AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.072

AUDIÊNCIA PÚBLICA

USO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS

1. Saint-Clair Diniz Martins Souto (Governo do Rio De Janeiro) 18

2. Onofre Alves Batista Júnior (Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais) 26

3. Luis Carlos Hackmann (Representante do Governo do Rio Grande do Sul) 31

4. Tarcio da Silva Pessoa Rodrigues (Governo da Paraíba) 38

5. Paola Aires Lima (Governo do Distrito Federal) 45

6. Miguel Calmon Dantas (Governo da Bahia) 52

7. Robinson Barreirinhas (Município de São Paulo) 57

8. Ulisses Viana (Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal) 63

9. Cristiane da Costa Nery (Fórum Nacional Procuradores-Gerais das Capitais)..... 70

10. Otávio Damaso - (Diretor de Regulação do Banco Central) 78

11. Jorge Elias Nehme (Banco do Brasil) 86

12. Marcos de Barros Lisboa (Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN) 93

13. Brasil Cabral Filho (Caixa Econômica Federal) 99

14. Ricardo Missetti (Confederação Nacional das Instituições Financeiras) 105

15. Bruno Magualde (Secretaria do Tesouro Nacional)..... 110

16. Júlio Bonafonte (Confederação Nacional dos Servidores Públicos e Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário) 119

17. Georgeo Passos (Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe) 125

18. Bonifácio Mourão (Assembleia Legislativa de Minas Gerais) 133

19. Paulo Caliendo (Confederação Nacional dos Municípios) 140

20. Rúsvel Beltrame Rocha (Frente Nacional de Prefeitos) 147

21. Délio de Jesus Malheiro (Frente Nacional de Prefeitos) 150

22. Sérgio Campinho (Confederação Nacional da Indústria) 153

23. Milton Nobre (Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil) 157

24. Martus Antônio Rodrigues Tavares (Professor) 163

25. Raul Veloso (Professor) 166

26. Mauro Ricardo (Professor) 171

27. Lucieni Pereira (Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil) 176

28. Gabriela Watson (Assoc. Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais) 183

29. Bradson Luna Camelo (Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba) 190

30. William Andrade (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro) 197

31. André Melo (Conselho Nacional de Política Fazendária) 203

32. José Aquino Flôres de Camargo (Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul) 208

33. André Moura (Câmara dos Deputados) 215

34. José Serra (Senado Federal) 222

35. Alessandro Caldeira (Tribunal de Contas da União) 231

36. Pedro Cestari (Ministério da Fazenda) 237

37. João Ricardo dos Santos Costa (Associação dos Magistrados Brasileiros) 240

38. Marco Antonio Innocenti (Ordem dos Advogados do Brasil e Instituto dos Advogados de São Paulo) 246

39. José Roberto Afonso (Professor) 253

AUDIÊNCIA PÚBLICA

USO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS

(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.072)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) – Bom dia a todos. Gostaria de cumprimentar a todos que aqui se encontram, especialmente o Ministro Fachin, que nos dá a honra de sua presença, o Subprocurador-Geral Odim Brandão e a todos aqueles que se habilitaram para participar desta audiência pública.

Como se sabe, a possibilidade de convocar audiência pública é uma importante inovação da Lei 9.868/99, no art. 9º, § 1º, que autoriza o relator, após as manifestações do Advogado-Geral e do Procurador-Geral da República:

> "§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria."

O legislador afastou-se de uma leitura radical do modelo hermenêutico clássico, a qual sugere que o controle de normas há de se fazer

com o simples contraste entre a norma questionada e a norma constitucional superior. Essa abordagem simplificadora tinha levado o Supremo a afirmar, às vezes, que fatos controvertidos ou que demandassem alguma dilação probatória não poderiam ser apreciados em ação direta de inconstitucionalidade. Essa abordagem conferia equivocadamente maior importância a uma pré-compreensão do instrumento processual do que a própria decisão do constituinte de lhe atribuir competência para dirimira a própria controvérsia constitucional.

Hoje, entretanto, não há como negar essa comunicação entre norma e fato, que constitui condição da própria interpretação constitucional. É que o processo de conhecimento aqui envolve a investigação integrada de elementos fáticos e jurídicos.

Convoquei esta audiência para ouvir a opinião de especialistas em gestão pública, auditoria, direito financeiro, economia e finanças públicas, com a finalidade de subsidiar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.072.

A ação, como acredito que já seja do conhecimento de todos os senhores, foi proposta pelo Procurador-Geral da República e questiona a Lei Complementar 147, de 27 de junho de 2013, do Estado do Rio de Janeiro.

A lei estadual determina a transferência para conta vinculada de pagamento de precatórios o valor correspondente a 25% dos depósitos extrajudiciais existentes no Banco do Brasil, excluídos os valores correspondentes aos depósitos judiciais tributários já transferidos ao Estado, nos termos da legislação federal, já tem disciplina sobre o assunto.

A Lei Complementar 147 foi alterada pela Lei Complementar 163, de 31 de março de 2015, que ampliou o percentual – que era inicialmente de 25% – para 62,5% do valor dos depósitos.

No entender do Procurador-Geral, a legislação do Estado do Rio de Janeiro viola a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual, a iniciativa legislativa dos Tribunais de Justiça, a imposição constitucional do pagamento dos precatórios fazer-se com receitas correntes do Estado (art. 100), as normas constitucionais sobre instituição de empréstimos compulsórios, as normas sobre transferências de recursos do Poder Executivo ao Poder Judiciário, o direito de propriedade dos titulares dos depósitos judiciais e a competência da União para disciplinar o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional por lei complementar.

Discute-se, portanto, a constitucionalidade das normas estaduais que possibilitam aos entes da Federação utilizarem-se dos recursos

dos depósitos judiciais e extrajudiciais, inclusive dos efetuados em litígios dos quais não são parte, para pagamento de despesas diversas – precatórios, requisição de pequeno valor, capitalização de fundos de previdência, entre outros.

Trata-se, portanto, como se vê, de questão complexa, com consequências para as finanças públicas e inevitáveis reflexos na elaboração, na execução e no controle dos orçamentos.

Ora, se os depósitos judiciais não são receitas públicas, mas apenas valores que transitam pelas contas públicas e que, especialmente no caso de depósito de terceiros, em algum momento, terão que ser devolvidos, e imediatamente após a decisão judicial e com correção, quais seriam as consequências de sua utilização, cada vez mais frequente e de forma substanciosa, pelo Poder Executivo ou mesmo pelo Poder Judiciário, para fazer frente às despesas correntes?

O tema é evidentemente, como já disse, complexo e toca um aspecto muito sensível da nossa Federação: a dívida pública, especialmente a representada por precatórios judiciais.

A questão já foi, em diferentes oportunidades, enfrentada por este Tribunal e não parece, até o momento, ter sido solucionada. Ao

contrário, segue sendo um problema atual que desafia juristas e gestores públicos de diferentes níveis da Federação.

Tanto é que, como se sabe, nós decidimos a questão dos precatórios, optamos pelo modelo da modulação de efeitos, com o encurtamento do prazo, mas já se discute, no próprio Congresso Nacional, uma nova PEC com o objetivo de encontrar novas soluções e fixar inclusive novos prazos para o pagamento dos precatórios diante, inclusive, da impossibilidade de pagamento que muitos estados vêm já revelando.

Apenas para que se possa ter uma ideia do vulto econômico da questão, destaco que a Caixa Econômica já trouxe aos autos neste caso, neste processo, a informação de que o montante dos valores de depósitos judiciais das Justiças Federal, Estadual e Trabalhista é de doze bilhões, duzentos e oitenta e seis milhões, quinhentos e trinta e um mil e cento e treze reais, portanto, na Justiça Federal; quinze bilhões, oitocentos e quarenta e seis milhões, cento e cinquenta e oito mil na Justiça Estadual; e de dezenove bilhões, oitocentos e dezoito milhões, quinhentos e quarenta e nove mil na Justiça Trabalhista.

O Banco do Brasil informa que o volume total de depósitos judiciais em seu poder é de noventa e quatro bilhões, noventa milhões,

novecentos e vinte e cinco mil, quanto aos depósitos judiciais estaduais; e dezenove bilhões, setecentos e vinte e três milhões, trezentos e noventa e cinco mil, quanto aos depósitos judiciais trabalhistas. Portanto, nós estamos falando de algo significativo sem sombra de dúvida. As cifras, certamente, não são desprezíveis.

Há quem veja, no uso dos depósitos judiciais, uma possível e eficiente solução para o problema dos precatórios; e há quem desconfie dessa estratégia, receando que, ao fim, o prejuízo fique com o jurisdicionado, que nada tinha a ver com a questão e que tinha apenas um crédito líquido e que precisa ser honrado, devidamente.

Em boa medida, isso que se está a discutir nesta audiência e é o que se deverá enfrentar quando, enfim, for julgado o mérito da ação direta. E, como nós sabemos, há outras ações diretas similares ou idênticas a esta propostas pela Procuradoria-Geral da República contra outras leis de outros Estados-membros.

Embora o objeto da ação seja apenas a lei do Rio de Janeiro - refiro-me à Lei Complementar nº 147 -, é evidente que a questão constitucional em debate não diz respeito apenas à norma deste Estado-membro. O desafio dos precatórios atravessa várias fronteiras da nossa Federação, e as boas ou

más soluções construídas por alguns entes federados naturalmente tendem a ser replicadas. Aliás, é de conhecimento público a proliferação de legislações estaduais que regulamentam o uso de depósitos judiciais tributários ou não para pagamento de precatórios judiciais e outros pagamentos. As informações hoje colhidas e o desfecho desse feito haverão de servir, não tenho dúvidas, como parâmetro e norte para muitos outros estados.

A controvérsia que cabe a este Tribunal enfrentar, todos sabemos, diz mais com a validade das exposições do que com sua eficiência. Existe, no entanto, uma inevitável relação entre ambos os aspectos nesse caso. É fundamental que este Tribunal possa ter uma visão geral sobre as diversas variáveis desse problema, sobre as potencialidades do mecanismo aventado pela Lei Complementar nº 147/2007 do Rio de Janeiro, bem como sobre as possíveis consequências do julgamento da presente ação direta.

A participação dos senhores, as experiências e impressões que poderão dividir conosco sobre esse tema tão cheio de variáveis e complexidades certamente serão muito importante para que possamos compreender cada uma desses aspectos, em especial ocorre-nos questionamentos práticos quanto aos seguintes pontos: a forma de contabilização pública nos montantes relativos aos depósitos judiciais; o

tratamento orçamentário dos depósitos judiciais; os limites, em termos de valores, que devem ser observados pela legislação estadual; os riscos implicados nessa estratégia normativa, especialmente em relação ao problema do endividamento estadual – uma questão que tem passado um pouco ao largo, mas que encontra referências no próprio texto constitucional, que exige até a intervenção do próprio Senado Federal para o estabelecimento de limites da dívida dos estados -; o procedimento de fiscalização e controle da utilização desses valores pelo ente estadual, especialmente quando da sua devolução.

Por isso, espero que a participação dos senhores e as informações obtidas durante esta audiência pública possam colaborar para a compreensão dessas e de outras questões fundamentais que hão de subsidiar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.072.

Estou certo de que esta audiência será muito produtiva e desde já agradeço a participação de todos e passo de imediato a palavra ao Ministro Fachin, que também tem questionamentos que gostaria de expor aos senhores.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República Doutor Odim, senhoras e senhores aqui presentes, o pano de

fundo e as questões essenciais, quer do ponto de vista macroscópico, quer do ponto de vista da verticalização, já estão muito bem postas pela acutíssima introdução que o Ministro Gilmar Mendes acaba de fazer. Coloco-me aqui ao lado de Sua Excelência para haurir a contribuição que todos os senhores certamente darão ao desate dessa matéria. E apenas aproveito o ensejo dessa breve manifestação para dois registros.

De um lado, peço licença aos senhores para fazer o registro da honra de estar aqui ao lado do Ministro Gilmar Mendes. Nós todos sabemos que o procedimento da audiência pública - e um conjunto de outros mecanismos que este Tribunal tem levado a efeito após a experiência da Constituição Federal de 1988 - deve-se precipuamente ao relevante papel que, nesta Corte constitucional, o Ministro Gilmar Mendes tem levado a efeito. Portanto quero dizer a Vossa Excelência, Ministro Gilmar Mendes, que é uma honra. Acedi prontamente ao convite para estar aqui presente. E estar ao lado de Vossa Excelência no Supremo Tribunal Federal é uma honra, especialmente pelos afazeres com os quais Vossa Excelência tem se desincumbido, honrando a Suprema Corte e desempenhando todo o seu múnus com o brio, o ousio e a lucidez que são próprias de um ministro de uma corte constitucional. Portanto sinto-me muito honrado de estar aqui ao lado de Vossa Excelência.

O segundo registro que faço, como já pontuei, as questões essenciais já estão traduzidas nos pontos, especialmente esses, que, ao final, foram, por assim dizer, elencados pelo Ministro Gilmar Mendes. Nada obstante, tenho em relação a esse procedimento e àquilo que nós podemos haurir para contribuir com a relatoria de Sua Excelência e ao desate jurídico dessa matéria, temos alguns pontos eventualmente menos relevantes, mas, quiçá, pertinentes, que me permito suscitar aos senhores que irão aportar as suas contribuições. E são pontos, na verdade, que se espargem, são espargidos nos diversos campos de competências distintas.

Até onde vejo, neste momento, há, portanto, pequenas - e não obstante pequenas -, mas dúvidas vertidas em alguns elementos que traduziria na forma de algumas questões que espelham estas dúvidas que procurarei solver na minha compreensão no dia de hoje com a colaboração de Vossa Excelência.

Diria, por exemplo, em primeiro lugar, uma dessas dúvidas formularia no sentido de indagar com base em que critérios atuariais e financeiros foram definidos os percentuais relativos ao fundo de reserva, tendo em vista a multiplicidade de proporções possíveis encontradas nas legislações estaduais e federal?

Em segundo lugar, qual é a atual situação do mercado financeiro, notadamente em relação à remuneração de depósitos, à remuneração legal, seja a TR, na lei fluminense, já referida por Sua Excelência, seja a Selic, para títulos federais, na esteira da Lei Complementar nº 151/2015, e se essa situação encontra-se aquém das condições de mercado?

Em terceiro lugar, quais são os mecanismos adotados para o incremento da competitividade do certame licitatório, tendo em conta a obrigatoriedade de contratar-se com instituição financeira oficial e a taxa de remuneração prefixada por lei?

Quarto, como são tratados os depósitos judiciais referentes à competência delegada da Justiça Federal, nos termos do art. 109, § 3º, da Constituição Federal?

Quinto, qual é o instrumento jurídico utilizado para viabilizar o repasse dos recursos da instituição financeira para a conta única do Tesouro do ente federativo, dado que ambas as instituições possuem interesses econômicos e jurídicos divergentes?

Sexto, qual é a perspectiva temporal de adimplemento do passivo de precatórios com a nova sistemática de utilização dos depósitos judiciais para despesas correntes? Torna-se empiricamente factível cumprir as

obrigações fazendárias no prazo de sobrevida do art. 97 do Ato das Disposições Transitórias, tal como determinado nas questões de ordem e resolvidas nas Ações de Declaração de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425?

Sétimo, constatou-se relação causal de acréscimo ou decréscimo entre a entrada em vigor da legislação que dispõe sobre depósitos judiciais e a taxa de litigância da Fazenda Pública? À luz da experiência obtida até o momento, notou-se estímulo à consensualidade nos litígios do Poder Público?

Oitavo, quais são os critérios para investimento em infraestrutura dos recursos obtidos pela desvinculação da receita do parágrafo único do art. 7º da Lei Complementar nº 151/2015?

Nono, quais são os mecanismos de transparência financeira adotados pelo Poder Público para fiscalizar os repasses de recursos e respectiva execução orçamentária?

Décimo, de que forma os ingressos relativos aos depósitos judiciais e extrajudiciais são contabilizados no orçamento público, tendo em vista a sua vinculação para fazer frente a despesas correntes da Administração Pública?

Esses são apenas alguns pontos, alguns diretos, outros reflexos à temática em curso, mas são algumas das questões que, por certo, encontrarão na palavra dos senhores respostas e contribuições efetivas e, sem dúvida, será um grande contributo que teremos ao final desta jornada.

Então, Senhor Ministro Gilmar Mendes, mais uma vez reitero o meu agradecimento e a honra de estar aqui ao lado de Vossa Excelência, que é, sem favor algum, um orgulho desta Corte e um orgulho do Direito Constitucional brasileiro.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado. Nós agradecemos a intervenção do Ministro Fachin por essa notável colaboração e também nos sentimos extremamente honrados, todos nós, de tê-lo na Suprema Corte. Ele que vem se revelando, certamente, um dos seus Juízes mais qualificados.

Passo a palavra ao Subprocurador-Geral da República Doutor Odim Brandão.

O SENHOR ODIM BRANDÃO (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Eminente Ministro Gilmar Mendes, eminente Ministro Fachin, senhoras e senhores. As perguntas anteriormente enunciadas pelos dois Juízes do Tribunal quase que esgotam o assunto, então vou, em

primeiro lugar, agradecer a gentileza do convite da Procuradoria-Geral da República a participar desta audiência e formular, então, três breves perguntas, duas delas são muito conexas entre si.

No micro, qual é a regra de encaixe que se tem adotado nesses depósitos? O Ministro Fachin já explicitou o ponto de vista dele sobre este assunto minudentemente, então quero só reforçar isso. Por que a lei estadual tal ou qual do estado optou pelo valor tal ou qual? De onde vem o fundamento atuarial para se admitir, no caso do Rio, por exemplo, 62%, noutros estados há variação? Gostaria de saber se a legislação de cada estado se funda em estudos atuariais, ou em conselhos do Banco Central, ou o valor do encaixe é um dado mais ou menos empírico, de generalização empírica das assembleias e dos governadores?

A segunda questão é este mesmo problema visto do ponto de vista macro. Nós sabemos, e aí não há desdouro, não quero imputar nenhuma ilicitude ou imoralidade, nada disso, mas os estados vivem num quadro de insolvabilidade crônica. Que garantia tem o particular que litiga contra outro particular que, uma vez o estado, o município, ou quem quer que seja, uma entidade de direito público se apropria desses recursos, se ele já não consegue pagar a dívida fundada, não consegue honrar os precatórios, que

garantia terá o particular de que esse recurso que lhe é emprestado pelo estado será devolvido a tempo e modo?

E, por fim, gostaria, se possível, que descrevessem ao Tribunal se há alguma finalidade, além do pagamento dos precatórios, admitida na legislação estadual, de emprego desses recursos. Não necessariamente do Rio de Janeiro, porque é a lei em causa, mas, sim, de um modo geral. Em que se tem empregado essa massa de recursos?

Muito obrigado, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço pelo competente discurso Vice-Procurador-Geral Doutor Odim Brandão e passo a palavra a um dos nossos primeiros participantes, o Doutor Saint-Clair Souto, que falará pelo Governo do Rio de Janeiro.

Pode usar a tribuna se lhe convier. Vossa Senhoria disporá de dez minutos.

O SENHOR SAINT-CLAIR DINIZ MARTINS SOUTO (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO) - Senhor Ministro Gilmar Mendes, em primeiro lugar, parabéns pela iniciativa. Senhor Ministro Edson Fachin; Senhor Subprocurador-Geral da República Odim Brandão; Senhoras e

Senhores; o Ministro Gilmar Mendes já bem pontuou os parâmetros legais das normas do Estado do Rio de Janeiro que tratam de depósitos judiciais.

Só contextualizando, em março de 2013, este Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o cerne da Emenda Constitucional nº 62, e, naquele momento de incerteza - entre a declaração de inconstitucionalidade da Emenda e a sua modulação -, o que fez o Estado do Rio de Janeiro? Naquele momento, nós não sabíamos o tempo, a forma em que nós poderíamos cumprir o nosso passivo de precatório. Então, o que o Estado do Rio de Janeiro fez? A partir de uma iniciativa conjunta entre o Poder Executivo estadual e o Tribunal de Justiça estadual - e aí respondendo a uma das alegações do Ministro Fachin -, a partir de estudos feitos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que naquele momento davam conta que pelo menos 33% dos precatórios dos depósitos judiciais eram sequer levantados naquela unidade da Federação, o que que o Estado do Rio de Janeiro fez numa iniciativa conjunta? Publicou a Lei Complementar nº 147, destinando 25% dos depósitos judiciais não tributários para pagamento de precatório.

Essa Lei - depois nós vamos falar sobre isso - foi alterada agora, em março, para acrescer mais 37,5% para o instituto previdenciário.

Pois bem, o Rio de Janeiro, naquele momento da publicação da lei - isso não era uma exclusividade, nós estivemos com o Ministro Gilmar Mendes por diversas vezes levando alguns números -, devia mais de 4 bilhões de reais de precatórios ao longo do tempo, precatórios que estavam há anos para serem pagos e nós não tínhamos condição de pagar.

Ministro Fachin, respondendo à pergunta de Vossa Excelência: é, sim, factível quitar os precatórios com o sistema proposto pela lei e eu vou demonstrar a Vossa Excelência.

Eu trouxe uns gráficos. De 2003 a 2009, sob o regime anterior da Emenda Constitucional nº 62, o Estado do Rio de Janeiro pagou algo em torno de 580 milhões de reais em precatórios. Em sete anos, Excelências, foram pagos 580 milhões de reais de precatórios no regime anterior à Emenda Constitucional nº 62. Nos três anos em que o estado implementou o pagamento sob a égide da Emenda Constitucional nº 62 - eu estou falando de 2010 a 2013 -, o estado conseguiu, depois de um esforço hercúleo, pagar 1 bilhão de reais em precatórios. Pois bem, com a Lei Complementar nº 147, de 2013, em dois anos - 2013 e 2014 -, em dois exercícios financeiros, o Estado do Rio de Janeiro pagou 4 bilhões e 500 milhões de reais em precatórios. Ou seja, num período de dois anos, sob a égide da Lei

Complementar em questão, foram pagos 75%. E, hoje, o Estado do Rio de Janeiro pode afirmar, neste Tribunal, que está em dia com os seus precatórios.

Ministro Fachin, é empiricamente factível pagar os precatórios com esse regime, e o Estado do Rio de Janeiro lançou para tanto 25% dos depósitos judiciais junto ao seu Tribunal de Justiça. De tal sorte que o Estado do Rio de Janeiro tem previsto - os precatórios que foram escritos até o dia 1º de janeiro do ano passado - que neste ano serão pagos 280 milhões de reais de precatórios.

O valor impressiona, quando nós falamos 4 bilhões de reais em precatório, porque a gente tinha um passivo muito grande. Hoje nós estamos trabalhando em condições normais de "temperatura" e "pressão", ou seja, os processos terminam, são inscritos, e o estado tem condição de então adimplir com os seus precatórios na data prevista pela Constituição.

Eu trouxe aqui alguns dados que demonstram isso e em números, Excelências, de 2003 a 2009, foram então pagos 2.300 precatórios, sob a forma anterior à Emenda Constitucional; sob a égide da Emenda Constitucional, 3.270; e sob a égide da Lei Complementar nº 147, foram pagos 13.672 precatórios.

Então, eu volto a afirmar, Ministro Fachin, é empiricamente possível. O Estado do Rio de Janeiro quitou o seu passivo de precatório e hoje paga regularmente os precatórios que são inscritos dentro do prazo constitucional.

O principal fundamento que a Procuradoria-Geral da República traz na nossa ADI, por trás de todos os fundamentos jurídicos que o Ministro Gilmar muito bem elencou, é uma preocupação que é uma preocupação da Procuradoria-Geral da República, do Procurador-Geral da República, é uma preocupação da AMB em outras ADIs, é uma preocupação do Banco Central quando ingressou como **amicus curiae** nessas ações de que os estados em geral não terão condição de adimplir o levantamento desses depósitos judiciais. É uma preocupação que foi analisada por Vossas Excelências.

Pois bem. O Estado do Rio de Janeiro traz um histórico. E nessa tabela nós comparamos um histórico de 25 meses, de janeiro de 2013 a janeiro de 2015, com dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça e pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, em que nós colocamos, de um lado, os depósitos que foram realizados mês a mês, os depósitos judiciais mensais; na coluna seguinte, os levantamentos que foram feitos - eu falo

levantamentos não de precatórios, os levantamentos judiciais, o juiz determinou que fosse feito o pagamento. Na segunda coluna, o saldo e o estoque de depósito judicial. Excelências, no universo de 25 meses, à exceção do mês de dezembro de 2014, em todos os meses houve mais depósito judicial do que levantamento judicial. Ou seja, o volume do que é depositado mensalmente no Tribunal de Justiça dá com sobra para cobrir o que é determinado para se levantar naquele respectivo mês. Só para se ter uma ideia - e a gente colocou aqui essa tabela mostrando, de um lado, o que é feito de depósito e o que é levantado - do que a gente afirma aqui, nesses 25 meses nós fizemos uma média. Foram depositados, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - e estou falando de média mensal -, algo em torno de 575 milhões de reais por mês. Uma média nos últimos 25 meses. Foram levantados 415 milhões de reais por mês. Ou seja, há uma média histórica, num universo de vinte e cinco meses, de saldo entre depósito judicial e levantamento judicial de 160 milhões de reais por mês. Ou seja, o estoque de depósito judicial, num universo de depósito e levantamento, a ele são acrescidos 160 milhões de reais por mês, já depois de serem descontados os levantamentos mensais desse valor.

Essa segunda tabela demonstra o universo de levantamento judicial em relação ao saldo que nós temos de depósito judicial. Como eu afirmei, em apenas um único mês, o levantamento que foi determinado foi maior do que o que se depositou naquele mês - isso em dezembro de 2014. Naquele mês, foram depositados, Excelências, 640 milhões de reais e foram levantados 643 milhões de reais. Ou seja, em um único mês em que se teve que se socorrer ao estoque de depósito judicial, foram descontados 3 milhões de reais de um universo, Excelências, de 16 bilhões de reais. Ou seja, num único mês em que precisou o Tribunal de Justiça se socorrer do montante geral de depósitos judiciais, foram sacados apenas 3 milhões de reais de um universo de 16 bilhões de reais. Isso representa 0,02% do que nós temos depositado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Isso é importante frisar: no único mês que foi exceção no histórico de 25 meses.

A que isso levou, então, comprovando o que aqui a gente afirmou? Mesmo com os descontos efetuados pela lei para pagamento de precatório - agora eu já estou falando de precatório -, nós tivemos um saque maior, no primeiro momento, por conta do estoque, mas o ritmo normal de saque para pagamento de precatórios confirma que, mesmo sendo efetuado o desconto para pagamento de precatório - só posso concluir aqui, Ministro?

Esse dado é importante -, mês a mês o saldo de depósito judicial, no Estado do Rio de Janeiro, aumenta. Ou seja, feitos os depósitos, levantados os valores com crédito e descontando o pagamento para precatório, o estoque de depósito judicial aumenta mês a mês. E hoje o Estado do Rio de Janeiro tem, Excelências, já descontado o valor do limite prudencial que o Ministro Gilmar falou, de 37,5%, hoje o Estado do Rio de Janeiro tem 8 bilhões de reais no seu fundo de reserva. E o dado confirma que, nesse último mês, inclusive descontando para o Rioprevidência e descontando para pagamento de precatórios, no último mês, o fundo aumentou, algo em torno de... - eu não consigo ver daqui -, mas nós somamos algo em torno de 100 milhões de reais no fundo de reserva, mesmo descontando para pagamento de precatório e para o instituto previdenciário.

