



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 1.923 AsJCONST/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL.

O Procurador-Geral da República, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra a **Lei Complementar Estadual 159, de 25 de julho de 2013, do Estado do Paraná**, que prevê a utilização de parcela de depósitos judiciais para aplicação nas áreas de saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor.

Esta petição segue acompanhada de representação formulada pelo CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) e de cópia da lei atacada (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/99). A representação originou o procedimento administrativo 1.00.000.015867/2013-37, na Procuradoria-Geral da República.

I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor da lei objeto da ação:

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. Os depósitos judiciais em dinheiro, existentes em instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos ao Poder Executivo que os manterá na mesma instituição oficial, para aplicação nas áreas da saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor, até a proporção de 30% ([...]) de seu valor atualizado.

§ 1º. O disposto no *caput* não se aplica aos depósitos judiciais tributários, regulamentados pela Lei Federal nº 11.429/2006.

§ 2º. A parcela dos depósitos judiciais não repassada, nos termos do *caput*, será mantida na instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário e constituirá Fundo de Reserva, destinado a garantir a restituição ou pagamentos aos depósitos, conforme decisão proferida no processo judicial de referência.

§ 3º. Sobre o valor atualizado da parcela utilizada pelo Poder Executivo, este repassará, mensalmente, ao Tribunal de Justiça, a diferença entre a remuneração atribuída originalmente aos depósitos judiciais e a remuneração fixada em convênio, firmado entre o Tribunal de Justiça e a instituição financeira oficial.

§ 4º. Mensalmente, para fins de apuração do Fundo de Reserva, na forma prevista no § 2º, deverá ser calculado o valor total do estoque de depósitos judiciais, considerando o valor integral dos depósitos judiciais na data da publicação dessa lei, devidamente atualizado, e mais os novos depósitos judiciais, que ocorrerem após a data da entrada em vigor desta Lei e, ainda, os valores de restituições ou pagamentos de depósitos. Após a apuração do montante total dos depósitos judiciais atualizado, deverá ser verificado:

I – se o saldo do Fundo de Reserva é inferior a 70% ([...]) do montante apurado atualizado, caso em que o Tesouro Estadual deverá recompor o Fundo de Reserva, a fim de que ele volte a perfazer 70% ([...]) do montante equivalente

ao estoque de depósitos judiciais, até o prazo de 30 ([...]) dias;

II – se o saldo do Fundo de Reserva é superior a 70% ([...]) do montante apurado atualizado, fica autorizada a aplicação da diferença entre o valor já transferido desde o início da vigência desta lei e o montante equivalente à proporção de 30% ([...]) apurada.

§ 5º. Os recursos provenientes da transferência prevista no *caput* deverão constar no Orçamento do Estado como Fonte de Recursos específica, que deverá identificar a sua respectiva origem e aplicação.

§ 6º. Os efeitos concretos desta lei se darão mediante convênio entre Judiciário e Executivo com prazo de vigência de até um ano renovável ou rescindível a qualquer tempo, que deverá necessariamente prever que a devolução dos valores pelo Executivo se dará com a mesma remuneração paga aos depósitos judiciais pela instituição financeira oficial, sem prejuízo da diferença prevista no art. 1º, § 3º.

Art. 2º. Na hipótese de o saldo do Fundo de Reserva, definido no § 2º do art. 1º, não ser suficiente para honrar a restituição ou o pagamento de depósitos judiciais conforme decisão judicial, o Tesouro Estadual deverá, mediante comunicação da instituição financeira oficial, disponibilizar em até 3 ([...]) dias úteis, no Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a devolução ou pagamento do depósito judicial.

Parágrafo único. A transferência prevista no *caput* do artigo 1º deverá ser suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior à proporção de 70% ([...]) do valor integral dos depósitos judiciais, devidamente atualizado na forma do artigo 1º, § 4º, inciso I.

Art. 3º. A instituição financeira oficial deverá disponibilizar à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Tribunal de Justiça, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais, indicando os saques efetuados, novos depósitos e rendimentos, bem como o saldo do Fundo de Reserva, apontando eventual excesso ou insuficiência.

