

Ana Paula Vasconcelos Costa

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 21.720/2015 DO ESTADO DE
MINAS GERAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

Belo Horizonte

2017

Ana Paula Vasconcelos Costa

A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 21.720/2015 DO ESTADO DE
MINAS GERAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araújo

Belo Horizonte
2017

Autor (por extenso): Ana Paula Vasconcelos Costa

Título e subtítulo (se houver): A (in) constitucionalidade da Lei nº 21.720/2015 do Estado de Minas Gerais e suas consequências

Natureza, objetivo, nome da instituição: Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista, que tem por objetivo a verificação da adequação da Lei n. 21.720/2015 às normas da Constituição da República.

Área de concentração: Direito Público

Aprovado (a) na Banca Examinadora

Nome, titulação, instituição a que pertence

Nome, titulação, instituição a que pertence

Local e data de aprovação

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho a Deus, por sua permanente presença em minha vida, e a minha família e amigos que sempre me apoiaram em todas as oportunidades de estudo e desenvolvimento científico com as quais me deparei ao longo da vida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sempre, agradeço à Deus, nosso Pai Maior, pela oportunidade da vida e por todas as graças que a mim tem concedido ao longo dos anos.

Agradeço a minha família por todo o amor.

Agradeço aos meus amigos pelo companheirismo.

Agradeço a orientadora, Ana Luiza, pela paciência e, sobretudo, pelos ensinamentos.

E, finalmente, ao meu chefe e colegas de trabalho, por todo o apoio oferecido.

“Somos ensinados que vencer e alcançar é uma questão de pegar e segurar, quando na verdade é uma questão de dar e soltar. Vencedores são aqueles que seguem doando e não tomando. Para eles, vencer não é tomar de um ou de outro. Vencer é superar o fluxo de energia. Ao invés de a energia vir de fora para dentro, ela flui de dentro para fora. E, como todos nós sabemos, a mais profunda satisfação da vida vem de dar”.

Brahma Kumaris

RESUMO

A Lei n. 21.720/2015 dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG -, para o custeio de despesas contínuas do Estado de Minas Gerais. O presente trabalho tem por objetivo a análise da constitucionalidade da Lei e de suas consequências práticas relativas ao orçamento financeiro do Estado, por meio de pesquisas realizadas a materiais relacionados a temas de direito financeiro, direito administrativo (notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal) e direito constitucional, e aos entendimentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353, que analisa, especificamente, a legislação aqui estudada. Como resultado, espera-se verificar a adequação da Lei Estadual n. 21.720/2015, e dos efeitos de sua vigência no ordenamento jurídico brasileiro, às normas e fundamentos da Constituição da República, chegando-se à conclusão sobre a sua constitucionalidade ou não.

Palavras-Chave: *Constituição da República. Estado de Minas Gerais. Lei Estadual n. 21.720/2015. Depósitos judiciais. Receita Corrente Líquida. Lei de Responsabilidade Fiscal. Constitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Supremo Tribunal Federal.*

ABSTRACT

Law n. 21,720/2015 provides for the use of judicial deposits in cash, made in proceedings related to the Court of Justice of the State of Minas Gerais - TJMG -, for the costing of ongoing expenses of the State of Minas Gerais. The objective of this study is to analyze the constitutionality of the Law and its practical consequences related to the State budget, through research on materials related to financial law, administrative law (notably the Fiscal Responsibility Law) and law Constitutional, and to the understandings adopted by the Federal Supreme Court, especially in the records of the Direct Action of Unconstitutionality n. 5353, which specifically analyzes the legislation studied here. As a result, it is expected to verify the adequacy of State Law n. 21.720/2015, and the effects of its validity in the Brazilian legal system, the norms and foundations of the Constitution of the Republic, arriving at the conclusion on its constitutionality or not.

Keywords: *Constitution of the Republic. State of Minas Gerais. State Law n. 21,720 / 2015. Judicial deposits. Net Current Income. Fiscal Responsibility Law. Constitutionality. Direct Action of Unconstitutionality. Supreme Court.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 APRESENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL N. 21.720/2015.....	10
2.1 Ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos judiciais (artigo 5º, caput, e artigo 170, inciso II, da CF/1988).....	14
2.2 Invasão da competência privativa legislativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil (artigo 22, inciso I, da CF/1988).....	16
2.3 Instituição de empréstimo compulsório (artigo 142, incisos I e II, e parágrafo único, da CF/1988).....	19
2.4 Inobservância da sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário (artigo 168 da CF/1988).....	24
2.5 Desconsideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar (artigo 192 da CF/1988).....	26
3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CONCEITO DE RECENTE CORRENTE LÍQUIDA.....	30
3.1 Breve contexto histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal	30
3.2 O conceito de Receita Corrente Líquida e suas implicações na receita arrecadada pelo Estado de Minas Gerais com os depósitos judiciais.....	32
4 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA COMO PARÂMETRO DE CONTROLE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.....	39
5 CONCLUSÃO.....	43
6 REVISÃO DA LITERATURA.....	44

1 INTRODUÇÃO

Editada em 15 de julho de 2015¹, a Lei n. 21.720, de Minas Gerais, autorizou a utilização pelo Estado dos recursos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros para o custeio de suas despesas públicas.

Referida lei, porém, ampliou o que já havia sido autorizado pela Lei Complementar n. 151/2015, cuja autorização referia-se apenas a transferências de recursos aos cofres públicos de depósitos judiciais somente de ações em que o próprio Estado seja parte.

O presente estudo tem por objetivo abordar a validade da Lei Estadual n. 21.720/2015, sob a ótica dos preceitos e fundamentos postulados pela Constituição da República, e a regularidade da contabilização de tais recursos – depósitos judiciais de ações de terceiros – na composição da Receita Corrente Líquida do Estado.

Para isso, apresentar-se-á a Lei e suas disposições, comparando-a resumidamente à Lei Complementar n. 151/2015, editada em âmbito nacional, bem como os fundamentos trazidos pelo Procurador-geral da República, nos autos da ADI n. 5353, ajuizada no Supremo Tribunal Federal, para fundamentar a completa inconstitucionalidade da lei.

Serão também estudadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000, para fins de esclarecimento – jurídico - sobre a correta contabilização dos recursos oriundos de depósitos judiciais, sobretudo aqueles relativos a ações de terceiros, e se podem fazer parte da composição da Receita Corrente Líquida do Estado.

Por fim, para respaldar toda a argumentação a ser apresentada no estudo, far-se-á uma breve análise sobre a Constituição da República e sua utilização como parâmetro de controle no regime jurídico brasileiro.

¹ BRASIL. Lei nº 21.720, de 14 de julho de 2015. Dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, oriundos de processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, pelo Poder Executivo do Estado para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21720&ano=2015>> Acesso em: 29 de maio de 2015.

A Lei n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, que autorizou a utilização de recursos relativos a depósitos judiciais de ações de terceiros, atende às disposições da Constituição da República?

A seguir, dando continuidade à introdução deste trabalho, no primeiro capítulo, analisaremos a Lei Estadual n. 21.720/2015 desde a sua edição e publicação até a produção de seus efeitos nos dias atuais e respectivas consequências, sobretudo, sua constitucionalidade diante dos questionamentos apresentados pelo Procurador-geral da República, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353, ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

No segundo capítulo, serão estudados a Lei de Responsabilidade Fiscal e o conceito de Receita Corrente Líquida, por ela fixada, para então analisarmos o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais quando da contabilização dos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros na composição de sua Receita Corrente Líquida.

Por fim, brevemente, apresentar-se-á a Constituição da República como instrumento de controle de validade de leis infraconstitucionais editadas por todos os entes federativos até chegarmos, ao final, na conclusão deste trabalho sobre a constitucionalidade ou não da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais.

2 APRESENTAÇÃO DA LEI ESTADUAL N. 21.720/2015

A Lei Estadual n. 21.720, de 15 de julho de 2015, dispõe sobre 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.

Diferentemente do que ocorreu com a Lei Complementar nº 151/2015², que autoriza apenas a transferência de depósitos judiciais de ações em que os Estados, Distrito Federal e Municípios sejam parte, a Lei Estadual autorizou o Poder Executivo de Minas Gerais a utilizar recursos oriundos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros para o custeio de despesas ordinárias.

Segundo a Lei Complementar n. 151/2015, a instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital transferirá para a conta única de cada ente federativo 70% do valor atualizado dos depósitos relativos aos processos judiciais e administrativos que a eles estejam diretamente relacionados (artigo 3º³).

O restante não transferido (30% ou mais do total dos depósitos) constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro Público.

Em contrapartida, a Lei n. 21.720/2015 estabelece que os depósitos judiciais, tributários ou não, de todos os processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – poderão ser transferidos para a conta específica do Poder Executivo do Estado (artigo 1º, caput⁴).

Ou seja, não foi fixado na norma o critério objetivo de que tais depósitos judiciais correspondem apenas às ações em que o Estado de Minas Gerais seja parte, o que abre espaço para uma interpretação mais ampla do dispositivo.

A Lei apresenta ainda outros contrastes em relação à Lei Complementar n. 151/2015. Em seu primeiro ano de vigência, o montante a ser transferido ao Tesouro do Estado corresponderá ao percentual de 75% do valor total dos depósitos judiciais, diminuindo para 70% no período subsequente (artigo 1º, §3º⁵).

² Dispõe sobre os depósitos judiciais e administrativos referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

³ A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.

⁴ Os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – poderão ser transferidos para conta específica do Poder Executivo, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.

⁵ § 3º – O montante total transferido nos termos desta Lei corresponderá ao percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do valor total dos depósitos judiciais, apurado na forma do art. 4º,

Além disso, não estabelece expressamente a obrigatoriedade de que o fundo de reserva a ser instituído e destinado à garantia da restituição ou dos pagamentos relativos aos depósitos judiciais seja constituído pelo restante não transferido na proporção, ou maior que, de 25% para o primeiro período e de 30% para os subsequentes (artigo 1º, §4º⁶).

Entretanto, ao admitir flutuações no saldo do fundo de reserva (artigo 4º⁷, §1º, incisos I a III), a Lei determina a recomposição de seu saldo nos percentuais acima referenciados à conta do Tesouro Estadual. A diferença é que no inciso III deste dispositivo, a Lei fixa os percentuais como limites máximos para a composição do fundo de reserva e não como limite mínimo, assim como determina a Lei Complementar n. 151/2015.

Isto é, se o saldo do fundo de reserva for superior aos percentuais de 25%, para o primeiro ano de vigência da Lei, e 30%, para os períodos subsequentes, o excedente será transferido para a conta do Poder Executivo Estadual.

Referida lei – Lei n. 21.720/2015 – é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353, no Supremo Tribunal Federal, proposta pelo Procurador-geral da República, com pedido cautelar, em 28 de julho de 2015.

durante o primeiro ano de vigência desta Lei, e de 70% (setenta por cento) desse valor total, no período subsequente.

⁶ § 4º – A parcela não transferida dos depósitos judiciais a que se refere o *caput* será mantida na instituição financeira custodiante e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição ou os pagamentos referentes aos depósitos, conforme a decisão proferida no processo judicial correspondente.

⁷ Art. 4º – No primeiro dia de cada mês, para fins de apuração do fundo de reserva a que se refere o § 4º do art. 1º, será calculado o valor total dos depósitos judiciais, que corresponderá à soma do valor integral dos depósitos existentes na data da primeira transferência ao Poder Executivo com os depósitos posteriormente realizados, atualizada com base no índice acordado entre o TJMG e a instituição financeira custodiante, deduzidos os pagamentos e restituições realizados.

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

I – durante o primeiro ano de vigência desta Lei, se o saldo do fundo de reserva for inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do valor total dos depósitos judiciais, o Tesouro Estadual o recomporá, a fim de que ele volte a perfazer o referido percentual, no prazo de trinta dias;

II – após o primeiro ano de vigência desta Lei, se o saldo do fundo de reserva for inferior a 30% (trinta por cento) do valor total dos depósitos judiciais, o Tesouro Estadual o recomporá, a fim de que ele volte a perfazer o referido percentual, no prazo de trinta dias;

III – se o saldo do fundo de reserva for superior aos percentuais previstos nos incisos I e II, a diferença será transferida, após a providência prevista no parágrafo único do art. 2º, para a conta específica a que se refere o *caput* do art. 1º.

Em síntese, o Procurador-geral da República apresenta diversos dispositivos constitucionais violados pela Lei Estadual n. 21.720/2015, a saber:

- a) Artigo 5º, caput, e artigo 170, inciso II: ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos;
- b) Artigo 22, inciso I: invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil;
- c) Artigo 148, incisos I e II, e parágrafo único: instituição de empréstimo compulsório;
- d) Artigo 168: inobservância à sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário; e
- e) Artigo 192: descon sideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar.

Ao final, solicitou a procedência do pedido, com declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais.

Em 29 de outubro de 2015, foi proferida decisão monocrática pelo Ministro Teori Zavascki, Relator da ADI, determinando a suspensão do andamento de todos os processos em que se discutia a constitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos das decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo da ADI.

Isso porque, concomitantemente à ADI n. 5353, o Estado de Minas Gerais ajuizou ação ordinária perante o Tribunal de Justiça local objetivando obrigar o Banco do Brasil a transferir recursos de depósitos judiciais aos cofres do Poder Executivo, dando consequências práticas à Lei Estadual n. 21.720/2015. O pedido cautelar foi deferido por aquele Tribunal de Justiça, com determinação de bloqueio e transferência da quantia de R\$ 2.875.000.000,00.

Posteriormente, para sanar as dúvidas quanto ao cumprimento ou não da cautelar proferida pelo TJMG, o Ministro Teori Zavascki emitiu nova decisão, em 05 de novembro de 2015, autorizando a transferência daqueles recursos pelo Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A decisão de suspensão da eficácia da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, restou referendada em 28/09/2016, por maioria de votos do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, vencido em parte o Ministro Marco Aurélio, que, no seu entender, concluiu pelo deferimento da liminar apenas a partir de seu julgamento em Plenário⁸.

Até o momento, não houve decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal acerca do assunto nem mesmo qualquer movimentação relevante nos autos.

A seguir, serão analisados os argumentos utilizados pelo Procurador-geral da República para fundamentar o pedido de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015, a luz do que preceitua a Constituição Federal de 1988.

2.1) Ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos judiciais (artigo 5º, caput, e artigo 170, inciso II, da CF/1988)

Apesar de apresentá-la, na introdução de sua peça inicial, como fundamento da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015, o Procurador-geral da República não explorou o item em tópico específico no documento, trazendo apenas os dispositivos constitucionais que a lei teria supostamente violado: artigo 5º, caput e artigo 170, inciso II.

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: (...)

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;

Sentido se vê na ausência de tópico específico para o tema. A ofensa ao direito de propriedade é decorrência lógica da conduta praticada pelo Estado de

⁸ Notícias do STF, dia 28 de setembro de 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326276>>, acesso em 09/02/2017.

Minas Gerais, por meio da edição da Lei n. 21.720/2015 e dos paradigmas preconizados pelo Estado Democrático de Direito.

A Lei Estadual permitiu ao Estado de Minas Gerais a apropriação de recursos que não são pertencentes ao poder público, ao autorizar a transferência pelo Judiciário ao Executivo dos valores relativos a depósitos judiciais, inclusive aqueles provenientes de ações de terceiros⁹.

Ora, seria coerente a utilização de depósitos de ações judiciais apenas em que o Estado seja parte. Esta foi a conduta autorizada pela Lei Complementar n. 151/2015, editada no âmbito da União.

Por outro lado, conferir autorização ampla ao Estado de Minas Gerais, permitindo-o a utilização de valores correspondentes a depósitos relativos a qualquer tipo de ação, no pagamento de suas despesas correntes, configura apropriação de recursos que não são de propriedade pública, ainda mais quando não se tem previsão nem mesmo da necessidade de autorização por parte daquele que possui o verdadeiro direito de propriedade.

A ofensa é grave e fere direito fundamental da Constituição da República.

Pior ainda é imaginar que tais recursos, oriundos de depósitos judiciais de terceiros, além de terem sido apropriados indevidamente pelo Estado, podendo-se caracterizar como certo tipo de confisco, terão sua restituição dificultada ao respectivo depositante, por estar condicionada à suficiência do fundo de reserva constituído em instituição financeira.

Nem mesmo a imediata devolução dos recursos ao seu titular de direito foi garantida pela Lei.

⁹ Para se garantir a efetivação do devido pagamento à parte vencedora do processo, o juiz pode determinar que o valor sob discussão seja depositado em juízo (em conta bancária vinculada ao processo, necessariamente realizado em instituição financeira oficial) antes mesmo da decisão final do processo. Assim, nas ações em que o Estado não é parte, o depósito judicial não se relaciona a recursos do próprio Estado, mas são valores de origem privada depositados por uma das partes do processo.

Conforme já dito, a Lei assegura a constituição de fundo de reserva apenas na proporção de 30% do total transferido ao Estado. Seria o método eficaz e suficiente para garantir o direito de propriedade do verdadeiro titular do depósito judicial e, por consequência, a sua incondicional e imediata restituição quando determinado? O Estado de Minas Gerais conseguirá manter o que foi fixado pela Lei?

São perguntas difíceis de se alcançar uma resposta concreta, mas que devem ser analisadas em sua profundidade.

Por todo o exposto, considera-se nítida a flagrante inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, por ofensa ao direito de propriedade do titular do depósito judicial, em desacordo com os artigos 5º, caput, e 170, inciso II, da Constituição da República.

2.2) Invasão da competência privativa legislativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil (artigo 22, inciso I, da CF/1988)

A Lei Estadual n. 21.720/2015, ao autorizar a utilização de recursos provenientes de depósitos judiciais de terceiros pelo Estado, para o custeio de suas despesas ordinárias, interferiu na esfera privada do sujeito proprietário do recurso e em sua relação jurídica civil com o depósito.

De acordo com o Procurador-geral da República, a natureza dos depósitos judiciais e extrajudiciais rege-se pelas normas fixadas no Código Civil e no Código de Processo Civil. Para legislar sobre referido tema, caberia somente à União, conforme competência privativa a ela outorgada no artigo 22, inciso I¹⁰ da Constituição da República.

No que tange aos reflexos causados pela Lei 21.720/2015 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, sobretudo, pelos arts. 647 e

¹⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

seguintes do Código Civil.¹⁵ Segundo o artigo 22, I, da Constituição da República, todavia, a competência para legislar sobre Direito Civil e Processual Civil é privativa da União¹¹.

Argumenta ainda que a restituição imediata do depósito ao depositante é da própria natureza jurídica do instituto, no momento em que se fizer desejado ou necessário, mesmo se o depósito tenha sido realizado com prazo certo.

É da própria natureza jurídica do depósito o 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 principal. Não cabe à lei estadual instituir mecanismo algum que possa constituir óbice ao direito de levantamento imediato e incondicional do valor depositado¹².

Ou seja, para o Procurador-geral da República, o Estado de Minas Gerais editou norma inconstitucional por ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal que atribui somente à União a competência privativa para legislar sobre direito civil e processo civil.

Realmente, a Lei Estadual traz disposição diversa do Código Civil sobre as condições para a restituição do depósito pelo depositante, titular do direito de propriedade sobre seus próprios recursos.

Enquanto o artigo 652¹³ do Código Civil confere a responsabilidade do depositário pela restituição imediata do depósito ao depositante, quando assim exigido, a Lei Estadual n. 21.720/2015 dispôs de maneira diversa, condicionando a devolução dos valores relativos aos depósitos judiciais de terceiros à suficiência do fundo de reserva.

¹¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Acessado em 05.04.2017, em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>>.

¹² Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Acessado em 05.04.2017, em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>>.

¹³ Art. 652. 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 ressarcir os prejuízos.

Primeiramente, o §4º do artigo 1º da Lei exige a constituição de fundo de reserva destinado a garantir a restituição ou os pagamentos referentes aos depósitos judiciais, conforme decisão proferida no processo judicial respectivo. Até então, o procedimento é justo e correto. Isso porque, a princípio, garante a restituição imediata do valor depositado pelo seu verdadeiro proprietário.

Entretanto, a Lei levanta a possibilidade de insuficiência do fundo de reserva. Segundo o seu artigo 6º, o Estado terá o prazo de três dias úteis para depositar no fundo de reserva a quantia necessária à suficiência do pagamento do depósito judicial.

Em caso de descumprimento do prazo, o TJMG encontra-se autorizado, pela Lei, a bloquear a quantia necessária à restituição ou pagamento do depósito judicial diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo em instituições financeiras (parágrafo único do artigo 6º da Lei).

Ora, verifica-se a descaracterização de elemento primordial caracterizador dos depósitos, segundo o Código Civil: a restituição imediata do objeto depositado ao seu depositante.

A legislação estadual mitiga a responsabilidade do depositário por meio de novas regras de conduta postas ao Estado sobre a restituição do depósito judicial. Nitidamente, quem resta prejudicado no procedimento é o cidadão, titular do depósito judicial, que, sem qualquer autorização sua, viu-se compelido pela Lei a “emprestar” recursos ao Estado e submeter-se às suas regras, independentemente de sua necessidade quanto ao prazo de devolução destes valores ou não.

Regras e condutas impostas pelo Estado aos cidadãos de maneira arbitrária constituem retrocesso político e social, em nítida contraposição ao Estado Democrático de Direito, assegurado na Constituição da República¹⁴.

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Sendo assim, a Lei Estadual, ao trazer novas regras sobre a restituição do depósito judicial ao seu titular de direito, é inconstitucional, por legislar sobre direito civil e processo civil, em ofensa ao artigo 22, inciso I da Constituição Federal, que outorga tal competência somente à União.

2.3) Instituição de empréstimo compulsório (artigo 142, incisos I e II, e parágrafo único, da CF/1988)

Conforme destacado em item anterior, a Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, autorizou o Poder Executivo do Estado a utilizar recursos oriundos de depósitos judiciais relativos a ações de terceiros para o custeio de despesas ordinárias¹⁵.

Pela sistemática da Lei, o terceiro, autor da ação, titular do depósito judicial a ser utilizado pelo Estado de Minas Gerais, estará impedido de solicitar, junto ao respectivo banco competente para tanto, o saque dos valores autorizados a seu favor em razão de decisão judicial ou a sua transferência a conta de sua preferência.

Ao contrário da simplicidade destas ações, a parte processual em favor de quem tenha sido expedida a autorização judicial dependerá da suficiência do fundo de reserva previsto no artigo 1º, §4º da Lei Estadual n. 21.720/2015, que, segundo a própria Lei, é incerta.

Isso porque o artigo 6º da Lei deixa evidente a possibilidade da ocorrência de situação de indisponibilidade de recursos no fundo de reserva, ainda que momentaneamente. Este foi um dos argumentos fortemente utilizado pelo Procurador-geral da República para demonstrar que a apropriação de recursos de terceiros pelo Estado de Minas Gerais pode configurar não somente empréstimo compulsório concedido irregularmente, mas também verdadeiro confisco de recursos alheios aos cofres do Estado:

Vai além, contudo, a lesão da norma à segurança da sistemática de depósitos judiciais, pois o art. 6º da lei deixa claro que pode ocorrer situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do fundo de

¹⁵ Despesas ordinárias são aquelas que visam atender às necessidades públicas correntes, estáveis e periódicas previstas no orçamento do ente federativo.

reserva (art. 3º, §3º). Nesse caso, segundo o dispositivo, o Tribunal de Justiça comunicará o fato ao Executivo, que deverá disponibilizar a quantia correspondente em até três dias úteis. Se não o fizer, o tribunal poderá bloquear a importância necessária em contas mantidas pelo Executivo em empresas financeiras (art. 6º, §1º).

