

ADI 5.072/RJ

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTERESSADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES

MEMORIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“É provável que o Rio de Janeiro venha a ser o Estado que mais sofrerá com a crise econômica que castiga o Brasil desde o ano passado. (...), o Estado já sofre com as consequências diretas dos escândalos da Petrobrás, com a redução na transferência dos royalties do petróleo e a queda de arrecadação de impostos.” (O Estado de São Paulo, 09/02/2015)

Por meio de petição apresentada no último dia 15 de maio, o Procurador-Geral da República requer o aditamento da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.072/RJ, para incluir em seu objeto as alterações promovidas pela **Lei Complementar 163/2015** na Lei Complementar 147/2013, do Estado do Rio de Janeiro.

A norma, objeto de iniciativa conjunta dos Chefes dos Poderes Executivo e Judiciário estadual, autoriza a utilização temporária da parcela de 37,5% do montante total dos depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para a capitalização do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Na petição, o Procurador-Geral da República reitera os mesmos fundamentos da inicial, a saber: a norma (i) estaria a instituir uma espécie de empréstimo compulsório, o que, pelos termos do art. 148 da CR/88, seria de competência da União; (ii) violaria a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Processual Civil e Sistema Financeiro (arts. 22, I, e 192 da CR/88); (iii) importaria em “agressão ao direito de propriedade dos titulares dos depósitos”, representando ofensa aos arts. 5º, *caput*, e 170, II, da CR/88; e (iv) eivada estaria de vício formal, ante a incompetência do Presidente do Tribunal de Justiça para a sua iniciativa (art. 96, I, da CR/88). Por fim, renova o pedido de cautelar, tal como formulado na inicial.

Todos esses fundamentos restaram devida e exaustivamente respondidos pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro nas informações já apresentadas, oportunidade em que demonstrou o equívoco da tese autoral: nada há na lei que vá de encontro às normas constitucionais.

Contudo, diante das novas afirmações feitas pelo requerente, ao Estado do Rio de Janeiro cumpre alguns esclarecimentos adicionais.

A Lei Complementar 163/2015 foi editada à luz de duas constatações: (i) **a forte crise econômica vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro**¹ e (ii) **o acerto da medida adotada pela Lei Complementar 147/2013**.

Na mensagem conjunta encaminhada pelo Governador do Estado e pelo Presidente do Tribunal de Justiça à Assembleia, a situação econômica estadual foi motivo de preocupação:

“(...) o cenário econômico atual em nosso País, aliado à queda do valor do petróleo no mercado internacional, afetou sensivelmente a economia de nosso Estado. Mas a obrigação legal, que o Estado tem, de cobrir eventuais déficits do RIOPREVIDÊNCIA, não é afastada pelo mau momento da economia. A necessidade de alocar recursos do orçamento fiscal na autarquia previdenciária estadual tem drenado a capacidade do Poder Executivo continuar a investir do desenvolvimento na Educação, Saúde e Segurança.

A solução que este Projeto encerra, sem risco algum para as partes que realizaram depósitos judiciais ou extrajudiciais, permitirá que o Estado utilize parcela desses recursos, sob o já assinalado compromisso de imediata restituição quando lhe for exigido, para com isso restabelecer sua capacidade de continuar a investir na infraestrutura social de nossa gente.”

Isso porque, das denominadas participações governamentais (royalties e participações especiais), **que correspondem a 20% de toda a receita líquida do Estado do Rio de Janeiro, nada menos do que 62% são empregados na capitalização do instituto de previdência estadual, para o pagamento de aposentados e pensionistas**². E o gráfico abaixo bem demonstra a variação do preço do petróleo, que sofreu, em um período inferior a 1 (um) ano, desvalorização superior a **50%**³:

Em números absolutos, isso representa – apenas em relação aos royalties e participações especiais – uma queda de arrecadação que supera os **2 bilhões de reais**. A isso se somam a diminuição da arrecadação ordinária de ICMS –

¹ Crise essa não pontual, mas estrutural, abarcando a União e todos os Estados e Municípios da federação.

² Números referentes ao ano de 2012 e que não tiveram alterações expressivas até o corrente ano.

³ <http://pepasilveira.blogspot.com.br/2015/01/angela-merkel-derruba-mercados-globais.html>.

decorrência direta da crise econômica – e a vertiginosa queda de investimentos da Petrobras em território fluminense.

Em momentos de crise, como o atual, e diante do engessamento constitucional das finanças públicas, iniciativas criativas como a perpetrada pela lei complementar em questão, antes de contestadas – até porque inconstitucionalidade não há – deveriam ser aplaudidas e referendadas. Vale, aqui, a preocupação externada por **Vossa Excelência** no julgamento da **ADI 2.855/MT** (que também tratava da utilização dos depósitos judiciais), quando assim se manifestou: *“Tenho muito medo, tal como aqui manifestou o Ministro Sepúlveda Pertence, de que, se enveredarmos para o caminho do fundamento de índole material (...), nós inviabilizemos soluções que estão sendo concebidas dentro de uma complexa engenharia institucional com o fim de dar uma destinação adequada a esses recursos. (...)”*.

E a solução da Lei Complementar 147/2013, agora alterada pela Lei Complementar 163/2015, já mostrou a adequabilidade da destinação dada aos depósitos judiciais realizados no âmbito do Tribunal de Justiça fluminense.

