

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.353 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, promovida pelo Procurador-Geral da República para impugnar a totalidade da Lei 21.720, de 14 de julho de 2015, do Estado de Minas Gerais, que determina “a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais TJMG, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União”. Além de vícios de forma, por usurpação da competência legislativa da União em matéria de direito civil, processo civil e de disciplina do sistema financeiro nacional, a inicial também imputa objeções de ordem material à legislação mineira.

Tendo em vista a relevância da matéria para a ordem social e para a segurança jurídica, submeti o processamento do caso ao rito do art. 12 da Lei 9.868/99, determinando fosse a ação instruída com a maior brevidade possível, de modo a permitir sua análise diretamente pelo Plenário.

Contudo, antes que isso se fizesse possível, o Procurador-Geral da República peticionou nos autos (Pet/STF 54.485/15, protocolizada em 22/10/15) para noticiar a respeito da superveniência do que chamou de “autêntico ato de rebeldia contra a jurisdição do Supremo Tribunal Federal”, que teria sido praticado pelo Estado de Minas Gerais quando ajuizou ação ordinária no Tribunal de Justiça local objetivando compelir o Banco do Brasil S/A a dar consequências práticas à Lei estadual 21.720/15 (processo 6106400-02.2015.8.13.0024). O pedido antecipatório teria sido acolhido, com determinação de bloqueio e transferência da quantia de R\$ 2.875.000.000,00 (dois bilhões, oitocentos e setenta e cinco milhões de

ADI 5353 / MG

reais) à conta do Executivo mineiro, sob pena de multa diária de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Por entender que este ato teria servido para agravar o risco com a demora na prestação jurisdicional, ameaçando de ineficácia a presente ação direta, o proponente reiterou o pedido de deferimento da cautelar, além de postular a suspensão da ação ordinária 6106400-02.2015.8.13.0024, em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte. Ponderou, em acréscimo, que a situação seria semelhante com a que se deflagrou na ADI 5365, Rel. Min. Roberto Barroso, em que Sua Excelência houve por bem deferir a liminar.

A Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais refutou as considerações do Procurador-Geral da República, averbando que, diferentemente do que teria sucedido na ADI 5365, a resistência do Banco do Brasil em dar cumprimento à lei mineira seria plenamente injustificada, porque a instituição bancária teria celebrado contrato com o Estado de Minas Gerais, obrigando-se espontaneamente a cumprir os termos da legislação local. Explicou que o contrato firmado entre as partes teria cuidado, em cláusula específica, das consequências de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei mineira.

No dia 26/10/15, foi a vez de o Banco do Brasil S/A atravessar petição nos autos, agora para informar que, embora houvesse interposto agravo de instrumento da decisão antecipatória de tutela, com pedido de efeito suspensivo, o juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte teria reconhecido o descumprimento injustificado de sua decisão anterior, determinando o recolhimento à autoridade policial de três prepostos/gerentes nominalmente identificados do Banco do Brasil S/A, para apuração da eventual prática do crime previsto no art. 330 do Código Penal.

2. O tema de fundo desta ação direta, relativo ao aproveitamento, pelas unidades federadas, dos valores sob disputa judicial que estejam temporariamente submetidos à custódia das instituições financeiras, é objeto de acirrado debate nacional, sobretudo depois que este Supremo

ADI 5353 / MG

Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 62/09. Ao concluir o julgamento da Questão de Ordem na ADI 4425, o Tribunal deliberou longamente sobre a possibilidade de utilização desta fonte de recursos para o pagamento de precatórios, tendo delegado ao CNJ competência para apresentação de proposta normativa disciplinando a *“utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios”* (DJe de 4/8/15).

Em leitura própria dos debates havidos neste julgamento, algumas Assembleias Legislativas se convenceram de que estariam legitimadas a prover amplamente sobre essa questão, inclusive quanto à utilização de depósitos judiciais de natureza diversa, nos percentuais que entendessem cabíveis. Inspiradas talvez por essa compreensão e instadas pelas vicissitudes de um momento de queda de arrecadação, as Assembleias Legislativas houveram por bem aprovar leis com disciplinas variáveis da matéria. Isso naturalmente ensejou algumas perplexidades, diante das quais esta Suprema Corte convocou audiências públicas – recentemente realizadas por iniciativa do Min. Gilmar Mendes no âmbito da ADI 5072 – para recolher manifestações de autoridades e especialistas sobre o quadro instaurado país afora, que é preocupante. Principalmente porque, se já haviam hesitações ponderáveis a respeito da competência dos Estados-membros para dispor neste particular, esses receios avultaram com a promulgação, em 5 de agosto de 2015, da Lei Complementar Federal 151, que também cuida do tema.

É nesse contexto que se insere o dissídio aqui colocado. Há, entre a Lei estadual 21.720/15 de Minas Gerais, aqui invectivada, e a Lei Complementar Federal 151/15 substanciosos 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

ADI 5353 / MG

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 suscitarão 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.

3. São realmente relevantes os desdobramentos comunicados pelo Procurador-Geral da República. Não, porém, a ponto de caracterizar episódio que pudesse ser qualificado como medida de rebeldia à jurisdição deste Supremo Tribunal Federal. Afinal, enquanto vigente a lei estadual impugnada, tem ela aptidão para produzir seus efeitos práticos, tanto mais quando serviu de fundamento normativo para a celebração de contrato entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil S/A. E, até o momento, não havia qualquer ato decisório que sugerisse o contrário.

Todavia, a sequência de desavenças observada na aplicação da lei mineira elementariza, na crua eloquência dos fatos, os graves inconvenientes que uma controvérsia aparentemente abstrata, envolvendo a distribuição de competências legislativas, pode acarretar. A vigência concomitante da Lei Estadual 21.720/15 e da Lei Complementar Federal 151/15, de conteúdos possivelmente contraditórios, fez instaurar um estado de incerteza a respeito das obrigações civis exigíveis da instituição financeira, na condição de depositária. Nesse cenário, e considerando as responsabilidades assumidas pelo Banco do Brasil S/A junto aos depositantes vinculados a processos judiciais, é plenamente compreensível que a entidade tenha manifestado alguma reticência

ADI 5353 / MG

quanto à imediata transferência de cifras expressivas para a conta do tesouro estadual. E, diferentemente do que alegado pela Advocacia do Estado de Minas Gerais, a existência de contrato firmado entre as partes para essa transferência, ao invés de estabilizar a situação, pode ter até mesmo contribuído para deteriorá-la, uma vez que contou com cláusula de transição (cláusula décima sexta) prevendo que, em caso de declaração da inconstitucionalidade da lei local, o ente público disporia de até 360 (trezentos e sessenta) dias da publicação da decisão para promover a restituição dos valores referentes aos depósitos judiciais.

Mais grave ainda do que a instabilidade jurídica causada, a nível local, pela incompatibilidade entre a disciplina estadual da matéria e aquela estipulada pela LC 151/15, é a constatação de que dissídios com semelhante gravidade têm sido noticiados em outras unidades federativas, como no Estado da Paraíba, em controvérsia que também foi submetida à jurisdição desta Suprema Corte e na qual foi proferida medida liminar pelo Min. Roberto Barroso, com o seguinte teor:

III. Da possibilidade excepcional de suspensão do andamento de processos

7. A ação direta de inconstitucionalidade, por constituir processo objetivo de fiscalização de constitucionalidade, não se destina à resolução de situações concretas. No entanto, como todas as leis se destinam a produzir consequências no mundo real, não pode ser indiferente ao intérprete situação excepcional e grave que envolva a aplicação do ato impugnado. É esta a hipótese aqui. Está-se diante de decisão judicial potencialmente capaz de gerar situação irreversível, além de afetar o direito fundamental de liberdade.

8. A Lei nº 9.882, de 3.12.1999, que disciplina a arguição de descumprimento de preceito fundamental, prevê, em seu art. 5º, a possibilidade de concessão de medida liminar para a suspensão do andamento de processo ou dos efeitos de decisões judiciais (§ 3º), inclusive monocraticamente, em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave (§ 1º). Da mesma forma, a Lei nº 9.868, de 10.11.1999, contempla, em relação à ação

ADI 5353 / MG

declaratória de constitucionalidade, a suspensão do julgamento de processos que envolvam a aplicação da lei questionada (art. 21).

9. Não existe, é bem de ver, previsão idêntica no tocante à ação direta de inconstitucionalidade. Porém, o Supremo Tribunal Federal tem evoluído, ao longo do tempo, para tratar as ações diretas como uma unidade conceitual. Existe, na verdade, um gênero, que é a ação constitucional, que comporta variações de espécies, em razão de seus requisitos e do seu objeto. Tais ações, no entanto, sujeitam-se a uma disciplina uniforme, no que couber. Por esta razão, afigura-se perfeitamente possível a aplicação analógica da possibilidade de concessão de medida cautelar suspensiva de ações em ação direta de inconstitucionalidade. Não fora por esta razão, a providência estaria legitimada pelo poder geral de cautela do juiz.

10. Deve-se observar, ademais, que mesmo no controle incidental de constitucionalidade, o relator da causa no Supremo Tribunal Federal pode determinar a suspensão de todos os processos que versem sobre a matéria discutida em regime de repercussão geral, conforme previsto no art. 328, *in fine*, do RI/STF. Não há razão para que o mesmo não possa valer para o controle concentrado. Aliás, existem precedentes do Tribunal nessa linha, como ilustram as ADIs 4.627 e 5.298, de relatoria do Min. Luiz Fux.

A falta de previsão expressa na Lei 9.868/99 realmente não exclui a possibilidade de concessão de medida cautelar de suspensão de processos no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade. Pelo contrário. Como bem salientado pelo Min. Barroso, a própria ideia de unidade do sistema de controle concentrado de normas pelo Supremo Tribunal Federal favorece conclusão no sentido da admissibilidade deste tipo de medida. Mais do que isso. Em situação excepcional como a que aqui se coloca, em que despontam dúvidas a respeito de regras de competência legislativa que podem ter consequências graves para a ordem pública, é

ADI 5353 / MG

fundamental que o Supremo exerça a altaneira função liderança que lhe cabe como Tribunal da Federação, garantindo o equilíbrio entre as instituições públicas no território nacional, papel esse que é implícito à jurisdição constitucional.

É necessário considerar, ainda, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal possui precedentes que afirmaram a inconstitucionalidade de leis estaduais que disciplinaram sobre depósitos judiciais, no entendimento de que a competência para a regulamentação legal da matéria caberia à União (ADI 3458, Rel. Min. Eros Grau; DJe de 16/5/08; ADI 3125, Rel. Min. Ayres Britto; DJe de 18/6/10; e ADI 2909, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 11/6/10). Eventual mudança no entendimento da Corte, se vier a ser consagrada, deveria valer apenas futuramente.

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.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 29 de outubro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

Documento assinado digitalmente