§ 1º. Para o fim de apuração de excesso ou insuficiência, o Fundo de Reserva, de que trata o § 2º do artigo 1º desta lei, terá sempre a proporção de 70% ([...]) do montante total dos depósitos referidos no *caput* do artigo 1º.

§ 2º. A instituição financeira oficial deverá manter as contas individualizadas, referentes a cada depósito, conforme previsto no *caput* do artigo 1º.

Art. 4º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais especiais ao orçamento do Estado no valor inferido no *caput* do artigo 1º.

Art. 5º. O Poder Judiciário do Estado do Paraná administrará e regulamentará as contas de depósitos judiciais, respeitados os Convênios que vierem a ser firmados com o Poder Executivo, renováveis enquanto preservados o interesse público e a conveniência a bem da administração pública e judiciária.

Parágrafo único. Uma vez celebrado Convênio, para fins de que trata esta Lei, caberá ao Poder Judiciário regulamentar e administrar o Fundo de Reserva e as rotinas internas relativas aos depósitos judiciais, enquanto ao Poder Executivo caberá regulamentar esta lei no âmbito das ações que lhe couberem.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Conforme se demonstrará, a Lei Complementar 159, de 25 de julho de 2013, do Estado do Paraná, viola os seguintes dispositivos da Carta da República: (i) art. 5º, *caput*:¹ por ofensa ao direito de propriedade; (ii) art. 22, I,² por invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil; (iii) art. 100, *caput*:³ por desrespeito à imposição constitucional de serem os pagamentos de precatórios efetuados com receitas próprias do Estado, e não de terceiros; (iv) art. 148, I e II, e pará-

¹ “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”.

² “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]”.

³ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).”

rafo único:⁴ por instituir empréstimo compulsório; (v) art. 168:⁵ por desobedecer a sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário; (vi) art. 170, II:⁶ por ofensa ao direito de propriedade dos titulares dos depósitos; (vii) art. 192:⁷ por desconsideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A Lei Complementar 159, de 25 de julho de 2013, do Estado do Paraná, de iniciativa conjunta do Tribunal de Justiça e do Governador, destina 30% dos valores relativos a depósitos judiciais

⁴ “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”

⁵ “Art. 168. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

⁶ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II – propriedade privada; [...]”.

⁷ “Art. 192. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)”.

da Justiça daquele Estado (exceto os de natureza tributária)⁸ para aplicação em gastos do Poder Executivo com saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor, isto é, destina tais valores a despesas ordinárias do Estado, não aos titulares de direitos sobre esses créditos.

Segundo a lei, os 70% restantes, não repassados, devem constituir Fundo de Reserva, “destinado a garantir a restituição ou pagamentos aos depósitos, conforme decisão proferida no processo judicial de referência” (art. 1º, § 2º).

Os aspectos essenciais da sistemática instituída pela lei complementar encontram-se nos arts. 1º e 2º. Os demais dispositivos tratam de mecanismos administrativos, financeiros, contábeis necessários à eficácia da norma, pelo que se afirma, desde logo, a inconstitucionalidade decorrente deles.

Ocorre que a lei complementar é integralmente incompatível com a Constituição da República, por diversas razões, tanto de ordem formal quanto material.

II.2. INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO E POSSÍVEL CONFISCO

A criação de sistema de transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais ao Poder Executivo não é, em si, inconstitucio-

⁸ Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 159/2013.

nal, como já decidiu essa Corte no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 1.933/DF.⁹

Na ADI 1.933/DF, porém, estava em causa a Lei (federal) 9.703, de 17 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais. Nesse caso, a própria União, parte na relação processual, responsabiliza-se pela devolução do depósito, quando sucumbente, e a Caixa Econômica Federal está obrigada a entregar à pessoa física ou jurídica vitoriosa na demanda contra o poder público o valor dos depósitos a que fizer jus, com os acréscimos legais, no prazo de 24 horas, a débito da Conta Única do Tesouro Nacional (art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei 9.703/98).^{10,11}

⁹ STF. Plenário. ADI 1.933/DF. Relator Ministro Eros Grau. 14 abr. 2010, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 164, 2 set 2010; *Revista dos Tribunais*, vol. 100, n. 904, 2011, p. 141-158.

¹⁰ “§ 3º. Mediante ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, após o encerramento da lide ou do processo litigioso, será:

I – devolvido ao depositante pela Caixa Econômica Federal, no prazo máximo de vinte e quatro horas, quando a sentença lhe for favorável ou na proporção em que o for, acrescido de juros, na forma estabelecida pelo § 4º do art. 39 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e alterações posteriores; ou

II – transformado em pagamento definitivo, proporcionalmente à exigência do correspondente tributo ou contribuição, inclusive seus acessórios, quando se tratar de sentença ou decisão favorável à Fazenda Nacional.

§ 4º. Os valores devolvidos pela Caixa Econômica Federal serão debitados à Conta Única do Tesouro Nacional, em subconta de restituição.”

¹¹ A diferença entre os depósitos efetuados em demandas tributárias não passou despercebida pelo Min. Eros Grau, em voto-vista na ADI 2.855/MT, como determinante para reconhecer a validade da sistemática da Lei 9.703/98 (STF. Plenário. ADI 2.855/MT. Rel.: Min. Marco Aurélio. 12 maio 2010, maioria. *DJe* 173, 16 set. 2010; *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 218, p. 122. Inteiro teor do acórdão disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614236> > ou < <http://migre.me/gOMIR> >; acesso em 29 nov. 2013; cf. p. 35-36 do arquivo eletrônico do acórdão). Também no julgamento da medida cautelar na ADI 2.214/MS, o STF reputou válida a lei estadual, por disciplinar depósitos de cunho tributário (STF. Plenário. ADI-MC 2.214/MS. Rel.: Min. Maurício Corrêa. 6 fev. 2002, un. *DJ* 19 abr. 2002, seção 1, p. 45).

Já a Lei Complementar Estadual 159/2013, de modo diverso, trata justamente de depósitos judiciais não tributários, efetuados em litígios nos quais o Estado, na imensa maioria dos casos, não está presente na relação jurídica processual. Pela sistemática da lei, a parte em favor da qual se expeça decisão judicial não poderá simplesmente se dirigir ao banco e sacar os valores autorizados ou transferi-los para conta de sua preferência, na mesma ou em outra empresa financeira.

Conforme o art. 1º, § 2º, da lei complementar, os depósitos a serem levantados devem ser garantidos pelo Fundo de Reserva ali previsto, constituído por 70% do montante de depósitos judiciais. A própria lei, contudo, admite a hipótese de flutuações no saldo do fundo, consoante prevê o art. 1º, § 4º, I, o qual determina a recomposição do saldo do fundo, a conta do Tesouro Estadual, quando os depósitos atingirem patamar inferior a 70%.

Dessa maneira, a parte processual em favor de quem tenha sido expedida autorização judicial (mediante alvará, por exemplo), para levantar valores depositados, não terá garantia de simplesmente dirigir-se à empresa financeira e obter a disponibilidade deles, como hoje ocorre (e é da natureza do depósito), pois dependerá da liquidez efetiva do Fundo de Reserva, ou seja, da real disponibilidade de recursos desse fundo – que é incerta.

Vai além, contudo, a lesão da norma à segurança da sistemática de depósitos judiciais, pois o art. 2º da lei deixa claro que pode ocorrer situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do Fundo de Reserva. Nesse caso, segundo o dispositivo, o Tesouro Estadual deverá, após comunicação da instituição financeira oficial, colocar à disposição do fundo, no prazo de três dias

úteis, a quantia necessária para honrar o pagamento do depósito. Não há garantia, porém, de que essa transferência venha de fato a ocorrer no prazo legal.

Por esse panorama, não há nem pode haver – sobremodo diante do histórico de inadimplemento de diversos estados-membros, inclusive o Paraná¹² – certeza de que beneficiário de alvará judicial logre de fato obter imediata liberação dos valores a que faz jus. Se não conseguir, nada lhe restará senão recomeçar postulação judicial, o que é inaceitável nessa altura do processo.