Trata-se de mecanismo cujas normas gerais foram previstas na lei federal 11.429/06. As leis complementares aqui impugnadas utilizam do mesmo mecanismo, adaptando-o às peculiaridades do Estado e com uma distinção elementar: a lei federal autoriza a utilização de 70% dos respectivos depósitos, ao passo que as estaduais apenas 62,5%.

E mesmo com as alterações legislativas promovidas pela Lei Complementar 163/2015, preservam-se os dois mais relevantes comandos atrelados à autorização legislativa para que o Poder Público utilize os valores depositados judicialmente, quais sejam:

(i) a previsão de um Fundo de Reserva apto a atender com folga o fluxo normal de levantamento dos depósitos judiciais e extrajudiciais pelos respectivos titulares dos recursos (art. 1º, § 2º e § 5º, inciso I, da LC 147/2013)⁴;

(ii) a previsão de que, na eventual insuficiência do Fundo de Reserva *“para honrar a restituição ou pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais conforme decisão judicial ou extrajudicial, o Tesouro Estadual deverá, mediante*

⁴ Na literatura especializada, estima-se que a liquidez para atender aos saques comandados pelos clientes (relativamente a depósitos bancários comuns) é assegurada mediante percentual muito inferior aos 37,5% previstos na lei complementar. Por todas, Marcos Cavalcante de Oliveira, in “Moeda, Juros e Instituições Financeiras: regime jurídico” (2ª edição, p. 177): *“No Brasil, em dias normais, os bancos precisariam ter reservas na ordem de 3% a 5% dos seus depósitos para atender às necessidades de liquidez”*.

comunicação do Banco do Brasil, disponibilizar em até 3 (três) dias úteis, no Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a devolução ou pagamento de depósito judicial ou extrajudicial” (art. 2º, caput, da Lei Complementar 147/2013).

Diante destas salvaguardas, para a afirmação ministerial preconizando o caos na hipótese de vigência dessas leis, a observação feita pelo **Ministro Carlos Velloso**, no julgamento do **RE 137.284/CE**: “*uma remota possibilidade de descumprimento da lei não seria capaz, evidentemente, de torna-la inconstitucional*”.

Como enfatizado pelo próprio Procurador-Geral da República em sua petição, sob a égide da LC 147/2013, o Estado do Rio de Janeiro já lançou mão de R\$ 4,21 bilhões para o pagamento de precatórios judiciais, **sem que tenha havido qualquer risco de iliquidez**. Aliás, há muitos anos estão em vigor leis federais que autorizam a disponibilidade de depósitos judiciais em patamares que variam entre 70% e 100% (9.703/98, 10.819/03 e 11.429/06) – maiores, portanto, do que o fixado nas leis aqui impugnadas – sem que se tenha a notícia de que a União, os Estados ou os Municípios hajam deixado de restituir o depósito de quem quer que seja.

Na realidade, examinados os fatos de forma isenta, há de se concluir que as leis ora impugnadas não trazem nenhum acréscimo de risco aos depositantes. Ou, por outra: o “risco” que o depositante corre *hoje* (na prática, nenhum) é equiparável ao “risco” que ele corria antes de ser editada a LC 147/2013. Isto é, *antes* da lei, o Banco do Brasil, *em tese*, também poderia sofrer uma crise de iliquidez, acaso os órgãos jurisdicionais, simultaneamente, ou em um curto período de tempo, ordenassem o levantamento de mais de 37,5% dos depósitos judiciais (cuja probabilidade é tendente a zero).

O que as leis em questão se propuseram a fazer foi dar uma **destinação pública** a receitas que, até então, eram vertidas exclusivamente ao **interesse privado** – no caso, ao Banco do Brasil – que sequer é o real depositário desses valores, como o é, ao final, o Estado do Rio de Janeiro. Não se pode perder de vista o argumento: o depositário dos depósitos judiciais é o próprio Poder Público (Estado), que, nessa qualidade, pode utilizá-los, desde que assegurada a imediata restituição ao depositante ou àquele a quem o Poder Judiciário disser que os recursos devam ser entregues⁵.

⁵ Art. 587/CC (mútuo): Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

Art. 645/CC: O depósito de coisas fungíveis, em que o depositário se obriga a restituir objetos do mesmo gênero, qualidade e quantidade, regular-se-á pelo disposto acerca do mútuo.

Quanto ao ponto, convém lembrar a lúcida advertência do **Min. Eros Grau**, na ADI 1.933/DF:

“O aprimoramento do sistema de depósitos judiciais deve adequar-se à ordem constitucional, de forma que a sociedade seja beneficiária das diferenças porventura existentes entre as taxas praticadas nas operações ativas e as praticadas nas operações passivas, hoje apropriadas pelas instituições financeiras”. – grifou-se

Portanto, a Lei Complementar fluminense 147/2013, com as alterações perpetradas pela Lei Complementar 163/2015, é não apenas plenamente compatível com a Constituição da República (o que restou sobejamente demonstrado nas informações já ofertadas), como também tem o mérito de apontar um bom caminho a ser trilhado pelos Estados na hercúlea tarefa de compatibilizar suas receitas com o extenso rol de obrigações constitucionais. O Estado do Rio de Janeiro requer, assim, que a constitucionalidade de suas Leis Complementares 147/2013 e 163/2015 venha a ser declarada por esse e. Tribunal.

Brasília, 10 de junho de 2015.

Lúcia Léa Guimarães Tavares
Procuradora-Geral do Estado do Rio de Janeiro

Emerson Barbosa Maciel
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Chefe da Procuradoria na Capital Federal

Saint-Clair Souto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro