais em andamento. Os tribunais são os verdadeiros depositários destes créditos em disputa e compete exclusivamente aos magistrados a decisão sobre levantamento e uso dos valores sob custódia.

A lei impugnada, *data venia*, ao atribuir uma parte significativa dos créditos (70%) ao Poder Executivo (art. 1º) confronta o Princípio da Separação dos Poderes, pois invade o espaço de atuação do Poder Judiciário e retira-lhe a autonomia para gerir recursos sob sua guarda.

Os valores depósitos em juízo não tem qualquer relação direta com a Fazenda Pública Estadual. Pelo contrário, estes créditos pertencem aos litigantes que apenas aguardam a decisão definitiva de seus respectivos processos para realizar o levantamento de valores.

O §1º do art. 1º da lei impugnada, no entanto, estabelece que os valores contabilizados no Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade do Poder Judiciário – PIMPJ incluem-se no recursos a ser transferidos, enquanto o art. 5º define que ‘... *os recursos proveniente da transferência de que trata esta Lei serão registrados como ‘Outras Receitas Correntes’ e constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação*’, o que demonstra a retirada destes valores da tutela do Poder Judiciário, daí a afronta ao art. 2º da Carta Maior.

Assim, **requer seja declarada a inconstitucionalidade da íntegra da Lei Estadual nº 15.878/2015**, pois o modelo por esta instituído invade a competência do Poder Judiciário a respeito da administração dos recursos provenientes dos depósitos judiciais.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

b) DA VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXII E LIV, C/C ARTIGOS 148, INCISOS I E II, 150, INCISO IV, E ARTIGO 170, II:

A Constituição Federal estipula no seu art. 5º, LIV que "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*".

Sabe-se, por outro lado, que esse e. Supremo Tribunal Federal afirma a vigência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade como elementos que compõem o devido processo legal em seu sentido "material" ou "substantivo" (cf. v.g. ADIn 1.158, in RTDP 11/251 e RDA 200/242; ADIn-MC 1.407; ADIn-MC 1.753).

Significa dizer que, desde uma perspectiva constitucional, ninguém será privado de seus bens a partir de um ato estatal que seja, no seu conteúdo ou matéria, irrazoável ou desproporcional.

Seguindo-se a prova de razoabilidade ou proporcionalidade, para ser constitucional o ato estatal deve ser: (i) "adequado", (ii) "necessário" e (iii) "conveniente" (proporcionalidade em sentido estrito, relação de "custo/benefício").

Ato adequado é aquele onde a consequência jurídica é adequada em relação ao suporte fático da norma, tratando-se de uma relação entre causa e efeito.

A lei ora atacada, contudo, já não ultrapassa sequer este primeiro estágio de prova. É que ela determina a privação de recursos pertencentes a particulares, em franca violação aos artigos 5º, XXII e LIV, combinado com art. 170, inciso II. Isso porque o depósito não retira a propriedade, apenas torna indisponível o bem depositado.

Logo, os recursos depositados continuam, desde uma perspectiva jurídica, integrando a propriedade e fazendo parte do patrimônio desses particulares, sem qualquer relação de causa e efeito com os motivos que levaram a parte litigante a depositar em juízo um valor que é seu e lhe pertence.

A lei impugnada ofende o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), e promove verdadeiro mecanismo de confisco, em plena contrariedade ao art. 150, IV.

É que, *data venia*, destinar recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, à revelia deles, para custeio de despesas



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

previdenciárias da Fazenda pública estadual com outras pessoas, constitui apropriação do patrimônio alheio.

Atento a esta particularidade, a e. Min. CÁRMEN LÚCIA, em voto proferido na ADI 2855, foi enfática ao defender o direito de propriedade contra a sanha do Estado:

“(…)

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Estou enfatizando, Senhor Presidente, que este é um problema que precisa ser enfrentado, porque há um vício no sistema e o jurisdicionado brasileiro está pagando caro por ele. A fórmula, no entanto, não me parece que possa ser essa, porque esse valor a mais que o banco ganha vai para essa conta, e isso não tem embasamento, pelo menos ético, sequer jurídico, não é nenhuma desapropriação, na verdade, é uma expropriação, é um quase confisco, porque estamos tirando aquilo que é obtido e entregando para que o Poder Judiciário, que tem as suas carências, possa usar. Primeiro: Perguntaram ao litigante? Perguntaram ao jurisdicionado? Segundo: O sistema comporta esse tipo de situação? Terceiro: O Estado pode criar este mecanismo de uso de um direito que não é seu? - e aí vamos ter várias condições em vários Estados; vi mesmo Municípios querendo fazer a mesma coisa, ou seja, quando ele fosse parte, poderia fazer isso.