Não se pode ignorar, ainda, que a Lei Complementar 159/2013 estabeleceu possibilidade de restituição/recomposição de valores ao Fundo de Reserva (art. 1º, § 4º, I), mas não indicou a fonte dos recursos que permitiriam recompô-lo. Além de indisponibilidade financeira, essa restituição poderá encontrar óbices ocasionais na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). Nessa hipótese, a apropriação dos recursos configuraria mais do que empréstimo compulsório, senão verdadeiro confisco, que é inadmissível em um Estado Democrático de Direito (salvo como sanção de ilícitos, em certos casos).

¹² De acordo com estudo dos economistas JOSÉ ROBERTO AFONSO e GABRIEL LEAL DE BARROS, da Fundação Getúlio Vargas, “com base em 2012, os estados *top 5* no ranking dos principais devedores [de precatórios] são, respectivamente: São Paulo (R\$ 16,5 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 6,8 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 4,8 bilhões), Paraná (R\$ 4,6 bilhões) e Minas Gerais (R\$ 3,7 bilhões). Em média, para os 13 maiores litigantes o volume de recursos transferidos para os Tribunais de Justiça representou 8% do estoque de precatórios em 2012. Mantido esse fluxo de recursos, a duração média para zeragem automática do estoque ocorreria em até 12 anos (2025), contados a partir do ano corrente e um ano a mais do que o estabelecido pela Emenda Constitucional 62 de 2009 (EC 62/ 09). [...]” (AFONSO, José Roberto e BARROS, Gabriel Leal. *Capacidade estadual de pagamento dos precatórios*. Sítio Consultor Jurídico. 2 nov. 2013. Disponível em < <http://zip.net/btmPHY> > ou < http://www.conjur.com.br/2013-nov-02/observatorio-constitucional-capacidade-estadual-pagamento-pre-catorios#_ftn2_4049 >; acesso em 18 mar. 2014).

No julgamento da ADI 2.855/MT, a Min. CÁRMEN LÚCIA, ao examinar a autorização da lei então impugnada para utilizar valores depositados em juízo como resultado financeiro em favor do Poder Judiciário, corretamente indagava:

[...]

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 nem uma desapropriação, na verdade, é uma expropriação, é um quase confisco, porque estamos tirando aquilo que é obtido [com os depósitos judiciais] e entregando para [que] o Poder Judiciário, que tem 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 que estão nessa verdadeira ciranda?¹³

Se havia o óbice apontado pela Ministra com os valores depositados em banco, é muito mais complexa a dimensão do problema com valores transferidos para conta do Estado. Novamente, o titular de direito a levantar depósito, em vez de simplesmente satisfazê-lo mediante ordem judicial dirigida a estabelecimento

¹³ STF. Plenário. ADI 2.855/MT. *Vide* referência completa do julgamento na nota 12. Cf. p. 47 do arquivo eletrônico do acórdão.

bancário, careceria de demandar judicialmente sua pretensão, o que geraria movimentação infundável da máquina judiciária e lesão profunda aos direitos fundamentais, mormente o da razoável duração do processo.

Em termos concretos, portanto, a lei objeto desta ação institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento de depósito judicial. Apesar do prazo aparentemente breve de três dias, previsto no art. 2º da lei complementar, não há amparo na Constituição nem nas leis processuais civis (cuja competência legislativa é privativa da União – Constituição do Brasil, art. 22, I), para o procedimento de liquidação diferida que a Lei Complementar 159/2013 criou.

Consoante o art. 148 da Constituição da República, apenas a União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios, e desde que o faça para as finalidades exhaustivamente indicadas nos incisos I e II do preceito. Isso restringe o manejo de empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o art. 150, III, *b* (concernente ao princípio da anterioridade tributária).¹⁴ Ademais, de conformidade com o parágrafo único do art. 148, a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório vincula-se à despesa que lhe fundamentou a instituição.

¹⁴ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III – cobrar tributos: [...] b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; [...]”.

III.3. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL

ORLANDO GOMES observa, com razão: “A *custódia* da coisa constitui a principal obrigação do *depositário*. Incumbe-lhe guardá-la e conservá-la com o cuidado e diligência que costuma ter com as coisas que lhe pertencem, procedendo, numa palavra, como *bonus pater familias*. Não a recebe para outro fim”.¹⁵

Destinar recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, à revelia deles, para custeio de despesas ordinárias do Executivo e para pagamento de dívidas da Fazenda Pública estadual com outras pessoas, constitui apropriação do patrimônio alheio, com interferência na relação jurídica civil do depósito e no direito de propriedade dos titulares dos valores depositados, sob a forma de empréstimo compulsório velado. A lei complementar perpetra, desse modo, simultaneamente, maltrato à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual e para instituir empréstimo compulsório, além de dispor de maneira contrária às normas constitucionais e infraconstitucionais federais que regulam ditas matérias.

No que tange aos reflexos causados pela Lei Complementar 159/2013 sobre a relação jurídica de depósito, é preciso levar em conta que os depósitos judiciais e extrajudiciais estão disciplinados no Código Civil (entre outros, nos arts. 334 a 345, 506 e 635) e no Código de Processo Civil (por exemplo, nos arts. 33, 488, 693, parágrafo único, 705, V, 739, § 1º, 745-A, 890 a 899, 1.116 e 1.119 e, em particular, no art. 1.219). Sua natureza rege-se, so-

¹⁵ GOMES, Orlando. *Contratos*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 380 [destaque do original].

bretudo, pelos arts. 647 e seguintes do Código Civil.¹⁶ Segundo o artigo 22, inciso I, da Constituição da República, todavia, a competência para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil é privativa da União.

ORLANDO GOMES, ao tratar das espécies do instituto, lembra que “pode o depósito ser *voluntário* ou *obrigatório*, subdividindo-se este em *depósito legal* e *depósito necessário* ou *miserável*”.¹⁷ E adiante: “Diz-se *legal* o *depósito obrigatório* efetuado em desempenho de obrigação prescrita na lei, como o das bagagens nos hotéis”.¹⁸ A respeito do regime jurídico do depósito legal, espécie do obrigatório: “Ao *depósito obrigatório* aplicam-se disposições legais particulares. Só subsidiariamente, no silêncio ou deficiência de tais preceitos, invocam-se as regras do depósito voluntário. [...]”.¹⁹

Por fim, ao tratar do conteúdo do depósito, observa:

A outra obrigação fundamental do depósito é *restituir* a coisa tão logo lha exija o depositante. Deve devolvê-la com os acessórios.

Tal obrigação deve ser imediatamente cumprida no momento em que exigida, ainda que o contrato estipule prazo para a restituição. Não importa, assim, que seja por tempo *determinado*. Pode extinguir-se a todo tempo, pouco se dando que o prazo não esteja esgotado. Justifica-se seme-

¹⁶ Silvio Venosa, por exemplo, aponta: “[...] Sempre que houver determinação do juiz no curso do processo, o depósito é judicial, cujos princípios se equiparam ao depósito legal. Desse modo, temos de entender que o depósito oriundo de atribuição judícia ou administrativa é legal, e é modalidade de depósito necessário. Assim ocorre, por exemplo, no depósito sucessivo à penhora e naquele decorrente de apreensão de coisa furtada[,] pela autoridade policial. O depósito judicial, quando a estrutura administrativa o contempla, exerce funções de direito público, mas os princípios negociais são de direito privado” (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. Coleção Direito Civil: Contratos em espécie, vol. 3. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 251).

¹⁷ GOMES, Orlando. *Contratos*. Obra citada, p. 379 [destaque do original].

¹⁸ *Idem, ibidem* [destaques do original].

¹⁹ *Idem*, p. 379-380 [destaques do original].

lhante particularidade por ser o depósito um contrato que se realiza no interesse do depositante. Tanto assim que o depositário não pode devolver a coisa antes que se esgote o prazo. Prevê a lei hipóteses nas quais assegura ao depositário a faculdade de desatender a exigência do depositante, feita *ante tempus*. A restituição *ad nutum* não tem cabimento no depósito vinculado, isto é, naquele em que o termo se estipula a favor do depositário.