Então - e o meu tempo já se esgotou -, diante desses números, esse principal argumento de que poderia ocorrer o caos de levantamentos de depósitos judiciais, esse argumento não se sustenta. Nós temos dados empíricos que confirmam que o limite estabelecido pela lei é mais do que suficiente para pagamento de qualquer levantamento judicial, até porque, nós não estamos falando de bancos, são processos judiciais, não há um momento em que todos os litigantes irão se socorrer ao Tribunal para levantar

depósito. É que cada processo tem uma natureza, um momento processual. E esse limite de 8 bilhões, eu volto a falar, num único mês, em que nós tivemos que sacar em 25 meses, nós sacamos 3 milhões de reais de um universo de 16 bilhões. Em todos os outros meses se depositou mais do que levantou, aumentando, inclusive, depois que foram feitos os descontos, para pagamento de precatório.

Eram essas as considerações do estado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado Doutor Saint-Clair. Agradeço a participação do Doutor Saint-Clair Souto, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, e imediatamente passo a palavra ao Doutor Onofre Alves Batista para falar pelo Governo de Minas Gerais. Também disporá de 10 minutos.

O SENHOR ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR (ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS) - Senhor Ministro, parabenizo-o pela Audiência Pública e adiro às homenagens feitas pelo Ministro Fachin em nome dos Procuradores do Estado de Minas Gerais, Senhor Ministro Fachin, Senhor Subprocurador-Geral.

Eu acredito que, tal como mostrou o Rio, essa inovação, embora trazendo algum incômodo, ela não traz consequências ruins nenhuma.

E, na realidade, a inovação traz um incômodo, mas nem todo incômodo é inconstitucional. A sensação que me dá é a de que os argumentos, a maior parte dos argumentos - e com toda a vênia aqui peço ao Subprocurador-Geral - trazidos pela Procuradoria-Geral da República, já foram quase todos enfrentados na ADI 1.933, na ADI 2.214, onde, vejam bem, empréstimo compulsório, o fato de o depositante estar usando uma faculdade, o uso da vontade, está afastado; a questão do confisco também está afastada, uma vez há previsão de restituição; o direito de propriedade também fica incólume, não é?

Na realidade, nenhum dinheiro é retirado do depositante, nada é retirado do depositante. Na verdade, o que há é um direito de crédito do depositante, o dinheiro é coisa fungível, e esse direito de crédito só se faz eficaz na hora que houver o trânsito em julgado.

Na realidade, essas leis de depósitos não interferem nessa relação, daí não há de se falar em ofensa, em norma de Direito Processual ou de norma de Direito Civil, não é? O depositante entrega o numerário ao Estado-Juiz, que, só porque não está estruturado administrativamente, é que transfere aos bancos, que são meros auxiliares do Judiciário. Na verdade, o depositário é o Estado-Juiz.

Nós temos duas relações, e o que está se discutindo está extramuros da relação com o depositante. Na verdade, é uma relação administrativo-financeira e não jurisdicional. É por essa razão que o Estado-membro é competente, tranquilamente é competente.

Agora, a questão é a seguinte: em que pese os cuidados que se deve tomar, e eles são justos, parece-me que está havendo um certo clima negativo, um certo drama, às vezes até um dramalhão, como às vezes postos pelo bancos, fica um dramalhão, em cima dessa questão, e eu acredito que a demonstração feita pelo Estado do Rio mostra isso com toda clareza, e acredito que isso pode ser debitado ao incômodo de uma novidade. Eu acho que, no final das contas, ou bem se está advogando o interesse de banco ou, então, há um dramalhão nessa questão.

Vejam bem, eu explico o que penso, o que pensamos sobre essa questão, desde quando os ourives descobriram que emprestar dinheiro a juros valia a pena, isso causou incômodo na Igreja. Agora, quando se passou a emprestar dinheiro que não pertencia ao banco depositante, encaixa o dinheiro no banco e faz o lastro, e o banco empresta a juros e lucra - e lucra muito em cima disso -, isso causou muito incômodo. E, a propósito, é da essência do depósito bancário exatamente o fato de o banco usar em seu proveito o

depósito feito, e esse depósito vai dar lastro a juros e com isso dar ensejo a lucro.

Agora, vejam bem, os depósitos judiciais são diferentes dos depósitos bancários, não têm nada a ver com os depósitos bancários. E eles, na verdade, são utilizados para fim de lastro pelas instituições financeiras que se apropriam desse efeito secundário desses depósitos, ao invés de serem usados para o bem comum, são usados como lastro pelas próprias instituições financeiras. O que acontece, na verdade, é que essas leis sobre depósitos corrigem essa distorçam, na medida em que os depósitos são usados para o bem comum.

E, vejam bem, o que se passa extramuros da relação com o depositante não interessa ao depositante, desde que ele receba o dinheiro de volta, tudo bem . E isso parece que todas as leis garantem. O que acontece é que os argumentos jurídicos me parece que ficam fracos e acaba que fica uma inconstitucionalidade por clima ruim. Uma inconstitucionalidade pelo próprio drama que se cria.

Vejam bem, quando o *Federal Reserve* foi feito, ele foi feito para evitar uma corrida de manada, uma corrida aos bancos, para evitar, na verdade, a quebra dos bancos. E os bancos quebram.

Vejam que as leis sobre esses depósitos, quase todas ou todas, constituem fundos reserva. Todas constituem fundo reserva. E esses fundos, em especial depois da lei complementar federal, eles giram entorno aí de 30%. Isso, na verdade, torna estatisticamente impossível a possibilidade de se causar problema ou do depositante não ver o seu dinheiro lá depois.

Vejam bem, o encaixe bancário para garantir liquidez nos bancos, as reservas bancárias para atender às necessidades de liquidez são cinco, seis vezes menores do que o valor desses depósitos nos fundos.

O que nós temos, vejam só, o caso mineiro, por exemplo, a lei dá uma autorização legal para o Tribunal de Justiça, pela *internet*, bloquear diretamente na conta do Estado, apesar de um depósito de 30%, ou seja, torna estatisticamente impossível, é desarrazoado imaginar-se que isso pode dar ensejo à impossibilidade de o depositante ver o seu dinheiro.

Vejam bem, uma corrida aos bancos, ela pode acontecer numa grave crise econômica, e foi por isso que se criou o *Federal Reserve*, mas uma corrida a depósito judicial, isso é impossível, isso não acontece, não se justifica uma corrida a depósito judicial. Pior ainda, imaginem que, para isso, todo juiz ia ter que estar sentenciando ao mesmo tempo, uma vez que depende do trânsito em julgado esse resgate, ou seja, não há de se usar critério de

banco, é muito mais seguro, e os fundos ainda são muito maiores. O que me parece é que os argumentos jurídicos trazidos por vezes por bancos ou pela Procuradoria-Geral são extremamente frágeis, já foram enfrentados na maior parte das vezes, ou seja, a tese posta pelos Estados é uma novidade, incomoda, como incomodou no primeiro momento em que se fez empréstimo a juros, quando se passou a usar dinheiro que não era do banco para se emprestar; como novidade, ela incomoda, mas o incômodo não é jurídico. E mais: nem tudo que incomoda é inconstitucional.

Senhor Ministro, obrigado pela paciência.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Onofre.

Passo a palavra, em seguida, ao doutor Luiz Carlos Hackmann, que falará pelo governo do Rio Grande do Sul. Com a palavra, também disporá de dez minutos.

O SENHOR LUIS CARLOS HACKMANN (REPRESENTANTE DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, relator deste processo que hoje originou a Audiência Pública; Excelentíssimo Ministro Edson Fachin; Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República; Colegas Procuradores dos

Estados; Procuradores-Gerais dos Estados que estão aqui; Senhores Advogados, Senhoras e Senhores.

Inicialmente, permito-me trazer uma saudação do Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, que esteve impossibilitado de comparecer hoje a esta Audiência. Saudou Vossa Excelência, Ministro Gilmar Mendes, pela iniciativa desta Audiência Pública, extremamente pertinente pra situação de todos os estados e também muito relevante, levando-se em conta - o que é sabido de todos - a situação do Estado do Rio Grande do Sul neste momento, nesta quadra do País, em que se encontram as suas finanças.

O Estado do Rio Grande do Sul também enfrenta uma situação muito semelhante à retratada aqui: uma outra ação direta de inconstitucionalidade, esta ajuizada pela OAB, a ADI nº 5.080, onde são enfrentados diversos similares argumentos jurídicos, já aqui retratados pelos que me antecederam, aos quais me permito reportar pelo que já falaram.

Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul já apresentou a sua defesa, junto com o Governador, na qual ela refere basicamente que não existe, como alegado pelo autor, a suposta inconstitucionalidade formal, defendendo basicamente que se

trata de normas de Direito Financeiro e não normas de Direito Processual Civil.

Vou me permitir não me alongar nesse tema, porque percebi, dos questionamentos trazidos pelos Ministros e pelo Subprocurador-geral da República, que existe uma grande preocupação com a suportabilidade da situação dos depósitos frente aos seus saques ou às suas retiradas. Então, vou ultrapassar rapidamente a questão jurídica enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul na sua Ação direta de Inconstitucionalidade 5.080, e, em seguida, tratarei da questão financeira propriamente dita.

Como dito, então, na nossa defesa do Rio Grande do Sul, apontamos que não existe a alegada inconstitucionalidade formal e, do mesmo modo, os três argumentos de inconstitucionalidade material trazidos pelo autor foram rechaçados, aos quais me permito reportar - as peças estão disponíveis eletronicamente no *site* do Supremo; não vejo muito a necessidade de fazer a leitura. Até trouxe a peça, poderia ler, mas não vou cansar Vossas Excelências com a leitura.

Quero referir também que, no Rio Grande do Sul, não existe um problema que aparentemente existe em alguns outros estados, que é essa discussão sobre a possibilidade de que esses depósitos estejam em instituições

financeiras privadas, já que, no Rio Grande do Sul, todos os depósitos são geridos no banco público, no banco estatal, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Então, esse problema na nossa Ação Direta de Inconstitucionalidade não é enfrentado.

Neste momento, a lei estadual que rege a matéria, ela estabelece que os depósitos não tributários, eles podem ter um saque de até 85% para destinação ao Poder Executivo e custeio de estado, 85% com fundo de reserva de 15.

E tramita na Assembleia Legislativa - vou repetir, frente à situação duríssima das finanças do Estado do Rio Grande do Sul - um projeto de iniciativa do Poder Executivo, deve ir à votação, se não nesta semana, na próxima, de elevação desse percentual de utilização dos depósitos de 85% para 95%, com estabelecimento de um fundo de reserva, portanto, de redução de 15% para 5% da sua reserva. Esse valor foi questionado aqui já anteriormente: se existem estudos, com base em que questão, em que fundamentos, se foram tomados determinados índices, determinados valores.

No caso do Rio Grande do Sul, os estudos são sempre feitos pela Secretaria da Fazenda. E a Procuradoria, então, para que pudesse comparecer hoje aqui perante Vossas Excelências, solicitou que fosse feito um

relatório. Eu tenho aqui uma tabela - infelizmente não pude disponibilizar antes, a tempo. E refiro a Vossas Excelências que a situação não é muito diferente da situação do Rio de Janeiro. Ou seja, a suportabilidade do fundo de reserva, ela é absolutamente saudável no caso do Rio Grande do Sul.

Em abril de 2013, por exemplo, as saídas sobre o valor disponível foram em torno de 1,2% do que estava disponível e 0,23% sobre o saldo total da conta de depósitos. O dado mais recente que a Fazenda forneceu a nós é de dezembro de 2014, estava num patamar de 1,2%, sobre o disponível, as saídas do mês. Ou seja, podemos ver que a evolução, os depósitos suportam as saídas. Eles vão entrando, e ao mesmo tempo as saídas nunca ultrapassam o valor de 1,2%. O mês que mais ultrapassaram, que foi o valor mais alto de saques, levando em conta o período abril de 2013 a dezembro de 2014, foi o mês de dezembro de 2013, em que o valor foi de 1,6% sobre o disponível. Desse período que eu referi, o mês em que os saques foram de menor valor foi o mês de janeiro de 2014, quando os saques foram de 0,8% do valor disponível. Levando em conta uma média desse período a que me referi, fica em torno de aproximadamente 1% sobre o disponível mensalmente. Ou seja, ainda que, mensalmente, retire-se 1%, como um valor médio, a suportabilidade se mantém pelos depósitos.

Eu até me permito aqui ler rapidamente três parágrafos, que a Secretaria da Fazenda refere no seu relatório, que bem ilustram o que eu acabei de dizer:

> Como os depósitos judiciais possuem uma dinâmica diária com ingressos, resgates, saídas, saldos, etc., neste demonstrativo, levantamos a evolução das médias diárias em cada mês nos últimos 28 meses do saldo total, das saídas, do valor já transferido ao estado e ao valor disponível, que é o saldo menos o já transferido ao estado.
>
> O que se verifica é que o valor médio diário de saída é extremamente pequeno comparado à média do total dos depósitos. E, mesmo considerando o valor já transferido ao estado, ainda é muito pequeno, de aproximadamente 1%.
>
> Para que haja algum risco, este percentual de 1% teria que se aproximar de 100, o que até o presente momento nunca ocorreu. Por exemplo, no mês de dezembro de 2014, na média diária dos seus 22 dias úteis, o saldo total médio foi de R$ 9.393.329.899,00 (nove bilhões, trezentos e noventa e três milhões, trezentos e vinte e nove mil e oitocentos e noventa e nove reais), a média diária de saídas foi de R$ 20.749.199,00 (vinte milhões, setecentos e quarenta e nove mil cento e noventa e nove) e o valor disponível médio foi de R$ 1.685.330.044,00 (um bilhão, seiscentos e oitenta e cinco milhões, trezentos e trinta mil e quarenta e quatro reais).
>
> Assim, na média, as saídas representam apenas 0,22% do saldo total. E se deduzir o valor já transferido, os resgates ainda representam muito pouco, somente 1,2% do fundo de reserva disponível. Isso significa que o total do valor resgatado foi da ordem de 21 milhões para um reserva de 1,7 bilhão para honrá-lo.
>
> E mais, como já evidenciado anteriormente, no quadro da evolução dos depósitos desde 2004, os ingressos sempre foram superiores às saídas, assim como acontece no Rio de Janeiro, significando, assim, que o fundo de reserva sequer é acionado.
>
> Além disso, nos termos da lei estadual que rege a matéria, sempre que o fundo de reserva estiver abaixo do limite

> estabelecido, existe um prazo de até 48 horas, após a comunicação da instituição financeira, para a recomposição.
>
> Portanto, é inconteste - diz a Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul - que se trata de um sistema totalmente seguro, confiável e que o fundo de reserva de 15% - neste momento é 15%, o Executivo pretende que seja 5% - poderia ser facilmente ser reduzido para um percentuais de 1% ou 2%.
>
> Então, ainda que se reduza para 5, como o Poder Executivo do Rio Grande do Sul pretende, não haveria também risco ao fundo.

Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, eu agradeço a palavra, em nome do Rio Grande do Sul, e novamente saúdo Vossa Excelência pela pertinência do debate que estamos fazendo neste dia.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos a participação do Doutor Luís Carlos Hackmann, em nome do Estado do Rio Grande do Sul, e também agradecemos que ele tenha se circunscrito, em linhas gerais, aos aspectos aqui indagados, até porque as questões jurídicas já estão postas nas próprias ações e serão devidamente analisadas. Mas é fundamental que os questionamentos aqui colocados sejam respondidos.

Convido o Doutor Tarcio da Silva Pessoa Rodrigues, que falará pelo Governo da Paraíba. Vossa Senhoria também disporá de dez minutos.

O SENHOR TARCIO DA SILVA PESSOA RODRIGUES (GOVERNO DA PARAÍBA) - Muito bom dia, Ministro Gilmar Mendes; Ministro Fachin; Doutor Odim, Subprocurador da República. Bom dia a todos e a todas presentes aqui no recinto.

Senhores e senhoras, eu venho, como Secretário de Planejamento, Finanças e Gestão do Estado da Paraíba, trazer à discussão um contexto econômico e fiscal dos estados, para que nós tenhamos uma percepção da situação econômica que estamos observando nos entes federativos e a clara percepção de como os estados chegaram até a composição dessa lide que envolve os depósitos judiciários.

Inicialmente, gostaria de fazer alusão ao pacto federativo, pertinente ao art. 60 da Constituição, que traz a condição de federação à conjuntura do nosso País. É sobre esse ponto federativo que gostaria, inicialmente, de tecer algumas palavras.

Nós, a partir da Constituição Federal de 88, passamos a estruturar os ambientes infranacionais dos estados, a partir de determinados ditames que fizeram com que os estados passassem a entrar num processo que vem me preocupando bastante. E, a cada movimentação que é observada pelos entes federativos, essa preocupação vem sendo majorada.

O Estado da Paraíba, através da Lei Complementar nº 131, busca a utilização dos depósitos judiciais na ordem de 60% dos depósitos, compondo um fundo de 40%. E, para utilização dos depósitos, nós temos uma proposição de que 50% desses depósitos são direcionados aos pagamentos de precatórios e 50% do restante, relacionado aos 60%, passam a compor um fundo de investimentos, trazendo a capacidade de investir para o nosso estado. E por que quero entrar nesse ponto de investimento?

Ao longo dos últimos anos, Ministro Gilmar Mendes, os estados perderam totalmente a capacidade de investimento, completamente. Nós partimos de um pacto federativo que, no seu ponto de início, trazia algo em torno de 80% dos recursos que compõem o Fundo de Participação dos estados e municípios, divididos entre os entes federados. Hoje, temos algo em torno de 40%. Nós partimos do princípio de uma construção orçamentária baseada em 60% de utilização discricionária para, hoje, algo em torno de 10%.

E o que é que isso tem a ver com o tema que aqui está sendo discutido? Eu acredito que esse é o cerne da questão. Nós estamos, hoje, vivenciando uma crise econômica sem precedentes no País. Acredito que a maior crise econômica que esse país vivenciou nos últimos 25 anos e também acredito que nós estamos vivenciando uma crise estrutural. Nós estamos

vivenciando crises cíclicas, crise de modelo federativo, crises que não vão se exaurir com essa e vão tender a se repetir, a cada momento, em espaços de tempos bem menores.

Os estados utilizam dessa ferramenta, que na minha percepção e na percepção do Governo do Estado da Paraíba é uma ferramenta perfeitamente legal, de recursos que estão dispostos dentro das contas dos depósitos judiciais para primeiro sanarmos um passivo acumulado ao longo dos últimos anos referentes a precatórios. No caso do Estado da Paraíba, nós temos aí algo em torno de 1,3 bilhões de reais como estoque de precatório. Antes de 2010, o estado conseguiu pagar, pasmem, apenas 40 milhões de reais em precatórios. E entre 2011 e o mês passado, nosso estado conseguiu efetuar mais de 400 milhões de reais em pagamentos de precatórios sem utilizar o fundo de recursos de depósitos judiciais.

Nós estamos mantendo um equilíbrio fiscal a duras penas. Eu, sem medo de errar, trago para os senhores e para as senhoras hoje que o Estado da Paraíba está entre os cinco mais equilibrados do país. Nós saímos de uma dívida pública de 1,4 bilhões de reais em 2010 para 1,1 em 2014. Nós reduzimos a dívida pública do Estado da Paraíba com a União. Nós reduzimos a nossa capacidade de endividamento. Nós aumentamos a nossa capacidade

de investimentos. E nós estamos percebendo que com esse modelo federativo que engessa a capacidade de investimento dos estados, que não traz a clareza sobre a competência legislativa dos estados e que nos dá a necessidade de constantemente utilizarmos subterfúgios ou ferramentas como essa em discussão, é extremamente arriscado para a construção do futuro desse País.

Nós estamos vivenciando algo que a mim me parece é o predecessor de uma crise muito profunda que irá assolar este País nos próximos cinco ou sete anos, Ministro Gilmar Mendes: é a crise de estruturação dos estados. Nós temos aí hoje cerca de 45% dos municípios que não têm sequer a capacidade de honrar com seus compromissos. Nós estamos percebendo hoje mais de treze estados da Federação não conseguindo pagar os servidores dentro do prazo estabelecido e, a cada mês que vai passando, nós percebemos que novos estados estão entrando dentro deste rol. E percebemos que, mais do que nunca, é importante observarmos que ferramentas como essas, que a meu ver não trazem nenhum risco ou nenhum conflito constitucional, quando nós trazemos a possibilidade de utilizarmos depósitos judiciais que estão sendo trabalhados basicamente para fazer esse *spread* bancário para instituições financeiras, podem vir para dentro da capacidade operacional dos estados, para que nós tenhamos a possibilidade - e aí

desculpe-me a franqueza e a ousadia - de trazermos uma sobrevida aos entes federativos. Uma sobrevida para que nós tenhamos a capacidade de continuarmos honrando com as despesas e, principalmente, investindo na finalidade prioritária do Estado, que é a busca do bem-estar social.

Nessa perspectiva, nós trazemos um estudo realizado nos últimos 50 meses pela Procuradoria-Geral do Estado que estabelece que, nesse período, nós tivemos um saque de algo em torno de 10% nos depósitos judiciais que têm o estado como parte e de algo em torno de 20% de saque nos depósitos judiciais que não possuem o Estado da Paraíba como parte. Nossa lei traz a composição de um fundo de 40%, que nos dá a possibilidade de termos uma reserva de 20% deste fundo e, principalmente, nos dá a possibilidade de resgatarmos esses recursos que são utilizados por instituições bancárias, para que os estados tenham a capacidade e a possibilidade de sanarem o passivo estabelecido através de precatórios - que é um ponto que a mim me preocupa e preocupa substancialmente o Governo do Estado da Paraíba -, e no, nosso caso, possamos manter a capacidade de investimento do estado.

Esse é um ponto fundamental que deve ser levado em consideração, Ministro Gilmar Mendes, na apreciação desse tema, porque,

mais do que apreciação sob uma égide jurídica, nós temos que perceber a ampla composição do que essa estrutura legal traz no campo jurídico e no campo econômico-social. Essa reflexão é a que eu busquei trazer, fugindo um pouco das discussões basicamente do âmbito jurídico, que estão bem fundamentadas nos processos, e trazer uma reflexão dentro dessa lógica econômico-social, partindo da premissa da saúde fiscal dos estados.

Nós estamos equilibrados, o Estado da Paraíba consegue pagar em dia, consegue efetuar investimentos, mas eu não tenho nenhuma dúvida, Ministro Gilmar Mendes, Ministro Fachin, que em cinco ou sete anos teremos uma profunda crise dentro dos entes federativos, construída a partir de uma estrutura de Federação que passou a ser distorcida lá nos idos dos anos 90, distorcida a partir do financiamento dos estados ou a partir da repartição do bolo financeiro, do bolo tributário que compõe a arrecadação fiscal desses estados.

Eu agradeço o espaço e trago como essas as colocações do Estado da Paraíba.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço a participação do Doutor Tarcio da Silva Pessoa.

O Subprocurador-Geral Odim gostaria de formular uma pergunta.

O SENHOR TARCIO DA SILVA PESSOA RODRIGUES (GOVERNO DA PARAÍBA) - Perfeito.

O SENHOR ODIM BRANDÃO (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - A Paraíba está em dia com os precatórios?

O SENHOR TARCIO DA SILVA PESSOA RODRIGUES - Sim.

O SENHOR ODIM BRANDÃO (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - E com o restante da dívida?

O SENHOR TARCIO DA SILVA PESSOA RODRIGUES (GOVERNO DA PARAÍBA) - Da dívida fundada?

O SENHOR ODIM BRANDÃO (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Sim.

O SENHOR TARCIO DA SILVA PESSOA RODRIGUES (GOVERNO DA PARAÍBA) - Sim. Nós temos rigorosamente em dia o pagamento de precatório, o pagamento da dívida fundada, o pagamento de fornecedores, os pagamentos dos servidores públicos do estado e nós conseguimos ainda construir, ao longo do final do ano passado e do início

desse ano, uma reserva fiscal que nos dá uma possibilidade de chegarmos aí com fôlego até o final do ano.

O SENHOR ODIM BRANDÃO (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Tarcio da Silva Pessoa e passo a palavra agora à Doutora Paola Aires Lima, que falará pelo Governo do Distrito Federal. Também disporá de dez minutos.

A SENHORA PAOLA AIRES LIMA (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL) - Bom dia a todos.

Cumprimento o Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, o Excelentíssimo Senhor Ministro Fachin, o Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República, colegas aqui presentes, Advogados, Procuradores-Gerais e Procuradores de Estado.

Em primeiro lugar, gostaria de saudar esta oportunidade, aqui, de discutirmos essa questão dos depósitos judiciais. Efetivamente ela é muito mais uma questão econômica, de insegurança jurídica e de insegurança sobre como essa medida vai se comportar ao longo do tempo do que efetivamente uma discussão sobre constitucionalidade da norma.

O que nós vemos hoje - inclusive no Distrito Federal - é uma dificuldade de finanças, é uma dificuldade, sim, de honrar seus compromissos e uma dificuldade de se estabelecer um equilíbrio orçamentário e financeiro para as despesas públicas, muito em função da dificuldade que nós temos de criar um verdadeiro pacto federativo e sairmos da ideia da União como Órgão central, gestor de todas as receitas públicas. Mas o que eu percebo é que se confunde essa insegurança jurídica em relação à economicidade, à capacidade financeira do estado de honrar com seus compromissos, com a questão dos depósitos judiciais, com o fluxo do fundo e a viabilidade do seu cumprimento. Isso está sendo colocado tudo no mesmo caldo de dramalhão, como disse o Doutor Onofre, e criando uma falácia de que, porque o estado está em dificuldade financeira, ele não vai honrar seus compromissos com os depósitos judiciais. Isso é uma falácia.

O Distrito federal não tem lei própria, ele pretende usar a Lei Complementar nº 151. Quais são os mecanismos dessa lei de segurança dos depósitos, do fundo de depósito?

Primeiramente, ela estipula que a cada três vezes que o estado não honre com o seu compromisso financeiro, o estado está fora da

sistemática. Ele perde o direito de usar o depósito judicial. Isso é muito mais grave do que qualquer outra situação. O estado vai perder aquele recurso.

Fora sair da sistemática do recurso, o estado tem 48 horas para recompor aquele fundo financeiro, senão, ele pode ter suspensos os novos repasses e suspenso até mesmo... desculpa, o fluxo financeiro da sua Conta Única do Tesouro.

Basicamente, hoje, no Distrito Federal, estima-se que gira em torno de 150 milhões o valor depositado. O orçamento do Distrito Federal é de 31 bilhões. Dizer que, em razão de 150 milhões, os depositantes ali estão tendo uma ameaça real, vamos dizer, de calote, de não conseguir efetivar, isso não se mostra, ainda mais em razão da experiência do Rio, de outros estados, em que se demonstra efetivamente que esses depósitos, o fundo, ele sempre é crescente, ele nunca é decrescente. Além de, também, a discussão sobre o percentual. O percentual da lei federal é de 30%. Esse percentual, ao longo da experiência, já se mostrou mais do que suficiente e seguro para manter a regularidade desses depósitos.

Outra pergunta que também foi feita foi em relação à taxa financeira, à taxa de remuneração. No caso da lei federal, nós estamos tratando só dos depósitos em que o ente público é parte. Nessa situação, o que acontece,

principalmente em relação aos créditos tributários? O Distrito Federal é remunerado quando o contribuinte deixa de pagar INPC mais 1%. Então, se o contribuinte não paga, o crédito tributário é corrigido a essa taxa. Se o contribuinte vai a juízo e faz o depósito, naquele momento se congela o valor do crédito tributário e é corrigido pelo valor dos depósitos judiciais, que é a taxa de TR mais 0,5%. Qual a diferença disso em malefício do estado? 10,5 vezes a menor que o estado recebe a correção do seu crédito tributário. Nós estamos falando de 10 vezes. E para quem vai essa diferença? Claro que vai para o *spread* bancário. Não vai para outro contribuinte. E se você considerar que o estado, na maioria das vezes, sai vencedor da demanda, nós estamos falando de 10% em que o contribuinte consegue levantar o seu valor do depósito judicial.