Por esse panorama, não há nem pode haver – diante do histórico de inadimplemento dos estados-membros – certeza de que beneficiário de alvará judicial logre de fato obter a imediata liberação dos valores a que faz jus. Se não conseguir, nada lhe restará.

Não se pode ignorar, ainda, que a Lei 21.720/2015 estabeleceu possibilidade de restituição e recomposição de valores do fundo de reserva, mas não garante que a fonte dos recursos para isso será suficiente. 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, verdadeiro confisco, que – salvo como sanção de ilícitos, em certos casos – é inadmissível em um Estado Democrático de Direito¹⁶.

Dessa forma, afirma o Procurador-geral da República que o procedimento previsto na Lei Estadual n. 21.720/2015 constitui mecanismo inconstitucional de empréstimo compulsório, em ofensa ao artigo 148¹⁷, inciso I e II, e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Veja:

Em termos concretos, portanto, a lei objeto desta ação institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento imediato de depósito judicial. Apesar do prazo aparentemente breve de três dias, para disponibilização ao beneficiário dos valores depositados, previsto no art. 6º da lei, 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 rito processual de liquidação diferida que a Lei 21.720/2015 criou.

Além da inovação inconstitucional em matéria processual, 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,

¹⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Acessado em 05.04.2017, em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>>.

¹⁷ 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.

observado o art. 150, III, b (concernente ao princípio da anterioridade tributária)¹⁸. 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 instituição¹⁹.

De fato, a apropriação de recursos relativos a depósitos judiciais de terceiros, por parte do Estado, constitui prática inconstitucional de empréstimo compulsório, por não estar previsto dentre as hipóteses trazidas no artigo 148, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o dispositivo, somente poderão ser instituídos empréstimos compulsórios, mediante lei complementar, nos casos de necessidade de atendimento de despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no artigo 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição.

Ou seja, diante das hipóteses taxativas relacionadas pelo texto da Constituição Federal, não cabe ao Estado de Minas Gerais a instituição de nova modalidade de empréstimo compulsório, sobretudo quando se tem ofensa a direitos fundamentais do cidadão brasileiro.

Ora, não condiz com a realidade de um Estado Democrático de Direito a utilização de recursos, por parte do Poder Público, que não são de sua propriedade. Isso, realmente, pode configurar verdadeiro confisco de recursos privados. Ato perigoso, inconstitucional e flagrantemente ofensivo à vida privada de cada cidadão que constitui parte de ação judicial cujos valores foram depositados em juízo.

Por outro lado, a utilização de recursos relativos a depósitos judiciais de terceiros pelo Estado de Minas Gerais, por haverem de ser necessariamente devolvidos em momento futuro, pode também ser caracterizada como operação de crédito, a propósito, irregularmente praticada.

¹⁸ “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; [...]”.

¹⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Acessado em 05.04.2017, em <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>>.

Segundo o artigo 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰, a operação de crédito constitui:

(...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

No mesmo sentido, para J.R Caldas Furtado²¹:

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- a) envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento da unidade federativa;
- b) pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido da unidade federativa que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- c) diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bem, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro. (FURTADO, J. R. Caldas, 2012, p. 408).

Ora, consoante o disposto na Lei Estadual n. 21.720/2015, o patrimônio de outrem, relativo aos recursos de depósitos judiciais de terceiros, será compulsoriamente transferido para o Tesouro do Estado, que possuirá plena propriedade do recurso para o pagamento de suas despesas orçamentárias, e, posteriormente, deverá ser restituído a quem de direito, após decisão judicial que determine a devolução.

O procedimento se encaixa perfeitamente no conceito de operação de crédito, estabelecido pela doutrina e a Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente, por dois motivos: (i) porque gerará um passivo ao Estado, que irá integrar o cálculo da dívida consolidada do Estado de Minas Gerais; e (ii) porque haverá de ser

²⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar n/ 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis n.ºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2016.

²¹ FURTADO, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

necessariamente devolvido ao verdadeiro proprietário do recurso em momento posterior.

Entretanto, destaca-se que o possível mecanismo de operação de crédito estabelecido pela Lei Estadual n. 21.720/2015 constitui prática nitidamente irregular, pela inobservância às condições e requisitos disciplinados nos artigos 32 e 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (...)

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos. (...)

Resumidamente, a contratação de uma operação de crédito por parte do Estado de Minas Gerais deveria, obrigatoriamente, atender aos seguintes requisitos, mediante requerimento ao Ministério da Fazenda: (i) existência de prévia autorização legislativa; (ii) demonstração de inclusão da receita desse endividamento no orçamento; (iii) demonstração de que as receitas geradas pelo endividamento não serão superiores às despesas de capital previstas na Lei Orçamentária Anual; (iv) e, por fim, demonstração do cumprimento dos limites e condições estabelecidos pelo Poder Legislativo, da existência de autorização específica, também do Poder Legislativo, quando se tratar de operação de crédito externa e da observância de todas as demais restrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, contidas, basicamente, nos artigos 34 a 37 da lei.

A ausência de cumprimento dos diversos requisitos exigidos para a contratação de operação de crédito e da realização de um estudo aprofundado sobre o impacto deste procedimento no orçamento estadual pode trazer sérios problemas às contas do Estado de Minas Gerais.

Ora, a qualquer momento, os depósitos judiciais de terceiros terão que ser devolvidos aos seus verdadeiros proprietários, o que pode gerar um déficit orçamentário grave nas contas do Estado, em razão da diminuição de sua receita corrente. Ou seja, a prática de utilização de depósitos de terceiros, a curto prazo, pode suprir as necessidades momentâneas de insuficiência de caixa, entretanto, a médio e longo prazo, o Estado poderá não ter recursos suficientes para arcar com obrigações assumidas em momento anterior.

Enfim, realmente, o procedimento adotado na Lei Estadual n. 21.720/2015 constitui grave ofensa à Constituição Federal de 1988 e à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo caracterizar-se como mecanismo inconstitucional de empréstimo compulsório ou, até mesmo, de contratação de operação de crédito irregular, em desacordo com as condições e requisitos exigidos em lei.

2.4) Inobservância da sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário (artigo 168 da CF/1988)

Na introdução de sua peça inicial, o Procurador-geral da República fundamenta, ainda, a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015 em razão da inobservância da sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário, consubstanciada no artigo 168 da Constituição Federal.

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)

Destaca-se que não houve tópico em particular no qual o Procurador-geral da República realize a discussão minuciosa da questão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Entretanto, referida legislação estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos entes federativos. Na verdade, a lei complementar a que se refere o artigo 168 c/c o artigo 165, §9º da Constituição Federal ainda não foi criada, restando uma lacuna no direito sobre a regulamentação do procedimento de transferências de recursos do Poder Executivo aos demais poderes.

De fato, a legislação estadual estabelece mecanismo próprio de transferência de recursos do Poder Executivo ao Judiciário.

Segundo a Lei n. 21.720/2015²², o montante total de depósitos judiciais transferido será também objeto de remuneração mensal paga pelo Poder Executivo ao Judiciário, no percentual de 0,3% do saldo atualizado do montante, na forma do artigo 4º, no primeiro dia de cada mês. Tal remuneração será paga até o dia 20 de cada mês, ou o Judiciário fará a retenção do valor relativo à devida remuneração, no ato da transferência.

A Lei²³ ainda estabelece a garantia, pelo Poder Executivo do Estado, a remuneração do montante total transferido conforme percentual acordado entre o Judiciário e a instituição financeira custodiante.

