



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Distribuição por dependência à ADI 5.459/MS

Rel. Min. Alexandre de Moraes

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e regulamentado pela Lei 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. 1) e advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso (doc. 2), endereço para intimações na SAUS Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF e endereço eletrônico pc@oab.org.br, com base nos arts. 102, inciso I, alínea “a”; 103, inciso VII, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, inciso VII da Lei nº 9.868/99 propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da Lei Complementar n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações levadas a cabo pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019, que **autoriza e disciplina o uso de depósitos judiciais para o pagamento de dívidas do Poder Executivo Estadual**, consoante os fundamentos a seguir aduzidos:



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

1 – DO ATO NORMATIVO E DO CONTEXTO FÁTICO:

A presente ação visa à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações levadas a cabo pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019.

É a redação dos dispositivos impugnados:

LEI COMPLEMENTAR Nº 201, DE 3 DE SETEMBRO DE 2015, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

Art. 1º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, tributários ou não tributários, existentes em instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, deverão ser transferidos para o Tesouro do Poder Executivo Estadual nos termos disciplinados por esta Lei Complementar.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se ao saldo e respectivos acessórios dos depósitos judiciais e administrativos, existentes na data da publicação desta Lei Complementar, na conta da instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado.

Art. 2º A instituição financeira oficial conveniada pelo Poder Judiciário do Estado transferirá para o Tesouro do Estado 70% (setenta por cento) do valor total atualizado dos depósitos judiciais e administrativos, de que trata o art. 1º desta Lei, bem como os respectivos acessórios, fixando, para efeito de apuração do montante, o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A parcela dos depósitos judiciais não repassada ao Tesouro do Estado, nos termos do caput deste artigo, será mantida na instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, e:

I - constituirá Fundo de Reserva destinado a garantir a restituição ou o pagamento aos depositantes, conforme decisão proferida no processo judicial de referência;

II - será de livre movimentação do Poder Judiciário do Estado, observados os demais termos desta Lei Complementar.

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva, referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 20% (vinte por cento) do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, em decorrência dos valores transferidos ao Tesouro do Estado, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar. (redação dada pela Lei Complementar nº 267, de 31 de outubro de 2019).



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Redações anteriores:

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos judiciais de que trata o art. 1º desta Lei, considerando o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 20% (vinte por cento) do total dos depósitos judiciais de que trata o art. 1º desta Lei Complementar, considerando o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar. *(redação dada pela Lei Complementar nº 249, de 11 de julho de 2018).*

§ 3º Para fins de apuração do valor a ser repassado ao Tesouro do Estado, tomar-se-á em consideração o valor total depositado na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, na data da publicação desta Lei Complementar, em relação ao qual:

I - 70% do valor existente devem corresponder ao repasse para o Poder Executivo Estadual, nos termos desta Lei, atendendo à requisição formulada ao banco depositário, com ciência ao Poder Judiciário do Estado;

II - 20% do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, decorrente dos valores transferidos ao Tesouro do Estado, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar, devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações. *(redação dada pela Lei Complementar nº 267, de 31 de outubro de 2019).*

Redações anteriores:

II - 30% do valor existente devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações.

II - 20% do valor existente devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações. *(redação dada pela Lei Complementar nº 249, de 11 de julho de 2018)*

§ 4º Ainda que o saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 20% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei Complementar, deverá ser observado, para transferência do valor excedente ao Tesouro do Estado, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

(redação dada pela Lei Complementar nº 267, de 31 de outubro de 2019).

Redações anteriores:

§ 4º Ainda que o valor previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 30% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei, deverá ser observado, para transferência ao Tesouro do Estado do valor excedente, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar.

§ 4º Ainda que o valor previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 20% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei, deverá ser observado, para transferência ao Tesouro do Estado do valor excedente, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar. *(redação dada pela Lei Complementar nº 249, de 11 de julho de 2018).*

§ 5º Compete à instituição financeira gestora do Fundo de Reserva manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 1º desta Lei Complementar, discriminando:

I - o valor total do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originariamente atribuída;

II - o valor da parcela do depósito mantido na instituição financeira, nos termos do § 1º deste artigo, a remuneração que lhe foi originariamente atribuída e os rendimentos decorrentes do disposto no § 2º deste artigo.