(…)

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

(…)”

Na prática, há expropriação dos direitos creditícios dos jurisdicionados sem que haja participação ou aquiescência dos verdadeiros proprietários dos créditos.

O Governo pretende se financiar com valores (utilização de 70%) que não lhe pertencem, o que fere o direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88) e configura mecanismo de confisco (art. 150, IV).

Em nenhum momento a lei ora atacada trata de preservar os interesses do depositante, bem ao contrário, o art. 5º expressamente consigna tais recursos como ‘**Outras Receitas Correntes**’ que constarão do orçamento.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

O **art. 8º**, nada obstante expresse a inexistência de expropriação, *data venia*, não tem nenhum efeito prático, porquanto uma vez integrante do orçamento do Estado é evidente que o particular não dispõe mais desse recurso, tampouco o magistrado teria mínimas condições de gerenciamento dos recursos tão logo efetivadas as transferências e movimentada a Conta Única do Tesouro Estadual.

A lei impugnada, com o devido respeito, é um insulto aos interesses do depositante no momento em que um bem de sua propriedade e que teve de ser depositado em função exclusivamente de uma lide judicial pode, depois, por ato unilateral do Poder Público, ser utilizado para cobrir os déficits de caixa desse Poder.

Depois, para ser razoável ou proporcional, o ato deve ser "necessário". Ou seja, inexistente perante o caso concreto qualquer outra medida jurídica que possa ser adotada pelo Estado e que seja menos gravosa para o cidadão. Assim, a medida jurídica em questão (i.e., o uso pelo Poder Público dos valores em depósito judicial) é a mais necessária.

Ora, o déficit de caixa do Poder Público poderia ser sanado por meio de uma ampla série de outras medidas que, do ponto de vista dos direitos dos indivíduos, pudessem ser adotadas, em vez do verdadeiro **empréstimo compulsório** que foi instituído pela lei estadual ora atacada. Por exemplo, o Poder Público poderia adotar medidas de redução de despesas que, aliás, deveria fazer prova disso antes de remeter ao Poder Legislativo projeto de lei que originou a lei aqui vergastada.

De todo modo, com esse simples argumento resta comprovado que a lei impugnada não preenche tampouco o requisito da necessidade.

A rigor, como na presente hipótese o Poder Público está *fazendo uso de um bem fungível (pecúnia, ou dinheiro) que não lhe pertence*, então *tertium non datur*:

- (i) ou ele está privando de um terceiro o seu bem sem qualquer razoabilidade ou proporcionalidade, a partir da perspectiva de interesses desse que está sofrendo a perda e, portanto, retirando um bem de terceiro sem um devido processo legal substantivo ou material; ou:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

(ii.) o Poder Público, por supostamente pretender devolver no futuro os valores que subtraiu – unilateralmente - dos depósitos judiciais, está em realidade contraindo um empréstimo compulsório.

Nesta segunda hipótese, *data venia*, porque ele se apropria dos valores que integram o patrimônio de terceiros, **sem** qualquer prévia autorização destes terceiros, **sem** oferecer quaisquer garantias concretas e específicas a estes terceiros de que vai devolver os valores de que se apropriou, e ainda **sem** que essa apropriação de alguma maneira possa ser considerada favorável ou em benefício desde uma perspectiva dos interesses do depositante.

Em suma, **o Poder Público está a perseguir com a malsinada lei apenas e tão-somente interesses públicos secundários:** cobrir seu déficit orçamentário (previdência social) às custas da apropriação forçada ou compulsória de recursos que não lhe pertencem.

Mas, assim sendo, não há dúvidas de que a lei impugnada lesa o art. 148 da Constituição Federal, uma vez que (i) somente a União, e ainda assim (ii) mediante lei complementar, pode instituir empréstimo compulsório, e, não por último, (iii) somente nas hipóteses expressamente determinadas (*numerus clausus!*) nos dois incisos do art. 148 da Constituição Federal.

De fato, os créditos depositados – judiciais – não pertencem ao Estado, mas sim à parte que realizou o depósito ou espera sacar o montante após autorização judicial. Portanto, fora das hipóteses dos incisos I e II do art. 148 da Constituição Federal o que se tem na lei impugnada é a mais pura **transferência compulsória** de valores pertencentes aos contribuintes para os cofres da Fazenda Estadual.