Por outro lado, considerando a inexistência de lei específica que defina o método de transferência de recursos entre os poderes, não se verifica inconstitucionalidade da legislação estadual neste ponto.

Até porque, por ser lei específica sobre a utilização de recursos de depósitos judiciais, considera-se plausível e coerente a regulamentação de como essa

²² Art. 2º – O montante total transferido nos termos desta Lei será objeto de remuneração mensal paga pelo Poder Executivo ao TJMG, no percentual de 0,3% (zero vírgula três por cento) do saldo atualizado desse montante, apurado, na forma do art. 4º, no primeiro dia de cada mês.

Parágrafo único – A remuneração a que se refere o *caput* será paga até o dia 20 de cada mês, ou o TJMG reterá, no ato da transferência de que trata esta Lei, o valor referente à remuneração devida.

²³ Art. 3º – Além do pagamento a que se refere o art. 2º, o Poder Executivo garantirá a remuneração do montante total transferido nos termos desta Lei, conforme o percentual acordado entre o TJMG e a instituição financeira custodiante.

transferência ocorreria. E, além disso, a sistemática ali fixada vai de encontro ao que foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, respeitado o limite relativo ao dia 20 de cada mês.

O que se poderia questionar aqui seria a possibilidade de utilização de recursos de depósitos judiciais de terceiros para fazer valer a norma contida no artigo 168 da Constituição.

Referida fonte de recurso poderia ser empregada na remuneração transferida do Poder Executivo ao Poder Judiciário? Qual o verdadeiro sentido da remuneração fixada nos artigos 2º e 3º da legislação estadual?

Porém, o estudo extrapola o tema tratado neste trabalho, por ser necessária uma fundamentação sob o viés não só jurídico, mas também contábil.

Sendo assim, restringe-se neste ponto, a concluir-se apenas quanto ao mecanismo de transferência de recursos do Poder Executivo ao Judiciário que, em razão da inexistência de lei complementar específica sobre o assunto, não se pode considerar inconstitucional a legislação estadual, a despeito do que sugere o Procurador-geral da República.

2.5) Desconsideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar (artigo 192 da CF/1988)

De acordo com o Procurador-geral da República,

A lei estadual também invade competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil para disciplinar a atuação de empresas financeiras, pois determina a criação de fundo de reserva destinado a garantir restituição e pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais (art. 3º). Portanto, ao regular mecanismo do sistema financeiro, põe-se em desacordo com o art. 192 da Constituição da República, regulamentado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964²⁴.

²⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Supremo Tribunal Federal. Acessado em 05.04.2017, em

Assim dispõe o artigo 192 da Constituição Federal de 1988:

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)

Ou seja, ao determinar à instituição financeira oficial a criação de fundo de reserva destinado a garantir a restituição e pagamento dos depósitos judiciais, a Lei n. 21.720/2015 do Estado de Minas Gerais invade competência fixada ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, por meio do artigo 192 da Constituição Federal de 1988.

O Conselho Monetário Nacional²⁵,

(...) é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

Criado pela Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, possui como competência o rol fixado no artigo 4º da lei, sobretudo:

Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: (Redação dada pela Lei nº 6.045, de 15/05/74) (Vetado)

I - Autorizar as emissões de papel-moeda (Vetado) as quais ficarão na prévia dependência de autorização legislativa quando se destinarem ao financiamento direto pelo Banco Central da República do Brasil, das operações de crédito com o Tesouro Nacional, nos termos do artigo 49 desta Lei. (Vide Lei nº 8.392, de 30.12.91) (...)

VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras; (...)

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas; (...)

X - Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas; (...)

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4815683>.

²⁵ Endereço eletrônico do Banco Central do Brasil. Entenda o CMN. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>>, acesso em 21/03/2017.

XIV - Determinar recolhimento de até 60% (sessenta por cento) do total dos depósitos e/ou outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de letras ou obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, na forma e condições que o Conselho Monetário Nacional determinar, podendo este: (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82)

a) adotar percentagens diferentes em função; (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82)

- das regiões geo-econômicas; (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82)

- das prioridades que atribuir às aplicações; (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82)

- da natureza das instituições financeiras; (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82)

b) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. (Redação dada pelo Del nº 1.959, de 14/09/82) (Vide art 10, inciso III)

XV - Estabelecer para as instituições financeiras públicas, a dedução dos depósitos de pessoas jurídicas de direito público que lhes detenham o controle acionário, bem como dos das respectivas autarquias e sociedades de economia mista, no cálculo a que se refere o inciso anterior; (...)

XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei; (...)

XXIX - Colaborar com o Senado Federal, na instrução dos processos de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para cumprimento do disposto no art. 63, nº II, da Constituição Federal; (...)

Já o Banco Central do Brasil é:

(...) a Secretaria-Executiva do CNM e da Como. Compete ao Banco Central organizar e assessorar as sessões deliberativas (preparar, assessorar e dar suporte durante as reuniões, elaborar as atas e manter seu arquivo histórico.

Diante das atribuições conferidas a cada um destes órgãos e das atividades de competência de cada instituição financeira, não se considera que a Lei Estadual n. 21.720/2015 tenha extrapolado sua competência quando da exigência de criação de um fundo de reserva na instituição financeira custodiante.

A criação de fundo de reserva em instituição financeira oficial pode ser determinada por qualquer ente da federação, mediante lei específica que trate de sua regulamentação e de sua destinação específica, sob pena de ofensa ao artigo 167, inciso IX²⁶ da Constituição Federal.

²⁶ Art. 167. São vedados: (...)

Dentre as atribuições definidas ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, não se verifica a necessidade de autorização por parte destes órgãos ou de edição de ato normativo por eles próprios para a criação de fundo de reserva a algum ente da federação.

Ao contrário disso, exigir que a criação de fundo de reserva esteja submetida à aprovação ou autorização de algum deles seria conferir restrição à autonomia do ente federativo na administração do seu orçamento e de suas contas públicas.

A Lei Estadual somente seguiu a diretriz já traçada pela Lei Complementar n. 151/2015, que também determinou a criação de fundo de reserva para garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, observadas as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 3º, §1º²⁷).

Sendo assim, refuta-se o último argumento do Procurador-geral da República, por não constituir inconstitucionalidade evidente na Lei Estadual n. 21.720/2015.

X - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

²⁷ Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.

§ 1º Para implantação do disposto no **caput** deste artigo, deverá ser instituído fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, observados os demais termos desta Lei Complementar.

§ 2º A instituição financeira oficial tratará de forma segregada os depósitos judiciais e os depósitos administrativos.

§ 3º O montante dos depósitos judiciais e administrativos não repassado ao Tesouro constituirá o fundo de reserva referido no § 1º deste artigo, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, acrescidos da remuneração que lhes foi atribuída.

§ 4º (VETADO).

§ 5º Os valores recolhidos ao fundo de reserva terão remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais.

§ 6º Compete à instituição financeira gestora do fundo de reserva de que trata este artigo manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 2º, discriminando:

I – o valor total do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída; e

II – o valor da parcela do depósito mantido na instituição financeira, nos termos do § 3º deste artigo, a remuneração que lhe foi originalmente atribuída e os rendimentos decorrentes do disposto no § 5º deste artigo.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CONCEITO DE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000, sob o amparo da Constituição da República, estabelece regras e direções sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Dentro deste contexto, fixa ainda o conceito de Receita Corrente Líquida, que será objeto do estudo a seguir, correlacionando-a ao tema tratado neste trabalho, sobretudo à contabilização dos recursos de depósitos judiciais de ações de terceiros, “apropriados” pelo Estado de Minas Gerais, na composição de sua Receita Corrente Líquida.