§ 6º A instituição financeira deverá disponibilizar à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Poder Judiciário do Estado, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais, indicando os saques efetuados, os novos depósitos realizados, os rendimentos obtidos, bem como o saldo do Fundo de Reserva existente, apontando eventual insuficiência.

Art. 3º A transferência ao Tesouro do Estado da parcela a que se refere o art. 2º, caput, desta Lei, fica condicionada à apresentação ao Poder Judiciário do Estado de termo de compromisso firmado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual que preveja:

I - a manutenção do Fundo de Reserva na instituição financeira responsável pelo repasse, observado o disposto no § 2º do art. 2º desta Lei Complementar;

II - a destinação automática ao Fundo de Reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira, nos termos do § 2º do art. 2º, condição essa a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 2º desta Lei Complementar;

III - o repasse mensal ao Poder Judiciário do Estado da diferença entre a remuneração atribuída originalmente aos depósitos judiciais e a remuneração



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

fixada em convênio firmado entre o Tribunal de Justiça e a instituição financeira oficial;

IV - a autorização para movimentação do Fundo de Reserva para os fins do disposto nos arts. 4º e 6º desta Lei Complementar;

V - a não requisição de valores depositados e constantes como Fundo de Reserva perante a instituição financeira oficial;

VI - a recomposição do Fundo de Reserva pelo Poder Executivo Estadual, em até 48 (quarenta e oito) horas após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido no § 2º do art. 2º desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul continuará a ser o gestor único do Fundo de Reserva previsto nesta Lei Complementar e sua movimentação far-se-á pelo Tribunal de Justiça, exclusivamente, nos termos da legislação estadual em vigor.

Art. 4º O Fundo de Reserva sob a administração do Poder Judiciário do Estado será constituído:

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 20% do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, existente na data da publicação desta Lei Complementar; (redação dada pela Lei Complementar nº 267, de 31 de outubro de 2019).

Redações anteriores:

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 30% do valor existente na data da publicação desta Lei;

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 20% do valor existente na data da publicação desta Lei Complementar; (redação dada pela Lei Complementar nº 249, de 11 de julho de 2018).

II - pelos valores pecuniários provenientes da transferência da totalidade dos depósitos judiciais que ocorrerem após a data de publicação desta Lei.

§ 1º A transferência dos valores requisitados pelo Tesouro do Estado deverá ser feita pela instituição financeira depositária em até 48 (quarenta e oito) horas úteis, depois da apresentação da assinatura do termo de compromisso referido no art. 3º desta Lei, sob pena de responder pelo acréscimo da remuneração da taxa referencial SELIC, além de multa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso.

§ 2º Se as requisições forem feitas parceladamente pelo Tesouro do Estado,



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

vigorará o prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas úteis para atendimento das requisições, sob as mesmas penas previstas no § 1º deste artigo.

Art. 5º São vedadas quaisquer exigências por parte dos Poderes ou da instituição financeira conveniada, além daquelas estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 6º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Poder Executivo Estadual, ressalvados os destinados ao Fundo de Reserva de que trata o § 2º do art. 2º, serão aplicados, exclusivamente:

I - no pagamento da dívida pública fundada;

II - na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV), geridos pela Agência de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPREV);

III - no pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem cronológica prevista na Constituição Federal.

Parágrafo único. Para o pagamento de precatórios, observada a ordem cronológica prevista na Constituição Federal, o Estado de Mato Grosso do Sul poderá realizar acordos administrativos que importem o pagamento de valor menor do que o previsto no precatório, à vista ou parceladamente, desde que seja mais vantajoso para o Estado, cabendo ao Presidente do Tribunal de Justiça regulamentar o disposto neste parágrafo, em cooperação com a Procuradoria-Geral do Estado.

Art. 7º Encerrado o processo judicial, mediante ordem judicial, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar, acrescido da remuneração que lhe foi originariamente atribuída, será colocado à disposição do beneficiário pela instituição financeira, observada a seguinte composição:

I - a parcela que foi mantida nos termos do § 2º do art. 2º desta Lei Complementar, acrescida da remuneração que lhe foi originariamente atribuída, será de responsabilidade direta e imediata da instituição financeira depositária;

II - a diferença entre o valor referido no inciso deste artigo e o total devido à parte do processo judicial, nos termos do caput, será debitada do saldo existente no Fundo de Reserva de que trata o § 2º do art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 8º Caso não haja recomposição do Fundo de Reserva pelo Poder Executivo Estadual até o saldo mínimo, no prazo previsto no inciso VI do art. 3º desta Lei, o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul bloqueará a quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial, diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo Estadual em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado, por ato do Presidente do Tribunal de Justiça.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

§ 1º Na hipótese de descumprimento, por 3 (três) vezes, da obrigação referida no inciso IV do art. 3º, o Poder Executivo Estadual não mais poderá valer-se da sistemática de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º Em caso de descumprimento do disposto no § 1º deste artigo, o Poder Executivo Estadual terá o prazo de 30 (trinta) dias para a devolução total da quantia atualizada, findo o qual, caso não seja cumprido, o Poder Judiciário do Estado poderá valer-se da sistemática de que trata o caput deste artigo.

§ 3º Por liberalidade do Poder Judiciário Estadual, mediante termo de acordo a ser firmado, poderão ser pactuados com o Poder Executivo prazos e condições diferentes dos constantes no inciso VI do art. 3º desta Lei Complementar e neste artigo, desde que não se comprometa a regular expedição de alvarás aos titulares das verbas depositadas. *(acrescentado pela Lei Complementar nº 267, de 31 de outubro de 2019).*

Art. 9º Os recursos provenientes da transferência prevista no caput do art. 1º desta Lei, decorrentes da Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, deverão constar no Orçamento do Estado como Fonte de Recursos específica, identificando a sua respectiva origem e aplicação.

Parágrafo único. Aos recursos previstos no art. 2º desta Lei não se aplicam o disposto:

I - no art. 158 e no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal;

II - nos §§ 1º e 2º dos arts. 56 e 110, no art. 130, e nos §§ 1º e 2º do 142-A, da Constituição Estadual.

Art. 10. O Poder Judiciário regulamentará e administrará o Fundo de Reserva e as rotinas internas relativas aos depósitos judiciais.

Art. 11. O Poder Executivo Estadual regulamentará esta Lei Complementar, no âmbito das ações que lhe couberem, podendo a Secretaria de Estado de Fazenda editar normas necessárias à sua execução.

Art. 12. Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a abrir créditos especiais ao orçamento vigente, destinados ao cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, bem como normatizar por meio de Decreto sua execução.

Art. 13. Esta Lei Complementar terá vigência pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de sua publicação, observado que:

I - findo o prazo estabelecido no caput deste artigo o Poder Executivo Estadual iniciará a restituição dos valores recebidos na forma do art. 2º desta Lei, com sua devida atualização, recompondo em sua integralidade a Conta Única à disposição do Poder Judiciário do Estado, no prazo máximo de 10 (dez) anos;



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

II - a recomposição de que trata o inciso I deste artigo será calculada sobre o menor saldo apresentado em cada período de rendimento, entre:

a) a poupança com crédito, observadas as disposições da Circular nº 3.595, de 30 de maio de 2012, do Banco Central do Brasil, e da Lei Federal nº 12.703, de 7 de agosto de 2012;

b) a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).

Parágrafo único. O descumprimento do estabelecido neste artigo ensejará o bloqueio, por parte do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, do valor correspondente repassado e não devolvido, com sua respectiva correção, diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo Estadual em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado, por ato administrativo do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Art. 14. Na hipótese de o Fundo de Reserva passar a apresentar saldo suficiente para que sejam feitos novos repasses ao Tesouro do Estado, tal somente poderá ocorrer mediante a edição de nova lei complementar, vedado qualquer repasse que incida sobre o referido saldo, acrescido em data ulterior à data de entrada em vigor desta Lei Complementar.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Extrai-se que os dispositivos impugnados versam sobre a utilização de verbas provenientes de depósitos judiciais para o pagamento de dívidas do Poder Executivo Estadual. As alterações feitas pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019, por sua vez: (i) possibilitaram a redução do montante do Fundo de Reserva voltado à efetivação dos depósitos judiciais, destinando a ele 20%, ao invés de 30% do valor da base de cálculo, que passa a ser vinculado ao saldo devedor do Poder Executivo com o Poder Judiciário; e (ii) relativizaram o modo para recomposição do Fundo de Reserva, com a previsão de que os representantes do Poder Executivo e do Poder Judiciário possam celebrar termo de acordo com condições e prazos diferenciados.

Como ficará demonstrado no bojo da peça, a previsão da Lei Complementar Estadual 201/2015 de utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais para pagamento de despesas públicas em geral revela-se manifestamente inconstitucional. Não cabe ao Ente Federado utilizar esses depósitos como se fossem receita pública.

Adicionalmente, nota-se que as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual 249/2018 e, especialmente, pela Lei Complementar Estadual 267/2019 **agravaram** as inconstitucionalidades já presentes na redação original do diploma legal, pois capazes de comprometer a liquidez do Fundo de Reserva, em prejuízo dos depósitos judiciais dos jurisdicionados.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Neste ponto, cabe ressaltar que a disciplina prevista nas leis estaduais impugnadas contraria as disposições da Lei Complementar n. 151/2015, pela qual a União regula a utilização de depósitos judiciais por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, com as seguintes ressalvas e garantias, em síntese:

- (i) a norma federal apenas permite a utilização de depósitos judiciais realizados nos processos em que a entidade da fazenda for parte, conforme se extrai dos artigos 2º e 3º da LC 151/2015, enquanto que os diplomas estaduais permitem a apropriação de valores em qualquer processo (art. 1º);
- (ii) a norma federal garante a composição do Fundo de Reserva por valor não inferior a 30% do total dos depósitos, como disposto no art. 3º, §3º da LC 151/2015, enquanto as leis estaduais reduziram a reserva para 20% do saldo devedor do Poder Executivo com o Judiciário (art. 2º, §3º, II);
- (iii) a norma federal prevê a recomposição do Fundo de Reserva em 48 horas, nos termos do art. 4º, IV, da LC n. 151/2015, ao passo que o diploma estadual admite uma flexibilização desse prazo por acordo entre Judiciário e Executivo (art. 8º, §3º).

À luz dessas considerações, este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), como legitimado universal para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade e, portanto, defensor da cidadania e da Constituição, no exercício de sua competência legal (art. 44, inciso I da Lei nº 8.906/94), comparece ao guardião da Carta Cidadã para pugnar pela inconstitucionalidade dos dispositivos supratranscritos.

2 – DA DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

A LC 201/2015 do Estado do Mato Grosso do Sul, impugnada na presente ação, já é objeto de questionamento no âmbito da **ADI 5.459/MS**, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, a qual se encontra sob a relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes e pendente de apreciação por esse. Eg. Supremo Tribunal Federal.

A presente ação incorpora em seu objeto as recentes alterações promovidas à LC 201/2015 pelas LCs 249/2018 e 267/2019, esta última publicada no dia 1º/11/2019. Como registrado, as mudanças realizadas pelas novas leis complementares estaduais tornaram mais graves e patentes as inconstitucionalidades da normativa impugnada, ao enfraquecer o Fundo de Reserva, tanto por permitir uma redução do saldo, resultado da diminuição do percentual e da alteração da sua base de cálculo, como por permitir que as condições de recomposição do Fundo sejam negociadas e flexibilizadas.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Cabe destacar a importância da existência, manutenção, suficiência e pronta disponibilidade do Fundo de Reserva, uma vez que garante a restituição ou pagamento aos jurisdicionados depositantes.

Nesses termos, as alterações apostas ao diploma normativo são significativas e elevam os riscos que recaem sobre os valores depositados em juízo e pertencentes aos jurisdicionados. Justifica-se, portanto, a propositura de nova medida judicial que leve em consideração a versão atualizada das normas impugnadas e de seus vícios formais e materiais de inconstitucionalidade.

Tendo em vista o caráter extremamente recente das alterações promovidas pela LC 267/2019, a presente ação visa garantir que seja impugnada toda a cadeia normativa eivada de inconstitucionalidade. Ressalta-se que a ADI 5.459/MS se insurge apenas contra a redação original da LC 201/2015 e já se encontra com a instrução completa. Referida ação foi incluída em pauta de julgamento no primeiro semestre de 2019, sendo posteriormente excluída do calendário.

Considerando que as duas ações tratam da mesma matéria relacionada ao repasse dos depósitos judiciais para o pagamento de dívidas do Poder Executivo do Mato Grosso do Sul, **requer-se distribuição por prevenção ao eminente Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 5.459/MS.**

3 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

A Lei Complementar Estadual 201/2015 e alterações promovidas está eivada de inconstitucionalidades. Invade competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 22, I); viola a competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar (arts. 165, § 9º, e 192); institui empréstimo compulsório (art. 148, I, II, e parágrafo único); vulnera o direito de propriedade (art. 5º, LIV); e rompe com a sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário (art. 168). É o que se comprovará nos itens seguintes.

3.1. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

Competência privativa em matéria de direito processual

O art. 22, I da Constituição Federal dispõe que "*Compete privativamente à União legislar sobre direito (...) processual*".

O constituinte originário houve por bem incluir a matéria processual no rol de competências legislativas privativas da União, no interesse de estabelecer um conjunto de



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

normas nacionais **perenes** e **uniformes**, de modo a dar efetividade aos princípios constitucionais da ampla defesa e da segurança jurídica.

Entre as matérias englobadas pela figura “direito processual” estão os depósitos judiciais. Eles são objeto de extensa regulação no Código de Processo Civil, no contexto dos institutos do cumprimento de sentença, da ação de consignação em pagamento, da apuração dos haveres societários e da regulação de avaria grossa. Conta, também, com disciplina própria e específica no Livro II, Título II, Capítulo IV, Seção II, do Diploma Processual, ao lado da penhora e da avaliação.

Esse entendimento já foi expressamente reconhecido na **ADI 3.125** (Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 18.6.2010):

"2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). ... 3. Ação que se julga procedente."

Ora, se a competência para legislar sobre depósitos judiciais é privativa da União, por consequência lógica é igualmente da União a competência para legislar sobre a administração, no âmbito do processo judicial contencioso, dos recursos que representam os mesmos depósitos judiciais. Nesse sentido é a previsão do art. 1.058 do CPC, que dispõe que a importância em dinheiro no curso do processo “*será depositada em nome da parte ou do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz*”.

Conclui-se, portanto, que somente a União pode editar leis dispondo sobre a destinação e o uso dos valores pecuniários relativos a depósitos judiciais provenientes de processos judiciais contenciosos, uma vez que só ela pode legislar sobre direito processual.

Competência privativa em matéria financeira

O art. 192 da Constituição Federal dispõe que “*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*”.

O art. 165, § 9º, da Constituição Federal, por sua vez, dispõe que compete à lei complementar federal “*estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*”.

A aludida Lei Complementar Estadual, que disciplina o gerenciamento dos depósitos judiciais no Estado de Mato Grosso do Sul em instituição financeira oficial e institui



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Fundo de Reserva do Poder Judiciário para o pagamento de depósitos judiciais, evidentemente se intromete no exercício das referidas competências, atribuídas constitucionalmente para a esfera federal, razão pela qual padece de flagrante inconstitucionalidade formal, devendo ser extirpada do ordenamento jurídico.

3.2. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Instituição de empréstimo compulsório e violação do direito de propriedade

O artigo 148 da Constituição de 1988 disciplina as hipóteses de empréstimo compulsório admitidas em nosso Direito pátrio, sendo elas:

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.

Depreende-se do dispositivo que: (i) somente a União e, ainda assim, (ii) mediante lei complementar, pode instituir empréstimo compulsório, e (iii) apenas nas hipóteses taxativamente previstas nos dois incisos, claramente vinculadas a situações de emergência e de caráter excepcional.

Ao admitir a utilização de depósitos judiciais para o pagamento de despesas do Poder Executivo, sob o compromisso de posterior devolução dos valores subtraídos, a norma impugnada instituiu uma modalidade de empréstimo compulsório não albergada pelo citado art. 148 e, portanto, flagrantemente inconstitucional.

O caráter de empréstimo compulsório fica evidente, na medida em que a LC 201/2015 permite que o Poder Executivo se aproprie de bens de terceiro sem prévia autorização. Vale registrar que a transferência ao Tesouro do Poder Executivo não se limita aos depósitos judiciais em casos nos quais o Poder Público seja parte na relação processual, mas alcança de modo geral os depósitos judiciais e administrativos, tributários ou não tributários, nos termos do art. 1º da LC 201/2015.

Ademais, embora a transferência dos depósitos judiciais ao Tesouro do Estado resguarde um Fundo de Reserva, como determina a lei, os particulares que têm direito sobre os valores depositados judicialmente não possuem garantia de dispor prontamente desses recursos que integram seu próprio patrimônio. Isso porque o levantamento dos valores



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

depositados depende da liquidez do Fundo, que pode ficar comprometida por eventual indisponibilidade, ainda que momentânea, bem como por demoras ou dificuldades de recomposição.

A transferência dos depósitos judiciais ao Tesouro do Estado significa uma privação de bens e de valores que compõem o patrimônio dos jurisdicionados, em direta afronta ao direito à propriedade. A esse respeito prevê o artigo 5º, LIV, da Constituição que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Ao autorizar o Poder Público a utilizar um bem fungível que não lhe pertence, tornando indisponíveis aos particulares os recursos depositados em juízo, a norma impugnada retira bens de terceiros sem o devido processo legal. Nesses termos, viola o texto constitucional e o direito fundamental à propriedade privada.

As recentes alterações realizadas na LC 201/2015 pela LC 267/2019 **agravam o efeito confiscatório** da transferência dos depósitos judiciais ao Tesouro do Estado. Em primeiro lugar, o percentual do valor correspondente ao Fundo de Reserva foi reduzido de 30% para 20% do saldo devedor do Poder Executivo perante o Poder Judiciário, nos termos do art. 2º, § 3º, II. A diminuição da garantia e a alteração da base de cálculo podem reduzir o saldo e, com isso, comprometer a liquidez do Fundo, ofendendo o direito dos depositantes de retirar e dispor de seus recursos.

Em segundo lugar, o § 3º inserido ao art. 8º da LC 201/2015 autoriza que, por liberalidade do Poder Judiciário estadual, em acordo com o Poder Executivo, sejam pactuados prazos e condições diversas para a recomposição do Fundo de Reserva. Isso significa que, em caso de haver saldo inferior ao limite estabelecido, as condições para recomposição do Fundo podem ser flexibilizadas. Como exemplo, o prazo de 48 horas pode ser alargado por livre acerto entre os Poderes Judiciário e Executivo, sem qualquer parâmetro legal prefixado, à revelia e em detrimento dos interesses do jurisdicionado, a quem pertence o valor depositado.

Conclui-se, portanto, que a transferência de depósitos judiciais ao Tesouro estadual constitui uma **apropriação forçada e compulsória de recursos** que não pertencem ao Poder Executivo e, por isso, **violam o direito à propriedade** dos particulares que detêm os valores depositados.

Repasse de recursos à margem do sistema orçamentário constitucional e distorção da natureza jurídica dos depósitos judiciais

Além das precitadas inconstitucionalidades formais e da absurda equiparação dos depósitos judiciais a empréstimos compulsórios, a Lei Complementar Estadual conta com outra grave inconstitucionalidade material. Ao estabelecer a distribuição de depósitos judiciais do Poder Judiciário ao Poder Executivo, destoante do instrumental



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

previsto na Constituição Federal, é criada nova forma de repasse de recursos, à margem das dotações orçamentárias regulares, cuja repartição é prevista no art. 168 da Carta Cidadã:

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.

A criação de mecanismo de repasse de verbas de natureza eventual, sem prévia indicação em lei orçamentária, com periodicidade indefinida, está em evidente contraste com o mecanismo constitucional de repasse de dotações orçamentárias, de periodicidade bem definida, de indicação específica de valores e de elevado grau de publicidade. Enquanto o modelo constitucional é marcado pela segurança e pela possibilidade de estritos controles orçamentários, isso não ocorre no modelo instituído pela legislação estadual, que dá carta branca aos administradores públicos para a utilização dos numerários.

E não apenas isso. As inovações trazidas a cabo pelas Leis Complementares Estaduais 249/2018 e 267/2019, referentes à flexibilização do Fundo de Reserva, que passa a ser baseado na oscilação do nível de endividamento, apenas acirram o grave quadro de descontrole orçamentário instituído pela Lei Complementar Estadual 201/2015, pondo em risco a liquidez dos beneficiários de alvarás judiciais.

O mecanismo previsto nas sucessivas Leis Complementares Estaduais desdenha da função primordial dos depósitos judiciais. Ao invés de se voltarem primariamente a assegurar a efetividade do futuro provimento judicial, eles passam a figurar, em primeiro lugar e de maneira indevida, como recurso orçamentário para o pagamento de dívidas do Poder Público.

Com isso, é evidente também uma inadequada transmutação da natureza jurídica dos depósitos judiciais, para tratá-los como verba orçamentária, quando esse não deveria ser o caso.