Então, se o estado tivesse a certeza que aquele contribuinte, que aquele pagador é solvente, seria muito melhor que não se tivesse o depósito judicial. Seria muito melhor que a dívida continuasse a ser corrigida pela taxa normal de correção do crédito tributário. Por quê? Porque, ao final da demanda, o estado vai levantar - e é muito difícil fazer levantamento parcial de valores; mesmo quando você discute uma dívida de 100% e você tem uma parte que é incontroversa, é muito difícil fazer esse levantamento

parcial dos valores - e vai perder mais de 10,5 vezes o valor que ele poderia receber por outros meios.

Então, o que nós estamos a tratar é a realidade financeira, a dificuldade, no Brasil, de se pensar em aumento de carga tributária e ao mesmo tempo ter que, sim, encontrar mecanismos criativos para conseguir aumentar a arrecadação. E, no caso dos depósitos judiciais, foi vista essa possibilidade em que nem o depositante perde, nem o estado perde.

Claro que com o dinheiro sempre tem alguém ganhando. Não existe dinheiro parado em nenhum lugar do mundo. Sempre vai ter alguém que está recebendo e alguém que vai se sentir incomodado se mexer na sua zona de conforto. E o que nós estamos vendo aqui, claramente, é o incômodo dos bancos. Os bancos estão sentindo incomodados com essa situação. Por quê? Porque era um dinheiro que, sim, eles estavam recebendo. Aqui a gente vai falar de justiça, injustiça. Não se trata disso. Trata-se de tentar equacionar um problema financeiro e, como tal, ele deve ser encarado.

Outra medida de justiça dessa sistemática dos depósitos se perfaz em usar esses recursos para possibilitar alavancar o pagamento de precatório daqueles que já, sabidamente, são credores. Sabidamente, eles já passaram por esse processo lento e moroso da Justiça e já estão ali com seu

crédito pronto para receber. Por que não utilizar desse mecanismo de justiça, sim, de utilizar dinheiro, recursos daqueles que ainda estão demandando e efetuar o seu pagamento num mecanismo contábil? O que nós estamos tratando aqui são de mecanismos contábeis entre os bancos. O banco não fica com esse dinheiro parado. Não tem uma segurança maior no banco.

Qual a taxa, qual o investimento hoje que é mais seguro? Inclusive qualquer analista financeiro pode responder. Se você pegar ali as perguntas e respostas da CBN - quer dizer, não precisa de muito conhecimento técnico -, falam que o melhor investimento é o Tesouro Direto. Por quê? Porque ele é garantido pela União, ele é garantido pelo Poder Público. Os bancos aplicam no Tesouro Direto. Então, muito mais seguro é um investimento que é garantido pelo Poder Público, que, sim, tem os seus problemas de solvência, mas que os bancos também os têm. Os bancos também quebram. A gente viu agora o HSBC saindo do Brasil, porque se mostrou com dificuldades financeiras.

Eu queria falar um pouquinho mais, mas vou só usar aqui algumas perguntas do Ministro Fachin, que foram entregues.

Ele pergunta sobre a questão da licitação dos bancos no Distrito Federal. É uma lei federal que estipula que é banco oficial. Então criou

uma espécie de dispensa de licitação. A dispensa de licitação é uma opção do legislador federal. Não existe uma inviabilidade de competição. Ele simplesmente entende que é melhor fazer essa dispensa. No Distrito, são três bancos: Caixa, Banco do Brasil e BRB. Vão ser feitos os fundos em cada um desses bancos. Já estão sendo assinados os contratos com o Banco do Brasil, que são padronizados. O banco vai receber uma taxa de administração. O banco tem trabalho, sim. Ele tem que manter todo um sistema de informática, de contabilização para segurar esses recursos, para deixar a situação bem segura para todos. Então, eles vão receber uma taxa de administração pelo serviço prestado.

Só tenho mais um minuto, então só mais uma pergunta que é em relação a como esses recursos ingressam no orçamento, se é receita-corrente líquida. Na verdade, no orçamento agora de 2015, eles vão entrar como receita especial para o Distrito Federal, fonte vinculada a pagamento de precatório. Fonte 172, discriminada no orçamento.

Ministros, muito obrigada pelo tempo e agradeço.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Obrigado, Doutora Paola.

Convidamos, em seguida, o Doutor Miguel Calmon Dantas, que falará pelo Governo da Bahia. Também disporá de dez minutos.

O SENHOR MIGUEL CALMON DANTAS (GOVERNO DA BAHIA) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República, Senhores presentes, Procuradores, Advogados, inicialmente eu gostaria, como já foi feito, de louvar a iniciativa do Relator em abrir para a sociedade dos intérpretes essa discussão que é uma questão de estado. E é uma questão de estado, de Estado Federal, de Estado Democrático de Direito e de Estado Social.

E, muito na linha do que tem sido abordado nas primeiras manifestações, entende o Estado da Bahia que é necessário se ressaltar os aspectos positivos que virão da adoção dessa nova técnica. E, efetivamente, acho que o estranhamento, como foi dito já aqui, vem da novidade. Mas estamos todos - União, estados, municípios - numa situação que beira o estado de exceção econômica, muito conhecido em Portugal, Grécia. Não diria que já estamos, mas já estamos próximos dessa situação. E o estado precisa de recursos, que são limitados, não nascem em árvore. O que o estado poderia fazer? Insuportável a carga tributária é o que se diz. Os estados-membro têm

feito o possível para reduzir despesas. Os estados sofrem ainda com parcela da arrecadação federal que não é distribuída, não é repartida, porque parte das contribuições, quando entra, é tredestinada, sofre também com a DRU; não têm condição de se endividar mais. Só que existem demandas constitucionais. Cumprir decisão judicial é prioritário. Cumprir decisão judicial é um valor constitucional típico do Estado de Direito.

No caso do Estado da Bahia, a lei que disciplina a matéria prevê um fundo de 50%. E, dos outros 50%, 25% se destinam a precatórios - na decisão da ADI nas questões de ordem, foi indicado até 50%; o Estado da Bahia utiliza 25% - e os outros 25%, para capitalizar o regime previdenciário do servidor público. Então, encontra-se aí a adoção dessa técnica, desse novo mecanismo, voltado à realização de dois valores constitucionais superiores: o cumprimento de decisão judicial e a solvibilidade do sistema previdenciário. Eu diria que está em jogo um princípio que não é tão destacado, mas é o princípio da sustentabilidade jurídica, social e financeira do próprio estado, que tem que ser um princípio basilar.

Então, dentre essas alternativas, os estados e a União desenvolveram esse mecanismo, um mecanismo que, por ser inovador, por se enquadrar no que, talvez, poder-se-ia chamar de governança colaborativa,

gera essa estupefação, esse estranhamento e esse descontentamento daqueles que, até então, eram beneficiados: os bancos. Como já foi dito aqui, o dinheiro não ficava lá parado, aguardando a decisão judicial. O dinheiro servia para dar lastro ao banco. O banco fazia seu *spread* a partir desses depósitos, e esse dinheiro ia gerar lucro.

O lucro é legítimo? Legítimo. Mas, entre o lucro bancário e o interesse constitucionalmente tutelado, parece-me que o interesse constitucionalmente tutelado deve prevalecer. E, se formos avaliar as medidas de que o estado dispunha para aumentar seu caixa, essas as quais sucintamente eu referi, não vejo nenhuma possibilidade de se negar a adequação dessa medida. Se fôssemos fazer aqui um teste de proporcionalidade, ainda que eu não vislumbre a ofensa à propriedade, ofensa à competência, invasão da competência da União, não haveria, na avaliação do Estado da Bahia, sequer um outro bem ou valor constitucionalmente consagrado que estivesse em risco. Até porque, como todas as leis têm estabelecido, a lei do Estado da Bahia estabelece um sistema de garantias: há relatórios mensais; a destinação desse recurso é feita pelo presidente do tribunal, pelo próprio Estado-juiz, ou seja, não há mudança de titularidade. O Poder Judiciário continua na gestão, na liberação desses recursos. Se, de um

mês para outro, verificar-se que o fundo de reserva teve seus depósitos reduzidos, o estado é instado a recompor. Se não fizer, no repasse seguinte pode haver uma dedução ou até nem haver repasse. Se não fizer, é autorizado o presidente do Tribunal de Justiça a determinar o sequestro na conta do Estado da Bahia do valor necessário a recompor esses 50% do fundo. Então, acho que não se duvida da eficiência de um sequestro judicial para recompor ou para garantir o cumprimento de qualquer obrigação. Então, há todos esses mecanismos que, em geral, existem nas leis, mas, efetivamente, na lei do Estado da Bahia, para evitar qualquer risco, por menor que seja, de o credor não receber o seu dinheiro quando o juiz autorizar a liberação.

Além disso, como foi também mencionado aqui de passagem, é preciso notar que esse risco de solvibilidade não existe apenas para os estados. Costuma-se dizer que os bancos são muito grandes para quebrar, mas o estado é muito maior. Então, o estado é uma instituição política muito mais solvível do que os bancos, tem mais porte, mais capacidade de pagamento do que os bancos, embora enfrente as crises que são conhecidas.

Então, essas observações iniciais me parecem fundamentais para poder identificar o que está em jogo. Está em jogo não o direito dos correntistas, dos credores não verem o seu crédito satisfeito quando houver a

determinação judicial. O que está em jogo, na verdade, é a manutenção de um sistema que até então favorece os bancos. Eu não diria que é ilegítimo, porque é um sistema, mas surgiu um outro valor, um contexto econômico que leva o estado a adotar uma outra providência, criar esse mecanismo cujos valores constitucionais preponderam. Volto a dizer: cumprir decisão judicial e garantir a sustentabilidade da previdência. Não se pode mais contemporizar com essas demandas constitucionais.

Além disso, e adentrando também, em parte, nas questões que foram formuladas, esses relatórios mensais com o fluxo de entradas, de saídas, de saídas de depósito, de saídas para pagamento de precatório e para capitalização do fundo previdenciário, esses relatórios mensais estarão à disposição conforme o termo de compromisso firmado entre o Poder Judiciário e o Estado da Bahia. Além disso, o presidente do Tribunal de Justiça acompanha a própria execução, então ele é o responsável pela liberação e por eventual sequestro. E, no extremo, o negócio jurídico prevê até que, se não houver a recomposição, o estado ficará excluído da possibilidade de utilizar esse mecanismo.

Então, é um mecanismo inovador que me parece não causa risco. A capacidade ou a eficiência dele já foi mostrada faticamente aqui pela

exposição do Estado do Rio de Janeiro. Os êxitos, a eficiência é manifesta. E no Estado da Bahia, empiricamente, isso tem sido percebido com os créditos tributários, porque continua a haver repasse, o que indica que o estoque tem aumentado, ao invés de estar progressivamente sendo reduzido.

Por fim, com a redução de dez para cinco anos, deliberada na questão de ordem da Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa aos precatórios, isso torna mais premente que o estado consiga fazer face, o Estado da Bahia está em dia, mas torna mais premente que o estado consiga fazer face a essa antecipação de cinco anos para a quitação.

Então, o Estado da Bahia mais uma vez louva a iniciativa e agradece a atenção de Vossas Excelências.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos ao Doutor Miguel Calmon Dantas pela sua exposição e passamos, em seguida, a palavra ao Douto Robinson Barreirinhas para falar em nome do Município de São Paulo.

O SENHOR ROBINSON BARREIRINHAS (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO) - Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, deste egrégio Supremo Tribunal Federal, a quem o Município de São Paulo congratula pela iniciativa dessa audiência pública; excelentíssimo Ministro Edson Fachin;

excelentíssimo Sub-Procurador-Geral da República, Doutor Odim Brandão Ferreira; colegas expositores; saudação especial à Doutora Cristiane Neri, que é outra voz municipalista aqui nesta Mesa; e é justamente isso que o município do Estado de São Paulo gostaria de fazer, lembrar que há outros entes interessados nessa discussão.

O Município de São Paulo, sabemos todos, está no topo da triste lista dos grandes débitos tributários. Nós temos um débito superior a 15 bilhões de reais no Município de São Paulo; apesar do dispêndio enorme que já é feito, o Município de São Paulo este ano vai despender 1 bilhão e 300 milhões de reais ao pagamento de precatórios. Ano passado foi em torno de um bilhão de reais também, e assim vai.

Eu vou ser bastante breve, Ministro, até porque a posição do Município de São Paulo coincide com a da OAB Federal, que vai se manifestar amanhã, aqui. Independentemente das leis estaduais que estão sendo discutidas, é importante porque o julgamento dela pode refletir na PEC 74/2015, que está em tramitação, acabou de ser admitida pela Comissão de Constituição e Justiça. E naquela PEC se prevê ferramentas para que municípios e estados consigam cumprir a ordem do STF de quitação dos débitos de precatórios até 2020. E uma ferramenta essencial do Município de

São Paulo pra isso é o levantamento dos depósitos judiciais da forma como está lá na PEC. A PEC prevê o levantamento de 30% dos depósitos em geral, sendo que 50% desse levantamento são direcionados ao estado respectivo, no caso da Justiça estadual; e os outros 50%, distribuídos aos municípios, conforme o local do depósito.

É importante deixar bem claro - isso já foi dito, mas eu peço licença para reafirmar - que é evidente que o depositário sempre foi e sempre continuará sendo o Judiciário, mas é evidente também que não há um cofre em um fórum qualquer guardando o dinheiro dos depósitos, não há também um cofre em alguma agência do Banco do Brasil, no caso da Justiça estadual paulista, com aquele dinheiro parado. Como já foi dito, esse dinheiro é utilizado nas atividades financeiras do Banco do Brasil, no caso do Estado de São Paulo, e rende muito para o Banco do Brasil naquele estado.

Então não há nenhuma novidade, a rigor, na destinação de recursos a despesas do Poder Público, que isso já acontece hoje. Uma parte relevante desses depósitos é usufruída por um banco, cujo maior acionista é a União, e pelo próprio Tribunal de Justiça.

É importante, então, deixar claro que o depositário, a parte vencedora na ação vai ter o fruto lá na frente, quando levantar esse depósito,

de apenas 0,5% mais a TR. Só que, no momento presente, o Banco no Brasil, no caso da Justiça estadual, já tem um rendimento muito alto, equivalente, a rigor, ao valor que vai ser usufruído lá na frente pelo levantador do depósito. E o Tribunal de Justiça de São Paulo, é importante que se diga, tem uma renda relevante advinda desses depósitos judiciais, sem a qual os estados também teriam dificuldade, no caso de São Paulo, certamente, de equilibrar as contas do Tribunal de Justiça.

A nossa Secretaria de Finanças levantou os dados especificamente do Banco do Brasil, então estou falando da Justiça estadual e, no caso especificamente, do Estado de São Paulo e de outros entes que têm o Banco do Brasil conveniado aos respectivos Tribunais de Justiça, e nós temos um valor de 115 bilhões de reais em depósitos, em valores originários depositados. Desses 115 bilhões de reais, nós fizemos uma projeção, considerando os depósitos compulsórios fixados pelo Banco Central e a taxa média de juros de operações do sistema financeiro também divulgadas pelo Banco Central para o mês de agosto de 2015 - essa taxa de juros de operações, em torno de 44,2%; e o depósito compulsório, em torno de 45% -, e chegamos a um ganho de intermediação financeira pelo Banco do Brasil, em cima desses depósitos, de algo em torno de 9,5 bilhões de reais por ano, enquanto o

rendimento da parte que vai levantar o depósito lá na frente fica em mais ou menos em torno de 9,6 bilhões de reais ao ano. E o Tribunal de Justiça tem um convênio lá em São Paulo, como há em outros estados, e atualmente a remuneração para o Tribunal de Justiça é de 0,31% do valor do depósito. Isso dá, sobre esse valor, algo em torno de 4,2 bilhões de reais por ano. No Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça recebe de remuneração algo em torno de 1,5 a 2 bilhões de reais por ano, por conta dessa remuneração pelos depósitos.

E o Município de São Paulo não desconhece a necessidade do Tribunal de Justiça dessa renda. Inclusive, pela nossa proposta de PEC, que foi apresentada em conjunto com o Estado de São Paulo, o Município de São Paulo não se furta a remunerar o Tribunal de Justiça por esse mesmo índice pago pelo Banco do Brasil. Por quê? Porque o ente político está se colocando ao lado do Banco do Brasil como a quem é confiado o valor desses depósitos. Nós estamos mudando a estrutura jurídica. Pela formulação da PEC, 70% continuariam sendo confiados ao Banco do Brasil e 30% a estados e municípios, com destinação exclusiva para pagamento de precatórios. É nisso que nós nos alinhamos especificamente com a OAB. Nesse caso, não há nenhum risco, zero, ao credor, até porque o dinheiro não vai passar pelo caixa da prefeitura. Ele já está lá no Banco do Brasil, aos cuidados do Tribunal de

Justiça, e vai simplesmente ser repassado para a conta de precatório, também do Tribunal de Justiça, para o pagamento de precatórios. A movimentação que haverá, caso aprovada a PEC e utilizada essa ferramenta pelo Município de São Paulo - o que nós pretendemos fazer -, é apenas uma movimentação orçamentária dentro do Município de São Paulo. Então, financeiramente, o dinheiro continua aos cuidados do depositário, que é o Tribunal de Justiça.

Nós entendemos, Excelência, que realmente é uma medida essencial para o cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal - além das outras duas de operações financeiras e compensação tributária. Estamos confiantes na aprovação dessa PEC.

E nós gostaríamos apenas de lembrar que a repercussão dessas decisões em relação às leis estaduais pode, de uma certa forma, interferir - não que isso seja o ponto a ser julgado, mas, enfim, a questão econômica é premente - na análise a ser feita dessa PEC.

Então, com essas breves palavras, de novo, para não repetir o que já foi dito e nem antecipar o que a OAB vai dizer em relação à destinação para dívida fundada, e não para despesas correntes ou alguma outra coisa assim, o Município de São Paulo mais uma vez elogia essa possibilidade, e

agradece a possibilidade de aqui falar, e deseja uma audiência pública bastante proveitosa.

Muito obrigado, Excelência.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Passamos a palavra, em seguida, portanto, ao Doutor Ulisses Viana, para falar pelo Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Disporá também de dez minutos.

O SENHOR ULISSES VIANA (COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL) - Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, a quem cumprimentamos em nome do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal pela iniciativa de abrir este espaço plural de debate sobre um tema tão relevante pra nós. Cumprimentamos também o Ministro Edson Fachin, que está aqui prestigiando a nossa Audiência; o Doutor Odim Brandão Ferreira, também, representando o Ministério Público Federal.

Talvez não tenhamos muito mais a agregar ao que já foi dito, mas colocar talvez dentro de uma perspectiva um pouco diferente de uma análise talvez estrutural, de uma análise que fuja a essa questão semântico-jurídica.

Nós estamos aqui, na verdade, faz-me lembrar aqui o Professor Raffaele De Giorgi, da Itália, pois ele diz que os princípios e as normas muitas vezes são mantos semânticos que nós lançamos para esconder problemas estruturais.

Então, quando nós olhamos a argumentação que é formulada na petição inicial, nós percebemos algumas argumentações que não se sustentam, com todas as devidas vênias, com todo devido respeito, como, por exemplo, a tese do empréstimo compulsório. E nós sabemos que o art. 3º do Código Tributário Nacional coloca a ideia da compulsoriedade. Esses depósitos não são compulsórios. A parte efetua o depósito voluntariamente.

Então, se nós olharmos, há um jogo semântico muito forte neste caso, mas que aponta e que oculta, na verdade, um conflito de interesses que de constitucional não tem nada. Há, na verdade, um conflito de interesses colocado aqui que precisará ser observado pelo Supremo Tribunal Federal. E aí me recordo um pouco do realismo jurídico, o Wendell Holmes falando sobre a questão da análise do fato. E muitas vezes nos preocupamos com a semântica jurídica e deixamos o fato muitas vezes em segundo plano.

E talvez seja o momento de prestigiarmos a estrutura fática deste caso. De constitucionalidade e inconstitucionalidade, **data maxima**

venia, não se trata. O que se trata, repito, é de um conflito de interesses muito forte e um interesse econômico muito forte. E qual o interesse que será prestigiado neste caso? O interesse público ou o interesse privado?

Gostaria de levantar também um outro aspecto importante que nós temos vivenciado aqui. O nosso Excelso Supremo Tribunal Federal tem apresentado alguns direcionamentos para os estados: construção de presídios; reforma de presídios; nós temos a questão da indenização por danos morais aos presidiários; nós temos a ADPF 347, recentemente apreciada. Há uma pressão enorme para que o estado exerça certas funções, e, ao mesmo tempo, encontramos um movimento paradoxal de uma resistência ao "público" no Brasil.

E essa é a questão que nós temos colocada neste processo: um conflito muito forte, muito direto entre o interesse do banco, dos bancos. E vemos, inclusive, o Banco Central sendo pressionado pelos bancos a suscitar teses como, por exemplo, que há um risco de não pagamento, de não devolução dos depósitos.

Eu gostaria de trazer aqui e falar do jogo jurídico **versus** uma análise estrutural. Este caso demanda uma análise estrutural. Essa análise estrutural foi trazida muito bem pelos meus colegas, pelos colegas de Minas,

da Bahia, do Piauí, da Paraíba e do Rio de Janeiro. Há um cuidado nessa legislação. Há uma estrutura colocada ali que amarra e muito bem amarrado esta questão da proteção do interesse.

Outra coisa interessante: nós não estamos falando de depósitos bancários. Olhe o jogo semântico de novo! Nós estamos falando aqui de depósitos judiciais. Nós estamos tratando de uma estrutura, de um elemento totalmente diferenciado do que vem colocado.

Outra coisa que eu gostaria de chamar muito a atenção. Parece-me que beira um pouco de imaginação jurídica, porque nós não temos dados empíricos que apontam que, no Rio de Janeiro, por exemplo, o dinheiro não foi devolvido. Aconteceu algo semelhante a isso? Não aconteceu. Está transcorrendo tudo dentro de uma grande normalidade, dentro de uma gestão responsável. E aí vem aquela pergunta: quem é que vai ganhar com isso? Os estados, que estão sendo pressionados a executar de forma mais direta as suas políticas públicas. E esse é um direcionamento muito bom que o Supremo tem dado para nós de realmente efetivar os direitos fundamentais, mas isso implica custos, e muitas vezes esquecemos disso no Brasil. Nós esquecemos que todos esses movimentos, todas essas decisões, esses direcionamentos implicam custos. E quando a criatividade é utilizada, uma criatividade do

bem, que está preocupada com o interesse público, como é o caso da utilização dos depósitos judiciais, transferindo o *spread* bancário, tirando esse elemento dos bancos - essa é a grande questão - e passando para a realização do interesse público, estamos vendo um conflito de interesses que de constitucional não tem nada. É um conflito econômico.

Gostaria muito de falar em nome dos estados. Nós estamos muito preocupados - e falo do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais, porque os procuradores-gerais estão muito preocupados. É o caso do Rio Grande do Sul. Estivemos em audiência com a Ministra Rosa Weber sobre a questão da indenização moral dos presos, e toda vez que o estado se movimenta e cria mecanismos para facilitar e dar fluidez à realização do interesse público, no Brasil há uma gritaria, há sempre um movimento forte contra isso, e muitas vezes somos incompreendidos.

Eu gostaria de colocar aqui, eu não vou repetir o que foi dito, já muito bem colocado por todos os procuradores que me antecederam, pelo Procurador do Município de São Paulo também, porque os municípios estão também vivendo esse quadro de uma pressão econômica, de um lado, que aumenta o déficit público, e, por outro lado, temos contado com uma certa incompreensão da sociedade civil. Somos um agente de promoção do interesse

público dentro do Estado Brasileiro. E é isso que gostaríamos de trazer, de tirar de uma análise de semântica jurídica e propormos aqui ao Supremo uma análise estrutural.

Esta é a questão que se coloca: a questão da devolução. Nós temos mecanismos: 30% de um fundo de reserva. Houve uma preocupação enorme. Há mecanismos que a Doutora Paola trouxe, da Lei Federal inclusive, mecanismos punitivos, sancionatórios para o estado.

Não há risco algum. Não estamos mexendo com o dinheiro dos depositários do banco, estamos tratando de depósitos judiciais. Além do mais, há uma contingência que tem que ser colocada aqui. Esse dinheiro, eventualmente, pertence ao depositário, porque ele pode perder a ação e, se perder a ação, esse dinheiro será entregue a quem? Ao estado. Então, há um litígio sobre esses valores. E um dos destinatários possíveis desse dinheiro, que poderá fazer o levantamento, é o próprio estado.

Então, eu não estou querendo aqui fazer nenhum discurso político. Não é isso. O discurso aqui é um discurso de defesa do interesse público. Por isso falamos em nome do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais do Estado para fomentar a discussão, e saímos do plano simplesmente normativo-semântico para uma análise de estrutura. Nós temos leis que se

preocupam, sim, com a segurança jurídica. Não estamos querendo pegar o dinheiro de ninguém. Nós não queremos ficar com o dinheiro de ninguém. O que nós queremos é utilizar um recurso que pode ser potencializado para darmos, inclusive, cumprimento e efetividade a muitos direcionamentos que a Suprema Corte nos tem dado ultimamente. Em várias mensagens têm sido recebidas, e nós precisamos de criatividade, precisamos de bom senso e precisamos de uma análise da estrutura, do fato. Já diziam os romanos: **da mihi factum, dabo tibi ius**.

É aqui que eu gostaria de terminar a fala em nome do Colégio e agradecer a atenção de Vossas Excelências e realmente elogiar e simplesmente reconhecer essa belíssima iniciativa de podermos estar aqui falando sobre esses assuntos que são relevantes para o País, para o nosso povo e para a nossa sociedade.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Doutor Ulisses.

Passo, em seguida, a palavra à Doutora Cristiane da Costa Nery, que falará pelo Fórum Nacional de Procuradores-Gerais das Capitais.

A SENHORA CRISTIANE DA COSTA NERY (FÓRUM NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DAS CAPITAIS) - Excelentíssimo Ministro-Relator Doutor Gilmar Mendes, Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República Doutor Odim, Excelentíssimos Colegas, Advogados presentes, Senhoras e Senhores, bom dia.

Primeiramente, eu gostaria de saudar a iniciativa, Ministro Gilmar Mendes, pelo Fórum Nacional de Procuradores-Gerais das Capitais que está aqui pretendendo contribuir com a vivência das capitais em relação a esse assunto, trazendo, principalmente a experiência de Porto Alegre, onde eu exerço a chefia na nossa Procuradoria, e preocupada com o tema e com os reflexos efetivamente que essa decisão possa causar ao assunto, que é um assunto de grande preocupação para todos os estados, para a União, para todos os municípios. E é nesse ponto que eu quero chamar atenção, porque hoje a crise financeira que se instalou em nosso País reflete diretamente nos estados, reflete diretamente nos municípios. E, nos municípios, principalmente, sentimos mais diretamente em função do Pacto Federativo que hoje vige em nosso País e que merece, sim, revisão. Os repasses que são feitos aos municípios são em número muito menor, e as demandas a que os

municípios têm que atender e dar conta são demandas infinitamente maiores, assim como os estados também devem sentir.

Então, preocupados com toda essa situação, nós também estamos nos debruçando sobre esse tema, e preocupados com uma possível insolvência, uma situação financeira difícil nos próximos anos, é que nós trazemos aqui as nossas contribuições.