No depósito sem prazo, a obrigação de restituir deve ser cumprida tanto que exigida. Assiste ao depositário, porém, o direito de efetuar a devolução se, por motivo plausível, não puder guardar a coisa. Se o depositante não quiser recebê-la, ao depositário é facultado requerer o depósito judicial da coisa.²⁰

Essas ponderações em nada foram alteradas pelo Código Civil de 2002, cujo art. 647, I, estabelece como depósito necessário aquele que se faz “em desempenho de obrigação legal”.

É da própria natureza jurídica do depósito possibilitar ao depositante reaver de imediato a coisa, tão logo a deseje, mesmo se depositada com prazo certo. Não por acaso, segundo o art. 652 do CC, “seja o depósito voluntário ou necessário, o depositário que não o restituir quando exigido será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano, e [a] ressarcir os prejuízos”. Adaptada essa característica ao depósito judicial, o titular do direito tem a faculdade de dispor do valor depositado de imediato, bastando-lhe estar a isso autorizado pelo juiz ou tribunal competente para o processo do qual o depósito se origine. Não cabe à lei estadual instituir mecanismo algum que possa constituir óbice ao direito de levantamento imediato e incondicional do valor depositado.

²⁰ *Idem*, p. 381. [destaque no original]

No julgamento da citada ADI 2.855/MT²¹, o Min. RICARDO LEWANDOWSKI alertou para o fato de que a sistemática de gestão dos depósitos judiciais implantada pela lei estadual ali impugnada interferia na capacidade do juiz da causa de os administrar, em ofensa ao art. 1.219 do Código de Processo Civil.²² Em consequência, invadia-se competência privativa da União para legislar em matéria processual. Vício idêntico acomete a Lei Complementar 159/2013, porquanto o juiz deixa de ter total disponibilidade sobre o valor depositado, a qual passa a depender da liquidez do Fundo de Reserva instituído pela mesma norma. Viola-se, com a lei paranaense, tanto a disciplina civil quanto a processual civil referente ao depósito judicial.

Por conseguinte, a lei complementar do Estado do Paraná contrapõe-se à repartição de competências da Constituição da República.

II.4. REGULAÇÃO INCONSTITUCIONAL DE MECANISMO DO SISTEMA FINANCEIRO

A lei complementar também invade a competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil para disciplinar a atuação das empresas financeiras, pois determina a criação de fundo de reserva destinado a garantir a restituição e o pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais (art. 1º, § 2º). Portanto, ao regular mecanismo do sistema financeiro, põe-se em

²¹ Conf. referência na nota 2.

²² “Art. 1.219. Em todos os casos em que houver recolhimento de importância em dinheiro, esta será depositada em nome da parte e do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz.”

desacordo com o art. 192 da Constituição da República, regulamentado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

II.5. FONTE INCONSTITUCIONAL DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Outra incompatibilidade da lei complementar paranaense com a Constituição da República decorre de o *caput* do art. 100 desta prever que os pagamentos devidos pelas fazendas públicas, em virtude de sentença judicial, se farão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. A expressão “à conta dos créditos respectivos” corresponde às receitas correntes do Estado, o que impede a apropriação de recursos de terceiros e, portanto, a utilização de valores existentes em depósitos judiciais e extrajudiciais para pagamento de condenações judiciais.

Essa compreensão é reforçada pelos §§ 2º e 3º do art. 97 do ADCT/1988,²³ os quais, de modo expresso, aludem às receitas

²³ § 2º. Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 ([...]) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) [...]

§ 3º. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 [...] meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

correntes líquidas como a fonte das verbas passíveis de utilização para pagamento de precatórios.

No julgamento da ADI 2.855/MT²⁴, o relator, Ministro MARCO AURÉLIO, adotou como fundamento a manifestação do então Procurador-Geral da República GERALDO BRINDEIRO, em que este apontou não terem os depósitos judiciais natureza de receita pública, mas de simples ingresso:

[...] como os valores são integralmente devolvidos aos interessados no caso de encerramento do debate com desfecho favorável ao particular, essa importância não é classificada como receita, mas como mera “entrada de caixa”.²⁵

Conforme lição de ALIOMAR BALEEIRO, mencionada na obra de KIYOSHI HARADA, “receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer seu vulto, como elemento novo e positivo”. [...]