O jurisdicionado não terá a opção de dispor destes créditos, ele será obrigado a ceder 70% (setenta por cento) dos valores para o Estado **sem** a garantia de que receberá este montante de volta no futuro.

Veja-se que o **art. 9º** da lei impugnada **admite** a possibilidade do jurisdicionado tentar realizar o saque dos valores e **não** encontrar disponibilidade de recursos nas contas judiciais.

Neste caso, contudo, a lei estabelece o esdrúxulo prazo de 5 (cinco) dias para que o Tesouro Estadual deposite o valor do crédito, e somente após este prazo (parágrafo único, art. 6º) é que o Tribunal de Justiça estaria autorizado a



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

realizar o bloqueio das contas do ente devedor para suprir a lacuna de recursos, o que só reforça a inconstitucionalidade ora arguida.

Na prática, significa dizer que o Poder Executivo reconhece de antemão a possibilidade de haver flutuação no saldo do Fundo de Reserva a ponto de prever procedimento específico no caso de inexistência de recursos. Contudo, permitir essa sistemática é extremamente prejudicial ao jurisdicionado, sobretudo se considerado o histórico de inadimplência dos Estados-membros da Federação.

Com todo respeito, não há garantia de que o beneficiário do alvará judicial logre de fato obter **imediata** liberação dos valores a que faz jus. Se não conseguir, restará recomeçar postulação judicial, o que, por cento, não se afigura razoável.

A Fazenda Estadual não pode ‘pegar’ (confiscar) dinheiro da população sem definir o motivo e cumprir os requisitos constitucionais. A lei sequer discorre sobre calamidade pública ou qual é o investimento público relevante e urgente que precisa ser feito com os créditos de terceiros que deseja --- compulsoriamente --- transferir para seus cofres.

Por consequência, a **íntegra da Lei Estadual nº 15.878/2015 revela-se inconstitucional por contrariedade aos arts. 5º, incisos XXII e LIV, combinado com artigos 148, incisos I e II, 150, IV e 170, II, da Carta Federal.**

c) DA CONTRARIEDADE AO ART. 167, VII:

O art. 167, VII, da Constituição Federal dispõe que "*São vedados ... a concessão ou utilização de créditos ilimitados*".

Esse dispositivo quer dizer que o uso de créditos pelo Poder Público devem obrigatoriamente constar da Lei Orçamentária, devendo igualmente ser previsto nessa lei um valor individual e concreto máximo do crédito que poderá ser utilizado.

Por outro lado, a Lei Estadual nº 15.878/2015 destina-se a regular aspectos tópicos ou detalhes relativos a **créditos de caráter ilimitado**, uma vez que, por um lado, jamais é possível haver uma previsão de quanto será depositado nos cofres públicos, no decorrer de um exercício financeiro, a título de depósitos judiciais; e, por outro lado, esses depósitos judiciais tampouco integram a programação orçamentária do Estado.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Nem se diga contra isso que as referidas quantias não constituem créditos ilimitados porque existe previsão no orçamento anual da receita estimada que ingressará a título de depósitos judiciais (como se pudesse o Poder Público fazer as vezes de futurólogo ou vidente em relação aos valores que no ano seguinte serão objeto de litígio judicial e acabarão sendo depositados em juízo na forma do art. 1.219 do Código de Processo Civil).

Data venia, a invenção de uma rubrica para tanto na lei orçamentária não constitui outra coisa que não **desvio de poder legislativo**: faz-se de conta ser previsível algo faticamente impossível de ser previsto, criando-se um artefato de ficção jurídica apenas e tão-somente para legitimar as exigências das normas gerais de direito orçamentário (e, não por último, para legitimar os interesses públicos secundários do Poder Público por meio do desvio de valores que não lhe pertencem).

Por consequência, **a Lei Estadual nº 15.878/2015 é inconstitucional e vulnera a literalidade do inciso VII do art. 167 da Carta da República**, uma vez que faz parte de um sistema que permite o uso de créditos ilimitados pelo Poder Público.

d) DA CONTRARIEDADE AO ART. 168:

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

Como visto, a Lei nº 15.878/2015 (em toda a sua extensão) destina-se a regular aspectos tópicos ou detalhes relativos ao "**SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA**".

Mais exatamente, na Lei impugnada esse sistema de gerenciamento financeiro constitui aporte de recursos para recomposição dos fluxos de caixa e equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência Social (§ 4º, art. 1º). Trata, portanto, de **semelhante conjunto de disponibilidades de recursos diretamente em favor do Poder Executivo e constitui uma fonte independente de renda. Por esse motivo, contraria o dever de administração da receita pública pelo Poder Executivo**, a quem cabe centralizar a arrecadação dessa receita, tal como previsto no art. 168 da Constituição Federal.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Por consequência, a **Lei Estadual nº 15.878/2015** (em toda a sua extensão) é **inconstitucional por contrariedade ao art. 168 da CF/88**, uma vez que integra um sistema de gerenciamento de arrecadações públicas cujo funcionamento colide com o disposto na Constituição Federal.

III - DA ELIMINAÇÃO DO ESTADO DE INCONSTITUCIONALIDADE - DA IMPOSSIBILIDADE DE MODULAÇÃO DE EFEITOS:

Sendo reconhecida a inconstitucionalidade da norma ora impugnada, é imprescindível que se decrete a inconstitucionalidade *ex tunc*, sendo impossível a aplicação, na espécie, do artigo 27, Lei 9.868, de 1999.

Isso porque, *data venia*, inexistem razões que autorizem a decretação com eficácia *ex nunc* no caso concreto.

Como é evidente, uma ordem jurídica coerente é uma ordem em que inexistem conflitos normativos e em que eventuais efeitos desses choques hierárquico-normativos possam ser expurgados como um todo do sistema jurídico. Essa é a razão pela qual, no processo de controle de constitucionalidade, a regra está na ***decretação de inconstitucionalidade ex tunc***.

Trata-se de regra tradicional no processo para aferição de constitucionalidade⁹. E esse ponto é da maior relevância: uma vez decretada a inconstitucionalidade o ideal é que se dê o retorno ao *status quo ante*, restaurando-se o ***estado de constitucionalidade*** perturbado pela norma inconstitucional, o que implica igualmente ***cabal apagamento dos efeitos*** da norma decretada como inconstitucional.

Existem situações, contudo, em que o desfazimento dos efeitos de normas decretadas como inconstitucionais ***não têm o condão de restaurar o estado de constitucionalidade***. Pelo contrário: o apagamento total dos efeitos normativos que se seguem à decretação de inconstitucionalidade ***agrava o estado de inconstitucionalidade***.

E é exatamente para esses casos que existe o artigo 27, Lei n. 9.868, de 1999: para preservar os efeitos – ou determinados efeitos – de normas decretadas inconstitucionais ***nos casos em que a decretação de inconstitucionalidade agrava o estado de inconstitucionalidade***.

⁹ Assim, entre outros, **Gilmar Mendes**, *Jurisdição Constitucional*, 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 254; **Luís Roberto Barroso**, *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 15/18.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Vale dizer: *toda vez que o estado de constitucionalidade puder ser restaurado com a decretação de inconstitucionalidade ex tunc, não se pode alçar mão do artigo 27, Lei n. 9.868, de 1999, para modulação dos efeitos do controle de constitucionalidade*¹⁰.

Daí que, no caso da lei inquinada como inconstitucional na presente Ação Direta, **não** há que se falar em modulação de feitos.

Com todo respeito, o meio pelo qual se pode obter a restauração do estado de constitucionalidade – e, portanto, a vigência do Estado Constitucional em toda a sua inteireza – é a decretação de inconstitucionalidade *ex tunc*, sem qualquer espécie de modulação.

Fora daí, a modulação de efeitos, *pensada como instrumento para evitar o estado de inconstitucionalidade e para promoção direta da segurança jurídica e indireta dos direitos fundamentais*, converte-se em um *perverso instrumento que legitima a apropriação indébita de recursos econômicos por parte do Governo do Estado*, em manifesta contrariedade, inclusive, com a jurisprudência deste egrégio Supremo Tribunal Federal.

IV - DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR:

Os artigos 10 e 11, da Lei n. 9.868, de 1999, permitem a concessão de liminar em ação direta de inconstitucionalidade.

Como afiança a doutrina, trata-se de liminar que visa a antecipar os efeitos de eventual decretação de inconstitucionalidade ao final do processo¹¹, cujos requisitos para concessão da medida são os tradicionais: i) *fumus boni iuris* e ii) *periculum in mora*.

Ambos estão presentes no caso concreto, Excelências.

É que a lei ora impugnada, ao apresentar total contrariedade ao texto constitucional, conforme demonstrado acima, deve ser imediatamente afastada do ordenamento jurídico pátrio, eis que nula.