Uma das alternativas que foi trazida ao Poder Público foi, efetivamente, em 2003, a Lei nº 10.819, que possibilitou a utilização dos depósitos judiciais tributários. Em Porto Alegre, desde 2003, nós criamos um fundo e aplicamos a legislação federal, aplicamos adaptando a legislação a Porto Alegre e utilizamos na proporção de 70%, 30%. Sendo que este último percentual de 30% é que compõe o fundo de reserva. É remunerado pela Selic e possuímos hoje em torno de 60 milhões de depósitos, geral, e próximo de 20 milhões nesse fundo de reserva. Várias outras capitais também procederam assim em 2003, criaram seus fundos e, desde então, vêm-se utilizando os depósitos tributários.

O orçamento de Porto Alegre são seis bilhões, em torno de seis bilhões, o montante que temos de depósito é 60 milhões. Desde então, nunca tivemos qualquer problema na utilização ou necessidade de eventual,

recomposição, em 12 anos, Excelências, de experiência na utilização com o fundo, pagando-se os precatórios. Porto Alegre aderiu ao regime especial e está em dia com os precatórios, mas muito nos preocupa, em função da Emenda Constitucional, do julgamento da Emenda Constitucional nº 62 e a modulação de seus efeitos, partirmos para uma situação de não conseguirmos dar conta de nossos precatórios nos próximos 5 anos. Isso é um fator que nos preocupa.

Dados históricos aqui apresentados dão conta de que nunca houve déficit, quebra no fundo garantidor com uma situação de existência de depósitos bem superiores ao mínimo exigido como manutenção e garantia. Os Colegas que me antecederam trouxeram dados históricos, dados estatísticos, e é uma realidade onde buscamos também esses dados nas capitais.

Em Porto Alegre, nós nunca fizemos aporte financeiro nesse período. O fundo sempre se manteve, sendo levantados os valores pelas partes vencedoras dos litígios, sem que se tenha notícia de necessidade de recorrer ao Judiciário para garantir o levantamento de alvarás.

Então, um dos argumentos que é trazido é que a utilização desses depósitos poderia aumentar os litígios e as demandas judiciais. Esse

argumento não procede porque se desconhece qualquer ação nesse sentido em locais que se utilizam dos depósitos judiciais.

Nesse ponto, também é importante que se saliente a natureza jurídica dessa operação e entendemos, também, que se trata de uma operação financeira, com regras de Direito Financeiro, e até mesmo porque a transferência é uma faculdade autorizada pela Lei, então, da mesma forma, é regrado nas disposições da Lei Complementar nº 151, que agora vige em âmbito federal, e que revogou a anterior Lei nº 10.819, de 2003.

Então, não se está aqui a regrar os depósitos judiciais ou procedimento relativo aos depósitos em si, mas tão somente a utilização desses valores, e efetivamente os depósitos partem de uma relação das partes em litígio, mas a utilização desses valores é o que está aqui a regrar. E daí a natureza financeira e, portanto, a competência concorrente para esse regramento. A própria ADI 1.933, do Distrito Federal, ela traz o julgamento pela constitucionalidade em relação à transferência de recursos, foi entendida constitucional. Então, nesse sentido, o ente federado pode optar por essa transferência e arcar com os reflexos dessa transferência.

E aqui é o ponto muito importante, e repisando um pouco o que os Colegas que me antecederam colocaram: existem várias garantias

trazidas pela própria Lei no sentido de que não vai ser descumprido, o risco é praticamente nulo. A própria Lei traz um fundo de reserva, que deve estar com 30% do montante total dos depósitos, sob pena de não permitirem, inclusive, que o ente federado exerça o levantamento de valores em eventual ganho de litígio para si. Ele não pode levantar valores que são seus, naquele litígio, se não tiver recomposto o fundo garantidor de 30%. A recomposição, se efetivamente tiver que ser feita, deve se dar em 48 horas. E a exclusão do sistema se dá pelo descumprimento por três vezes, como os Colegas aqui já referiram; ou seja, o risco é praticamente nulo, a cobertura e a manutenção do fundo devem ser permanentes e são controladas pelas instituições financeiras oficiais em que constam efetuados os depósitos.

No caso de Porto Alegre, como o Colega do Rio Grande do Sul colocou, o nosso caso é um banco estatal que possui os depósitos. A própria Lei, então, traz esse mecanismo de controle.

A possibilidade de levantamento de valores somente quando há ..., o vencedor somente se efetiva no fundo de reserva se estiver com o mínimo legal exigível. Então qual é o risco? Quem lucra hoje? Essa é a pergunta que se faz.

A remuneração das instituições financeiras, e também aqui há um ponto de atenção, pois essa remuneração tem que se dar de forma a não permitir o endividamento dos entes. Essa é uma preocupação que temos também.

Para todos os levantamento, há previsão de um termo de compromisso firmado pelo gestor público, chefe do Poder Executivo - em Porto Alegre, já fizemos isso há bastante tempo -, com o juízo correspondente, onde se compromete a manter o fundo de reserva, autoriza a destinação automática para o fundo de reserva do valor correspondente à parcela do depósito, autoriza a movimentação do fundo e a recomposição do fundo em até 48 horas após comunicação, se estiver abaixo dos limites estabelecidos. Então, não há, no nosso entender, justificativa válida para que esses depósitos permaneçam nas instituições financeiras, quando os entes públicos poderiam, ao abrigo legal, corretamente utilizarem esses valores e atender diretamente à população.

Muitos entes não estão conseguindo pagar precatórios, como aqui foi dito por vários Colegas, e isso é público e notório. A Lei traz essas alternativas, então, para que a utilização de 70% dos depósitos judiciais possa ser utilizada para pagamento de precatórios, dívidas fundadas, despesas

de capital e recomposição de fundo, de fluxos, nesta ordem, pela Lei Complementar nº 151. Então, ela traz alternativa.

Por óbvio que os demais recursos, podendo-se realocar esses recursos para pagamento de precatórios, podem reverter diretamente para a população em políticas públicas que os estados e municípios têm que dar conta.

A Lei Complementar nº 151, então, ampliou essa utilização também para os depósitos não tributários e extrajudiciais - a Lei que está em vigor hoje -, regrando a simples utilização de 70% e a manutenção do fundo de reserva de 30%, o que a nosso ver garante o equilíbrio e os levantamentos que forem sendo necessários com larga segurança aqui. Então, os dados anteriores - e aqui eu não preciso repisar - mostraram que inclusive, com um fundo menor, esse valor estaria garantido.

Por fim, aqui é importante frisar, nós estamos aqui fazendo a fala em relação aos depósitos em que os entes federados são parte. Não estamos aqui nos referindo àqueles depósitos em que não são parte. Se houver a definição pela legalidade na utilização de depósitos em que o ente federado não é parte, o que nós procuramos trazer aqui é a necessidade de que haja um tratamento isonômico, um regramento igualitário e que todos os entes, então,

da Federação possam fazer uso desse mesmo instituto, porque todos têm as mesmas dívidas, são dívidas comuns, todos passam as mesmas agruras para dar conta das políticas públicas e dos seus serviços e das suas competências constitucionais. E acho que é importante aqui ressaltar que o fundo daí decorrente tenha critérios objetivos de remuneração, a nosso ver, com juros de poupança para preservação da responsabilidade fiscal, porque há uma possibilidade grande de que o endividamento daí nesse caso seja maior do ente do que a própria e efetiva utilização. E isso é um ponto que, sim, nos preocupa e não queremos aqui jamais, somos defensores justamente do estado nesse sentido.

E o que gostaria de deixar aqui muito claro - somando aqui ao que o meu Colega do Município de São Paulo colocou junto com a OAB - é uma alternativa que se tem, um alternativa que precisamos para ter a saúde financeira dos estados, municípios e União; é uma alternativa possível, sem risco algum e que prioriza o interesse público, e eu penso que a priorização do interesse público é o que todos nós devemos defender.

Então, seriam essas as contribuições do Fórum Nacional de Procuradores-Gerais das Capitais, agradecendo aqui o espaço e parabenizando mais uma vez pela iniciativa, Ministro Gilmar Mendes.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Doutora Cristiane.

Passamos, em seguida, a palavra ao Doutor Otávio Damaso para falar pelo Banco Central do Brasil.

O SENHOR OTÁVIO DAMASO - (DIRETOR DE REGULAÇÃO DO BANCO CENTRAL) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade; Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin; Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República, Odim Brandão; Senhoras e Senhores.

Na condição de Diretor de Regulação do Banco Central, gostaria, primeiramente, de parabenizar, em nome da autoridade de Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional, a louvável iniciativa do Supremo Tribunal Federal e, particularmente, do Ministro Gilmar Mendes, ao conceber esta Audiência Pública para discutir as ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra leis estaduais que dispõem sobre depósitos judiciais e extrajudiciais.

É inequívoca a relevância desta matéria para o Sistema Financeiro Nacional, em particular, para os bancos públicos. Nesse contexto, a minha exposição tem como foco as referidas iniciativas estaduais e os riscos

que trazem para os bancos depositários, bem como suas implicações no âmbito da regulação prudencial do Sistema Financeiro Nacional. A exposição está dividida em três partes e todos os comentários aqui apresentados têm como fundamento a ótica do regulador prudencial do Sistema Financeiro.

Na primeira parte, serão relacionadas as principais diferenças dentre a legislação federal, no caso a Lei Complementar nº 151, e as legislações estaduais, bem como os principais riscos delas decorrentes.

Na segunda parte, serão abordados de forma sucinta os requerimentos prudenciais aos quais estão sujeitos os bancos para fazer frente aos potenciais riscos decorrente da situação em tela.

Por fim, na terceira parte, serão apresentadas considerações que visam a contribuir para a análise e o eventual aperfeiçoamento do arcabouço legal que rege os depósitos judiciais.

As diferenças entre a legislação federal e as normas.

Excelentíssimos Ministros, inicio então pelas principais diferenças entre a legislação federal e as legislações estaduais sobre depósitos judiciais, abordando os riscos delas decorrentes.

Em linhas gerais, as legislações estaduais, bem como as iniciativas ainda em tramitação nas assembleias legislativas, preveem regras

que no seu conjunto imputam um maior risco aos bancos depositários, quando comparadas à legislação federal.

O primeiro ponto de preocupação é a formatação dos fundos de reserva. Fundos de reserva visam mitigar riscos e assegurar recursos disponíveis suficientes para honrar restituições depositantes quando assim determinado pela autoridade julgadora. Nesse contexto, registre-se que há casos de regramento legal estadual que autoriza a constituição de fundos de reserva em percentual inferior ao de 30%, estabelecido pela Lei Complementar nº 151. Além disso, nem sempre as regras de recomposição dos fundos de reserva são claras e garantem restituição tempestiva aos depositantes. E, na prática, o relato comum é de que não são plenamente efetivas. Cabe registrar que até mesmo o percentual mínimo de 30% pode não ser, pela ótica prudencial, necessariamente adequado e suficiente. Afinal, os valores dos depósitos referentes a cada processo variam muito. Há situações em que o único caso representa montante expressivo do total de depósitos, e o desfecho de um único processo pode demandar recurso que supera a 30% do total dos depósitos.

Em síntese, quanto menor for o fundo de reserva, maior será o risco de que o particular vitorioso em processo administrativo ou

judicial não receba imediatamente o recurso que lhe cabe. Esse fato pode gerar conflito de diversas naturezas nas relações entre depositante, bancos depositários e o ente federado.

O segundo ponto de preocupação diz respeito à extensão da transferência de depósitos judiciais a processos em que o ente federado não figura como parte. Ou seja, a transferência de depósitos referentes a processos que envolvem única e exclusivamente terceiros. Nesses casos, a probabilidade de o ente federado, ao final do processo, permanecer com parte dos recursos arrecadados é zero, pelo simples fato de que ele não faz parte da lide. Logo, sempre terá que devolver a totalidade dos valores, pois estará se apropriando, ainda que com amparo legal, de recursos que não lhe competirão em hipótese alguma. Situações como essas, em tese, deveriam contar com regras ainda mais rigorosas para fazer frente a futuros pagamentos.

O terceiro ponto está relacionado à própria multiplicação de legislações distintas sobre depósitos judiciais. A multiplicidade de legislações pode tornar complexo o controle operacional e processual realizado pelos bancos depositários, gerando consequentemente aumento do risco legal.

Além disso, há notícia de casos de controvérsia interpretativa quanto à prevalência do arcabouço legal federal ou estadual, o

que amplia a insegurança jurídica dos bancos responsáveis pela gestão dos depósitos judiciais. Invariavelmente, controles mais complexos e riscos mais elevados resultam em custos adicionais, inclusive provisões para fazer frente a potenciais contingências.

O quarto ponto, e com certeza o mais importante, é a ausência de regra clara e explícita de que a responsabilidade do banco depositário é limitada à disponibilidade de recursos no fundo de reserva. Isto é, a demanda por resgate limita-se à parcela mantida no banco oficial e os montantes restituídos ao fundo de reserva pelo ente federado. A falta de certeza de que, em hipótese alguma, o banco depositário será obrigado a pagar ao depositante, na ausência de recursos no fundo de reserva ou de transferência desse recurso pelo ente federado, impõe riscos ao banco: risco de liquidez, risco legal, risco de imagem, inclusive em relação ao seu papel de fiel depositário dos recursos de terceiros, e, no limite, dependendo da dimensão, até mesmo risco de insolvência.

Em síntese, essas preocupações, isoladamente ou em conjunto, impõem riscos de diversas dimensões aos bancos depositários. E esses riscos são devidamente especificados e tratados no âmbito da regulação

prudencial aplicável aos bancos que operam o Sistema Financeiro Nacional, e o que abordarei na sequência.

Vou discorrer agora, então, sobre os depósitos judiciais e a regulação prudencial.

Excelentíssimos Ministros, a regulação prudencial adotada no Brasil está baseada num padrão internacionalmente aceito e tem como objetivo assegurar a solidez do Sistema Financeiro Nacional.

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil estabelecem requerimentos prudenciais que visam garantir que cada banco esteja previamente preparado para lidar com questões que possam gerar riscos a sua atividade.

Como mencionado em sessão anterior, tais riscos são de distintas naturezas, como: o risco de liquidez, quando o montante de recursos efetivamente disponíveis ou de ativos facilmente alienáveis cai abaixo do patamar compatível com os desembolsos previstos e potenciais no horizonte; risco de imagem ou reputacional, atual ou prospectivo, proveniente da percepção desfavorável na imagem do banco por seus clientes, contrapartes, acionistas ou órgãos reguladores, que podem comprometer negócios presentes e futuros; risco legal, decorrente de potenciais contenciosos legais; e risco de

insolvência, quando o banco coloca em risco o seu patrimônio, a ponto de comprometer a sua capacidade de honrar seus compromissos presentes e futuros.

O risco é a probabilidade de que um fato ocorra. E, para fins da regulação prudencial, a mera probabilidade já impõe aos bancos requerimentos prudenciais adicionais, tais como: aumento da disponibilidade de ativos líquidos, para fazer frente a desembolsos previstos e potenciais no curto ou médio prazo, em detrimento da alocação em empréstimo, financiamentos ou outras aplicações; constituições de provisões para contingências, com efeitos no resultado e no patrimônio do banco; e aumento do capital regulatório para manter o nível de operação, frente aos riscos assumidos pelo banco.

Tais requerimentos são necessários para manter o bom funcionamento não só do banco individualmente, mas de todo Sistema Financeiro. E o seu não cumprimento sujeita o banco e os seus administradores a sanções previstas na regulação bancária.

No presente caso, gestão de depósito judiciais, quanto maior for a percepção de que os recursos no fundo não serão suficientes para atender às potenciais demandas, às incertezas legais decorrentes da atividade

de gestão de depósitos judiciais e à incerteza quanto à responsabilidade do banco depositário, maiores serão os riscos do banco e, consequentemente, maiores tendem a ser os requerimentos prudenciais. E isso tem implicações para o banco depositário, que se vê obrigado a afastar-se do seu plano de negócio, a reduzir a concessão de empréstimo e de financiamento a famílias e empresas, com impactos negativos sobre a capacidade operacional do mesmo.

Por fim, para encerrar esta sessão, há de se ter em vista o risco de um banco público estadual ser obrigado a pagar a terceiro valor devido pelo ente da federação que figura como seu controlador, bem como as possíveis consequências de sua materialização frente à legislação vigente.

Iniciarei as considerações finais.

Diante do exposto, e conforme mencionado no início, aproveito a oportunidade para apresentar algumas sugestões que visam contribuir para a análise e ao eventual aperfeiçoamento do arcabouço legal que rege os depósitos judiciais.

Nesse contexto, pela ótica regulação prudencial e da prática bancária, e dado o presente modelo, o arcabouço legal deveria dispor de regra clara e explícita que afaste completamente qualquer responsabilidade do banco depositário pela restituição de valores aos depositantes na ausência de

recursos no fundo de reserva ou de sua prévia transferência pelo ente federado que tenha se apropriado dos recursos.

Fundos de reserva com recursos suficientes para honrar, com margem de segurança, o ressarcimento devido a terceiros, cujo montante, por exemplo, poderia ser definido a partir de estudo sobre o comportamento retrospectivo e principalmente prospectivo das decisões judiciais, periodicamente atualizado. E, dentro do possível, regra única válida para todos os estados, ou ao menos legislação com um núcleo único e margem limitada para eventual disciplina específica de aspectos acessórios a serem definidos pelos respectivos entes federados.

Excelentíssimos Ministros, são essas as minhas considerações. Coloco-me à inteira disposição desta Suprema Corte.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Otávio Damásio.

Passamos, em seguida, a palavra ao Doutor Jorge Elias Nehme, que falará pelo Banco do Brasil.

O SENHOR JORGE ELIAS NEHME (BANCO DO BRASIL) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor

Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República, Doutor Odim Brandão, serventuários e colegas aqui presentes.

Primeiramente, Excelência, o Banco do Brasil parabeniza Vossa Excelência pela iniciativa da audiência pública.

O Banco do Brasil comparece, aqui, na qualidade de depositário judicial da maioria dos casos, previsto no art. 1.219 do Código Civil como auxiliar do juízo e com a responsabilidade de remunerar esses valores e mantê-los à disposição do juízo para levantamento imediato tão logo determinado.

É importante fazer, aqui, uma distinção, por conta das exposições anteriores. A Lei Complementar nº 151/2005, que não é objeto desta ADI, é objeto de outra ADI, estabelece a possibilidade de utilização de depósitos judiciais apenas naquelas ações em que o ente federado seja parte. Aqui, nessa lei do Rio de Janeiro e nas leis de diversos outros estados, a utilização do depósito judicial será feita pelo ente federado, independentemente da natureza do depósito e independentemente do estado ser parte na relação jurídica processual.

E a justificativa apresentada assusta. Não assusta porque é uma inovação ou porque os bancos estão fazendo drama. Estão apresentando

aqui crises econômicas, déficit público; e esses depósitos judiciais são a solução para esses problemas. Fica aqui um questionamento feito pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento de uma dessas ADIs: pode o estado criar mecanismos para a utilização de um direito que não lhe pertence?

Pois bem, o excelentíssimo Subprocurador da República levantou dois questionamentos. Um deles preocupa muito o Banco do Brasil, o que se refere à restituição dos valores e à destinação dos recursos. A destinação dos recursos não é somente o pagamento de precatório. É o pagamento de precatório; mas é também pagamento da previdência dos estados, pagamento de dívidas dos estados com a União, investimento em infraestrutura, criação de fundo garantidor das parcerias público-privadas, ou seja, a destinação é plúrima.

Essas inconstitucionalidades que já foram abordadas começam pelo precatório, que, às vezes, é até bem vista a utilização. O art. 100 da Constituição veda o pagamento de precatório sem receita orçamentária. Depósito judicial é crédito, é verba extraorçamentária. Portanto, mesmo a utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatório é inconstitucional, a par de diversas outras inconstitucionalidades que já foram abordadas aqui e serão abordadas.

E aqui a preocupação do Banco do Brasil é a seguinte: na qualidade de depositário, se lá na frente o fundo de reserva não for suficiente para pagamento, quem vai pagar é ele ou é o estado?

Vamos traçar um rápido paralelo com os planos econômicos? À época da edição dos planos econômicos, sem querer adentrar nesse mérito, os bancos cumpriram as legislações, as resoluções do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional e aplicaram o índice determinado pelo Governo Federal. Hoje, os bancos estão pagando esses expurgos. Será que lá na frente ele não vai ter que pagar esses depósitos judiciais caso o ente federado não consiga?

Nós temos experiências no interior de São Paulo com base na Lei nº 10.819. No Município de Serra Negra, o Banco do Brasil foi compelido, foi obrigado a reconstituir um depósito judicial. Na Cidade de Americana, o Banco só não teve que recompor ainda um depósito judicial por força de uma liminar. E essa preocupação do Banco com a restituição dos valores, com a garantia da qual se fala tanto, de que os valores serão bloqueados, serão sequestrados das contas públicas, serão sequestrados de quais verbas? Daquelas destinadas à educação, à saúde, à segurança? Sim,

porque essas leis falam que o Poder Judiciário pode determinar o bloqueio de valores, mas não dizem qual a fonte para a restituição desse fundo.

E aqui se apresentou muito a situação de que o fundo é seguro. O percentual estabelecido para esse fundo foi objeto de estudos, mas vejam que interessante: no Estado do Rio Grande do Sul o fundo de reserva é de 15% e vai ser reduzido para 5%; no Estado da Bahia é de 50%; no estado do Rio de Janeiro é de 37,5%; Paraíba 40%. De 5% para 50%, nós temos uma diferença de 10 vezes. Qual é verdadeiramente seguro? O de 50% ou o de 5%?

Com relação ao *spread* bancário, de que tanto se fala aqui, como se isso fosse ilegal, imoral e inconstitucional, primeiramente é preciso estabelecer o seguinte: por que os valores dos depósitos judiciais foram parar nos bancos? Porque o Poder Judiciário não tem *expertise* para gerir depósitos judiciais. Os bancos recebem esses valores e promovem a remuneração desses valores de acordo com os índices legais ou de acordo com os convênios firmados com os tribunais. E restituem, sim, tão logo determinado. Não existe histórico de alguém que tenha ido ao banco sacar um alvará e não tenha encontrado valores. "Ah, mas isso também existe nos estados". As leis são todas recentes, o problema não vai surgir agora. Todas essas leis são novas. Eventual ineficiência do fundo de reserva vai surgir daqui a algum tempo.

Vamos trabalhar com o exemplo que nós citamos no julgamento da ACO 989 contra lei do Estado da Bahia: Caio e Tício estão litigando, depositam em juízo um milhão de reais. Setecentos mil são transferidos - aliás, se estiverem no Rio Grande do Sul, novecentos e cinquenta mil serão transferidos para o Governo; se estiverem na Bahia, serão quinhentos mil. Ao final da ação, Caio ganha, vai ao banco sacar. O fundo de reserva não é suficiente. Ele não vai sacar na hora, o estado tem 30 dias, em média, para recompor esse fundo. Se mesmo assim não for suficiente, calma! Em média, os estados tem de 48 a 72 horas para recompor, para honrar esse pagamento. E se o estado não o fizer? Calma, o Tribunal de Justiça vai expedir uma ordem para o estado fazê-lo sob pena de bloqueio. E se o estado não o fizer? Bom, aí o Tribunal vai bloquear. E aí vem a grande pergunta, Excelências: vai bloquear de onde? Vai tirar verba destinada à educação, empenhada à educação, empenhada à segurança, à saúde pública para honrar esse pagamento? Esse é o grande problema. O que vai acontecer? Caio ganha a ação, não recebe, vai entrar com uma ação contra o estado e vai passar 10, 15 anos litigando. Quando finalmente sair vitorioso, vai para a fila de precatório aguardar depósito judicial de terceiro, para finalmente poder ver o seu dinheiro.

Outro aspecto importante que não foi considerado aqui é a grande concentração de valores em poucos depósitos judiciais. Existem casos de entes federados em que uma lide solucionada equivale a 70% da massa dos depósitos judiciais, e isso não foi considerado aqui. Existem vários outros casos em que, se grandes lides forem solucionadas, sequer o fundo de reserva vai ser suficiente para esse pagamento.

Então, a preocupação dos bancos não é só com *spread* bancário. E o que fazem os bancos com *spread* bancário? Esses valores são investidos na atividade produtiva. Emprestam com juros um pouco maiores? Sim, porque aí que eles podem remunerar o depósito judicial.

Feitas essas breves considerações, com todo respeito à Corte, Excelências, só existe uma maneira de esse fundo ser seguro, com todo o respeito: é só o Judiciário não solucionar nenhuma lide. Ninguém vai ao banco sacar, o fundo de reserva sempre vai ser suficiente. Com essas breves considerações, espera o Banco do Brasil ter contribuído com a Corte.

Muito Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Agradecemos ao Doutor Jorge Elias Nehme e passamos a palavra ao

Professor Doutor Marcos de Barros Lisboa, que disporá também de dez minutos.

O SENHOR MARCOS DE BARROS LISBOA (FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN) - Ministro Gilmar Mendes, em nome de quem cumprimento todos os demais membros da mesa, é um privilégio estar aqui. E saúdo também a iniciativa, o debate sobre temas técnicos tão importantes como esse. Se bem que eu confesso que o Brasil está cansando de me surpreender com medidas que fogem da boa lógica econômica e que levam a gente ao grave estado que a gente vive.

O Brasil vive uma grave crise fiscal, e nós estamos pagando a conta de anos de desequilíbrios fiscais, de uma tendência do gasto público a crescer sistematicamente todo ano acima da renda nacional, acima da arrecadação. Mesmo neste ano, em que nós vamos ter uma recessão de 3% ao ano, a despesa pública continua crescendo 4%, 5% ao ano, acima da inflação. Essa é a raiz do grave problema que o país vive. Temos despesas que crescem constantemente e, infelizmente, a resposta da política pública ao problema não é pública, é utilização de mecanismos oportunistas para aumentar a arrecadação e aumentar o ônus sobre a população. Vi várias apresentações falando sobre público. Não vi nenhuma falando sobre o cidadão.

Isso significa um confisco do recurso do cidadão. As regras atuas já não são boas, porque as regras atuais remuneram o cidadão abaixo do rendimento de mercado - remuneram a 0,5% mais TR, e há um monopólio, monopólio do bancos públicos sobre esses recursos.

Idealmente, esses recursos deveriam estar disponíveis para qualquer aplicação e a competição garantiria ao cidadão receber a remuneração que ele pode receber ao aplicar, hoje, seus recursos nos bancos. Por que o cidadão que está incorrendo em uma ação contra a Receita tem que ser penalizado com uma remuneração abaixo da de mercado? E por que tem que ser um depósito judicial? Por que não pode ser uma fiança bancária? Por que não pode ser entregar um título público em garantia, comprar o título da dívida federal?

Eu tenho uma apresentação. Fica disponível para os senhores alguns dados, mas vou comentar em cima do que ouvi antes.

Gera um conflito de interesses: os tribunais se apropriam do subsídio que o cidadão está dando ao estado. O cidadão entra com uma ação contra o estado, é forçado a depositar, recebe abaixo da taxa de mercado; e os tribunais, que decidem pelo depósito judicial, apropriam-se do recurso ao invés de utilizar, por exemplo, uma fiança bancária. O cidadão tem que

depositar o dinheiro e vai ser expropriado desse dinheiro ao exercer seu legítimo direito de discordar do Fisco.

Mais ainda, reedita-se o problema do endividamento dos estados. Isso já é uma dívida pública. Isso é dívida. O Brasil já viveu a gravidade da dívida pública nos anos 90. A conta foi cara naqueles anos 90. Estamos revivendo o problema da dívida estadual. Os governos estaduais e municipais não conseguem enfrentar seu crescimento de despesa. Cresce a despesa, apesar da má qualidade da política pública. Para compensar o crescimento da despesa, oneram de maneira disfarçada, torta, sem clareza, sem transparência, o cidadão, obrigando depósitos judiciais que são sub-remunerados e emprestando esses depósitos para o cumprimento de obrigações públicas.