20. Todavia, essas ditas “receitas” não estão previstas na lei de execução orçamentária, portanto, não integram o orçamento legalmente previsto. Nem o poderiam, visto que não constituem receita pública, pois fogem ao conceito legal desenhado na norma federal – arts. 9º e 11, da Lei 4.320/64. O Poder Judiciário não tem competência para definir, em projeto de lei de sua iniciativa, quais sejam suas fontes de receita. Essa competência legislativa foi entregue, pelo art. 165, III, da Carta Federal, apenas ao Poder Executivo, que, uma vez formalizadas as dotações e posto em execução o or-

II – nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

²⁴ Conf. referência na nota 2.

²⁵ Nota de rodapé do original (*sic*): “Na lição de Aliomar Baleeiro: 'As quantias recebidas pelo cofres públicos são genêricamente designadas como 'entradas' ou ingressos'. Nem todos êsses ingressos, porém, constituem receitas públicas, pois alguns dêles não passam de 'movimentos de fundo', sem qual quer incremento no patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior ou representam mera repercussão de valores emprestados ou cedidos pelo govêrno.' – in '*Uma Introdução à Ciência das Finanças*', Rio de Janeiro, Forense, 1972, pág. 130.”

çamento, irá repassar aos demais Poderes constituídos os seus recursos. [...] ²⁶

Em situação análoga, relativa à Lei Complementar 147, de 27 de junho de 2013, do Estado do Rio de Janeiro, que prevê a utilização de depósitos judiciais para pagamento de requisições judiciais, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 5.072/RJ, ora pendente de julgamento.

Da representação do Conselho Nacional de Justiça que provocou esta ação, consta decisão de seu Plenário, na qual julgou procedente pedido da ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, Seção Paraná, contra a Lei Complementar 159/2013. A decisão proibiu qualquer autoridade do Poder Judiciário do Estado do Paraná de transferir, por qualquer instrumento jurídico, para o Poder Executivo, valores relativos aos depósitos judiciais recolhidos em instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário. ²⁷

Por fim, considerando a inconstitucionalidade das normas centrais, isto é, do núcleo normativo da Lei Complementar 159/2013, os demais artigos aqui não citados expressamente ficam prejudicados em sua validade e em sua eficácia, por sua relação indissociável de dependência com o subsistema (inconstitucional) instituído por esse diploma normativo. Devem, portanto, ser declarados inconstitucionais por arrastamento, na forma da pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

²⁶ Cf. referência na nota 2.

²⁷ CNJ. Plenário. Pedido de providências 0003107-28.2013.2.00.0000. Rel.: Conselheiro Saulo Casali Bahia. 177^a sessão ordinária, 22 out. 2013. *DJe* 203, 24 out. 2013.

III. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar, sem intimação da parte contrária.

O sinal do bom direito (*fumus boni iuris*) caracteriza-se por todos os argumentos expostos nesta petição.

Já o *periculum in mora* decorre de que, enquanto não for suspensa a eficácia da Lei Complementar 159/2013, poderá haver, a qualquer momento, a transferência de bilionário montante de depósitos judiciais sob responsabilidade do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para o Executivo do mesmo Estado, com consequências potencialmente **irreversíveis** para a liquidez imediata que devem ter esses recursos, sobretudo em face da situação financeira do Estado.

Conquanto tenha havido decisão do Conselho Nacional de Justiça que por ora vedou ao Poder Judiciário paranaense dar cumprimento à lei complementar, sabe-se que essa deliberação pode ser revertida a qualquer momento, razão pela qual ela não descaracteriza a urgência na concessão da medida cautelar.

Por essas razões, o Ministério Público Federal requer, cautelarmente, que seja com urgência suspensa a eficácia da Lei Complementar 159/2013, do Estado do Paraná.

IV. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

O Procurador-Geral da República requer, de início, que esse colendo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia da lei impugnada.

Requer que, em seguida, Vossa Excelência requeira as informações necessárias do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Governo do Estado do Paraná, e que seja ouvido o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação desta Procuradoria-Geral da República.

Requer, por fim, que se julgue procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei Complementar 159/2013, do Estado do Paraná.

Brasília (DF), 18 de março de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/TVM - Par. PGR/WS//2014