Conforme consignado pelo CNJ no PCA 0007034-41.2009.2.00.0000 “o depósito judicial, quando individualmente considerado, não tem natureza de receita pública, trata-se, na verdade, de um ingresso, ou seja, daquele movimento de fundo que não acrescenta ao patrimônio público, mas está condicionado à sua devolução ao litigante vencedor de demanda judicial que o originou” (grifamos).

Portanto, qualquer tentativa de aplicação desses valores às despesas do Poder Público implica em violação (i) ao regime jurídico orçamentário, pois referente a verba estranha ao patrimônio público, e (ii) ao direito de propriedade, ao confiscar valores privados para o pagamento de dívidas públicas.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Na realidade, o que se tem por parte do Poder Judiciário é a simples condição de **depositário** dos valores recolhidos em sede de depósitos judiciais, cabendo-lhe zelar pela integridade dos valores sob sua guarda, não os sujeitando a riscos desnecessários, sob pena de responder por perdas e danos, na linha do que disposto no art. 640 do Código Civil:

Art. 640. Sob pena de responder por perdas e danos, não poderá o depositário, sem licença expressa do depositante, servir-se da coisa depositada, nem a dar em depósito a outrem.

Parágrafo único. Se o depositário, devidamente autorizado, confiar a coisa em depósito a terceiro, será responsável se agiu com culpa na escolha deste.

Ao dispor indevidamente sobre os bens sob sua guarda, entregando-os para o pagamento de dívidas do Poder Executivo, com pequenas garantias legais de liquidez, dada a exiguidade do Fundo de Reserva e a possibilidade de os valores serem devolvidos em prazo incerto, tem-se que o Poder Judiciário Estadual corre graves riscos de se converter em depositário infiel, descumprindo o dever legal que lhe compete perante os jurisdicionados.

Ante os vícios expostos, tem-se por imperativa a declaração de inconstitucionalidade da cadeia normativa questionada.

4 – DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR:

Em razão da relevância temática e da urgência do feito, agravados em face das recentes alterações legais, requer este Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil seja concedida medida cautelar para que a Lei Complementar n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações conduzidas pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019, tenha seus efeitos suspensos até a decisão final de mérito.

Encontram-se presentes os pressupostos autorizadores constantes nos arts. 10 a 12 da Lei n. 9.868/1999, referentes ao *fumus boni iuris* e ao *periculum in mora*.

Ademais, tendo em vista a especial gravidade da medida, a clarividência da lesão à ordem constitucional, a existência de precedente desse Pretório Excelso a afirmar a inconstitucionalidade formal de dispositivo similar¹, bem como a existência de prévia manifestação do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul em sede da ADI 5.459, tem-se que também é cabível a concessão de medida liminar *inaudita altera pars*, conforme questão de ordem decidida por esse Eg. Supremo Tribunal Federal.²

O *fumus boni iuris* foi exaustivamente demonstrado no bojo desta peça, uma

¹ ADI 3.125, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 18.6.2010.

² ADI 3.075-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

vez que está evidente a violação a diversos preceitos constitucionais, que levam à utilização indevida de verbas privadas por parte do Poder Público, para o pagamento de dívidas próprias, pondo em risco o pagamento dos jurisdicionados a quem se dirigem os depósitos judiciais.

Ademais, a matéria comporta inequívoco interesse social, uma vez que diversos Estados adotaram legislação similar, que já tem sido objeto de apreciação por esse egrégio Supremo Tribunal Federal. Muitos Estados têm utilizado desse artifício para saldar dívidas próprias com recursos alheios, o que evidentemente causa repulsa à ordem constitucional.

Além disso, é importante ressaltar que o dano causado pela lei impugnada se estende sobre todo território sul-mato-grossense e possui caráter de difícil ou incerta reparação aos jurisdicionados, que têm arcado com uma situação desfavorável sustentada por uma lei de evidente inconstitucionalidade.

O *periculum in mora* está consubstanciado na necessidade de assegurar a manutenção dos depósitos nas contas judiciais específicas, conforme determinação do art. 1.058 do Código de Processo Civil, para pronto pagamento a quem de direito, impedindo transações inadequadas em face da Constituição Federal.

A suspensão da eficácia do preceito atacado evitará, inclusive, a proliferação de ações por parte dos jurisdicionados que se sentirem lesados pela transferência de seus depósitos para o Tesouro Estadual.