Exatamente a grave crise dos anos 90 que o Brasil enfrentou levou a toda a reformulação das regras sobre bancos públicos e a possibilidade dos bancos emprestarem aos estados. Banco não pode emprestar ao seu controlador. Na prática, o que essas medidas estão fazendo é recriando uma dívida bancária - e divida que, em parte, é o problema. Os estados estão em situações difíceis pelo crescente endividamento dos últimos anos, recentemente com o aval da União.

Há o conflito de interesses dos tribunais que determinam o depósito e são remunerados por isso às expensas do cidadão. Mais surpreendente ainda é que essas ações agora, algumas legislações se estendem a ações entre particulares, em que o estado nem mesmo é parte.

Já houve bastantes comentários aqui sobre a legislação, inclusive sobre o caso do Rio de Janeiro. Tem o caso do Município de Tubarão. Os 30% ou os 5%, eu não conheço nenhum estudo técnico que justifique esses números. Nenhum estudo técnico que eu conheço justifica esses números. O problema são as ações de repercussão geral. Parece que há uma multiplicidade de ações e, nesse caso, não há problema. O risco, no entanto, e o risco de crédito que existe para os bancos públicos e para o setor público são os casos de repercussão geral. No caso de Tubarão, essa velha arguição sobre onde se compra, o que é a operação de *leasing* e o ISS sobre a operação ou não - que no fundo é mais um imposto disfarçado sobre o valor do carro, porque se cobra o ISS sobre o valor inteiro do carro financiado -, na derrota do caso de Tubarão, todos os recursos se foram. Então, nas ações de repercussão geral, você gera um risco de crédito efetivo para o sistema, porque não é uma ação individual, não é um problema de um risco diluído, um risco idiossincrático, no jargão da estatística. São riscos correlacionados, porque a mesma decisão se aplica. E

qual a legitimidade do estado que está se beneficiando da ação judicial ou dos tribunais que se beneficiam do depósito em tomar a decisão correta nesses casos?

Aqui (mostrando um gráfico na tela) é só para ilustrar um pouco a diferença entre a remuneração que o cidadão recebe ao aplicar seu dinheiro no depósito judicial e aplicar num título, comprando um CDB, um título de banco ou mesmo um título federal. Por que simplesmente não permitir ao cidadão poder oferecer outra forma de garantia? O mal do problema é o subsídio implícito que o cidadão, ao entrar com uma ação, tem que conceder aos bancos públicos e a apropriação desses recursos pelos governos estaduais.

O risco de crédito existe neste caso, e o Brasil já viveu esse risco de crédito nos anos 90. Esses mecanismos reeditam o risco que já passamos.

A complexidade tributária no Brasil induz um expressivo contencioso tributário. Todos nós pagamos o custo de regras tributárias confusas, complexas, com detalhes, com casos particulares. A disputa judiciária é o mecanismo democrático para a resolução dos conflitos. Existem diversos mecanismos para a constituição de garantias.

Não precisamos nos restringir aos depósitos judiciais. Podemos usar de fiança, por exemplo, ou, como já disse, a compra de títulos públicos. Depósitos judiciais, fiança e seguros protegem de forma igual o setor público em casos de decisão judicial que lhe seja favorável. Depósitos judiciais a taxas de remuneração inferiores às taxas de mercado, porém, penalizam o contribuinte que corretamente contestou a cobrança do tributo. Além disso, a utilização desses recursos para o financiamento do Governo ameaça a solvência das contas públicas e o direito do contribuinte, que teve essa contestação validada pelos tribunais, a receber os depósitos. Na medida em que o tribunal reconhece que a contestação é justificável, o contribuinte não deveria ser penalizado com uma remuneração inferior. E a possibilidade de não recebimento dos depósitos ao fim da disputa judicial, como no caso de Tubarão, implica que cidadãos que, corretamente, segundo o Judiciário, arguiram o Fisco são penalizados, adicionalmente, sendo obrigados a emprestar para o setor público com essa garantia, no meio do caminho, de que o banco vai fazer o pagamento, independente do recebimento, o que, na prática, constitui o empréstimo do banco público ao setor público, o que nós procuramos corrigir depois da grave crise dos anos 80.

Sobretudo, existe esse conflito de interesses entre os tribunais que decidem pelo depósito e os tribunais que se beneficiam dos recursos desse mesmo depósito.

Enfim, Ministro, mais uma vez, agradecemos estar aqui. Esse é um tema relevante. O Brasil vive uma crise fiscal severa, e parte da severidade, da gravidade que o Brasil vive é a falta de enfrentamento dos problemas reais. É a adoção de mecanismos oportunistas, que tributam de forma disfarçada o cidadão, que cria esses mecanismos mais complexos ao invés de enfrentar os problemas fiscais que nós temos. Medidas como essa estão na contramão do equilíbrio fiscal, do ajuste e dos direitos do cidadão às ações judiciais.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Agradecemos ao Professor Marcos Barros Lisboa e passamos a palavra ao Doutor Brasil Cabral Filho, que falará pela Caixa Econômica Federal.

O SENHOR BRASIL CABRAL FILHO (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL) - Bom dia, Senhor Ministro. A Caixa agradece a possibilidade de participação nesta audiência pública e, na pessoa do

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, eu cumprimento os demais componentes da Mesa e as pessoas aqui presentes.

A Caixa apresenta-se aqui como uma instituição financeira que faz a custódia de depósitos judiciais. Embora ela não esteja ligada exclusivamente aos processos em que estão sendo arguidas inconstitucionalidades, a Caixa também tem a participação na gestão de depósitos judiciais onde alguns estados também recorreram a legislações estaduais para tanto. Então, é nesse sentido que a gente vai pautar a nossa explanação.

A Lei Complementar federal nº 151 revogou duas legislações, a 10.819/2003 e a 11.429/2006. Com base na 11.429/2006, a Caixa já faz gestão de depósitos judiciais e repassa recursos a um estado. É o único, até então, que nós gerenciamos no formato da legislação federal.

Agora, na esteira da edição da Legislação federal nº 151, vários estados já nos repassaram legislações que foram aprovadas em suas respectivas assembleias, para que a Caixa fizesse a administração de depósitos judiciais com base nessa legislação.

O que nós temos visto, e a preocupação da Caixa sempre foi e sempre é nos estados que a gente fez a discussão ou os tribunais de justiça

que nos questionaram, é a preocupação em relação à saúde financeira e à capacidade de pagamento desses fundos de reserva.

As duas legislações que foram revogadas já mantinham na instituição financeira um volume de recurso para fazer frente ao levantamento de depósitos judiciais num volume maior. Eram repassados, com base nessas duas legislações, 40% para o estado ou município, e 30% ficavam na instituição financeira como depósitos judiciais e outros 30%, o mesmo valor que fica na instituição financeira, faziam, representavam o fundo de reserva.

Com a Lei federal nº 151, estabeleceu-se que esse fundo de reserva continuaria sendo de 30% e não teríamos mais os 30% que eram mantidos em depósitos judiciais também para fazer frente a esses levantamentos. Ficou a proporção de 30% na instituição financeira e 70% repassado ao ente público. A legislação federal fala, por sua vez, que os depósitos que são factíveis dessa transferência seriam restritos àqueles onde os entes federados são parte. Nas legislações estaduais, via de regra, essa questão não é observada e 100% dos depósitos judiciais existentes são passíveis de repasse na proporção de 70-30.

O que a gente tem visto e tem colocado em relação a alguns tribunais sobre essa situação?

O primeiro ponto que eu gostaria de elencar é a impossibilidade de atendimento, por exemplo, à Legislação federal nº 151 caso, em uma dessas legislações que nos foi colocada, nós tivéssemos que fazer o repasse dos 70% de qualquer depósito judicial para o estado. Quando qualquer ente federado municipal desse estado solicitasse à Caixa, com base na Legislação Complementar nº 151, o repasse dos seus 70% em que ele é parte, já não haveria esses recursos na Caixa, porque, em atendimento à legislação federal que define que a base de cálculo são todos os depósitos judiciais existentes, eventual depósito existente em que esse município fosse parte e tivesse direito a se habilitar perante a Legislação federal nº 151 já estaria impossibilitado. Haveria uma impossibilidade, uma inviabilidade técnica de atendimento. Então esse, digamos, foi o primeiro ponto que a gente colocou quando discute essa questão.

O segundo ponto que é importante salientar, para falar a respeito da saúde financeira desses fundos de reserva, é o próprio aumento da base de cálculo e das legislações estaduais em relação à federal, que deve haver alguma explicação para que a gente, com base em 30% na legislação federal - 30% desse depósito fariam frente aos eventuais levantamentos -, como é que agora eu aumento a base de cálculo de uma maneira significativa?

Porque, dos contratos que a gente tem analisado na Caixa, os depósitos judiciais de cada tribunal de justiça onde o estado é parte têm variado entre 10 e 15% do total de depósitos. Como é que agora, eu, utilizando não só 10% de depósitos, mas a quantidade total dos depósitos existentes, e repassando isso para o estado, como é que os mesmos 30% vão garantir a solvência desse fundo de reserva sob uma base de cálculo que foi extraordinariamente aumentada? Então, essa é uma segunda preocupação em relação a isso, porque a participação dos depósitos de particulares é muito maior que os depósitos onde o estado faz parte.

Terceiro ponto a ser considerado que em alguns - já foi, inclusive, comentado aqui, já foi exposto isso -, é que em alguns estados, no levantamento que nós fizemos em relação à nossa base de depósito, pouquíssimos depósitos judiciais - entre 5 e 6 depósitos judiciais - representam mais de 85% de depósitos judiciais existentes naquele estado; e o estado não faz parte de nenhuma dessas contendas no tribunal de justiça. Nesse caso, como ficaria o fundo de reserva e sua capacidade de fazer frente aos pagamentos dos alvarás lá emitidos?

Então, nós tivemos várias situações que foram levantadas para as quais a gente não consegue explicação viável de como isso vai se

sustentar financeiramente, o que aumenta, de outra forma, o risco para a instituição financeira. No caso, por exemplo, de um município de um estado onde já foram vertidos os recursos para o estado propriamente dito, e se ele entrasse com uma ação contra a Caixa dizendo que ele é o fiel depositário e como que ele não tem recursos para repassar? E por que ele repassou para o estado se existe uma lei federal que define ele também tem direito a se habilitar a esse recebimento?

Então, nós tivemos várias situações que nos levaram à situação de conversar com alguns estados e com algum tribunal de justiça em relação ao assunto. Mas nós colocamos mais questionamentos, e não temos a resposta adequada a eles, e ficamos especialmente preocupados em relação a todas as informações que temos obtido quando questionamos a solidez dessa definição, principalmente das legislações estaduais que extrapolam o repasse dos recursos para todos os depósitos judiciais e, inclusive, colocam algumas obrigações na hora de efetivar o pagamento e que não colocam limitações em relação à existência de recurso no fundo de reserva.

Isso tudo coloca, a nosso ver, a instituição financeira numa situação extremamente delicada em relação a eventuais questões legais e

judiciais que coloquem à Caixa a obrigatoriedade de repasse desses recursos ao invés do estado.

Obrigado pela participação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Brasil Cabral. Passamos, agora, a palavra ao Doutor Ricardo Messeti, para falar pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras.

DOUTOR RICARDO MISSETTI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, a quem cumprimento e parabenizo pela louvável iniciativa de realizar esta audiência pública e trazer a debate questão tão relevante, principalmente numa época de crise fiscal vivida não só pelos estados federados, pela União, pelos municípios; Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin; Excelentíssimo Senhor Sub-Procurador-Geral da República, Odim Ferreira. E aqui, Ministro Gilmar, eu peço licença para fazer uma saudação especial à PGR, que é a casa da minha esposa, e, se eu não o fizer, corro sério risco de não adentrar em casa hoje, então, sinta-se devidamente abraçado, Subprocurador. Ilustríssima Doutora Ravena, que tão

bem secretaria esta Segunda Turma; ilustríssimos colegas expositores; ilustres presentes.

Eu já mudei a minha apresentação aqui no mínimo três vezes ouvindo o que os colegas apresentaram. A CNF, primeiramente, compartilha com a preocupação dos estados e dos municípios e da dificuldade que hoje se tem de arcar com pagamento de precatórios. Todavia, a forma que está exposta tanto na lei do Rio de Janeiro, que se discute nesta ADI, que é o objeto da presente audiência pública, como nas demais leis esparsas, salvo engano, não é a melhor forma. Eu acho que todos nós temos que estudar e buscar resolver esse problema do pagamento de precatórios que é um problema seríssimo e que dá um enorme déficit ao governo em todas as suas esferas.

Ocorre que trazer e transferir essa responsabilidade para os bancos, afirmando que os bancos se apropriam dos valores para ter *spread* ou para ter lucro, também não condiz com a realidade. Os bancos, para honrar e para remunerar os valores devidamente depositados em ações judiciais, possuem todo um alicerce, desde a Basileia III, das normas do Banco Central, e o fazem para representar e - como bem disse o Doutor Marcos Lisboa - para

sanar uma dificuldade que o próprio Poder Judiciário tem em administrar esses valores.

Então, eu acho que tanto o representante, Doutor Jorge, Doutor Marcos, Doutor Brasil e Doutor Otávio já falaram bem do banco. O que eu quero falar é que eu acho que esqueceram, principalmente, que os valores que são depositados, o são pelos litigantes e pelos contribuintes de boa-fé. Aqueles que vão a juízo discutir valores e não estão de boa-fé não efetuam qualquer depósito. Aqueles que não querem realmente discutir o direito lá no caso concreto não vão depositar. Vão ser sonegadores. E aqui o Doutor Marcos Lisboa trouxe um exemplo perfeito, que foi o ISS das empresas de *leasing* do caso Tubarão, do recurso especial afetado por recurso repetitivo no Superior Tribunal de Justiça. As empresas de *leasing* passaram vários anos depositando os valores naqueles municípios que cobravam indevidamente *leasing*, e os municípios se apropriaram de 70% para pagar despesas, para pagar precatórios, o que for. E hoje, um processo que está transitado em julgado há mais de dois anos, nenhuma empresa de *leasing* sequer conseguiu receber 50% dos valores depositados. Vai ser aquela famosa solução salomônica: apropria-se do depósito, paga-se precatórios e, para pagar os depósitos apropriados, criar-se novos precatórios. E vira-se uma bola de neve. Nós vamos apropriar

dinheiro, pagamos os precatórios atuais; e você que consignou de boa-fé, você que foi discutir a sua verba tributária ou, no exemplo do Cássio e Tácio, discutir uma lide que não se sabia a quem pagar ou qual o valor pagar, vai ter que se deparar com novos precatórios para receber aquilo que foi utilizado indevidamente pelo estado ou pelo município para acatar dívida pública. Não é despesa ordinária. É dívida pública mal administrada.

Ou seja, tentaram aqui - e aqui eu peço toda vênia aos colegas procuradores de estado, procuradores de município, e o faço na pessoa do Doutor Miguel Calmon Dantas, que deve ser colega do Doutor Antonio César Magaldi na Procuradoria do Estado da Bahia, que é meu tio, então tenho um respeito muito grande por todos os procuradores de estado -, mas dizer que os bancos se apropriam dos valores para fazer *spread*, dizer que os bancos se apropriam dos valores dos depósitos judiciais para ter lucro não é verdade. Os bancos tentam assegurar a devida remuneração aos valores que foram consignados pelos contribuintes ou pelos litigantes - e reitero - de boa-fé, porque os de má-fé em nenhum momento vão lhe fazer qualquer depósito judicial para discutir a matéria.

Vou ser extremamente breve, porque acho que tanto a plateia como Vossas Excelências já estão um pouco cansados de ouvirem

argumentos repetitivos, mas o que eu queria realmente ressaltar, e novamente recorrendo à apresentação do Doutor Marcos Lisboa, que é o caso do Município de Tubarão, onde contribuintes de boa-fé, discutindo o local da incidência, efetuavam o pagamento direto do tributo a quem entendiam de direito e depositavam em valores judiciais àquele que cobrava, hoje se veem numa situação de terem depositado, por vários anos, valores consideráveis e não conseguem rever, estão na expectativa de novos precatórios para receber aquilo que eles consignavam com o intuito de não serem declarados em mora. Muito melhor seria se tivessem ficado inadimplentes ou se sonegassem o imposto, porque hoje eles teriam todo o dinheiro em caixa, não estariam enfrentando essa celeuma de vir a ter novos precatórios para receber.

Dito isso, Excelências, eu agradeço novamente a oportunidade, reitero extremamente louvável essa iniciativa de Vossa Excelência, Ministro Gilmar Mendes, da presença do Ministro Edson Fachin, que demonstra um carinho todo especial pelo tema e compartilha da preocupação do deslinde dessa lide, pra agradecer. E como o Professor Aires Barreto, que foi meu professor, me falou que o bom orador é aquele que fala bem e fala pouco, eu não falo bem e vou falar pouco. Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos ao Doutor Ricardo Messetti e passamos a palavra, em seguida, para a última exposição desta manhã, Doutor Bruno Mangualde, que falará pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O SENHOR BRUNO MAGUALDE (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL) - Boa tarde a todos. Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República Odim Brandão Ferreira, Excelentíssimos colegas aqui presentes. De início, gostaríamos realmente de agradecer pela oportunidade que nos foi dada e, aqui, apresentar a posição da Secretaria do Tesouro Nacional, desvinculada de qualquer questão relacionada às instituições financeiras ou mesmo aos entes federados. Nós vamos expor dentro das nossas competências.

A primeira delas diz respeito à questão do acompanhamento da dívida de estados e municípios com a União, dentro do programa de ajuste fiscal ocorrido na década de 90. A segunda diz respeito à questão da edição de normas gerais com vistas à consolidação de contas públicas. Essa edição se faz por meio de debates conduzidos duas vezes por ano na ESAF, na Escola de Administração Fazendária, em que há participação

de representantes de estados, municípios, tribunais de contas e afins. E dessa discussão advém uma série de instrumentos bastante úteis e observados pela Federação, em particular o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor público e o Manual de Demonstrativos Fiscais, onde nós tentamos então convergir para padrões contábeis internacionais dentro do nosso arcabouço jurídico-normativo.

Nesse sentido, nós somos procurados por grande parte dos entes da Federação com bastante frequência, para discussão das mais diversas situações, algumas delas talvez já tenham sido aqui objeto de discussões passadas e dizem respeito, por exemplo, à compensação de dívida ativa com precatórios, é um caso específico ocorrido, por exemplo, no Governo do Estado do Rio. E por que a contabilidade se faz importante nisso? Porque a contabilidade evidencia a essência do fato, e muitas vezes as interpretações contábeis, quando não discutidas num âmbito maior, acabam por defender uma visão muito específica.

No caso particular dessa compensação de precatórios com dívida ativa por parte do Estado do Rio de Janeiro, não houve a correta evidenciação contábil das obrigações com repartição tributária, e isso foi objeto de apontamento por parte do Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, existem aqui, em âmbito dos mais diversos entes, as mais diversas - eu diria - "construções". "Construções" não só financeiras, mas contábeis. Uma delas diz respeito à questão da chamada alienação da folha de pagamento, que na nossa interpretação é uma mera cessão do direito de exploração por tempo definido. E, aí, tenta-se dar o enquadramento contábil segundo o qual aquilo é uma alienação de ativo. Sendo assim, há uma receita de capital; sendo assim, não há que se falar em pagamento de obrigações para com a União; sendo assim, o gestor público vai ao encontro daquilo que ele entende ser mais adequado. E, nesse sentido, um dos pontos que chegou até nós foi justamente a questão dos depósitos judiciais.

E, como contabilizado então - indo aqui ao encontro da pergunta de número dez, conforme a lista apresentada pelo Senhor Ministro Edson Fachin -, o primeiro ponto é que a contabilização não se dá meramente pela ótica orçamentária; o primeiro aspecto diz respeito à questão patrimonial, *ok*? A questão patrimonial, inclusive, antecede à discussão orçamentária da contabilização.

Antes da própria apropriação por parte do Governo Federal desses recursos em que o Governo Federal é parte, os depósitos eram classificados e contabilizados extraorçamentariamente. Houve ingresso de recursos (ativo) contra um passivo, uma obrigação de devolvê-los. Essa obrigação e essa devolução não ocorriam pela execução orçamentária da despesa - não se empenhava, liquidava ou pagava. Quando da Justiça, quando da decisão transitando em julgado, você ia e devolvia o recurso sem passar por questão orçamentária.

A União, então, regulamentou essa questão por meio da legislação aqui aplicada e passou a fazer uso de recursos, obviamente, de casos em que ela faz parte. Esse recurso, então, dá receita orçamentária no valor 100% do ingresso de recursos, e, em contrapartida, registra-se, além do ativo do caixa, uma obrigação patrimonial, *ok*? Essa obrigação não caracteriza operação de crédito, e por que não caracteriza? Porque, quando da necessidade de devolução, a União vai, então, abater ou deduzir da receita do tributo que for o caso específico. Então, faz-se dedução da receita.

Nesse sentido, isso não caracterizaria dívida consolidada ou não entraria para limites de dívida consolidada que, no caso da União, não foi

sequer regulamentada por parte do Senado Federal. Quanto à dívida consolidada, os limites são só para estados e municípios - 2 e 1,2 da RCL, como nós já sabemos.

No caso de estados, Distrito Federal e municípios, já houve uma regulamentação anterior, uma regulamentação agora substituída pela Lei Complementar nº 151. E a ideia é que se dê receita orçamentária de 70% dos depósitos, constituindo-se aí um fundo de 30%, o que nós já sabemos.

O ponto é que, independentemente da questão orçamentária, os passivos serão registrados por competência até que haja, sim, a decisão transitada em julgado, para que nós baixemos os passivos.

Um outro ponto é que, a exemplo do que ocorre com a União, quando da devolução desses recursos, far-se-á uma dedução de receita, ou seja, considerando-se que os estados, o Distrito Federal e os municípios sejam parte das ações, naturalmente eles vão ganhar parte das ações, outras vão perder. Nas que eles eventualmente perderem, vão bancar com o fundo de reserva. Na eventualidade de o fundo não dispor de recursos, eles então vão fazer dedução de receita para recompor o fundo e, assim, devolver o recurso,

ok? Isso não caracteriza operação de crédito nessa interpretação e não deve ser incluído no montante da dívida consolidada especificamente.

Contudo, nós entramos aqui na terceira situação, que envolve a apropriação de depósitos judiciais e também extrajudiciais - depósitos administrativos, por exemplo - em que o ente público não faz parte. Nesse caso, é mais do que claro que em algum momento o recurso vai ter que ser devolvido para parte "A" ou para a parte "B".

Não há regulamentação no âmbito federal. A União não tem prática nesse sentido, e isso demanda uma regulamentação específica e pressupõe, a exemplo dos outros casos, uma assunção de passivo. Contudo, ao contrário dos casos anteriores, há uma interpretação segundo a qual - e isso se encontra em discussão a ser levada agora para a reunião dos grupos técnicos, na segunda quinzena de outubro -, aquele recurso possa vir a fazer parte da dívida consolidada líquida. Por que isso? Por que compor dívida consolidada? Primeiro, porque, ao contrário do casos anteriores, não se tem de onde deduzir o recurso. Não se tem receita, por exemplo, tributária, da qual possa haver dedução daquele recurso, com vistas à recomposição do fundo. Essa alternativa não há. Então é uma questão muito sensível e que inclusive não foi

colocada aqui - pelo menos pelos representantes que aqui pude observar. Como ficaria a questão da dívida consolidada dos estados e dos municípios - é uma pergunta que eu faço a vocês - quando da apropriação de depósitos judiciais dos quais os senhores ou o ente público não façam parte? Essa é uma questão extremamente sensível.

Neste sentido, a regulamentação ainda carece de padronização por parte do Tesouro Nacional. Nós aqui reforçamos a nossa competência no sentido padronizar a forma de escrituração contábil, que nos foi dada pelo próprio art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que atribui ao órgão central de contabilidade da União a edição de normas gerais com vistas à consolidação de contas na hipótese da não regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, que não ocorreu até o momento, e a gente manifesta essa preocupação. E aqui eu não gostaria de me limitar exclusivamente à questão dos depósitos judiciais e extrajudiciais, mas também com os mais diversos instrumentos que têm sido criados, dentre os quais aqui eu citei a compensação de dívida ativa com precatórios; a própria chamada alienação da folha de pagamento, que é aqui o caso que nós entendemos que há uma cessão do direito exploração da folha de pagamento; a questão da antecipação de *royalties*; uma outra questão muito sensível que talvez chegue a esta Casa, que

diz respeito à utilização de instrumentos como fundo de investimentos em direitos creditórios, que a gente tem visto se alastrar aí Brasil afora; e também a contabilização do CEPAC - Certificado Para Potencial Aumento de Construção, que ocorre no âmbito da Prefeitura de São Paulo.

Então, nós no Tesouro temos uma felicidade até certo ponto de ser um termômetro da Federação e sermos buscados por estados e municípios para dar orientações acerca de contabilizações. E aí a gente acaba por ver que surgem os mais diversos instrumentos, as mais diversas engenharias, e aí sim nós passamos a entrar na discussão, tentando achar um consenso acerca disso.

Então, nós aqui mostramos essa preocupação, primeiro, com a dívida consolidada, segundo, com correta contabilização e, terceiro, com os eventuais riscos que isso pode trazer às finanças de estados e municípios dentro da questão maior que é o ajuste fiscal de estados e município. Então, acha-se uma solução para uma necessidade de caixa de curto prazo, mas talvez possa vir aqui a se criar um problema de longo prazo, quando da devolução dos recursos. O problema, realmente, vai muito além da exposição feita aqui por alguns entes da Federação. O problema pode estar sendo

postergado para o futuro, e isso vai estar evidenciado por meio de assunção de passivo.

Basicamente é isso. Gostaríamos de agradecer pela oportunidade e aqui nos encontramos abertos para eventuais questionamentos.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Bruno Magualde. Senhoras senhores eu acho que tivemos exposições esclarecedoras, que mostraram os vários aspectos multifacetados que envolvem essa complexa questão.

Agradecendo a todos, digo que faremos agora um intervalo de duas horas, e retomaremos na sequência.

Muito obrigado.

REABERTURA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Declaramos reaberta esta sessão da Audiência Pública. Senhoras e Senhores, boa tarde.

Para dar sequência à audiência sobre depósitos judiciais, ADI 5.072, convido o Doutor Júlio Bonafonte para falar pela Confederação Nacional dos Servidores Públicos e pela Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário. Disporá de dez minutos.

O SENHOR JÚLIO BONAFONTE (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO) - Boa tarde, Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Procurador-Geral, senhores e senhoras presentes.

Na verdade, inicialmente, gostaria de agradecer a Vossa Excelência a oportunidade de falar em nome de credores de precatórios alimentares, porque os credores de precatórios alimentares estão aqui debatendo utilização dos depósitos judiciais para pagamentos diversos, mas evidentemente que eu aqui falo em nome da Confederação Nacional dos Servidores Públicos, Associação Nacional - ANSJ e entidades, APAMPESP a ASSETJ, (ininteligível), que representam mais de 700 mil credores de precatórios em todo o Brasil.

Eu diria que nós somos uma parte fraca dessa discussão, porque os credores de precatórios alimentares têm sofrido, nesses últimos 30

anos, sucessivos calotes oficiais e muitos vieram a falecer - mais de 100 mil - sem receber o legítimo direito do precatório.

