

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Inicialmente, em relação aos vícios de inconstitucionalidade de índole formal, venho reiteradamente sustentando que repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República. Assim, ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Como essa interpretação impõe o reconhecimento de uma presunção em favor de entes menores (*presumption against pre-emption*), exige ainda em casos de multidisciplinariedade, como aspecto material, que apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar essa presunção.

Estabelecidas essas breves premissas, no caso, no entanto, assiste razão em parte à parte requerente, pois, no tocante ao inciso VIII do artigo 3º da lei impugnada, a jurisprudência pacífica desta Corte se consolidou no sentido de que a matéria relativa aos depósitos judiciais, ainda que se trate dos seus rendimentos financeiros, é de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República.

Transcreve-se, a propósito, escólio doutrinário da professora da USP Ada Pellegrini Grinover:

“(…) os depósitos judiciais, se não são feitos por ordem do juiz, são feitos com autorização judicial e, de qualquer modo, estão atrelados a decisões de cunho jurisdicional. Os rumos do depósito, como visto anteriormente, dependem dos rumos do processo e isso, se não faz do instituto, ele próprio, uma decisão, dele faz um ato real que compõe as atividades empreendidas para a atuação da lei, quer mediante declaração do direito, quer mediante sua atuação prática. Por outras palavras, se o depósito, visto em si mesmo, não se traduz em um ato de julgamento, é dessa natureza o ato que o constitui, determina seu destino, duração e encerramento. Portanto, está-se efetivamente diante de fenômeno jurisdicional. e outro parte, o caráter jurisdicional da

matéria sob exame é confirmado pelo reconhecimento da natureza processual das normas que disciplinam o depósito”. (GRINOVER, Ada Pellegrini. O Processo – II Série: estudos e pareceres de processo civil. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 1040, grifos no original)

Nesses termos, o advento da Lei Complementar federal 151/15, notadamente em seu art. 11, o qual prevê que o “ *Poder Executivo de cada ente federado estabelecerá regras de procedimentos, inclusive orçamentários, para a execução do disposto nesta Lei Complementar* ”, é insuficiente para infirmar a conclusão pela inconstitucionalidade formal, haja vista que a lei impugnada é anterior à legislação federal e, a meu ver, a norma desborda dos permissivos constitucionais, notadamente o art. 22, I e parágrafo único, do Texto Constitucional.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

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): 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 e ADI 2909, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00282)

Mais recentemente o Plenário julgou a ADI n. 5.455, rel. Min. Luiz Fux, j. 20/11/2019:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 42/2015 DO ESTADO DE ALAGOAS. DISCIPLINA DO REPASSE AO ESTADO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS. DESACORDO COM AS NORMAS FEDERAIS DE REGÊNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL E SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO (ARTIGOS 22, I, E 24, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A administração da conta dos depósitos judiciais e extrajudiciais, porquanto constitui matéria processual e direito financeiro, insere-se na competência legislativa da União. Precedentes: ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 11/6/2010; ADI 3.125, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 18/6/2010; ADI 5.409-MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 13/5/2016; ADI 5392-MC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 19/9/2016; ADI 5.072-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 16/2/2017. 2. A iniciativa de lei visando a disciplinar o sistema financeiro de conta de depósitos judiciais não cabe ao Poder Judiciário, mercê de a recepção e a gestão dos depósitos judiciais terem natureza administrativa, não consubstanciando atividade jurisdicional. Precedente: ADI 2.855, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 12/5/2010. 3. In casu, a Lei Complementar 42, de 30 de dezembro de 2015, do Estado de Alagoas, ao dispor sobre a transferência ao Estado de recursos de depósitos judiciais e administrativos, bem como disciplinar sua utilização pelo Poder Executivo, usurpa competência da União para legislar sobre direito processual (artigos 22, I, da Constituição Federal). 4. A lei complementar estadual sub examine, ao prever o repasse ao Estado de depósitos extrajudiciais, estender seus efeitos a todas as entidades da Administração Indireta e permitir a utilização dos recursos transferidos para o pagamento da dívida fundada do Estado e realização de despesas de capital, contraria o âmbito normativo das normas em vigor (artigo 101, §§ 2º, I e II, e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar federal 151/2015) e invade a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro (artigo 24, I, da Constituição Federal). 5. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei complementar objurgada, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime porque a norma possibilitou ao Poder Executivo estadual a utilização de percentual dos recursos em finalidades não previstas na legislação federal, que poderiam ficar desamparadas pela aplicação fria da regra da nulidade retroativa. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente

o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 42/2015 do Estado de Alagoas, com eficácia ex nunc, a partir da data do presente julgamento. (ADI 5455, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-264 DIVULG 03-12-2019 PUBLIC 04-12-2019)

E também:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS. NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃO-TRIBUTÁRIA. FUNDO DE RESERVA. CORREÇÃO MONETÁRIA. DÍVIDA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECATÓRIOS E DÍVIDA FUNDADA. LEIS 9.935/2015 E 9.996/2015 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. 1. A jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que a matéria relativa aos depósitos judiciais é de competência legislativa privativa da União, ainda que se trate da utilização da disponibilidade financeira, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes. 2. O ente federativo invade a competência privativa da União para disciplinar sobre o funcionamento do sistema financeiro nacional, nos termos do artigo 192 do Texto Constitucional. Precedentes. 3. O entendimento iterativo do STF é no sentido de que há violação à separação dos poderes, quando lei formal atribua incumbências ao Poder Executivo relativas à administração e aos rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. 4. O tratamento orçamentário preconizado aos recursos provenientes dos depósitos judiciais não-tributários diverge da sistemática especial de pagamento de débitos judiciais da Fazenda Pública, porquanto não é dado ao Poder Público realizar gastos públicos com ingressos meramente transitórios. Logo, financiam-se despesas correntes e de capital com entradas provisórias as quais, por dever legal, devem ser restituídas aos seus legítimos titulares ao fim de demanda jurisdicional. 5. Há ofensa ao direito de propriedade dos jurisdicionados que litigam na especialidade do Estado-membro. Nesse sentido, a custódia de patrimônio alheio pelo ente estatal não permite a este desvirtuar a finalidade do liame jurídico, para fins de custear suas despesas públicas. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida a que se dá procedência. (ADI 5476, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 11-02-2020 PUBLIC 12-02-2020)

Como consignei nessa ocasião, a rigor, sequer há orientação segura sobre o tratamento contábil devido às verbas oriundas de litígios entre particulares e se poderia cogitar, caso alegado, ofensa ao direito à propriedade dos jurisdicionados que litigam na espacialidade do Estado-membro, porquanto na situação dos depósitos judiciais não se aplica, literalmente, o regime do depósito voluntário de coisas fungíveis, regulado tal como o mútuo, em consonância ao previsto no artigo 645 do Código Civil.

Ao comentar os planos econômicos, o civilista Arnaldo Wald bem descreve o que aqui se coloca:

“(...) a relativa infungibilidade existentes entre os mesmos [depósitos bancários em dinheiro], em virtude da diferença do regime jurídico que sobre eles passou a incidir, retirando-lhes a equivalência que, entre eles normalmente deveria existir, também exclui que se possa considerar a existência de um mútuo ou até de um depósito irregular, nos termos do art. 1.280 do Código Civil.” (O Novo Direito Monetário: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a justiça. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 108)

Aplicam-se as limitações atinentes ao regime jurídico de direito público, próprias de uma relação juridicamente relevante entre o Poder Judiciário e o particular que deduz pretensão em juízo. Veja-se que a custódia de patrimônio alheio pelo ente estatal não permite a este desvirtuar a finalidade do liame jurídico, para fins de custear suas despesas públicas, caso contrário está-se diante de verdadeira expropriação, mesmo que temporária, dos direitos relativos à propriedade dos jurisdicionados, situação esta expressamente repudiada pela normatividade constitucional.

Por evidente, trata-se de questão fora dos limites do litígio constitucional que aqui se coloca, demandando, sem dúvidas, pertinentes diálogos institucionais entre os Poderes e participação cívica ativa para autodeterminar um critério de justiça intergeracional da comunidade política.