3.1) Breve contexto histórico da Lei de Responsabilidade Fiscal

Editada para regulamentar o artigo 163²⁸, da Constituição da República, a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Isso porque, no dia 04 de junho de 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 19 que tinha por objeto a modificação do regime atual brasileiro e a disposição sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

²⁸ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Naquela Emenda, foi fixado o prazo de, no máximo, 180 dias da sua promulgação para que o projeto de lei a que se refere o artigo 163 da Constituição da República fosse apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Vale lembrar que, naquela época, a economia brasileira vivia períodos de caos, com a verificação de diversos momentos de instabilidade da inflação e de crescimento da dívida do Estado, aliada a taxas elevadas de juros e a insucessos de outros planos econômicos até então experimentados.

Neste contexto, cita-se a passagem do livro “Direito Financeiro”²⁹, do autor J.R. Caldas Furtado, que, corroborando o exposto no parágrafo anterior, explicita a necessidade de reforma do aparelho da Administração Pública brasileira:

O certo é que, a par da necessidade de reforma em todo o aparelho estatal brasileiro, a Administração Pública brasileira, então caracterizada pela falta de planejamento, organização, transparência e controle, precisava, a partir de uma intervenção preponderantemente no sistema orçamentário e financeiro, enfrentar o arraigado desequilíbrio fiscal, consubstanciado em gastos sistematicamente superiores às receitas arrecadadas.

A verdade é que tal circunstância causa sempre consequências bastante danosas para a economia de qualquer País. A inflação fora de controle, a presença de taxas de juros extorsivas, o galopante endividamento público, a enorme dívida pública e a excessiva carga tributária, são efeitos que provocam impactos em mais de uma geração. (...)

Assim, surgiu a polêmica Lei Complementar nº 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, por ter viés puramente orçamentário-financeiro, não enfrenta questões relacionadas à responsabilidade social, nem se ocupa diretamente com valores morais³⁰. (FURTADO, R. J. Caldas. 2012. p. 435 e 436).

Antes da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu em 27 de março de 1995, a Lei Complementar n. 82, que disciplinava os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 196 da Constituição da República, e, naquele momento, pretendia equilibrar minimamente as contas do Estado.

²⁹ FURTADO, J.R. CALDAS. Direito Financeiro. Editora Fórum, Belo Horizonte. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. Pág. 435 e 436.

³⁰ Vigora no Brasil, desde 02 de junho de 1992, a Lei nº 8.429, denominada de Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional e dá outras providências.

Entretanto, denominada como Lei Camata, a norma restringia-se apenas a limitar a despesa com pessoal de cada ente federativo:

Art. 1º As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

I - no caso da União, a sessenta por cento da respectiva receita corrente líquida, entendida esta como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o art. 239 da Constituição Federal, e, ainda, os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social;

II - no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

III - no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes.

Posteriormente, referida lei foi revogada com a edição da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - que, de uma maneira mais ampla que a Lei Camata, envolvendo, inclusive, outros limites de despesas públicas, estabelece parâmetros relativos ao gasto público a serem observados por todos os entes federativos.

3.2) O conceito de Receita Corrente Líquida e suas implicações na receita arrecadada pelo Estado de Minas Gerais com os depósitos judiciais

A Receita Corrente Líquida constitui o total de recursos que o Estado recolhe em um exercício financeiro e é utilizada como parâmetro para os seguintes limites de despesa pública: despesa com pessoal³¹, dívida consolidada líquida³²,

³¹ Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)

³² Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: (...)

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

operações de crédito³³, serviço da dívida, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, garantias e contra garantias³⁴, e montante da reserva de contingência.

De acordo com o artigo 2º³⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como Receita Corrente Líquida o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as seguintes contribuições: contribuição social do empregador sobre a folha do salário (alínea a do inciso I do artigo 195), contribuição social do trabalhador (inciso II do artigo 195) e contribuição para o PIS/PASEP (artigo 239, todos da Constituição da República);
- b) Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no

³³ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: (...)

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

³⁴ Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

³⁵ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§9º do artigo 201 (diversos regimes de previdência social para segurado que mudou de regime) da Constituição da República.

Em síntese, a Receita Corrente Líquida é composta pelas receitas correntes do ente federativo, que significam aquelas que serão utilizadas para a manutenção dos serviços públicos já oferecidos aos cidadãos. Ou seja, tais receitas são arrecadadas para o pagamento de despesas correntes³⁶ do Estado.

A esse respeito, a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos entes federativos, traduz minuciosamente o conceito de receita corrente:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

Mais uma vez, J.R Caldas Furtado³⁷, em seu livro “Direito Financeiro”, elucida resumidamente cada uma destas receitas correntes. Veja:

A Lei nº 4.320/64, artigo 11, §1º, prevê os seguintes itens para as receitas correntes:

- a) *Receita Tributária*, que resulta da competência para tributar outorgada pela Constituição Federal para cada pessoa política. É composta de impostos, taxas e contribuições de melhoria (*vide* item 5.7);
- b) *Receita de Contribuição*, que decorre da competência dada pela Lei Fundamental às unidades federativas para instituir e arrecadar as denominadas contribuições especiais. Observa-se que tal receita constitui grupo à parte da receita tributária, embora já seja assente na doutrina, na jurisprudência e no campo normativo que tais exceções têm natureza de tributo (*vide* item 5.7.3.5);
- c) *Receita Agropecuária*, que deriva da atividade empresarial do Estado no ramo agropecuário; resulta da venda de produtos vegetais ou animais, ou de seus derivados, bem como de pagamentos recebidos referentes a beneficiamento ou transformações desses produtos, procedidas em estabelecimento do Estado;
- d) *Receita de Serviços*, que é proveniente da atividade empresarial do Estado no ramo de prestação de serviços; podem ser

³⁶ São despesas de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública.

³⁷ FURTADO, J.R. CALDAS. Direito Financeiro. Editora Fórum, Belo Horizonte. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. Pág. 303 e 304.

- comerciais, financeiros, hospitalares, de transporte, de comunicação, portuários, de armazenagem, de processamento de dados etc.;
- e) *Receita Patrimonial*, que são aquelas que têm *origem* nos bens do Estado, tais como: aluguéis, arrendamentos, laudêmos, foros de terrenos de marinha, taxas de ocupação desses terrenos. Juros de títulos de renda, participação e dividendos, rendimentos de aplicações financeiras de disponibilidades, etc. (*vide* item 5.2);
 - f) *Receita Industrial*, que resulta da atividade empresarial do Estado no ramo industrial de extração mineral, de transformação, de construção etc.;
 - g) *Transferências correntes*, que são provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas Correntes*. No mesmo sentido, a Lei nº 4.320/64 preceitua que as cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber (art. 6º, §1º);
 - h) *Outras Receitas Correntes*, que representam o grupo residual das receitas correntes não classificadas nos itens anteriores, tais como as oriundas de recebimentos de multas aplicadas, de juros de mora³⁸, de indenizações, de restituições, de arrecadação da receita proveniente da cobrança da dívida ativa, dentre outras. (FURTADO, J. R. Caldas. 2012. p. 303 e 304)

Apesar do evidente conceito de Receita Corrente Líquida - RCL, que não deixa qualquer dúvida sobre o seu significado, o Estado de Minas Gerais classificou os recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros na subcategoria “Outras Receitas Correntes”. Em razão disso, tais receitas também fizeram parte da composição da Receita Corrente Líquida do Estado.

Seria razoável o procedimento adotado pelo Estado? Como devem ser computadas as receitas provenientes de depósitos judiciais de ações de terceiros?

Ainda não existe norma regulamentadora nem mesmo qualquer orientação da Secretaria do Tesouro Nacional que esclareça o procedimento correto de classificação dessas receitas.

Entretanto, independente da ausência de regulamentação do assunto pela Secretaria do Tesouro Nacional, a contabilização dos depósitos judiciais de terceiros deve ser interpretada à luz dos princípios e normas que regem as contas públicas, constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

³⁸ Quando se tratar de juros de aplicações financeiras, a receita será enquadrada como receita patrimonial; se for o caso de juros de empréstimos, será receita de serviços.

O problema é que a contabilização de referidas receitas na RCL impacta significativamente no cumprimento de limites cuja RCL é utilizada como parâmetro. Tais limites referem-se a despesas correntes do Estado que, talvez, nada tenham a ver com a natureza da receita de depósito judicial, sobretudo proveniente de ações de terceiros.

Isso porque tais receitas são atípicas e não compõem definitivamente os cofres do Estado, considerando que precisarão ser devolvidos futuramente pelo Estado de Minas Gerais.

Assim, por não serem receitas ordinárias do Estado, os valores relativos aos depósitos judiciais de ações de terceiros não deveriam compor a Receita Corrente Líquida do Estado.

Há que se considerar que os recursos dos depósitos judiciais se referem a receita de caráter extraordinário, em geral de transações específicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível. Trata-se, portanto, de receitas atípicas, não usuais ou recorrentes, e, além disso, referem-se a recursos de terceiros, que precisarão ser devolvidos, uma vez que o Estado de Minas Gerais não é parte do processo.

Nesse sentido, tais receitas deveriam ser classificadas como receitas de capital, que, de acordo com a Lei n. 4.320/64, são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (artigo 11, §2º).

Até porque, além de sua caracterização como empréstimo compulsório já defendida pelo Procurador-geral da República e estudada no capítulo anterior, por não serem recursos próprios da arrecadação do Estado e, sobretudo, por haverem necessariamente de ser devolvidos em momento futuro, a apropriação de depósitos judiciais de terceiros pelo Estado é a assunção de uma obrigação, e poderia ser classificada também como operação de crédito, nos termos do inciso III do artigo 29 da LRF.

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

Para J.R Caldas Furtado³⁹,

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- a) envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento da unidade federativa;
- b) pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido da unidade federativa que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- c) diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bem, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro. (FURTADO, J. R. Caldas. 2012. p. 408)

Assim também entendeu o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, quando da apreciação das Contas do Governo de Minas Gerais, exercício de 2015, na Sessão do Tribunal Pleno do dia 21 de novembro de 2016⁴⁰:

Nesse quadro jurídico, teríamos um verdadeiro empréstimo compulsório (receita corrente de natureza tributária), uma vez que a apropriação do patrimônio privado decorreu de lei, e não da vontade das partes – mas nesse caso a lei mineira, como pretende o procurador-geral da República, seria formal e materialmente inconstitucional. Ou, quando muito, poderíamos dizer que são operações de crédito não consensuais (receita lato sensu), que têm características de verdadeiros créditos públicos, representados pelos antigos empréstimos compulsórios de natureza não tributária – como era sustentado por renomados tributaristas antes do atual sistema tributário nacional instituído pela Constituição Federal de 1988. Mas mesmos nesses casos seriam entradas financeiras não tributárias geradoras de dívida pública estadual e, portanto, impossíveis juridicamente de serem enquadradas como receita em sentido

³⁹ FURTADO, J.R. CALDAS. Direito Financeiro. Editora Fórum, Belo Horizonte. 3ª ed., revista, atualizada e ampliada. Pág. 408.

⁴⁰ Balanço Geral do Estado n. 977590 – Relator: Conselheiro Wanderley Ávila – Julgamento realizado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 21 de novembro de 2016 – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (fonte: www.tce.mg.gov.br)

estrito⁴¹, classificáveis, como entendeu o governo estadual, como outras receitas correntes.

Ora, conforme se verifica nos procedimentos fixados pela Lei n. 21.720/2015, os recursos oriundos de depósitos judiciais serão compulsoriamente transferidos para uma conta específica, que outorgará ao Estado plena propriedade do recurso para o pagamento de suas despesas orçamentárias, e, posteriormente, deverá ser restituído a quem de direito, após decisão judicial que determine a devolução.

O procedimento se encaixa perfeitamente no conceito de operação de crédito, estabelecido pela doutrina e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por dois evidentes motivos: (i) gerará um passivo ao Estado, que irá integrar o cálculo da dívida consolidada; e (ii) haverá de ser necessariamente devolvido ao verdadeiro proprietário do recurso em momento posterior.

Vale lembra que utilizar receitas transitórias para o pagamento de despesas ordinárias gera um desequilíbrio grave no orçamento do ente federativo, sobretudo para exercícios futuros.

Por exemplo, o pagamento de despesa de pessoal com recursos de depósitos judiciais de terceiros. O aumento dos salários de servidores constitui despesa contínua do Estado, que deverá arcar com essa obrigação não só em um exercício, mas também em todos os subsequentes. Entretanto, a qualquer momento, os recursos podem ter que ser devolvidos aos seus verdadeiros proprietários, o que geraria um déficit orçamentário grave nas contas do Estado, em razão da diminuição de sua receita corrente.

Ou seja, a prática de utilização de depósitos de terceiros, a curto prazo, pode suprir as necessidades momentâneas de insuficiência de caixa, entretanto, a médio e longo prazo, o Estado poderá não ter recursos suficientes para arcar com obrigações assumidas continuamente.

Sendo assim, considera-se inadequado o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais quando da classificação dos recursos oriundos de depósitos

⁴¹ A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que, “em sentido restrito, nem todo ingresso constitui receita pública; o produto de uma operação de crédito, p. ex., é um ingresso, mas não é receita nessa concepção, porque em contraposição à entrada de recursos financeiros cria uma obrigação no passivo da entidade pública”. (fonte: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp)

judiciais de ações de terceiro na subcategoria “Outras Despesas Correntes” e, por consequência, na composição da Receita Corrente Líquida do Estado, por inobservância ao que preceitua a Constituição Federal da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 100/2000) e a Lei n. 4.320/64 e diante dos riscos existentes ao orçamento, que podem causar grave desequilíbrio nas contas do Estado de Minas Gerais.

4 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA COMO PARÂMETRO DE CONTROLE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República estabelece o Brasil como um Estado Democrático de Direito, atribuindo ao Estado e aos seus cidadãos uma coletividade de direitos, deveres e garantias que deve ser necessariamente observada pelas demais normas infraconstitucionais.

Ou seja, a Constituição da República deve ser considerada como a guardiã suprema dos princípios e regras que regem o Estado brasileiro, cabendo a todas as espécies normativas presentes no artigo 59⁴² da Constituição da República a sua validação e análise sempre à luz da Carta Suprema.

Para a realização deste controle de constitucionalidade da legislação de todo o país a partir da Constituição da República, existem dois modelos pré-concebidos: controle difuso e controle concentrado.

No controle difuso, a apreciação da constitucionalidade da norma será realizada por qualquer juiz ou tribunal (órgão jurisdicional colegiado), no julgamento do caso concreto. Ressalta-se que não haverá análise e julgamento da norma sobre a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Limitar-se-á à apreciação da questão

⁴² Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

fática e, no caso de considerá-la inconstitucional, determinar-se-á a inaplicabilidade da norma àquele caso específico⁴³.

Neste caso, em virtude da cláusula de reserva de plenário, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público no caso concreto, nos tribunais inferiores, somente se dará pelo voto da maioria absoluta de seus membros, nos termos do artigo 97 da própria Constituição da República⁴⁴.

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Enfim, a abrangência da decisão do juiz ou tribunal, no controle de constitucionalidade difuso, dar-se-á apenas entre as partes envolvidas no processo.

Por outro lado, no controle concentrado de constitucionalidade tem-se o objetivo de analisar a validade da norma frente aos preceitos, regras e garantias da Constituição da República, não havendo discussão de direito subjetivo.

Sob a competência de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, são três as ações que permitem a análise de legislações infraconstitucionais pelo viés do controle concentrado: (i) ação declaratória de inconstitucionalidade – ADIN (genérica⁴⁵, por omissão⁴⁶ ou interventiva⁴⁷); (ii) ação

⁴³ MACHADO, Mariana de Moura A. A. Controle de Constitucionalidade. Artigo jurídico acessado no endereço eletrônico: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1924/Controle-de-constitucionalidade>, em 10/04/2017.

⁴⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988, 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁴⁵ Tem por objetivo a retirada do ordenamento jurídico de normas estaduais ou federais incompatíveis com a Constituição da República. MACHADO, Mariana de Moura A. A. Controle de Constitucionalidade. Artigo jurídico acessado no endereço eletrônico: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1924/Controle-de-constitucionalidade>, em 10/04/2017.

⁴⁶ Quando o Poder Público, por determinação da Constituição da República, tem por competência a regulamentação de determinada norma infraconstitucional para garantir sua efetividade, porém não o faz, mantendo-se inerte. Assim, origina-se a inconstitucionalidade por omissão. MACHADO, Mariana de Moura A. A. Controle de Constitucionalidade. Artigo jurídico acessado no endereço eletrônico: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1924/Controle-de-constitucionalidade>, em 10/04/2017.

⁴⁷ Prevista no artigo 34, VII da Constituição da República, é uma medida excepcional no sentido da ocorrência de intervenção em Estados-membros ou no Distrito Federal quando algum deles, no exercício de suas competências, venha a violar princípios sensíveis previstos na própria Constituição.

declaratória de constitucionalidade – ADC⁴⁸; e (iii) arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF⁴⁹.

Aqui, a abrangência da decisão a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal dependerá da ação que será ajuizada, mantendo-se, em regra geral, o efeito *erga omnes*, sendo oponível a todos os cidadãos.

No caso sob análise no presente trabalho, a ação ajuizada face à Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, perante o Supremo Tribunal Federal, foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353, cujos pedidos finais, transcritos na petição inicial⁵⁰ proposta pelo Procurador-geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, foram os seguintes:

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que, em seguida, Vossa Excelência solicite informações do Tribunal de Justiça, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Minas Gerais, 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 que, ao final, se julgue procedente o pedido, de modo a declarar inconstitucionalidade de toda a Lei 21.720, de 14 de julho de 2015, do Estado de Minas Gerais.

Referida Ação Direta de Constitucionalidade (ou Ação Declaratória de Inconstitucionalidade), foi proposta para retirar a validade e vigência da Lei Estadual n. 21.720/2015, em razão de sua suposta incompatibilidade com a Constituição da República, encaixando-se, desta forma, na modalidade genérica da ação, conforme acima referenciado.

⁴⁸ Tem por objetivo o afastamento da incerteza jurídica e de interpretações diversas e contrastadas para declarar a validade e a constitucionalidade de determinada norma infraconstitucional. MACHADO, Mariana de Moura A. A. Controle de Constitucionalidade. Artigo jurídico acessado no endereço eletrônico: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1924/Controle-de-constitucionalidade>, em 10/04/2017.

⁴⁹ Prevista no artigo 102 da Constituição da República e regulamentada pela lei n. 9.882/1999, tem por finalidade “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público”.

⁵⁰ Petição inicial proposta pelo Procurador-Geral da República nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5353, do Supremo Tribunal Federal, disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9003519#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>.

O seu processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal deve seguir as prescrições contidas na Lei n. 9868⁵¹, de 10 de novembro de 1999.

Por admitir o pedido cautelar, realizado pelo Procurador-geral da República, em 29 de outubro de 2015, foi proferida decisão monocrática pelo Ministro Teori Zavascki, Relator da ADI⁵², determinando a suspensão do andamento de todos os processos em que se discutia a constitucionalidade da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos das decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo da ADI.

Posteriormente, para sanar eventuais dúvidas, o Ministro Teori Zavascki emitiu nova decisão, em 05 de novembro de 2015, autorizando a transferência dos recursos já arrecadados, antes da decisão, pelo Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A suspensão da eficácia da Lei Estadual n. 21.720/2015, do Estado de Minas Gerais, restou referendada em 28/09/2016, por maioria de votos do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, vencido em parte o Ministro Marco Aurélio, que, no seu entender, concluiu pelo deferimento da liminar apenas a partir de seu julgamento em Plenário⁵³.

Até o momento, ainda não houve decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal acerca do assunto.

Entretanto, ao final, caso declarada a inconstitucionalidade da Lei, a decisão poderá ter os seguintes efeitos:

- a) Retroativo (*ex tunc*), tornando-se nula em toda a sua existência e perdendo todos os seus efeitos jurídicos;
- b) Oponível contra todos (*erga omnes*);

⁵¹ BRASIL. Lei n. 9868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>.

⁵² Em razão do falecimento do Ministro Teori Zavascki, antigo Relator da ADI, os autos foram redistribuídos ao Ministro Alexandre de Moraes, em observância ao artigo 38 do Regimento Interno do STF, que tomou posse no cargo em 22 de março de 2017.

⁵³ Notícias do STF, dia 28 de setembro de 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326276>>, acesso em 09/02/2017.

- c) Vinculante, por ser uma decisão de observância obrigatória a todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado;
- d) Repristinatório, pela possibilidade de restauração da vigência de eventual lei revogada pela norma declarada inconstitucional.

Destaca-se que, em observância aos princípios da segurança jurídica e/ou excepcional interesse público, o Supremo Tribunal Federal poderá, por maioria de dois terços de seus membros, atribuir a modulação de efeitos à decisão, nos termos do artigo 27 da Lei n. 9868/1999.

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O último andamento da ação, em consulta ao endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, foi em 04 de abril de 2017, quando se teve a juntada de petição eletrônica por interessados no caso.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entende-se que a Lei Estadual n. 21.720/2015 é inconstitucional, por não atender às disposições e aos fundamentos da Constituição da República, sobretudo quanto aos seguintes pontos:

- a) Ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos judiciais – artigo 5º, caput e artigo 170, inciso III da CR/1988;
- b) Invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil – artigo 22, inciso I da CR/1988;
- c) Possível instituição de empréstimo compulsório – artigo 148, incisos I e II da CR/1988;
- d) Possível contratação irregular de operação de crédito, em desacordo com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000.

A “apropriação” de recursos relativos a depósitos judiciais de ações de terceiros pelo Estado de Minas Gerais pode ocasionar graves transtornos orçamentários aos cofres do Estado, por não serem recursos de propriedade pública, havendo de ser devolvidos em momento posterior, quando determinado por decisão judicial.

Entende-se também que o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais, contabilizando-se os referidos recursos na composição da Receita Corrente Líquida do Estado, é irregular, podendo servir de subterfúgio ao cumprimento de limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal cuja Receita Corrente Líquida serve como base de cálculo.

Finalmente, de um modo geral, percebe-se a necessidade de maior respeito às normas da Constituição da República e da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Estado de Minas Gerais, no desejo de se garantir aos cidadãos a probidade de seus gestores públicos e a responsabilidade na gestão fiscal.

6 REVISÃO DA LITERATURA

BRASIL. Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis n.ºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2017.

BRASIL. Lei n. 9868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>.

BRASIL. Lei n. 21.720, de 14 de julho de 2015. Dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, oriundos de processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, pelo Poder Executivo do Estado para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21720&ano=2015>> Acesso em: 29 de maio de 2017.

BRASIL. Endereço eletrônico do Banco Central do Brasil. Entenda o CMN. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/Pre/CMN/Entenda%20o%20CMN.asp>>, acesso em 21 de março de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5353. Minas Gerais. Rel. Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4815683>>. Acesso em: 29 de maio de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Balanço Geral do Estado n. 977590. Rel. Conselheiro Wanderley Ávila. Julgamento realizado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 21 de novembro de 2016 Disponível em <fonte: www.tce.mg.gov.br>. Acesso em 29 de maio de 2017.

DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. Malheiros, 2002. São Paulo.

DE MELLO, Celso Antônio. Elementos de direito administrativo. Revista dos Tribunais, 1987. São Paulo.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. Saraiva, 2000. São Paulo.

FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. Editora Fórum, 2012.

MACHADO, Mariana de Moura A. A. Controle de Constitucionalidade. Artigo jurídico acessado no endereço eletrônico: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1924/Controle-de-constitucionalidade>, em 10 de abril de 2017.