¹⁰ Assim, por todos, **Humberto Ávila**, Segurança Jurídica. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 496/577, com amplo da jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht* e do Supremo Tribunal Federal, bem como da doutrina constitucional alemã e brasileira sobre o tema.

¹¹ **Teori Zavascki**, Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pp. 61/64.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Como leciona o Professor e hoje Ministro desse e. Tribunal, Roberto Barroso¹²:

“(…)
Nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. E a falta de validade traz como consequência a nulidade ou a anulabilidade. No caso da lei inconstitucional, aplica-se a sanção mais grave, que é a de nulidade. Ato inconstitucional é ato nulo de pleno direito.
“(…)”

Nesse sentido, sobejamente demonstrados os requisitos autorizadores para deferimento de cautelar.

Evidente o *fumus boni juris*, pois os dispositivos guerreados autorizam, por via inadequada (contrariedade ao art. 22, parágrafo único, CF), a legiferação em matéria processual (art. 22, I, CF).

Ao lado de toda a fundamentação despendida acima, esse e. Supremo Tribunal Federal - STF já decidiu caso idêntico, concluindo pela necessidade de decretação de inconstitucionalidade (**ADI nº 2.909**). Vale dizer: há precedente¹³ desse e. Tribunal no exato sentido da argumentação aqui invocada.

¹² BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 15

¹³ **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, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-173 DIVULG 16-09-2010 PUBLIC 17-09-2010 EMENT VOL-02415-02 PP-00209 RTJ VOL-00218- PP-00122)

EMENTA: 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 lindes 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.

(ADI 3125, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-110 DIVULG 17-06-2010 PUBLIC 18-06-2010 EMENT VOL-02406-01 PP-00178)



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

No que concerne ao *periculum in mora*, é preciso perceber que a cada dia em que se perpetua o estado de inconstitucionalidade ocasionado pela lei impugnada, maior é o descrédito da Constituição e da própria autoridade desse e. Supremo Tribunal Federal - STF como seu intérprete.

O Poder Judiciário, a rigor, não tem admitido a transferência de recursos provenientes de depósitos judiciais à conta única do Tesouro Estadual, tal como decidiu o e. Conselho Nacional de Justiça - CNJ em recente decisão (doc. anexo), vejamos:

Pedido de providências 0003107-28.2013.2.00.0000

Relator: CONSELHEIRO SAULO

CASALI BAHIA

***Requerente: ORDEM DOS ADVOGADOS
DO BRASIL – SECCIONAL DO
ESTADO DO PARANÁ***

***Requerido: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO PARANÁ***

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. DECRETO JUDICIÁRIO. ADMINISTRAÇÃO DAS CONTAS JUDICIAIS. EXCLUSIVIDADE DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL. TRANSFERENCIA DE DEPOSITOS JUDICIAIS AO EXECUTIVO. ILEGALIDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Pretensão de impedir a realização de acordo entre o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) e o Poder Executivo estadual para transferência de valores de depósitos judiciais e recursos não-tributários.

2. Conforme consignado pelo CNJ no PCA 0007034-41.2009.2.00.0000, “o depósito judicial, quando individualmente considerado, não tem natureza de receita pública, trata-se, na verdade, de um ingresso, ou seja, daquele movimento de fundo que não acrescenta ao patrimônio público, mas está condicionado à sua devolução ao litigante vencedor da demanda judicial que o originou, são as assim chamadas receitas extraorçamentárias”. Qualquer tentativa de vinculação desse ingresso às despesas do Poder Público implica violação ao regime jurídico orçamentário.

3. A instituição bancária oficial escolhida para a administração das contas judiciais em processo licitatório não pode ser afastada por mera liberalidade do Tribunal.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

4. Pedido de providências julgado procedente.

A urgência em prover está, pois, na eliminação do estado de inconstitucionalidade criado a despeito e em evidente violação aos precedentes desse e. Supremo Tribunal Federal – STF sobre o assunto: **ADI nº 2909, ADI 2855 e ADI 3125.**

Não por último, conforme já narrado acima, **o Poder Executivo sergipano pretende fazer uso e promover a retirada de mais de R\$ 1,2 bilhão reais do fundo de depósitos judiciais**, o que só reforça o *periculum in mora*.

A imprensa noticia, conforme abaixo, a intenção do Governador em retirar os valores o quanto antes (doc. anexo):

“(…)

29/10/2015 19h06 - Atualizado em 29/10/2015 19h06

AL-CE autoriza governo a usar 70% dos recursos de depósitos judiciais

Valor de R\$ 1,2 bilhão é gerido atualmente pelo Tribunal de Justiça.

Lei foi aprovada com 29 votos a favor, seis contra e uma abstenção.

Do GI CE

O Governo do Estado do [Ceará](#) vai poder utilizar 70% de todos os recursos oriundos de depósitos judiciais no Estado. Nesta quinta-feira (29), a Assembleia Legislativa do Ceará (AL-CE) aprovou projeto de lei que trata da utilização de recursos de depósitos judiciais para fins do interesse público, especificamente na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio do Fundo de Previdência do Estado. O valor gira em torno de R\$ 1,2 bilhão.

Com a aprovação da matéria, o Governo do Estado fica autorizado a fazer uso de até 70% dos recursos geridos atualmente pelo Tribunal de Justiça do Ceará. O restante fica de reserva para o pagamento das partes vencedoras dos processos após determinação da Justiça.

Foram aprovadas ainda três emendas que modificam ao texto, de autoria dos deputados Audic Mota (PMDB), Zé Ailton Brasil (PP) e Elmano Freitas (PT), e uma supressiva, também de autoria do parlamentar petista.

A lei foi aprovada em plenário com 29 votos a favor, seis contra e uma abstenção. Durante a votação, foi apresentada a emenda de plenário de autoria do líder do governo na casa, deputado Evandro



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

*Leitão (PDT), e dos deputados Agenor Neto (PMDB), Fernanda Pessoa (PR), Leonardo Pinheiro (PSD), Carlos Matos (PSDB) e Walter Cavalcante (PMDB). Ela destina parte desses recursos para despesas de capital e custeio da saúde.
(...)”*

Em recentes decisões¹⁴ em matéria correlata esse e. Tribunal concedeu liminares de modo a resguardar a segurança jurídica. Logo, **quanto maior a demora na concessão da medida liminar objetivando sustar a eficácia da íntegra da lei ora impugnada, maior serão os recursos utilizados pelo Poder Executivo.**

Urge, portanto, a concessão de medida liminar que suspenda a eficácia da legislação estadual ora submetida ao controle desse e. Supremo Tribunal Federal - STF.

V - DOS PEDIDOS:

ANTE TODO O EXPOSTO, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

(i) a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da íntegra da Lei Estadual nº 15.878/2015, do Ceará, conforme tópico acima, com

¹⁴ **ADI 5353, Rel. Min. Teori:**

(...)

4. 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.

ADI 5365, Min. Roberto Barroso:

(...)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE PREVÊ TRANSFERÊNCIA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA CONTA ESPECÍFICA DO PODER EXECUTIVO. RITO DO ART. 12. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL SUPERVENIENTE.

1. É possível, excepcionalmente, em ação direta de inconstitucionalidade, a concessão de medida cautelar para a suspensão do andamento de processos e dos efeitos de decisões judiciais. Aplicação analógica do art. 21, *caput*, da Lei nº 9.868/1999, e do art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999. Precedentes.

2. No caso concreto, está presente a hipótese de fato superveniente relevante, que oferece grave risco para a liberdade individual e para o respeito aos contratos. Além disso, há dúvida razoável acerca da validade e vigência da lei questionada.

3. Medida liminar concedida 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 presente ação.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

base no artigo 10, Lei n. 9.868, de 1999, por manifesta contrariedade aos artigos 22, inciso I, 163, inciso I, 165, § 9, inciso II, 167, inciso VII, 168 e 192, CF/88;

(ii) a notificação do **Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará e do Exmo. Sr. Governador do respectivo Estado para que, como órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração dos dispositivos ora impugnados, manifestem-se, querendo, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99;**

(iii) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do art. 103, § 3º;

(iv) a notificação do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu Parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Carta Política; e

(v) ao final, a procedência do pedido de mérito para, **com efeito *ex tunc*, seja declarada a inconstitucionalidade *in totum* da Lei Estadual nº 15.878/2015, do Ceará, por manifesta contrariedade aos artigos 22, inciso I, 163, inciso I, 165, § 9, inciso II, 167, inciso VII e 192, da Carta Maior.**

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Termos em que, aguarda deferimento.

Brasília, 11 de novembro de 2015.


Marcus Vinicius Furtado Coelho
Presidente do Conselho Federal da OAB


Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior
OAB/DF 16.275

Rafael Barbosa de Castilho
OAB/DF 19.979