Inconstitucional, enfim, o art. 3º, VIII, da lei.

De igual modo, a incorporação das seguintes receitas extraordinárias previstas nos incisos IX e XI, respectivamente: “ *fianças e cauções, exigidas nos processos cíveis e criminais na Justiça Estadual, quando reverterem ao patrimônio do Estado*” , “ *25% (vinte e cinco por cento) sobre os valores*

decorrentes de sanções pecuniárias judicialmente aplicadas ou do perdimento, total ou parcial, dos recolhimentos procedidos em virtude de medidas assecuratórias cíveis e criminais". São todas normas de natureza processual. Tanto que dispõe o Código de Processo Penal acerca da destinação das sanções pecuniárias, do perdimento e da fiança (g.n.):

"Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

(...)

IV - pagar **prestação pecuniária**, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), **a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução**, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)"

"Art. 133. Transitada em julgado a sentença condenatória, o juiz, de ofício ou a requerimento do interessado ou do Ministério Público, determinará a avaliação e a venda dos bens em leilão público cujo **perdimento** tenha sido decretado. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)

§ 1º Do dinheiro apurado, será recolhido aos cofres públicos o que não couber ao lesado ou a terceiro de boa-fé. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

§ 2º O valor apurado deverá ser recolhido ao **Fundo Penitenciário Nacional, exceto se houver previsão diversa em lei especial**. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)"

"Art. 336. O dinheiro ou objetos dados como fiança servirão ao pagamento das custas, da indenização do dano, da prestação pecuniária e da multa, se o réu for condenado."

"Art. 345. No caso de perda da fiança, o seu valor, deduzidas as custas e mais encargos a que o acusado estiver obrigado, será recolhido ao **fundo penitenciário**, na forma da lei."

"Art. 346. No caso de quebraimento de fiança, feitas as deduções previstas no art. 345 deste Código, o valor restante será recolhido ao fundo penitenciário, na forma da lei."

E o Código Penal:

“Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48. (Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998)

§ 1o A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a **seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social**, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)

(...)

§ 3o A perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do **Fundo Penitenciário Nacional**, e seu valor terá como teto – o que for maior – o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência da prática do crime. (Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998)”

“Art. 49 - A pena de multa consiste no pagamento ao **fundo penitenciário** da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)”

“Art. 91 - São efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

(...)

II - a perda em **favor da União**, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.”

“Art. 91-A. Na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

(...)

§ 5º Os instrumentos utilizados para a prática de crimes por organizações criminosas e milícias deverão ser declarados perdidos em favor da **União ou do Estado**, dependendo da Justiça onde tramita a ação penal, ainda que não ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem pública, nem ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos crimes.”

Ainda, a Lei Complementar Federal n.º 79/1994 cria o mencionado Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN e prevê como recursos:

“Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN:

(...)

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;”

Ainda que essa lei preveja transferências obrigatórias aos Estados (art. 3º-A), trata-se de um momento subsequente. No julgamento da ADI 3150 (Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2018), o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no tocante às multas, assentou-se que essa destinação implica a “legitimação prioritária do Ministério Público”.

A disciplina exaustiva pela legislação federal confirma a natureza penal e processual da matéria, de competência privativa da União.

Os incisos IX e XI são, assim, inconstitucionais.

Por outro lado, o inciso X do art. 3º, referente às “ *multas aplicadas pelos juízes nos processos cíveis, salvo se destinadas às partes ou a terceiros* ”, vai ao encontro do que atualmente dispõe o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015):

“Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:

(...)

§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

§ 3º Não sendo paga no prazo a ser fixado pelo juiz, a multa prevista no § 2º será inscrita como dívida ativa da União ou do Estado após o trânsito em julgado da decisão que a fixou, e sua execução observará o procedimento da execução fiscal, revertendo-se aos fundos previstos no art. 97.”

“Art. 96. O valor das sanções impostas ao litigante de má-fé reverterá em benefício da parte contrária, e o valor das sanções impostas aos serventuários pertencerá ao Estado ou à União.”

“Art. 97. A União e os Estados podem criar **fundos de modernização do Poder Judiciário**, aos quais serão revertidos os valores das **sanções pecuniárias processuais destinadas à União e aos Estados**, e outras verbas previstas em lei.”