A reforçar a pertinência e o cabimento da medida liminar ora requerida, tem-se que, no dia 06.11.2019, o Corregedor Nacional de Justiça concedeu medida liminar, nos autos do PP 0008542-70.2019.2.00.0000, para o fim de “*determinar ao Presidente do TJMS que não celebre termo de compromisso ou termo de acordo com base na legislação estadual e que envolva depósitos judiciais de processos em que o Estado não é parte e/ou implique redução do percentual do fundo de reserva (conforme exigido pela LC 151/15) até o julgamento definitivo do presente pedido de providências*”.

Ocorre, porém, que tal medida é precária, bem como não possui o condão de afastar a totalidade dos efeitos da Lei Complementar Estadual 201/2015, de modo que é imperiosa a concessão de medida cautelar por parte desse egrégio Supremo Tribunal Federal, para o fim de assegurar a suspensão dos efeitos da lei manifestamente inconstitucional.

Por todo o exposto, atendidos os requisitos autorizadores e diante da inequívoca gravidade dos atos narrados, que arriscam tornar o Poder Judiciário Estadual depositário infiel e afetam o direito de propriedade de milhares de jurisdicionados, requer-se ao egrégio Supremo Tribunal Federal o acolhimento da presente medida liminar, *inaudita alter pars*, para que seja suspensa a eficácia da Lei Complementar Estadual n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações levadas a



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

cabo pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019.

Subsidiariamente, uma vez demonstrado o caráter nocivo das inovações trazidas pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019, requer-se sejam suspensos os dispositivos alterados e introduzidos que reduziram o percentual do Fundo de Reserva e alteraram sua base de cálculo, bem como permitiram a celebração de acordos entre Judiciário e Executivo para alterar os termos e condições de recomposição do Fundo, entre outras.

5 - DOS PEDIDOS:

Pelo exposto, o Conselho Federal da OAB requer:

a) o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez atendidos os requisitos exigidos pela Lei n. 9868/1999;

b) a **CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, *inaudita alter pars*, para:

b.1) suspender a eficácia da Lei Complementar Estadual n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações promovidas pelas Leis Complementares Estaduais 249/2018 e 267/2019;

b.2) subsidiariamente, suspender a eficácia das inovações trazidas pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019 que reduziram o percentual do Fundo de Reserva e alteraram sua base de cálculo, bem como permitiram a celebração de acordos entre Judiciário e Executivo para alterar os termos e condições de recomposição do Fundo, entre outras.

c) a notificação do **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**, e da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL**, por intermédio de seu Presidente, para se manifestarem, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar (art. 10 da Lei n. 9.868/99), bem como sua notificação para se manifestarem sobre o mérito da presente ação, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei n. 9.868/99;

d) a notificação do Exmo. Sr. **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO** para se manifestar sobre a presente ação, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do art. 103, § 3º, da CF;

e) a notificação do Exmo. Sr. **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal;



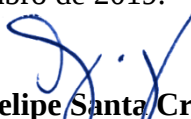
Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

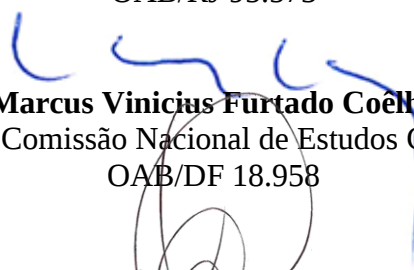
f) ao final, a **PROCEDÊNCIA** do pedido de mérito, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, em sua redação original e na forma das alterações levadas a cabo pelas Leis Complementares Estaduais n. 249/2018 e 267/2019, que autoriza e disciplina o uso de depósitos judiciais para o pagamento de dívidas do Poder Executivo Estadual.

Caso seja necessário, requer seja deferida a produção de provas (art. 20, § 1º, da Lei n. 9.868/99).

Termos em que aguarda deferimento.

Brasília, 13 de novembro de 2019.


Felipe Santa Cruz
Presidente Nacional da OAB
OAB/RJ 95.573


Marcus Vinicius Furtado Coelho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais
OAB/DF 18.958


Mansour Elias Karmouche
Presidente do Conselho Seccional da OAB-MS
OAB/MS 5.720


Lizandra Nascimento Vicente
OAB/DF 39.992


Claudia Paiva Carvalho
OAB/MG 129.382


Guilherme Del Negro Barroso Freitas
OAB/DF 48.893