

Autos: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0005051-94.2015.2.00.0000**

Requerente: **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**

Requerido: **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE - TJAC e outros**

EMENTA. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. LEI COMPLEMENTAR Nº 151/2015. CRITÉRIOS PARA UTILIZAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS PELOS ENTES FEDERADOS COM OS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO.

LIMINAR PARCIALMENTE DEFERIDA, *ad referendum* do PLENÁRIO DO CNJ.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Providências instaurado a pedido do CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CF/OAB, em face dos PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, pelas razões a seguir expostas.

Afirma o Requerente que foi editada a Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015, que permite que 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, bem como seus respectivos acessórios, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam partes, seja destinado, segundo o artigo 7º da referida lei, aos seguintes fins :

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.

Alega que o artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 151/2015 estabelece, em seus incisos, critérios sucessivos para a utilização dos depósitos judiciais. Assim, a utilização dos depósitos judiciais para fins de pagamento de dívida pública fundada, por exemplo, depende de *não remanescerem precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores* (inciso II), e a sua utilização para despesas de capital depende de *o ente federado não contar com compromissos classificados como dívida pública fundada* (inciso III).

Relembra que a Lei Complementar Federal nº 151/2015, em seu artigo 11, autorizou que os Entes federados e o Distrito Federal formassem, em legislação própria, regras para operacionalizar as transferências de recursos da conta dos depósitos judiciais, sob a responsabilidade dos Tribunais de Justiça, à conta única do Tesouro Estadual, observando-se as balizas definidas na legislação nacional. Todavia, vários Estados da Federação têm editado leis que desobedecem a ordem estabelecida nos incisos do art. 7º da Lei Complementar Federal nº 151/2015. Como exemplos, cita as leis estaduais de Minas Gerais (Lei nº 21.720/2015); Bahia (Lei Complementar nº 42/2015); Paraíba (Lei Complementar nº 131/2015); Sergipe (Lei Complementar nº 264/2015) e Piauí (Lei nº 6.704/2015).

Sustenta que o STF já se manifestou, em diversas oportunidades, sobre a competência privativa da União para legislar sobre a utilização de depósitos judiciais, matéria de natureza processual (ADIs nº 2909, 2855 e 3125). Cita precedente deste Conselho em que se reconheceu não terem os depósitos judiciais natureza de receita pública, e conclui pela impossibilidade de vinculação de tais valores às despesas do Poder Público (PCA nº 0003107-28.2013.2.00.0000). Argumenta que, tendo em vista a natureza dos depósitos judiciais indicada na referida decisão, a utilização de tais recursos somente poderá ocorrer quando observados os termos da lei federal sobre o tema.

Esclarece que a Lei Complementar Federal nº 151/2015 foi editada prioritariamente de modo a implementar condições para que os Estados e Municípios pudessem fazer frente às orientações fixadas na modulação de efeitos estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.357/DF, oportunidade em que se fixou a data de 31/12/2020 para que todos os Estados, Distrito Federal e Municípios colocassem em dia suas obrigações decorrentes de precatórios judiciais. Na ocasião, outorgou-se a este Conselho Nacional de Justiça competência para a proposição e adoção de medidas administrativas necessárias à fiscalização e efetivação da referida decisão.

Alega que diversos Tribunais de Justiça têm celebrado termos de ajuste ou compromisso com os Chefes de Poderes Executivos Estaduais (art. 4º da Lei Complementar nº 151/2015), liberando recursos de depósitos judiciais para o pagamento de despesas de custeio e previdenciárias, mesmo havendo precatórios pendentes, o que violaria a ordem estabelecida no artigo 7º da Lei, pondo em risco a efetividade de uma alternativa legal à resolução do grave problema de inadimplência do Poder Público quanto ao pagamento de precatórios.

Requer a concessão de medida cautelar para determinar aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal que: a) assegurem que os valores de depósitos judiciais levantados pelos Estados sejam depositados nas contas especiais para pagamento de precatórios, administradas pelo Tribunais, enquanto houver precatórios de exercícios anteriores pendentes de pagamento; b) se abstenham de transferir valores à conta única do Tesouro Estadual até que sejam atendidos os pressupostos legais definidos no artigo 7º da Lei Complementar nº 151/2015. No mérito, requer sejam trazidos a estes autos as respectivas leis estaduais e os termos de ajuste ou compromisso, caso existentes, e a procedência do pedido.

É o relatório.

Decido.

2. DECISÃO

Sobre a eventual judicialização da matéria

Inicialmente, constato a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5361/DF, no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em

agosto de 2015, em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º a 11 da Lei Complementar nº 151/2015, sob o argumento de que *“sua manutenção permitirá a utilização indevida por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos valores depositados em processos judiciais e administrativos, sem garantia de devolução para os jurisdicionados/administrados, o que trará consequências graves para o regular funcionamento do Poder Judiciário.”* Fundamenta o pedido, ainda, no julgamento da ADI n. 1.933, pois *“a lei que permite a utilização de depósito judicial somente é constitucional quando prevê concomitantemente a reposição imediata.”*

Em despacho proferido em 26/08/2015, o Relator do feito, Ministro Celso de Mello, admitiu o Conselho Federal da OAB como *amicus curiae* na ação.

Todavia, não vislumbro o óbice da judicialização da matéria ora debatida, a inibir a atuação administrativa deste Conselho. Com efeito, a pretensão deduzida no presente feito não diz respeito à constitucionalidade da Lei Complementar nº 151/2015; ao revés, reclama a sua integral observância. Frise-se, de outro lado, que não há, até o momento, qualquer manifestação do Exmo. Relator do feito no STF no sentido de determinar a suspensão dos efeitos de qualquer dos dispositivos da Lei Complementar. Em outras palavras, a Lei continua a produzir efeitos, facultando a intervenção administrativa deste Conselho, assegurada no julgamento da modulação dos efeitos da ADI n. 4.357/DF, ocorrida em 23/05/2015. Na oportunidade, o Plenário do STF entendeu por bem – em razão da complexidade da matéria - delegar a este Conselho o acompanhamento do cumprimento da decisão, nos termos do consignado na ementa:

5) – delegação de 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, e

6) – atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não modulava os efeitos da decisão, e, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, que fixava como marco inicial a data do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Reajustaram seus votos os Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

Verifica-se, por conseguinte, a expressa delegação outorgada pelo Plenário do STF para que este Conselho não só regulamente a utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios e outras dívidas, como também monitore e acompanhe o cumprimento da decisão.

Ante o exposto, afasto a hipótese de judicialização da matéria.

A A identificação do ato administrativo passível de controle pelo CNJ

Ultrapassada a questão preliminar da judicialização, torna-se necessário o estabelecimento de alguns pressupostos para análise da questão.

A matéria tratada nestes autos reveste-se de complexidade técnica, merecendo por isso análise acurada do papel deste Conselho no controle da legalidade dos atos administrativos praticados pelos Tribunais.

Em breve síntese, a Lei Complementar nº 151/2015 prevê a efetivação dos depósitos judiciais e administrativos, **nos quais os Estados, Distrito Federal e Municípios sejam parte**, em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital. A própria instituição financeira transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município, 70% do valor atualizado dos depósitos judiciais referidos. Todavia, para que isso ocorra, faz-se necessária a criação de um fundo de reserva, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% do total do valor dos depósitos, e será destinado a garantir a restituição da parcela transferida.

Em contrapartida, aos Estados, Distrito Federal e Municípios serão repassados valores relativos a 70% dos depósitos para que realizem os seguintes pagamentos, **nessa ordem** (art. 7º e incisos): a) precatórios judiciais de qualquer natureza; b) dívida pública fundada; c) despesas de capital; d) recomposição de fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado.

Para tal fim, os entes federados devem habilitar-se ao recebimento das transferências, firmando, com o Poder Judiciário, compromisso que atenda às condições fixadas nos incisos do artigo 4º, a saber (grifos acrescidos):

Art. 4º A habilitação do ente federado ao recebimento das transferências referidas no art. 3º é condicionada à apresentação ao órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios aos quais se refiram os depósitos de **termo de compromisso** firmado pelo chefe do Poder Executivo que preveja:

I – a manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas ao Tesouro, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar;

II – a destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do §3º do art. 3º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 3º desta Lei Complementar;

III – a autorização para a movimentação do fundo de reserva para os fins do disposto nos arts. 5º e 7º desta Lei Complementar; e

IV – a recomposição do fundo de reserva pelo ente federado, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar.

Como se depreende da leitura do dispositivo transcrito, os entes federados são responsáveis pela manutenção do fundo de reserva, de modo a viabilizar que os valores dos depósitos sejam colocados à disposição dos depositantes vencedores nas ações judiciais (ou processos administrativos) em 3 dias úteis, contados do encerramento do processo, conforme dispõe a cabeça do artigo 8º da Lei:

Art. 8º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis, observada a seguinte composição:

No hipótese de o fundo de reserva atingir patamares inferiores aos 30% definidos na Lei, o ente federado será notificado para recompô-lo (§1º do artigo 8º).

Caso o ente não proceda à recomposição do fundo, será suspenso o repasse das parcelas referentes a novos depósitos (artigo 9º, cabeça). Havendo descumprimento reiterado por 3 vezes da obrigação, o ente federado será excluído da sistemática da Lei (artigo 9º, parágrafo único).

Desse modo, os **termos de compromisso**, firmados pelos entes federados, constituem o único instrumento de controle de que o Poder Judiciário dispõe para a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei, em especial do pagamento preferencial dos precatórios judiciais. E, por se tratar de instrumento que veicula manifestação de compromisso assumido pelo ente federado, na forma da lei, deve sujeitar-se ao controle administrativo atribuído constitucionalmente ao CNJ.

A A fixação da competência privativa da União para legislar sobre depósito judiciais

A Requerente alega que os Estados têm editado leis locais em contrariedade à sistemática prevista na Lei Complementar n. 151/2015, em especial permitindo o descumprimento da ordem estabelecida nos incisos do artigo 7º, que estabelece as finalidades exclusivas e prioridades na utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais e administrativos.

Sobre a competência legislativa estadual, impende ressaltar inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade formal das leis estaduais que criem sistema de gerenciamento de depósitos judiciais, em face da **competência legislativa privativa da União** para tratar de matéria dotada de natureza processual (Constituição da República, art. 22, I). (ADI 2909/RS; ADI 3458 e 3125/AM).

Todavia, o parágrafo único do mesmo artigo 22 da Constituição estabelece a possibilidade de lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre **questões específicas** da matéria ali relacionada, estabelecendo competência de natureza residual em termos de **matéria processual**.

A Lei Complementar nº 151/2015, todavia, não faz uso da faculdade prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição, na medida em que não remete questão de índole processual a ser regulamentada na esfera estadual. Ao revés, o artigo 11 da Lei Complementar restringe-se a autorizar que o Poder Executivo de cada ente federado estabeleça **regras de procedimentos**, inclusive orçamentários, para a execução da Lei Complementar nº 151/2015 - hipótese de competência legislativa concorrente, expressamente prevista na Constituição da República, em seu artigo 24, XI.

Desse modo, forçoso concluir que a Lei Complementar nº 151/2015 deve prevalecer sobre quaisquer diplomas estaduais que disponham de forma diversa quanto a matéria processual, especialmente sobre a ordem de pagamentos estabelecida no artigo 7º da multi citada Lei Complementar.

D Da liminar

De todo o exposto, resulta imperiosa a conclusão de que os termos de compromisso a serem firmados pelos entes federados, a fim de viabilizar a transferência, para a conta única do Tesouro respectivo, dos valores correspondentes a depósitos referentes a processos judiciais e respectivos acessórios, devem guardar estrita observância aos requisitos erigidos na Lei Complementar nº 151/2015, especialmente o critério de gradação erigido no seu artigo 7º.

As alegações e documentos trazidos aos autos, todavia, dão conta de que, em alguns Estados, tais termos de compromisso já foram firmados, impondo-se o seu exame, de forma individual, a fim de que este Conselho exerça o necessário controle de legalidade sobre tais atos administrativos.

Ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE A LIMINAR, a fim de determinar aos Tribunais de Justiça requeridos que:

- a) ao celebrar Termos de Ajuste e Compromisso com o escopo de liberar a transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais para as contas dos Tesouros dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **guardem a devida observância aos requisitos erigidos no artigo 7º da Lei Complementar nº 151/2015**, abstendo-se de firmar Termos que importem a possibilidade de aplicação de tais recursos fora das hipóteses expressamente elencadas nos incisos I a IV do referido dispositivo de lei, ou sem a devida observância da prioridade ali assegurada ao pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza;
- b) tragam aos autos, **em 5 dias**, cópia da legislação estadual e dos atos de natureza regulamentar eventualmente existentes sobre a matéria;
- c) no caso de já haverem firmado termos de compromisso com os entes federados que façam vir aos autos cópia dos respectivos termos, no prazo de **5 dias**;
- d) informem as medidas adotadas para a fiscalização do cumprimento dos termos de compromisso já firmados, no prazo de **5 dias**;

Intimem-se.

LELIO BENTES CORRÊA

Conselheiro Relator