Assim, a possibilidade pela legislação federal de destinação aos fundos do poder judiciário estadual revela, nesse ponto, não haver inconstitucionalidade.

Em relação ao inciso XVII do artigo 3º que prevê como receita “bens de herança jacente e o saldo das coisas vagas pertencentes ao Estado”, dispõe o Código Civil:

“Art. 39. Regressando o ausente nos dez anos seguintes à abertura da sucessão definitiva, ou algum de seus descendentes ou ascendentes, aquele ou estes haverão só os bens existentes no estado em que se acharem, os sub-rogados em seu lugar, ou o preço que os herdeiros e demais interessados houverem recebido pelos bens alienados depois daquele tempo.

Parágrafo único. Se, nos dez anos a que se refere este artigo, o ausente não regressar, e nenhum interessado promover a sucessão definitiva, os bens arrecadados passarão ao domínio do **Município ou do Distrito Federal**, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União, quando situados em território federal.”

“Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do **Município ou do Distrito Federal**, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2 o Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.”

“Art. 1.822. A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do **Município ou do Distrito Federal**, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal.”

De igual modo, dispõe a Lei nº 13.465/2017, Lei de Regularização Fundiária:

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo **Município ou pelo Distrito Federal** na condição de bem vago.

São bens, portanto, pertencentes aos municípios (ou ao Distrito Federal) ou à União, não cabendo aos Estados federados sobre eles dispor, revelando-se aqui a ofensa à competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil, também prevista no art. 22, I, da CRFB.

Há, outrossim, inconstitucionalidade formal.

Por fim, em relação à alegação de inconstitucionalidade do art. 5º, este atribui personalidade jurídica ao fundo e prevê que o presidente do Conselho da Magistratura será o ordenador de despesas e seu representante legal.

Sobre os fundos, o artigo 165, § 9º, II, da Constituição estabelece 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.* ” Ainda, o art. 169, IX, prevê que é vedado “ *a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.* ”

Por sua vez, o art. 71 da Lei n.º 4.320/64, recepcionado nesse ponto como lei complementar, prevê que “ *constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.* ”

Não há, como se vê, atribuição de personalidade jurídica. Eis a discussão doutrinária:

“O conceito de Fundo Especial, conforme se refere o artigo em análise, não é de singela explicação. Pela redação do texto legal, Fundo Especial é o ‘produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação’. Por meio desse conceito, não há dúvidas de que ‘fundo público’ é aplicação de recursos em determinado fim. Daí porque perdem corpo especulações a respeito da natureza jurídica dos fundos públicos, as quais confundem ‘fundos especiais’ (públicos) com entidades, tentando emprestar àqueles personalidade jurídica que, na essência, é irrelevante para se compreender o que são ‘fundos’”. (NUNES, Cleucio Santos. In: CONTI, José Mauricio (coord.). Orçamentos públicos: Lei 4.320/1964 Comentada. RT, 2019, ebook)

“Referidos fundos não têm personalidade jurídica, ou seja, não titularizam interesses próprios. A personalidade jurídica significa que alguém tem direitos e deveres assegurados na ordem jurídica. No caso, os fundos não têm direitos próprios, nem obrigações. Correspondem a meros lançamentos fiscais.” (OLIVEIRA, Regis Fernandes, *Curso de direito financeiro*. 8ªed. SP: Malheiros, 2019, p. 505).

Por sua vez, segundo o artigo 5º do Dec-lei 200/67, autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”, prevendo o artigo 37, inciso XIX, da CRFB, que a sua criação depende de lei específica.

Essa autonomização da autarquia em relação ao ente central torna inviável a personalização e autonomia do fundo judiciário. Ademais, o art. 95, par. único, I, prevê que é vedado ao magistrado exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério. Decorre daí a inconstitucionalidade da previsão de personalidade jurídica própria ao fundo. Como ressaltou o requerente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI-MC 2.123, considerou, em juízo de cognição sumária (a ADI foi extinta por perda do objeto após a revogação da norma), inconstitucional a criação de fundo similar por ofensa ao art. 165, § 9º, art. 37, inc. XIX, e ao art. 95, parágrafo único, I, da CRFB. Eis a ementa do julgado:

JUDICIÁRIO - FUNDO ESPECIAL - LEI Nº 5.942/99 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Ao primeiro exame, conflita com a Constituição Federal preceito segundo o qual o "Fundo Especial do Tribunal de Justiça" é dotado de personalidade jurídica, bem como dispositivos da lei de criação a revelarem como receita o imposto de renda retido na fonte considerado o pessoal do Poder Judiciário e o fato de serem as taxas fixadas por resolução do Conselho da Magistratura. Segundo a óptica da maioria, há de se restringir a suspensão da eficácia da lei. Redação do acórdão pelo relator, muito embora vencido, no que votou pelo deferimento da liminar para suspender a eficácia total da lei.

(ADI 2123 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2001, DJ 31-10-2003 PP-00013 EMENT VOL-02130-01 PP-00100)

Desse modo, não pode o presidente do Tribunal de Justiça exercer a função de representante desse fundo criado com personalidade jurídica própria, assemelhado, pois, a uma autarquia.

Ainda que autonomia financeira do Judiciário seja imprescindível para a sua independência (art. 2º da CRFB), a sua efetivação deve se dar dentro dos parâmetros constitucionais, seja na elaboração e execução da proposta orçamentária, seja inclusive por meio dos fundos.

Em julgamento recente na ADI 3086, j. 16.06.2020, o e. relator, ministro Dias Toffoli, revisou a jurisprudência sobre o tema, assentando que está pacificada na Corte a constitucionalidade da destinação do produto das taxas a fundo especial do Poder Judiciário, devendo ser necessariamente utilizada na sua manutenção, mas não a sua transposição para serviço diverso ou a destinação a pessoa jurídica de direito privado. Apesar da declaração de inconstitucionalidade de algumas receitas, manteve-se a constitucionalidade do fundo, que, no entanto, não tinha personalidade jurídica própria. O acórdão restou assim ementado:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I a V do art. 3º da Lei nº 11.891/91 do Estado de Ceará. Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. Alegada violação do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Causa de pedir aberta das ações de controle abstrato. Paradigma de controle diverso daquele

apontado na inicial. Artigo 145, inciso II, da Carta Maior. Procedência parcial. 1. A Lei estadual nº 11.891/91 instituiu o Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. 2. É insustentável a alegação de ofensa ao art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que essa norma constitucional se refere a impostos, os quais são uma espécie de tributo não vinculado. O paradigma de controle, no caso, é o art. 145, inciso II, da Carta Maior, uma vez que os preceitos legais questionados versam sobre a destinação das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais, exações pertencentes à espécie tributária taxa. 3. Constitucionalidade da destinação dos recursos financeiros oriundos das taxas, das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais a fundo especial do próprio Poder Judiciário, vedada a transposição deles para serviço diverso, bem como sua destinação a pessoas jurídicas de direito privado. Precedentes. 4. Inconstitucionalidade dos incisos IV e V do art. 3º da lei cearense, que destinam ao fundo especial a totalidade das “taxas de realização de cursos, seminários, conferências e outros eventos promovidos pela Escola Superior da Magistratura” e das “taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Judiciário”, sem que, dentre as finalidades de tais taxas, esteja o custeio das promoções educacionais da Escola da Magistratura e dos concursos do Poder Judiciário, o que desvirtua a destinação do produto da arrecadação, com prejuízo para a prestação dos serviços específicos que amparam a criação desses tributos. 5. Não se verifica inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos da Lei estadual nº 11.891/91, pois o fundo instituído conta com outras fontes de custeio. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 3086, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC 24-09-2020)

A distinção, portanto, refere-se à atribuição de personalidade jurídica ao fundo e à previsão de função a ser exercida pelo membro do Poder Judiciário. Inconstitucional, portanto, o artigo 5º.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade dos incisos VIII, IX, XI e XVII do art. 3º e do art. 5º da Lei n.º 297, de 11 de setembro de 2001, do Estado de Roraima.

É como voto.