Bem, vocês vão ver que isso tem uma relação direta até com a utilização dos depósitos judiciais para pagamento de precatório, porque o que o credor do precatório, salários, aposentadoria, pensões quer? Receber valores que tinham de salários, aposentadorias e pensões que foram sonegados, foram obrigados a bater na porta do Judiciário, decisão judicial.

Tecnicamente, a nosso ver, o Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 147, 148, 163, ela foi uma conduta absolutamente correta. Nós entendemos mais constitucional pagar precatório e ter feito a utilização de parte do depósito judicial no valor de quase quatro bilhões, como foi dito aqui, e justificado que não houve risco, mesmo porque é importante registrar que essa legislação data de 2006. A Lei nº 11.429 já autorizava a utilização do pagamento de precatório com depósito judicial. Então, são nove anos.

O que trouxe à baila essa discussão, esse debate - e aí parabenizo Vossa Excelência - é que, com a decisão do Supremo na modulação na ADI 4.357, o Supremo definiu cinco anos para pagamento de precatório. E as entidades, estados e municípios, terão que, além da receita corrente líquida,

eles vão ter que se socorrer de fontes alternativas para poder cumprir essa decisão.

Ora, é legítimo sim. Rio de Janeiro teve uma conduta que, a nosso ver, pode seguir de modelo para outros estados e municípios, por quê? Porque pagar o precatório alimentar é absolutamente constitucional. Inconstitucional é não cumprir a decisão judicial transitada em julgado, a Constituição Federal. Aí, nem técnica, nem juridicamente nós temos como justificar, a ponto de denúncias em comissões de direitos humanos, por quê? Porque o Estado Democrático de Direito e a segurança jurídica não estão sendo cumprida aqui no nosso Estado Brasileiro. Então, é uma fonte alternativa, sim. É uma fonte alternativa em auxílio às entidades devedoras. É bom para o Poder Judiciário? Sim. Por quê? Porque o Poder Judiciário vai ver as suas decisões judiciais finalmente cumpridas. A Constituição Federal, os governantes de plantão, estado e município, vão cumprir a lei orçamentária, não vão ficar jogando para o sucessor e aí vai aumentando a dívida, vai se formando aquele bolo de neve, que aí não tem como pagar. Aí fica naquela situação: paga como quer, quando quer e se quiser, e não paga, porque não tem punição.

Vossa Excelência, inclusive, já tinha alertado: não adianta mandar o interventor com a malinha, porque não vai levar o dinheiro para pagar. Não tem como resolver sequestro, intervenção, improbidade administrativa, nós temos que buscar uma solução. Bem, veio essa solução na modulação - o Ministro Luís Barroso, houve uma discussão -, Vossa Excelência, inclusive, colocou muito bem. É necessário o quê? Uma fiscalização. O Conselho Nacional de Justiça tem que regulamentar. Compete a ele uma fiscalização.

Eu não vejo preocupação porque, na própria legislação, existe um fundo garantidor. Então esse fundo de reserva vai garantir. Em nenhum momento se discutiu, nesses nove anos, que alguém foi fazer um levantamento e o dinheiro não estava disponível. Nos últimos nove anos, eu coloco. Ora, daqui pra frente, o Estado do Rio de Janeiro, a legislação é de 2013, nós estamos em 2015. E agora, até nós vamos ter a oportunidade de ver o Senador José Serra defendendo aqui que fez uma proposta, o Senado aprovou e hoje temos, dia 06 de agosto, a Lei Federal nº 151, autorizando a utilização de depósito judicial para pagar precatório. Eu não vou discutir despesas diversas. Eu defendo, sim, autorização do depósito judicial para pagamento de precatório porque essa dívida tem que ser honrada. É necessário que se acabe

com o ciclo do calote. Nós temos que ter um novo ciclo, o ciclo de honrar a dívida e pagar precatório.

Discutiu-se aqui que uma ou outra. A Cidade de Socorro, no Estado de São Paulo, de acordo com essa decisão judicial, pagou todos os precatórios, inclusive precatório que datava de 40 anos. Eu diria até que socorreu o coitado do credor que infelizmente já tinha falecido.

Então é vantagem para o Poder Judiciário ver suas decisões cumpridas, é vantagem para o Poder Executivo fazer uma gestão financeira responsável e pagar os precatórios. Não é importante, vamos dizer, que amanhã ou depois viesse o Poder Executivo fazer uma proposta de socorro para poder pagar precatório, aumentando CPMF ou uma parcela da CID, não. Vamos utilizar a verba de depósito judicial, que é legítimo, não há inconstitucionalidade desde que ele tenha um fundo de reserva garantidor. E isso cabe ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais de Contas fiscalizarem; mas, de qualquer forma, utiliza-se o depósito judicial, parte desse depósito judicial para cumprir o pagamento do precatório.

Bancos e Tribunais. Evidentemente que há resistência. Quando se fala bancos e tribunais, eu fico até... isso aí surgiu esses últimos anos. Eu cito São Paulo. Em São Paulo, nós não temos banco oficial. Banco

oficial em São Paulo é o Banco do Brasil. Por quê? Porque a Nossa Caixa, que era o banco oficial, foi comprada pelo Banco do Brasil. E por que ela foi adquirida pelo Banco do Brasil? Porque 48% do ativo dela era da conta depósito judicial e interessava ao Banco do Brasil comprar a Nossa Caixa. Então o Banco do Brasil é o banco oficial em São Paulo. E ele, realmente, nesses últimos anos, ganhou muito dinheiro em cima da conta depósito judicial.

E mais: puseram o dinheiro lá, está depositado, ele vai investir, vai emprestar, até empréstimo pessoal para quem é credor de precatório para ele poder, veja bem, a juros maiores do que ele devolve. Quando devolve, devolve a taxa Selic e empresta a juros muito maiores do que paga. E isso, pro banco, evidentemente, não há interesse que se mexa nessa conta. Mas não é isso. Pagar precatório é interesse público, não é privado, é interesse público! E interesse tem que ser preservado! Então não é constitucional essa conduta do banco, como também não é dos tribunais. Não vamos discutir *spread* bancário, vamos discutir a fonte de renda do contrato que ele faz com o banco. Mas, de qualquer forma, ele não tem que sobreviver - porque hoje, realmente, o Poder Judiciário está sobrevivendo - desses recursos. Ele tem, sim, que exigir autonomia administrativo-financeira, que está na Constituição (art. 99), perante o Poder Executivo, para poder funcionar. Agora,

dizer: "Olha, se acabar, se a gente não puder mais utilizar o valor do depósito judicial, o *spread* bancário e o recurso do contrato, nós não vamos poder mais funcionar", aí, realmente, é jogar nas costas do coitado do precatório, que, toda vez que vai receber, surge um questionamento, uma inconstitucionalidade. Nem a própria Emenda 74, agora, que está tramitando, Ministro Gilmar Mendes, ela vai sofrer essa questão, porque tem o prazo do Supremo definido, mas tem que ter um dispositivo para cumprimento da própria Emenda Constitucional 74 que está tramitando.

Então, é legítimo, é constitucional utilizar depósito judicial para o pagamento do precatório. Eu acredito que o Supremo vai dar um aval, vai avalizar e vai socorrer os credores de pagamento de precatório alimentar.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Eu agradeço o Doutor Júlio Bonafonte e convido o Deputado Estadual de Sergipe Georgeo Passos para falar pela Assembleia Legislativa daquele estado.

O senhor disporá, também, de dez minutos.

O SENHOR GEORGEO PASSOS (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE) - Boa tarde, Senhor Ministro

Gilmar Mendes, Relator da ADI 5.072, Ministro Edson Fachin, Subprocurador-Geral aqui da República, demais expositores, público aqui que está acompanhando a Audiência.

Na verdade, antes de entrar no tema que irei abordar, gostaria, também, já ouvindo hoje os relatos na parte da manhã, onde vários expositores colocaram que o problema estaria também no pacto federativo, realmente está, a União detém uma boa fatia dos recursos que arrecada.

Mas, de outra sorte também, nós percebemos, agora com a intenção da Presidenta Dilma de recriar a CPMF, que, tanto estados como municípios, ao invés de fazer valer a sua força, quando foram solicitados para dar apoio, preferiram ficar do mesmo jeito: a União, com quase 60% da arrecadação, se for aprovada, e os municípios e os estados com 0,09% de 0,38; demonstrando também que, para dar o apoio político, eles cedem às pressões, e os problemas se avolumam nos estados e nos municípios.

Com relação à matéria, e aqui nós percebemos até pelo questionamento do Ministro Edson que a matéria, vamos dizer assim, nas questões das inconstitucionalidades - eu tinha feito um arrazoado para falar sobre inconstitucionalidade formal, material, mas entendi também que o propósito desta Audiência não é também ficar preso a esses temas -, mas só

relembrando o art. 22, que diz que é competência privativa da União legislar sobre direito processual penal, inclusive com nosso conterrâneo Ayres Britto, Ministro aqui também desta Corte, quando foi Relator da ADI 3.125 do Amazonas, disse que lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União por tratar de matéria processual. Mas entendamos que esta matéria esteja superada, vamos entender que é uma competência concorrente, como algumas pessoas falaram aqui, por se tratar de Direito Financeiro.

E, aí, chama-me a atenção o artigo que trata, também o art. 24 da Constituição Federal. Afinal de contas, cabe à União traçar linhas gerais e aos estados e aos municípios fazerem as regulamentações e as suplementações. Mas o que a gente percebeu aqui hoje, infelizmente, é que cada estado está legislando da sua forma e avançando além daquilo que foi determinado na Lei Complementar nº 151, recentemente. E, aí, cria uma desestabilidade, não há harmonia entre a legislação federal, a estadual e as possíveis municipais que venham a ser criadas.

E se nós entendêssemos também que não tivéssemos a Lei Complementar, tivéssemos num vácuo legislativo onde seria aplicado o art. 24, § 4º, da Constituição Federal? Se os estados saíssem na frente? E aí diz o §

4º: a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

E aqui hoje foi relatado em vários casos que há, sim, esse choque, inclusive, com uma afronta, no meu entender, à própria autonomia dos entes. Afinal de contas, no meu estado, em Sergipe, recentemente foi aprovada a Lei Complementar nº 264, de 26.08.2015, também objeto da ADIns 5.375 e 5.376, e lá o estado vai poder ter acesso aos recursos de depósitos judiciais onde ele for parte, onde também ele não for parte. Ou seja, ele vai pegar o dinheiro dos terceiros, que já foi mencionado aqui. Reservou só o dinheiro dos municípios, para que os municípios pudessem ter acesso. E, aí, a gente pergunta, por que o estado pode retirar o dinheiro de todas as partes, dos terceiros? Os municípios não teriam o mesmo direito? Os municípios não estão no mesmo pé de igualdade nesta Federação? Ou será que o estado se sobrepõe aos entes municipais? Não é essa a visão que nós entendemos.

Inclusive, a juíza federal Gabriela Serafim diz: a autonomia das entidades federativas deve ser preservada, sob pena de vermos comprometida a própria estrutura da Federação. Então, é o que pode acontecer no meu estado, Sergipe, no Rio de Janeiro também, onde o estado pode, em uma canetada só, pegar o dinheiro dos depósitos judiciais dos

terceiros e dos municípios. E os municípios, quando forem ter acesso, não terão mais direito a esse dinheiro.

Mas avançamos: uma questão que nos chama a atenção, principalmente porque nós fazemos parte do Poder Legislativo, é a questão da transparência, é a questão da utilização desses recursos, da fiscalização, que é uma função precípua do Parlamento. E aí me preocupa bastante.

Afinal de contas, para se ter uma ideia, no Estado de Sergipe a gente encaminhou um ofício ao presidente do Tribunal de Justiça, porque a gente vinha pra cá, para trazer esse dado, de quanto foi que o estado retirou, no final de agosto, para pagar - e aqui tem um adendo: não é para pagar precatório, em Sergipe, lá a utilização é para pagar servidores inativos. Então, o estado vai ter um fluxo de caixa para pagar servidores inativos provavelmente até o final do ano. Mas, perguntando-se quanto seria retirado, o Desembargador Luiz Antonio Araújo Mendonça, Presidente do TJ, nos respondeu:

> Em atenção ao Ofício nº 9/GAB, de 15 de setembro de 2015, comunico a Vossa Excelência que este Tribunal não foi cientificado oficialmente quanto aos dados solicitados. Nesse sentido, sugerimos a Vossa Excelência que remeta solicitação ao banco quanto ao valor já sacado pelo Poder Executivo das contas de depósitos judiciais e extrajudiciais administrados por este Tribunal.

Ou seja, se o próprio Tribunal, que é o guardião desses recursos - ele não é o detentor, é o guardião -, não tem o mínimo de controle, imagine como nós parlamentares poderemos fazer a nossa função de fiscalizar a aplicação, de fiscalizar se os 30% foram, sim, respeitados no fundo, porque se fala aqui no fundo que vai subsidiar o dinheiro quando as pessoas precisarem. Mas quanto é esse fundo? Se lá em Sergipe, por exemplo, a gente não tem nem a informação de quanto saiu, de quanto, no momento em que a Lei foi publicada, existia nas contas dos depósitos judiciais? E isso com certeza nos deixa com bastante preocupação.

E vamos além, o técnico aqui hoje da Secretaria do Tesouro Nacional, com relação à questão de como seria escriturado isso, ele disse que não tem ainda uma classificação orçamentária para os depósitos judiciais dos terceiros. Esse para mim é o maior risco que se tem. Como depois contabilizar esse dinheiro quando sair, como é que ele vai retornar? Na nossa Lei, não tem um prazo, por exemplo, de devolução desses recursos. Provavelmente, os estados irão utilizar esses recursos durante muitos e muitos anos, como já acontece no Rio Grande do Sul, que a Lei é mais antiga, e até hoje fica mantendo o limite, mas não há uma previsão de devolução. E esses recursos são do Poder Executivo? Esses recursos são do Poder Judiciário? Ou são

daquelas partes que estão litigando em cada feito? Isso é o que nos está preocupando.

Em Sergipe, inclusive, não teve nem assinatura do termo de compromisso, porque na legislação estadual não havia essa necessidade. Por isso que o presidente do TJ não tem acesso às informações, como em outros tribunais. E aí sim há necessidade de que a norma nacional, se assim for, regule e evite que cada estado faça uma legislação, que cada estado regule esta matéria deixando a insegurança jurídica pairar. E não é isso que aqui que nós entendemos que o Tribunal deseja. O Tribunal pretende analisar, ver como melhor solucionar esse caso.

Com relação também ao direito de propriedade, que pouco se falou hoje pela manhã, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, nós percebemos que o Poder Judiciário - e aqui já vi várias manifestações do colégio de presidentes do Poder Judiciário - foram assinadas várias cartas contestando o uso dos depósitos judiciais, colocando que os próprios presidentes dos TJs não assinassem, não dessem, vamos dizer assim, a possibilidade de os Poderes Executivos utilizar.

Em Sergipe, pelo menos, a iniciativa do projeto de lei que lá teve foi exclusiva do Poder Executivo. Mas o Poder Judiciário é mero detentor

desses recursos. É um mero guardião. Em verdade, esses recursos pertencem às partes, como já falei. O Poder Judiciário não pode dispor, nem o Poder Executivo. E aqui a gente vê que a contenda se resume: esse dinheiro vai ficar com os bancos, esse dinheiro vai ficar com o Poder Executivo de cada ente? E quem teria maior segurança, vamos dizer assim, para, no momento em que a sentença sair, ela seja cumprida integralmente? Ou nós vamos ter, como já foi falado, mais alguns precatórios futuros, tirando o problema de agora e jogando para frente? Nós passamos por um momento de crise, uma crise política, inclusive, e aí as pessoas dizem que não têm preocupação porque a lei vai regulamentar. Mas como, se infelizmente hoje nós não temos nem a confiança da população nos nossos políticos?

Então, é um tema de relevância, Senhor Ministro Gilmar Mendes, Relator. A Audiência pública, com certeza, colaborará com Vossa Excelência. Temos certeza que as inconstitucionalidades apontadas pelos autores da Ação - inconstitucionalidades formais, materiais - serão, no momento oportuno, vamos dizer assim, vistas pelo Senhor, e, com certeza, essas normas irão sair do mundo jurídico.

Nós, como servidores do Poder Judiciário sergipano, como técnicos judiciários, neste momento como Deputado Estadual, sabemos da

preocupação que o Poder Judiciário vive diante de tantos casos, e quando dificulta a fiscalização, quando dificulta a transparência, com certeza, podem surgir novos casos de corrupção, e não é isso que nós queremos.

Desde já agradeço a oportunidade, parabenizando-o pela iniciativa da Audiência pública.

Uma boa tarde a todos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos o pronunciamento do Deputado Georgeo Passos. Passamos, em seguida, ao pronunciamento do Deputado Estadual Bonifácio Mourão, que falará em nome da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

O SENHOR BONIFÁCIO MOURÃO (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, que preside esta Audiência Pública, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Odim Brandão, digno Subprocurador-Geral da Justiça, senhoras e senhores, nós estamos aqui na companhia dos nossos Deputados Estaduais e líderes Gustavo Valadares e Gustavo Corrêa, por sinal o Gustavo Corrêa é neto do ex-Ministro desta Corte Oscar Corrêa,

está presente aqui hoje, e nós estamos aqui para falar mais sobre a Lei nº 21.720 do Estado de Minas Gerais.

Essa lei vem na contramão do trabalho que tem feito o Poder Judiciário ao longo do tempo. E por que estou dizendo isso? Porque o Judiciário, conforme todos sabemos, inclusive através do Conselho Nacional de Justiça, tem feito um trabalho cada vez mais de agilização do Judiciário, combatendo a morosidade na Justiça, e a nosso ver essas leis aprovadas, particularmente a lei mineira, vem na contramão. Por quê? Porque o estado, pegando o dinheiro, especialmente o dinheiro dos particulares, vai ter um interesse cada vez maior em que a Justiça seja morosa, porque, quanto mais morosa, quanto mais demorar essa tramitação do processo, mais tempo o recurso vai ficar no cofre do Poder Executivo.

Então, essa questão de ingresso e manutenção dos recursos dos depósitos judiciais nos cofres do estado está diretamente relacionada ao tempo de tramitação do processo. Isso pode gerar ao cidadão uma imagem distorcida, uma imagem de que o Judiciário não tem interesse maior na celeridade do processo.

E por que eu estou falando isso? Porque no Estado de Minas Gerais foi assinado um termo de compromisso entre o Governo do

Estado e o Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, nesses termos. E agora, através da mensagem do Governador de Minas Gerais, nós vimos que esta mensagem é muito clara quando o Governador, que assinou o termo junto com o Presidente do Tribunal de Justiça, fala que, caso as medidas propostas não sejam aprovadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, corre-se o risco de contingenciamento no pagamento da folha dos servidores públicos e de transferência para os outros Poderes. E aqui eu quero deixar bem claro que a lei mineira não coloca o precatório na prioridade essencial do pagamento, coloca a folha dos servidores públicos, como está claro na mensagem do Governador e assinada também pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Essa mensagem não deixa claro também como o estado vai manter o dia a dia, o que consta inclusive nas perguntas dos ilustres Ministros. Como vai colocar no orçamento? O estado vai vigiar? Como falou muito bem aqui o representante do Banco do Brasil, só mesmo depois que terminar, se a Justiça não decidir em nenhuma questão, aí é que vai ficar um fundo mais garantido, porque, fora disso, o estado não contabiliza, o estado está dizendo que isso está garantido, mas Minas Gerais está retirando 75%. Um cálculo

aproximado dos valores de Minas Gerais é de 8 bilhões, 75% representam cerca de 6 bilhões de reais.

E nós temos a seguir uma questão que nos parece interessante também, que é a ameaça feita, além da ameaça, a afirmação do Secretário de Planejamento de Minas Gerais, Senhor Helvécio Magalhães, que fala claro que, quando o estado faz uso - o Poder Executivo - dos recursos judiciais, ele está encontrando uma saída ousada. Essa saída ousada, a meu ver, é um eufemismo, é um abrandamento de expressão para quem quer violar a Constituição Federal, e violar o art. 21, com muita clareza - está violando o art. 21 da Constituição Federal -, e outros artigos, naturalmente. Porque, no caso de Minas Gerais, embora o texto do art. 1º da Lei nº 21.720 fale que o recurso será utilizado para pagamento da folha dos servidores públicos, para precatórios, para assistência judiciária e para pagamento da dívida pública, na verdade, a mensagem do Governador e do Presidente do Tribunal de Justiça desmente tudo isso quando resume dizendo que é para pagamento da folha de servidores públicos. Então, nessa situação, nós queremos mostrar que esse pagamento está, a meu ver, também na contramão da orientação do Poder Judiciário, que prioriza sempre o pagamento de precatórios, conforme já foi defendido aqui pelo Doutor Júlio.

Então nós queremos também mostrar a outra questão aqui que seria esse extrato de Minas Gerais muito interessante, porque a Lei mineira foi votada de afogadilho. A mensagem chegou lá na Assembleia Legislativa no dia 26 de junho deste ano; já no dia 14 de julho - isso é, onze dias úteis depois - ela já estava sancionada. Então, feita de afogadilho, essa Lei foi atropelando a Constituição Federal de várias formas. Por quê? Porque, lá na Lei mineira, o estado não precisa ser parte, não; nem o estado, nem a União, nem município. É só para o estado que pega e confisca o dinheiro dos cidadãos - a verdade é essa -, dos litigantes que não são parte.

A Ministra Cármen Lúcia teve uma oportunidade muito feliz de falar assim: perguntaram ao cidadão se ele está de acordo? Isso foi perguntado? Não, isso é à revelia deles. E, ao mesmo tempo, a própria Ministra Cármen Lúcia, numa palestra feita há pouco tempo, em maio deste ano, ela mostrou que interessa a alguém a morosidade do Judiciário. E aí, a nosso ver, passa a interessar ao Poder Executivo dos estados-membros que estão votando leis dessa natureza.

E, como assinalou aqui também o Procurador do Estado de Sergipe, os estados estão legislando de forma completamente diferenciada. A nosso ver, é inconstitucional, por quê? Porque se trata de matéria processual

sem a menor dúvida. Alguns estados estão interpretando que não, que é matéria financeira, que é competência concorrente; estão confundindo.

E aqui nós gostaríamos de, nessa questão relativa ao Poder Judiciário e relativa ao "Minas Gerais", que é o órgão oficial do Estado de Minas Gerais, a Lei foi votada de afogadilho. Assim que terminou, foi sancionado dia 14 de julho, assinou o termo de compromisso com o Banco do Brasil três dias depois - aliás, assinou o termo de compromisso com o Tribunal de Justiça. Já em setembro, assinou o contrato com o Banco do Brasil, e foi publicado no "Minas Gerais" em apenas uma pagina - o "Minas Gerais" circulou com uma página somente, no dia seguinte -, e, nessa página, procura confundir, isso é, procura dizer que está baseado na Lei Complementar nº 151, Lei Federal de autoria do Senador José Serra, mas ela não está; está baseada na Lei mineira nº 21.720, que lhe dá plenos poderes para buscar o dinheiro dos cidadãos, onde o estado não é parte. Mas os cidadãos estão litigando, e o estado não é parte, e o estado se sente no direito de buscar.

E nós citamos, inclusive, um exemplo que impressiona: uma mulher propõe ação de alimentos contra seu marido que a abandonou, para alimentar os seus filhos, ganha a ação e o estado já pegou 75% desse recurso. Depois, é outro tempo para tentar recuperar.

Então, nós queremos, já que o nosso tempo está esgotando, dizer também que o Estado de Minas Gerais está fazendo uma coisa diferente. Os estados, de modo geral, estão começando com um percentual determinado, depois vão aumentando o percentual; Minas Gerais é o contrário: começa com 75% e diminui para 70%. Se são cerca de 6 bilhões, teria que devolver ao fundo 300 milhões no ano que vem. Ora, se o próprio Governo está dizendo que a situação do estado é calamitosa, qual é a garantia de que vai devolver os 300 milhões no ano que vem?

Nós gostaríamos, nessa oportunidade, também de responder às perguntas muito bem elaboradas pelos Senhores Ministros. Mas, de alguma forma, procuramos responder algumas em nossa exposição.

Mas terminamos a nossa exposição, Senhores Ministros, além de assinalar a grande honra que temos de estar aqui nessa audiência pública, resumir e dizer o seguinte: a lei é inconstitucional, está muito claro, fere nitidamente o art. 21 da Constituição Federal. Trata-se de empréstimo compulsório, de confisco e até de invasão ao direito de propriedade. A urgência adotada na lei mineira é totalmente injustificável. Ela contribui para algum desgaste do Poder Judiciário, na medida em que o Poder Executivo vai ter interesse na maior morosidade possível da Justiça. E nós precisamos, e com

certeza nós estamos na expectativa, de uma decisão firme e o mais urgente possível do Supremo Tribunal Federal para vermos essa questão resolvida, que hoje é uma preocupação de todos nós. E terminando as nossas palavras dizendo que o desequilíbrio das contas públicas de um estado ou do Poder Executivo não se resolve certamente com medidas ousadas e inconstitucionais. Resolve-se com bom planejamento e boa gestão.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Deputado Bonifácio Mourão e passamos, em seguida, a palavra ao Doutor Paulo Caliendo, para falar pela Confederação Nacional dos Municípios. Também disporá de 10 minutos.

O SENHOR PAULO CALIENDO (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, Senhores Ministros, audiência, colegas. Eu venho falar em nome dos municípios e assim me atenho, Senhores Ministros, tão somente ao ponto de vista dos municípios em relação ao tema, e não em relação às leis estaduais, que muitas vezes foram mencionadas aqui.

Em relação ao tema, nós temos que, antecedendo a discussão dos depósitos judiciais, especialmente em relação à Lei

Complementar nº 151, nós tínhamos um regime, que é a Lei nº 11.819, em relação aos municípios, a Lei nº 11.429 em relação aos estados, as duas possuíam vigência, não foram consideradas inconstitucionais materialmente ou formalmente e tiveram, durante todo esse período, ou seja, de 2003 até o presente momento, uma situação de uso que foi praticamente sem gerar grandes traumas em relação às finanças públicas nacionais, federais ou municipais. Se nós formos verificar as duas legislações, elas têm algumas diferenças. A primeira é que a Lei nº 10.819, diferentemente da Lei Complementar nº 151, tratava tão somente de créditos tributários, e a Lei Complementar nº 151 trata de créditos tributários e não tributários. De outra parte, os processos que eram regulados pela Lei nº 10.819 são tão somente os processos judiciais. A Lei Complementar nº 151 acrescenta os administrativos, mas que, em nosso entender, não vão representar um problema tão forte em função da inexistência de depósitos judiciais ou administrativos para fins de recursos na esfera administrativa. Em relação à destinação, sim, houve uma ampliação de destinação de uma em relação à outra. A Lei nº 10.819 tratava de precatórios em relação à dívida fundada no art. 3º; e a Lei Complementar nº 151 vai tratar de outros temas além dos precatórios e da dívida fundada também, mas vai acrescentar as despesas de capital e a recomposição do fluxo

de caixa em relação aos regimes próprios de previdência, não abarcando outras possibilidades que foram aqui mencionadas em relação a algumas leis estaduais.

O que nós encontramos em relação a essa normativa? Essa proposição surge especialmente em função do julgamento e da modulação da Emenda Constitucional nº 62. Ou seja, do ponto de vista dos municípios, trata-se de uma norma que visa permitir a realização do cumprimento de orientações da própria Corte. Então esse é um ponto a ser destacado. A necessidade de se cumprir esse grave ônus que é solver um passivo gigantesco, histórico, em relação aos precatórios. Ele pode se realizar dessa forma.

Eu penso, em relação ao tema, a inexistência de grandes casos de divergência em relação ao uso desses depósitos judiciais, pelo menos no campo dos municípios. O único caso citado que eu vi aqui pela manhã é o caso do Município de Tubarão, em que os municípios mesmo, partidários de uma gestão responsável, veem que, nesse caso, a própria Corte, no RE 573.434, entendeu que havia um erro claro de procedimento quando houve a possibilidade de levantamento dos depósitos judiciais por meio de decreto. Com a formação do fundo que estabelecia esse levantamento, estabelecia por

meio de decreto e não por meio de uma lei que assim estabelecesse a conformação do fundo. Nós cremos, portanto, que este caso apresenta-se fora da curva e se nós fôssemos levantar todos os casos hoje no país, não há menção a graves casos a esse uso, que deve ser temporário, que deve ser excepcional do ponto de vista das finanças públicas.

A Confederação dos Municípios e os municípios em geral defendem claramente o aperfeiçoamento, a manutenção e o aprofundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o equilíbrio orçamentário. E cremos que, em grande parte, o tema não se trata em relação à inconstitucionalidade material e formal desses dispositivos, mas em relação ao aperfeiçoamento desses dispositivos. Esse é um ponto a se destacar, porque se trata de recursos que surgem na vivência municipal, dentro de um contexto que não pode ser descartado tanto da Emenda Constitucional nº 62, sua modulação e a discussão em relação a ela, mas os graves desajustes que o federalismo brasileiro impõe ao municípios.

Se nós formos verificar a concentração tributária dos recursos na União, as graves discussões que nós temos perante a própria Corte aqui em relação à desoneração do IFPM e o seu impacto nas contas municipais, a questão dos *royalties* do petróleo, a questão relativa a diversos

conflitos que nós encontramos em relação a tributos de competência estadual e municipal, nós verificaremos que essa é uma questão tão importante quanto solver a questão de financiamento dos municípios dentro da nossa federação. Talvez isso impedisse ou mesmo tornasse inexistente a possibilidade de se recorrer a mecanismos que são extemporâneos, que são excepcionais, como mencionei anteriormente. A fiscalização é um ponto fundamental nesse ponto.

E gostaria, inclusive, de mencionar que recebemos perguntas do Ministro Gilmar Mendes, do Ministro Edson Fachin, e claro que são perguntas extremamente procedentes, muitas delas importantes, e que deveriam ser contextualizadas dentro do regime das novas regras de contabilidade pública. E o Manual de Novas Regras de Contabilidade do Setor Público, que estabelece diversos novos procedimentos, ainda em gestação, ainda em discussão, permitiria verificar que nós saímos de um modelo de absoluta falta de transparência para um momento de transparência fiscal com um plano de contas, com exigência de fiscalização, de comprometimento.

Portanto, talvez esse recurso não seja do interesse muitas vezes do município, porque estabelece situações aqui - como bem mencionado pelo Ministro Gilmar Mendes em suas perguntas -, muitas vezes se considera, inclusive como ônus financeiro, por exemplo, a restituição do pagamento via a

correção pela taxa Selic, que é muito pior do que a manutenção dos recursos em depósitos judiciais. Os casos graves, que Vossas Excelências devem conhecer, de municípios que não têm conseguido retirar transferências voluntárias, fazer uso de seus recursos constitucionais porque estão com a sua regularidade perante os órgãos federais, incapacitados. Portanto, o uso deles por parte dos municípios tem sido feito, de modo geral, dentro de uma curva normal, muito respeitoso, tanto com relação aos contribuintes, aos jurisdicionados, como em relação à gestão das contas públicas.

Eu gostaria de mencionar alguns aspectos, também já mais ao final, dizendo que não se trata de um oportunismo, pelo menos aqui em relação aos municípios, porque não se trata de um instrumento novo e de uso disseminado para fazer face às despesas de caixa dos municípios; também não se trata de um desajuste crônico dentro do sistema, pelo contrário, é um caso excepcional que está sendo utilizado; e também não é de interesse aqui, de nenhuma forma, a continuidade da morosidade do Poder Judiciário, pelo contrário, aqui se nota que a influência à morosidade decorre de outros fatores, que não esse.

Nós não encontramos, apesar das diversas opiniões e diversas manifestações do sistema financeiro, não encontramos aqui grandes

casos que nós pudéssemos listar, até se nós fôssemos ver os grandes casos. Talvez o grande caso aqui emblemático que teria é uma discussão em relação ao tema, seja o Estado de São Paulo, seja o Município de São Paulo, mas, dentro da grande maioria dos municípios, nós temos uma amostragem muito grande, mais de 4.500 municípios no país, não teríamos como trazer todos esses dados imediatamente.

Portanto, finalizando, tenho certeza que o objetivo desse mecanismo, se bem utilizado dentro dos parâmetros mencionados, ele se constituiu um instrumento que não provoca um desajuste fiscal profundo, mas que merece, com certeza, aperfeiçoamento pelo Congresso, com apreciação pela Corte, mas também com a sua manutenção como instrumento para os momentos de desequilíbrio e com absoluta parcimônia.

Muito Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Paulo Caliendo e passamos a palavra agora aos Doutores Rúsvel Beltrame Rocha e ao Vice-Prefeito de Belo Horizonte, Doutor Délio de Jesus Malheiros, que falarão pela Frente Nacional de Prefeitos.

O SENHOR RÚSVEL BELTRAME ROCHA (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Doutor Odim Brandão Ferreira, Subprocurador-Geral da República, eu serei bastante breve, vou dividir o tempo com o meu colega Vice-Prefeito Délio Malheiros e procurarei ser objetivo para, pelo menos, tentar responder uma questão colocada hoje pela manhã, um debate muito rico, muito técnico.

Apenas para esclarecimento, como os municípios brasileiros foram bastante atacados, aqui, pela manhã, é importante trazer um dado, e é um dado da STN - ele é de 2012, mas ainda é bem atual - que o estoque de precatórios, ele se concentra em 45 municípios de todo o Brasil. Então, é dizer: nós somos mais de cinco mil municípios e tem quarenta e cinco mil municípios com estoque de precatório superior a 15% da receita corrente líquida. Então, o problema não está nessa amplitude que está aí colocada. E com um dado relevantíssimo: mais de 70% desse valor está concentrado no Município de São Paulo, ou seja, não são todos os municípios do Brasil que estão com esse problema. Belo Horizonte, que é meu caso concreto, ela tem o orçamento de dez bilhões de reais, precatórios pagos anualmente na casa de sessenta milhões de reais, 5% da receita corrente líquida, é o caso muito parecido com o

caso de Porto Alegre. Então, na verdade, são pequenas células, poucos entes federados, no caso dos municípios, que estão com esse problema, e, na maioria deles, problemas não tão graves quanto os problemas estaduais afora. É claro, um ou outro município e o Município de São Paulo, que aqui especifiquei.

Os municípios todos vinham cumprindo muito bem a Emenda Constitucional nº 62. Daí, o Supremo, com as ADI's, declarou inconstitucional essa emenda e veio a modulação de efeitos, para pagamento até 2020, e de fato complicou um pouco, complicou bastante a vida dos municípios brasileiros, que partiram para um estudo, uma consertação, uma tentativa, na verdade, de efetuar esse pagamento até 2020, chegando inclusive a propor aí no Congresso Nacional uma PEC, que está lá tramitando, fazendo a previsão para a utilização dos depósitos privados pelos municípios. Isso é importante destacar, porque o município não faz o uso desse valor, dessa verba privada, como faz os estados da federação. O município só trabalha com a Lei Complementar nº 151. E, nesse ponto, uma grande questão que foi colocada aqui pela manhã é a questão do ente público cujo depósito esteja concentrado em número pequeno de ações, e é um problema real de alguns municípios de porte médio no Brasil: como fazer com essa questão?

A grande questão do uso do depósito judicial são as garantias, né? Em Minas Gerais, Belo Horizonte já está em tratativas com o Tribunal de Justiça local; e as nossas tratativas envolvem apenas a utilização da Lei complementar nº 151. E o Tribunal, num contrato de prestação de serviço com o Banco do Brasil, o Judiciário entra como interveniente desse contrato, e nesse contrato tem a previsão para que o Judiciário possa imediatamente fazer o bloqueio das contas do município quando ele desobedecer a sistemática da Lei Complementar nº 151.

E outro ponto muito discutido nos fóruns de procuradores é a eventual utilização inclusive de garantia de bloqueio do próprio fundo de participação do município, eventualmente até do estado, quando ele eventualmente não cumprir a sistemática da Lei Complementar nº 151. Essa é uma grande questão: a garantia. Todo mundo tem receio, na verdade, do risco do não pagamento, do município não honrar os seus pagamentos, principalmente no que tange à questão da utilização do fundo de reserva. E nós aqui cremos que a utilização eventualmente do fundo de participação de bloqueio de contas resolveria essa questão.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Com a palavra o Doutor Délio.

O SENHOR DÉLIO DE JESUS MALHEIRO (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS) - Senhor Presidente, Ministro Gilmar Mendes, Senhor Odin Brandão, Senhor Procurador-Geral da República, Ministro Edson Fachin, serei bastante objetivo, mas quero dizer para Vossas Excelências que eu, como cidadão, como advogado licenciado, como vice-prefeito, fico extremamente preocupado com esse precedente que se abre.

Primeiro, a questão da competência. É um endividamento do estado. O Senado Federal, pelo art. 52 da Constituição, Senhor Ministro Gilmar Mendes, deixa muito claro que é competência daquele Colegiado estabelecer limite de endividamento do ente federado. A sua Resolução nº 48/73 diz isso. Como permitir que os estados, com uma lei estadual, possam avançar sobre os depósitos judiciais? E cada estado legislando a sua maneira!

Em Minas Gerais, diz que é para pagamento da dívida com União. Se Vossa Excelência consultar a Ação Popular 1.944, é da minha autoria, discutindo a dívida de Minas com a União, em que se cobra 13% ao ano, considerando a correção e os juros. E para mim foi fácil fazer essa ação porque eu já advoguei 20 anos defendendo mutuários. Simplesmente pegaram

o mesmo contrato de mutuário e fizeram com a União. Impagável! A Caixa Federal já renegociou todos os contratos com os mutuários porque esse contrato é absolutamente impagável. Como permitir ao estado agora ficar com esse dinheiro dos depósitos não só das ações contra o estado, mas dos particulares? Que dinheiro é esse? É um empréstimo? Se for empréstimo, o Senado não permite esse endividamento, é uma operação de crédito. Se for dinheiro entregue ao estado, é confisco. Nós estamos diante de um empréstimo irregular ou estamos diante de um confisco. "Ah, o Estado de Minas vai tirar 75% dos depósitos até chegar no chamado volume morto. A partir daí, ele começa a completar o saldo em conta para as retiradas eventualmente de acordos entre as partes. Para os municípios, nós assistimos a uma mudança de uma lei federal". Sim, o levantamento de depósito judicial é uma matéria tratada no Código de Processo Civil, que é uma norma federal. Como permitir aos estados, com diversas legislações estaduais, retirar esse dinheiro?

Senhor Ministro Gilmar Mendes, nós estaríamos diante do pai dos precatórios. Minas Gerais levantou a semana passada 2 bilhões de reais. O cidadão vai para o precatório.

E as discussões envolvendo a competência? Porque às vezes o mesmo estado quer cobrar o ICMS, o outro estado; e aí teremos um limite, uma discussão entre esses estados. E o perigo do precedente? Quantos recursos nós temos em fundos vinculados? No Ministério do Meio Ambiente, o fundo do clima com 2 bi. Quantos depósitos nós temos nas instituições financeiras que têm que provisionar recursos das seguradoras, o seguro obrigatório de vários outros entes e várias outras organizações não governamentais?

Daí, Senhores Ministros, digo para Vossas Excelências que é um precedente perigosíssimo permitir que os estados levantem esses recursos! É a desmoralização do Judiciário! Como o cidadão vai procurar alguma empresa e dizer "faça depósito judicial que quero discutir"? O credor diz assim: "pode depositar, eu vou levantar". Ora, Senhores Ministros, é um precedente perigoso, que coloca em risco o processo judicial, o equilíbrio entre as partes - tão preconizado na Constituição Federal -, o perigo do confisco, o perigo do endividamento de um estado sem que ele tenha autorização do Senado porque já está no limite do seu endividamento.

Por que o Senhor Governador do Estado de Minas Gerais do PT não discute a dívida do Estado de Minas Gerais de 90 bilhões com a

União? E vai usar desse mecanismo ilegítimo e ilegal para pagar parte dessa dívida. Discuta a dívida, mas não use um dinheiro desse, que não lhe é permitido, que vai causar um estrago irreversível na democracia, que vai colocar em cheque a credibilidade do Poder Judiciário.

Não vi de manhã discussão, mas peço a Vossas Excelências que se atentem quanto ao art. 52 da Constituição Federal, porque nós estamos tratando, realmente, de endividamento do estado, e isso a Constituição não permite.

Muito obrigado, senhores.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Doutor Délio Jesus Malheiros. Passamos, agora, a palavra ao Doutor Sérgio Campinho, para falar em nome da Confederação Nacional da Indústria.

O SENHOR SÉRGIO CAMPINHO (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Subprocurador da República.

A nossa abordagem vai ser sobre a Lei Complementar nº 147, de 2013, que foi modificada pela Lei Complementar nº 148, também de 2013, do Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, ressaltamos que a medida é até bem intencionada, porque tem por escopo solver o histórico passivo com os precatórios. E o percentual que se tem na legislação até nos parece razoável, na medida em que você tem um percentual do fundo para 75%. E o percentual é, portanto, muito razoável.

Entretanto, nós estamos vislumbrando, com essa prática, um sério risco, que é o risco da não devolução imediata desses valores. Isso está presente no próprio art. 2º da lei estadual, em que se preconiza a possibilidade de, quando o credor, com a ordem judicial, munido da ordem judicial, se apresentar na instituição bancária para levantar o valor do depósito, o valor não estar ali disponível, e será, portanto, instado o estado a, em três dias úteis, promover o respectivo numerário para a satisfação daquela ordem judicial. Então a própria lei admite essa possibilidade, e esse é um ponto efetivamente crítico, porque, na verdade, o jurisdicionado está trocando dinheiro, valor, que tem o direito de levantar, por um título, um título ilíquido, que, na prática, assim pode se apresentar.

Então a nossa grande dificuldade foi a de superação de barreiras constitucionais. A primeira delas, que eu destaco aqui, é uma questão de inconstitucionalidade formal, porque, se formos pegar a origem do processo legislativo, essa Lei Complementar nº 147, ela vem de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e que, a nosso ver, não teria respaldo no art. 96 da Constituição Federal, porque não se trata de matéria de auto-organização. Na verdade, essa lei de iniciativa do Poder Judiciário acaba dispondo sobre sistema financeiro, o que é reservado à lei federal, lei complementar federal. Então vemos aí esse óbice de inconstitucionalidade formal.

Outro aspecto é a ofensa ao direito de propriedade, porque o valor ali depositado, ele é titularizado pela parte. Diante do risco de não poder levantar aquele valor - isso é fundamental no contrato de depósito, porque o depositante, ele tem o direito de receber a coisa; o depositário, de entregar sempre que ela for reclamada; e vai citar com base numa ordem judicial deferindo aquele levantamento -, pode-se chegar, como se falou, àquela situação em que não haja numerário disponível para a satisfação daquele crédito, e, portanto, está se fazendo o uso de valores de terceiros, de titulares de terceiros, que não têm a garantia de pronto recebimento, o que

estaria ali violando, a nosso ver, o **caput** do art. 5º da Constituição e o inciso II do art. 170, também da Constituição Federal.

Um outro aspecto que nos chama a atenção é a obrigatoriedade de se pagar os precatórios, segundo os termos do **caput** do art. 100, com as receitas correntes do estado. E, como sabemos, conceito de receita pública se traduz na entrada que se integra ao patrimônio público, sem qualquer ressalva, sem qualquer condição, o que parece não ser o caso em exame, na medida em que, efetivamente, esse valor não ingressa e não se integra ao patrimônio público. Na verdade, no nosso entendimento, o que está tendo, sim, é uma entrada de caixa, uma vez que há a obrigação de restituir. Portanto, isso estaria em desconformidade com o **caput** do art. 100 da Constituição. Sem falar na figura que acaba por se configurar em empréstimo compulsório, porque, se aquele valor pertence ao jurisdicionado e está sendo indisponibilizado, e há o risco de não ter a disponibilização imediata, estar-se-ia ali, quanto à natureza jurídica, criando um verdadeiro empréstimo compulsório e, nos termos da Constituição Federal, art. 146, são **numerus clausus**, ou seja, não se pode ter empréstimo compulsório para outra situação senão aquelas limitadas no texto constitucional.

Por fim, encerrando a nossa participação, chamamos apenas a atenção para o fato da permanência da eficácia da Lei Complementar nº 147 diante da Lei Complementar Federal nº 151, que tem, a nosso ver, mecanismos de controles mais apurados, engloba receita tributária, na medida em que a Lei Complementar Estadual é de receita não tributária, e esse é o ponto nodal de risco a nosso sentir. Então, fica aí esta reflexão: se a eficácia da Lei Complementar nº 147 restou prejudicada com o advento da Lei Federal Complementar nº 151/2015.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Sérgio Campinho. Desde logo, convido o Desembargador Milton Nobre para falar pelo Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil. Também disporá de 10 minutos.

O SENHOR MILTON NOBRE (COLÉGIO PERMANENTE DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL) – Boa tarde a todos!

Senhor Ministro Gilmar Mendes; Senhor Ministro Edson Fachin; Doutor Odin Brandão, Subprocurador-Geral da República.

Agradeço, em primeiro lugar, Ministro, o deferimento à palavra ao Colégio Permanente de Presidente dos Tribunais de Justiça, e quero louvar a iniciativa de Vossa Excelência, que mais uma vez demonstra o espírito de estadista, compromisso com a Constituição e com o Estado Democrático de Direito ao convocar esta Audiência Pública. Audiência Pública é a ferramenta mais importante que o Supremo Tribunal tem à disposição para colher diretamente a palavra da sociedade a respeito de assuntos sensíveis de ordem econômica, de ordem social e de ordem política, os quais sempre não são indiferentes jurídicos constitucionais. E, portanto, essas audiências são importantíssimas para se colher o dissenso e o consenso social, que permitem a formulação de princípios éticos que vão respaldar a validade da produção jurídico-constitucional.

Portanto, Ministro, receba os meus parabéns.

Eu tinha dividido a minha exposição em três partes: tinha colocado um minuto para a introdução, quatro minutos para falar de aspectos constitucionais, mais quatro minutos para falar da credibilidade do Poder Judiciário e um minuto para encerrar. Mas, como estava aqui hoje de manhã e assisti a todos, eu vou abandonar esse esboço que tinha feito pra me referir a alguns pontos, fazendo contraponto ao que já foi dito aqui.

Eu vi hoje de manhã se falar em crise financeira, em crise econômica, em crise fiscal, em crise da federação, e não ouvi uma palavra sobre a principal crise que este país enfrenta: a crise moral. E subjacente, Ministro, a essas leis, como se tivesse alguém esquecido os alertas de Habermas, subjacente a isso, eu tenho um grande problema moral. Começamos nos depósitos tributários: "Ah! O cidadão depositou, é depósito tributário, vamos mandar a mão neles". Depois, os depósitos em que os estados e municípios sejam partes. E, finalmente, já se falou hoje de manhã, aqui, em depósitos dos particulares em litígios particulares, como se pudessem lançar mão deles.

O Supremo Tribunal Federal tem nas suas mãos a definição definitiva quanto à propriedade do dinheiro depositado em juízo em conflitos com o Estado e com os particulares. A voracidade do Leviatã é infinita; e todos nós sabemos disso. Mas, como diz Posner, o pragmatismo tem que ter limites. E, num Estado Democrático de Direito, esses limites estão nas regras, que são ditadas exatamente na produção do direito jurisdicional pelos tribunais.

A nossa preocupação, Ministro, em primeiro lugar, é com o direito de propriedade. Eu sei que os Ministros vão se debruçar sobre isso. Mas eu quero enfatizar esse aspecto, porque quando as ADIs foram

conhecidas e dirimidas pelo colendo Supremo Tribunal Federal a respeito de depósitos tributários, esteve atento o Supremo ao fato de que não estavam esses depósitos custodiados à conta da Justiça, que eles são administrados, eles ficam sob guarda da Secretaria do Tesouro Nacional. E mais ainda: que havia um substrato de moralidade para que esses depósitos pudessem ser mobilizados pela Fazenda Nacional. Qual é? É o resultante do processo para a constituição do crédito tributário e seu pronunciamento definitivo ainda em ordem administrativa, em que o devedor tem o direito de discutir administrativamente com o Estado, e não se conformando com aquele lançamento, tem o direito de vir discutir em juízo e fazer o depósito, para evitar ser constrangido antes de uma decisão final da Justiça.

Então, há um **discrimen**. Não vou falar nenhuma palavra relativa à precedente no modelo inglês, porque eu sou contra esses modernismos que terminam desvirtuando o sentido e o alcance do nosso Direito, que é um Direito escrito. E não é escrito à toa! É escrito como de qualquer país latino, porque latino já não cumpre o que está escrito, que dirá o que é conceitual! E nós todos sabemos disso.

Pois bem! Esse **discrimen** está revelado. O Ministro Gilmar Mendes, cuidadoso como o é, ao apreciar a ADI 1.933/DF, em certo momento do debate, acentuou o seguinte:

> "Parece-me que, em relação àqueles casos das normas dos estados, o que havia em segurança – pelo menos imagino que deve ter havido dispersão de fundamentos – é quanto à efetiva garantia na devolução. No caso da União, ninguém tinha nenhuma dúvida por quê? (...)"
> E ele mesmo respondeu:
>
> "Porque o fluxo de caixa, ele é contínuo. E a pergunta que se fazia é se estados e municípios poderiam dar essa mesma garantia ou se essa garantia estava assegurada. Em outras palavras, significa dizer: Se amanhã, por acaso, houver a decisão em favor do depositante, poderá ele reaver de imediato a quantia. Ao contrário, de fato, uma situação vexatória".

Então, já naquela oportunidade que se discutia sobre o uso de valores não custodiados na Justiça brasileira, Sua Excelência alertava para esse ponto que é fundamental.

Eu quero dizer que depósito judicial não é nada novo, é muito velho; quero dizer que já houve caso de chegar no banco e não receber; quero dizer que tem uma desembargadora, num certo estado, cumprindo pena de 13 anos de reclusão por desvio de depósito judicial; quero dizer também que essa matéria de depósito judicial está a exigir um cuidado muito grande quanto ao custodiamento; que se falou, hoje de manhã, em *spread*, e na parte

que o Judiciário recebe. Ministro, o Supremo Tribunal Federal precisava atentar que, quando o presidente do tribunal custodia, num certo banco, os valores que lhe são entregues - porque o depositário não é o banco, o depositário é o Judiciário, que custodia e, por delegação, transfere para um banco, porque não tem serviços para administrar esses recursos -, quando ele faz isso, o presidente do tribunal assume responsabilidade.

Vossa Excelência, Ministro, só para lembrar, era Presidente do Conselho Nacional de Justiça - e me honro de ter trabalhado sob a presidência de Vossa Excelência no Conselho -, quando um presidente de tribunal tinha custodiado no Banco Santos, e respondeu a processo administrativo disciplinar, porque o banco quebrou. Então, não vamos inventar a roda. O grande problema nosso é esquecer que pequenas falhas morais, quando somadas, lamentavelmente arrasam o Estado Democrático de Direito, que é o Estado de regras. Essas leis, Ministro, estão dispondo sobre depósitos antigos, feitos há mais de dez anos. Hoje, o Banco do Brasil citou aqui que poderia ter um valor depositado que fosse muito representado ao valor total liberado. Pois bem, a Secretaria de Finanças do Tribunal de Justiça do Pará me forneceu uma planilha, e já foram liberados 90 milhões de recursos, recursos tributários. Esses recursos corrigidos, hoje, pela Selic,

representam 108 milhões, mas tem um depósito, feito há dez anos, corrigido pela caderneta de poupança, que hoje representa 53 milhões sozinho. Risco há, Ministro, mas, sobretudo, existem regras constitucionais, que é essa sistemática de respeito. E o desrespeito à Constituição pelo Leviatã só pode ser contido pelos tribunais. E nós temos essa responsabilidade com a Constituição da República. Soluções de gestão existem. O Estado precisa ser administrado com decência.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos ao Desembargador Milton Nobre pela sua contribuição. Passamos a palavra ao professor Martus Tavares, que disporá também de dez minutos.

O SENHOR MARTUS ANTÔNIO RODRIGUES TAVARES (PROFESSOR) – Boa tarde a todos. É um prazer estar aqui na discussão dessa importante matéria, Senhor Ministro. Eu poderia estar até na plaquinha, que indica professor, na condição de especialista, mas, hoje, sinto-me como um executivo do setor privado. Então, darei um pouco da visão do setor privado, a visão de uma das partes num processo que leve à composição de depósitos judiciais.

Para nós, é motivo de muita preocupação, pelas questões que já foram aqui apresentadas, pelos riscos que representa a composição do depósito judicial e a utilização dele antes que a sentença esteja transitada em julgado. Então, é muito preocupante a parte que recorre, que faz um depósito judicial, imaginar não receber essa quantia, porque o Estado fez uso, o Estado quebrou, o Estado faliu, e isso ser postergado, o recebimento, depois de anos de discussão de uma matéria.

Então, como especialista em finanças públicas, eu também me preocupo fortemente com essa utilização, pelo que representa esse endividamento, essa facilidade de se endividar. E, pelo lado privado, eu vejo que isso pode representar um cerceamento do direito. E eu gostaria de explicar melhor. Quando uma empresa recorre de alguma questão tributária junto à Fazenda Pública, recorre ao juiz; o juiz pede para formular, com base na lei, uma garantia; oferecem-se as garantias; e o juiz faz, com frequência ou praticamente em todos os casos, consulta à Procuradoria do Estado, perguntando se concorda. Na medida que a gente tem a possibilidade dos estados usarem esse depósito judicial para fazer caixa, a Procuraria, dá para imaginar que resposta, principalmente numa situação de crise financeira do estado, como a gente observa hoje, a facilidade com que a Procuradoria vai

responder a esse questionamento. Vai sempre dizer que quer o depósito em dinheiro, e não o seguro garantia, que é igualmente garantidor; não é dinheiro, mas é igualmente garantidor. Se faz um seguro garantia de banco de primeira linha, que normalmente se oferece, quer dizer, e o estado, ao ter interesse, a Procuradoria do Estado vai atender o interesse da Fazenda Estadual e vai exigir que seja feito o depósito e não o seguro garantia. Com isso, cerceia-se o direito de defesa do contribuinte. Por quê? Porque nem toda empresa vai ter o dinheiro para fazer o depósito judicial e apresentar aquela garantia. Uma coisa é contratar um seguro e pagar uma quantia por esse seguro; a outra coisa, bem diferente, é fazer um depósito do valor envolvido naquele questionamento. Então, com isso, na prática, eu diria que vai se dar... essa é a nossa preocupação em face da situação fiscal com que vivem os estados hoje, que aconteça isso na prática. Nem me refiro à questão de lançar mão de depósitos - e aí outros aqui que me antecederam, ouvi os comentários que foram feitos, muito apropriados, do risco que se tem quando o estado nem parte é, e poder lançar mão, quer dizer, é mais grave ainda.

Mas, mesmo na situação menos grave em que o estado é parte, temos aqui um risco e temos um cerceamento de direito. Era isso que queria trazer.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado ao Doutor Martus. Passo, agora, a palavra ao Professor Raul Veloso, que também disporá de dez minutos.

O SENHOR RAUL VELOSO (PROFESSOR) - Senhores Ministros, eu vou direto ao ponto, já que eu não tenho tempo. Então, a gente tem de economizar no tempo.

Obviamente, eu ando sempre com a apresentação na mão, mas não é para mostrar, porque não vai haver tempo, eu trouxe o computador para a hipótese de não funcionar, mas estou vendo, feliz, que os dados estão ali.

Eu queria dizer aqui o seguinte. Eu vou falar como economista, preocupado com a questão macroeconômica brasileira e equilíbrio fiscal, principalmente, essa é minha faina diária. Todos já devem ter me ouvido em várias ocasiões pela televisão. Hoje mesmo eu acabei da falar, porque há esse movimento anti-CPMF na rua, e veio a pergunta "o que devia fazer" e, por ter vivido no governo muito tempo, obviamente, eu tenho aqui dentro das veias a veia de quem atuou no setor público e conhece as restrições e as limitações que, muitas vezes, a gente enfrenta no dia a dia da gestão

macroeconômica. Eu não sou advogado, a minha formação não é jurídica, é econômica, então vou me ater apenas, os senhores me desculpem, ao ponto de vista econômico.

E, desse ponto de vista, todo mundo sabe disso, mas não custa lembrar, nós estamos hoje imersos numa gigantesca crise fiscal que não precisava ter acontecido. Ela não tem origem externa, ela tem origem interna, erros cometidos internamente, mas essa situação nos colocou hoje diante de uma espécie de precipício, que eu acho que esse é o contexto que a gente tem de olhar essas coisas.

E os estados, eu estou pensando principalmente nos estados agora, foram ou quiseram ser arrastados nesse vendaval de crise fiscal que as administrações atuais herdaram. Às vezes, é a mesma administração, mas eu tenho que falar aqui, em tese, e o que eu queria dizer é o seguinte: com toda sinceridade, eu não consigo ver saída pra gente sair desse quadro complicadíssimo financeiro sem usar esse tipo de recurso que está aí e já vem sendo usado pela União, por vários estados e se coloca como uma das poucas opções a um aumento da carga tributária que, para os estados, é muito mais difícil de fazer, e que talvez seja, do ponto de vista deles, a única saída, neste momento, para não contribuir ainda mais para o descalabro e para a crise em

que nós estamos imersos, de desconfiança sobre nossa capacidade de administrar a nossa dívida.

Acabamos de ver uma agência de risco retirar o grau de investimento do país, estamos vivendo uma situação que cada dia é um problema que se adiciona, cada dia é uma dificuldade adicional. Para mim, o que a gente tem que discutir, primeiro, é se há risco de esses recursos se exaurirem; número dois, se existem instrumentos que permitam ao Poder Judiciário intervir e retirar os recursos, se for necessário. Eu não sou da área, mas entendo que esse instrumento existe, da mesma forma que outros instrumentos semelhantes existiram, recentemente, em situações análogas, e eu trouxe essa informação aí. Eu até pensei em vir de manhã para ouvir as discussões, Ministro, mas eu tive que correr atrás dessa informação, e ela é muito importante, pelo seguinte: peguei um caso, a que eu consegui ter acesso, em que nós podemos ver ali que se a gente retirar os juros dos depósitos que vão se acumulando para, numa estimativa, ter apenas a diferença entre o que entra e o que sai, podemos ver que a média mensal dos depósitos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais são valores crescentes - a gente pode ver aí, de 2010 a 2015, até o mês de agosto -, ou seja, mensalmente, se adicionam recursos expressivos ao estoque.

Então eu não consigo imaginar - tomando esse exemplo, mas a gente precisava fazer isso para todos os estados –, se fica lá um fundo de reserva da ordem de 30% do total e se valores como esses vão sendo adicionados no mês a mês, que possa haver esse temor, que eu acredito que aqui já foi levantado, de que haja falta de ingressos nessa modalidade, sem falar no fato de que, até onde eu entendo, o Poder Judiciário pode intervir e retirar os recursos que forem necessários na conta de arrecadação de ICMS de cada estado.

Outro ponto que eu queria salientar - e é uma pena que eu não possa discutir a dramática situação dos estados, a gente ouve sempre - é o Rio Grande do Sul, que atualmente não está pagando pessoal ou está adiando o pagamento de pessoal. Mas o que queria também lembrar é que esses recursos são depositados e usados por bancos oficiais, pagando 6%, grosso modo, 6% ao ano e recebendo por eles o resultado, a taxa média que eles recebem, vamos imaginar, pelas aplicações dos recursos na medida em que não há carimbo, pode ser algo, sei lá, 3, 4% ao mês. Imaginemos 4% ao mês, 48% ao ano, menos 6, 42. Vamos trabalhar com 40% de taxa líquida em cima de um estoque total da ordem de 200 milhões. Nós estamos falando, eu fiz essa conta agora, não tenho aí os dados precisos na mão, mas é uma coisa da ordem

de 80 que se adicionam às receitas dessas instituições, por conta do uso desses depósitos. O que nós estamos fazendo é tirando dos bancos, alguns deles eu imagino com participação privada. Você está transferindo para capitais privados, à medida que haja sócios privados, esses valores que são possíveis mediante o uso como empréstimo desses recursos, em vez de utilizar - que é o que se discute hoje - para equacionar problemas críticos dos estados. No fundo, é uma transferência de recursos para esses bancos, em vez de serem usados para as finalidades, que eu não sei todos os casos, eu não conheço o assunto em profundidade, mas eu sei que, no caso de Minas, que é o que eu citei aí, o uso dos recursos está restrito basicamente a pagamento de dívida, incluindo os precatórios que agora os estados vão ter de pagar num período mais curto.

Ministro, o senhor, por gentileza, corrija-me se eu estiver errado, mas, ao que eu entendo, antes faltavam dez anos para todos pagarem os precatórios e agora faltam cinco anos. Quer dizer, eles vão ter de pagar o dobro. Então, à medida que parte desses recursos seja usado para viabilizar esse tipo de pagamento de dívida, eu não consigo ver por que não lançar mão com essa finalidade se há essa segurança de que os fluxos são crescentes e positivos e que há a possibilidade de interferir na conta e retirar os recursos.

A situação dos estados é muito complicada, e foram erros cometidos nos últimos anos. Quisera eu poder ter o tempo para explicar essa situação. O grosso do dinheiro que eles receberam da União, sob a forma de empréstimo, indiretamente, foi utilizado para aumentar o gasto de pessoal. E aí, agora, nós temos a arrecadação caindo, por conta da crise, e os gastos de pessoal herdados, com uma conta gigantesca para pagar. Eu não sei o que vai acontecer se nós não enfrentarmos essa situação e esse problema com muita disposição.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado Professor Raul Velloso. Nós passamos agora a palavra ao Doutor Mauro, Professor Mauro Ricardo. Disporá, também, de dez minutos.

O SENHOR MAURO RICARDO (PROFESSOR) - Bom, eu gostaria, primeiramente, de saudar os Excelentíssimos Ministros aqui presentes, o Procurador da República, os diversos Colegas aqui, dizer da grande satisfação de estarmos hoje para discutir um assunto extremamente importante para todos, para o Judiciário, para o Legislativo, para o Executivo e também para os depositantes, relativos aos depósitos judiciais.

Logicamente esses depósitos judiciais de natureza tributária, antes de se ingressar com uma ação judicial, nós temos um longo período de discussão do contencioso administrativo, que nós não podemos deixar de esquecer que isso, por vezes, demora anos em uma discussão em primeira instância, segunda instância, até que se conclua o contencioso administrativo, dando oportunidade ao devedor de tributos que possa recorrer ainda ao Judiciário. E para que isso ocorra é importante que ele possa dar garantias para que seja suspensa a exigibilidade do imposto.

Ocorre que os depósitos judiciais, hoje, são corrigidos pela TR mais 0,5%, que é a correção efetuada pela caderneta de poupança. Então, vamos supor que uma ação dessa natureza, no contencioso administrativo, demore dois anos, e que se demore nos tribunais mais uns dez anos. Nós estamos falando de 12 anos em que os depósitos judiciais são lá efetuados, no Judiciário, logicamente, e corrigidos pela TR mais 0,5%.

Quando o Poder Executivo ganhar esta ação judicial, vai sacar aquele depósito judicial com esta correção, com TR mais 0,5%. Imagine quanto que o estado, ou o município, ou o Poder Público, não perdeu durante todo esse processo por conta dessa defasagem em termos de correção.

E o que a União fez? A União corrigiu isso. Em 1998, editou uma medida provisória, que posteriormente foi transformada em lei, estabelecendo que os depósitos judiciais efetuados na Caixa Econômica Federal devem ser transferidos imediatamente para a União, exatamente para não haver essa defasagem de correção como existia no passado; e logicamente esses recursos passaram a ter uma remuneração decente.

Posteriormente, em 2002, os estados, da mesma forma, com uma lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional, puderam sacar 70% dos depósitos judiciais, 30% constituíram um fundo e 40% eram usados para pagamento de precatórios.

Posteriormente, os municípios, em 2003, fizeram também da mesma forma que os estados fizeram.

E agora recentemente, neste ano, o Senador José Serra apresentou um projeto de lei que amplia de 40% para 70% a utilização dos depósitos judiciais em pagamento de precatórios, em pagamento de dívidas, em pagamento de outras despesas de capital, desde que exista disponibilidade orçamentária para pagamento de precatórios. É uma prioridade de pagamentos. Primeiro, o precatório. Se você tiver dotação orçamentária para pagamento de precatórios, pode pagar dívida fundada. Se tiver

disponibilidade para pagamento de dívida fundada, pode pagar despesas de capital ou mesmo constituição de fundo garantidor para parcerias público-privadas.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou em relação a esse assunto no que se refere à lei federal, por intermédio da ADI 1.933, considerando constitucional o que o Governo Federal fez. E acredito que, da mesma forma, também decidirá em relação às outras leis complementares aprovadas pelo Congresso Nacional.

O que temos agora são três leis, uma do Rio de Janeiro, outra de Minas Gerais e outra, se não me falha a memória, de Sergipe, onde se avança buscando não só os depósitos judiciais em que o ente é parte, mas também em depósitos judiciais que o ente não é parte. Sobre esse aspecto, eu acho que é algo que fere a Lei de Responsabilidade Fiscal, não permitindo que você possa tomar empréstimos de terceiros sem autorização legislativa para isso e sem autorização do Congresso Nacional ou mesmo do Ministério da Fazenda.

Esses depósitos judiciais, hoje, que são trazidos aos entes por intermédio das leis complementares, eles são classificados... porque eu ouvi alguém falar aqui que eles são as receitas extraorçamentárias. Não são

receitas extraorçamentárias, são receitas orçamentárias classificadas dentro do orçamento tanto da União quanto do estado e do município, na forma estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que hoje é quem tem a responsabilidade, enquanto não se cria o Conselho de Gestão Fiscal, de normatizar toda a questão contábil. E lá está estabelecido que isto é uma receita corrente, e que deve ser observada a sua natureza quando do seu ingresso, e, quando houver - se houver - a perda desta ação por parte do ente público, isso deve ser classificado como uma restituição. Não afeta o endividamento porque isso é classificado como uma receita; quando retorna, como uma restituição. E os Tribunais de Contas dos Estados são os responsáveis pelo acompanhamento em relação à aplicação dos recursos nas finalidades estabelecidas na lei complementar.

Por isso eu sou favorável à implantação da Lei Complementar nº 151, de autoria do Senador José Serra, que permite que os estados possam utilizar esses recursos, preferencialmente, no pagamento de precatórios, em especial por conta da decisão recente do Supremo Tribunal Federal em relação à Emenda Constitucional nº 62, que julgou como inconstitucional a emenda e, na modulação, estabeleceu um prazo de cinco anos, ou seja, até 2020, para que os entes pudessem pagar os precatórios.

Essa lei vem exatamente ao encontro dessa decisão do Supremo Tribunal Federal, porque possibilitará que estados e municípios tenham recursos adicionais para pagamento de precatórios.

Essas são as minhas considerações. Muito obrigado a todos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos ao Doutor Mauro Ricardo. Convido agora a Doutora Lucieni Pereira para falar pela Associação dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. A senhora também disporá de dez minutos.

A SENHORA LUCIENI PEREIRA (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL) - Muito boa tarde a todos. Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Subprocurador-Geral da República Odim Brandão, senhores expositores e demais presentes. Eu vou também avançar um pouco nos aspectos que já foram abordados nas exposições anteriores.

Queria chamar a atenção que o Estado do Rio de Janeiro tem também uma lei complementar que trata dos depósitos judiciais das matérias tributárias, só pra que fique claro. Não são apenas esses depósitos da

Lei Complementar nº 147. Mas o foco aqui é a Lei Complementar nº 147. Vou me ater também à Lei Complementar nº 151, que me parece que tem um efeito multiplicador dos aspectos que abordarei nessa questão.

A Lei Complementar nº 147 foi alterada em março deste ano e aumentou esse percentual de 25% para 62,5%, sendo 25 pontos percentuais para pagamento de precatórios. E, ao que parece, a grande preocupação é com o fundo de previdência do Estado do Rio de Janeiro, que historicamente foi custeado com recursos dos *royalties* e, com a nova matriz que se tem, a gente vê um comprometimento desses recursos, que sempre, ao invés de serem usados para fazer uma capitalização efetiva, foram usados para cobertura de déficit financeiro mensal, e aí se tem o quadro que vemos hoje. Então, a maior parte dos recursos estão sendo destinados para a capitalização que, repito, o Rio de Janeiro não vem adotando bem esses critérios técnicos da capitalização.

Em síntese, a gente se alinha à tese da Procuradoria-Geral da República e vamos ressaltar alguns aspectos para uma reflexão sobre a ótica fiscal. Acho que tem que se considerar esse efeito multiplicador, citando, como exemplo, a Lei Complementar Federal nº 151, que se aplica a todos os estados e a mais de 5 mil e 500 municípios.

Há que se considerar um binômio constitucional da limitação ao poder de tributar e também os limites de gastos que são exigidos pela Constituição da República. Há uma falta de razoabilidade e, também, proporcionalidade na apropriação de recursos privados. É importante a gente ressaltar que o Estado pode muito, mas o Estado não pode tudo, e o princípio da proibição do retrocesso no sentido de nós preservarmos o equilíbrio das contas públicas em prol de um bem-estar social. Sem estabilidade fiscal, não se tem o bem-estar social tão almejado.

Esse efeito multiplicador a gente percebe. Já foi dito na Lei Complementar nº 151 que os recursos podem ser usados até 70% para pagamento de precatórios, e aí vem uma inovação: as despesas de capital com investimentos, e Fundo Garantidor das PPPs e pagamento de dívida, que já se verifica em algumas leis.

Aí, fala-se, ao invés de capitalização, mais de recomposição dos fluxos de pagamento. Eu entendo isso aí como repasse de recurso para cobertura de déficit financeiro mensal, de despesas com inativos. Então, isso começa a agravar bastante a situação e o equilíbrio atuarial, que eu poderia entender como regras de capitalização, mas que não estão ainda definidas com clareza para o setor público pelo Ministério da Previdência.

Em relação à Lei Complementar nº 147, eu queria traçar esses três aspectos: jurídico, econômico e fiscal. No aspecto econômico, acho que tem um ponto, independentemente de algumas decisões, acho importante refletir sobre alguns aspectos: se esses recursos - já foi dito aqui - que são classificados como receita corrente, eu discordo e direi por quê. Acho que, se essas operações são feitas, se essa utilização desses recursos que não pertencem ao Estado é feita, ela é feita a título de um empréstimo, sim, e isso seria operação de crédito, receita de capital, com todos os impactos em limites fiscais. Porque, se for uma receita corrente, isso vai impactar a Receita Corrente Líquida e vamos ver o que isso significa. E, também, eu tenho que considerar a repartição de receita que compõe aí o Pacto Federativo Fiscal.

Considerando que o que está sendo feito é classificar esses recursos como receita corrente, eu tenho que considerar o aumento da margem de expansão da despesa de pessoal de todos os Poderes, já que o conceito de Receita Corrente Líquida é fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, e não compete aos estados e municípios definirem outro tipo de metodologia de matéria inserida no campo das finanças públicas.

Eu tenho também o aumento da dívida, do endividamento; e aí não é só da dívida pública, mas de uma capacidade também de realizar

operações de crédito. Então, eu tenho aí um via de alavancagem, sim, e isso precisa ser considerado. E eu tenho impactos fiscais da antecipação de repartição de receita de um ingresso que, na verdade, pode não se materializar, ele pode não ser sustentável.

Tem um ponto que eu queria chamar a atenção, até porque esses recursos estão sendo carreados para a parte previdenciária, e isso é extremamente grave, isso requer uma reflexão do nosso País, não é? Se eu registro esses valores como receita corrente, eu tenho um aumento da Receita Corrente Líquida. Isso dá espaço para aumento da despesa de pessoal, que foi muito bem contextualizado pelo Procurador-Geral da República na ADI 3.756, na qual ele aponta que são despesas de longo prazo e que atingem até a inatividade. Então, eu tenho o aumento por essa via, por uma simples escrituração como receita corrente. Eu tenho também o aumento do endividamento público. E, por serem esses recursos usados, eles serem aportados no fundo de previdência, quando esse recurso é utilizado para pagamento dos benefícios, eu deduzo essas despesas para fins de apuração do limite fixado pela LRF, no art. 19, § 1º, e com isso eu aumento a margem de gasto dos entes da Federação. Então, eu tenho um duplo impacto quando eu

pego esses recursos, jogo como receita corrente e ainda utilizo depois via fundo de previdência esses mesmos recursos. Eu tenho impacto duas vezes.

No aspecto jurídico, a gente precisa considerar a limitação ao poder de tributar, que tem como base, que se materializa efetivamente no limite do gasto público. Sem o limite do gasto público, a limitação ao poder de tributar - estamos sentindo isso nesse momento - é uma norma meramente programática, que não se materializa de fato, porque as questões econômicas se impõem. Então o Estado, como eu disse, pode muito, mas ele não pode tudo.

Aqui é um gráfico que está num relatório da Receita Federal, que mostra a nossa carga tributária, que chegou, ano passado, a 35,42%. Aqui também são dados que mostram a representação na carga. A gente vê que a representação do estado é quatro vezes maior que a do município. Então, se tenho antecipação de dívida ativa, dessas ações, de tributos, eu tenho que repartir algo que não é certo, então, obviamente, eu vou impactar sobre todos aqueles aspectos as finanças dos municípios, e isso precisa ser considerado. Esse é o cenário pré-LRF, que parece bastante com o cenário atual, principalmente no que diz respeito às variáveis internas: uma crise cambial em 99, agravamento da situação fiscal do setor público, o que

vemos hoje também, um déficit da previdência, e aí vem a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Essa lei tem como alicerce esse binômio constitucional, que tem uma tensão entre as demandas - e será sempre assim - com a arrecadação, que tenciona para outro lado.

O Ministro Joaquim Levy sinalizou, no início do ano, que o equilíbrio fiscal é essencial para o crescimento sustentável, porém essa é a realidade que estamos exatamente nesse mês. Lamentavelmente, o cenário é esse, de desajuste fiscal não apenas na União, que ganha as páginas dos jornais, mas também, em vários estados e municípios, esse é o cenário que se reproduz. Aí está o impacto do encaminhamento de um orçamento desequilibrado no âmbito da União, e que a gente percebe também que, se for dada a devida transparência, isso também ocorre em estados. E, aí, isso nos obriga a refletir sobre o princípio da proibição do retrocesso, em especial no que diz respeito à Lei Complementar nº 151. Então, eu tenho a teoria da irreversibilidade, que precisa ser considerada, considerando aí as lições do Ministro Gilmar Mendes, também citado nesse precedente do Ministro Celso de Mello. Desse princípio, inclusive, sob a ótica econômica também.

E, nesse sentido, a gente conclui que a Lei Complementar nº 147 e a Lei Complementar nº 151 aniquilam o núcleo essencial da LRF na

medida em que promovem indisciplina do gasto público, o que leva, na prática, ao inevitável desequilíbrio das contas públicas e, dessa forma, um retrocesso inaceitável da Lei de Responsabilidade Fiscal, que completou 15 anos e que é um patrimônio da Nação brasileira.

Muitíssimo obrigada a todos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Agradeço à Doutora. Lucieni Pereira.

Senhoras e senhores, agora vamos fazer uma pequena pausa de 15 minutos e logo em seguida retomaremos os trabalhos.

REABERTURA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - E, agora, convido a Doutora Gabriela Watson para falar pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais. A senhora também dispõe de dez minutos.

A SENHORA GABRIELA WATSON (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da

República Odim Brandão, primeiro eu peço desculpas, porque, na verdade, quem falaria seria o Doutor Ricardo Almeida, que é o Assessor Jurídico da ABRASF, mas não pôde comparecer, mas, para mim, é sempre uma honra poder estar na presença do Senhor Ministro Gilmar, de quem tive privilégio de ser aluna da pós-graduação no IDP.

Eu também gostaria de parabenizá-lo pela iniciativa da audiência pública, diante de um assunto de extrema relevância, como hoje nós vimos aqui pelos debates, até agora bem acalorados, até com as posições discutidas.

A ABRASF, ela é a Associação Brasileira de Secretaria das Finanças dos municípios-capitais. Ela representa os 27 municípios-capitais dos estados e o Distrito Federal, principalmente no que diz respeito aos interesses de matérias de finanças públicas.

E aqui hoje se entende importante ressaltar que essa questão dos depósitos judiciais, ela vem, há muito tempo, sendo maltratada, tanto pelo Poder Judiciário como pelas instituições, pelo grande interesse inclusive de se manter isso como está hoje, em termos de os valores serem acautelados junto ao tribunal e garantidos em instituições financeiras por meio de convênios.

Há uma inegável omissão normativa desde o plano constitucional até em relação às normas do Banco Central. E nós sabemos até pela discussão que nós vimos hoje que esse assunto mereceria uma normatização clara e específica, para que não se tivesse nenhuma dúvida, nenhuma lacuna.

Pode ser que este ano de 2015, até principalmente pelo agravamento da crise que envolve todos os entes federados, que se consiga dar um tratamento melhor à matéria e se ver de um outro ponto de vista, quer dizer, que é exatamente como que valores tão altos ficam nas mãos do tribunal, sem o uso específico, destinado, como poderiam ter. Quer dizer, na verdade, a maioria desses valores, hoje, serve mais de lastro para as instituições financeiras do que para finalidade pública que poderia ser usada.

Os valores, aqui hoje, aproximadamente, de que nós estamos falamos são 100 bilhões de reais e atendem principalmente a esses interesses das instituições de manterem os índices de liquidez e outros critérios prudenciais, como até foi dito mais cedo pelo Representante do Banco Central.

O interesse dessas instituições financeiras, quer dizer, é tão grande que se tem, na maioria das vezes, a remuneração nos Tribunais de Justiça por manterem esses depósitos.

E não há, por sua vez, qualquer autorização legal que garanta ao Tribunal de Justiça, ao Poder Judiciário, apropriar-se de uma parcela desses ativos, ainda que seja com relação à rentabilidade, pela diferença que tem dos índices aplicados, enfim, pelo percentual que se ganha muitas vezes.

E é diante dessas lacunas que os estados vêm legislando, dentro da sua competência, e tentando exatamente atender a fins que sejam mais voltados para os interesses públicos do que para simplesmente servir de lastro monetário para as instituições financeiras.

Essa demanda tornou-se ainda mais candente diante da necessidade de realização de despesas não só mandatárias, como de valores constitucionais, como o caso de pagamento de dívida fundada, no qual se enquadra o precatório, e das despesas previdenciárias, como falou inclusive a Doutora Lucieni, antes de mim, das despesas previdenciárias, que é exatamente uma preocupação muito grande com relação aos débitos

previdenciários. Esses valores podem e devem ser manejados pelo poder público, para servir de finalidades mais relevantes.

Qual é a ressalva que a ABRASF faz em relação a essas leis que já estão vigentes e que estão sendo questionadas aqui no Supremo? É justamente a falta de se contemplar o que os municípios estariam podendo usar desses depósitos também. Até que ponto os municípios poderiam ser beneficiados.

Já existe hoje, no Congresso Nacional, a PEC nº 74/2015, que disciplina o enquadramento dos precatórios, equacionamento dos precatórios judiciais, e ela prevê a divisão de 50% dos valores passíveis de levantamento entre o estado e os seus respectivos municípios. Lembrando, Excelências, que os Tribunais de Justiça, embora sejam de responsabilidade dos estados, são financiados por recursos públicos de cidadãos viventes em cada uma das comarcas, de acordo com o princípio da municipalização do Poder Judiciário no País.

Então, se esses valores podem e devem ser usados para atendimento de outras finalidades públicas mais relevantes, por que não se voltar também para as necessidades e para a questão dos municípios, quer dizer, para o uso dos municípios? E esse percentual de 50%, que vem sendo

proposto no projeto, seria um percentual perfeitamente compatível e possível. Como nós já temos hoje, no fundo de participação dos estados e no fundo de participação dos municípios, esse percentual para a questão do Imposto de Renda, IPI e no caso do ITR, quando ele é arrecadado pelo município, esse percentual é perfeitamente cabível.

Com relação à gestão desses recursos, o que se tem que seria perfeitamente cabível seria a criação de um fundo orçamentário nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/63. Esse fundo poderia ser perfeitamente fiscalizado, digamos assim, inclusive com a parte de critérios de ordem atuarial e prudencial, e adequando-se, de uma forma mais plausível, mais viável do que é hoje, às necessidades dos recursos, lastreando despesas orçamentária de interesse público ao invés de servir de lastro dessas instituições.

Basicamente esses eram os pontos principais que gostaríamos de ressaltar. Acho que a questão ainda tem muito a se discutir, mas o foco principal, sem dúvida, é a falta de uma normatização clara e concreta. Não se tem isso na Constituição nem nas normas do Banco Central, que poderiam dar um norte aos estados também, além das normas constitucionais.

E a situação toda do País e dos precatórios, quem acompanhou o julgamento do caso e a discussão toda da modulação dos efeitos no Supremo sabe bem a relevância desse julgamento, a crise que atinge praticamente todos os municípios. Quando fizemos a assembleia na ABRASF, para poder explicar a decisão da modulação dos efeitos do caso, todos os municípios perguntavam: mas como que a gente vai pagar? Como que é possível pagar? A gente pode usar? Não tem recurso, não tem dinheiro, como é que a tente vai tirar isso? Você vai deixar de atender uma necessidade de educação, de saúde para pagar um precatório que, às vezes, quebra o município? Então, eu acho que a edição de normas, nesse caso, seria fundamental.

Acho extremamente louvável a realização desta audiência pública, para que se possa discutir, debater e para que o Supremo possa dar uma decisão que realmente ajude a resolver a questão da melhor forma possível.

É isso, Ministro. Muito obrigada pela atenção.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Doutora Gabriela.

Convido o Doutor Bradson Luna Camelo para falar pelo Tribunal de Contas da Paraíba. Também disporá de 10 minutos para a exposição.

O SENHOR BRADSON LUNA CAMELO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA) – Boa tarde.

Em nome do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, saúdo o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, o Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, o Excelentíssimo Subprocurador Odim Brandão, os demais Colegas expositores e os espectadores aqui presentes e pela TV Justiça.

Inicialmente, Doutor Odim, queria só corrigir uma informação, que foi dada pela manhã, quando Vossa Excelência perguntou ao Secretário de Planejamento do Estado da Paraíba se estava em dia o pagamento de precatórios e da dívida fundada. Não, não está. Nós temos cerca de 1,4 bilhão de dívida em precatórios não pagas e atrasados. Então, independente da situação da administração financeira do estado, sim, temos dívida fundada, sim, temos precatórios não pagos.

Iniciando a nossa apresentação sobre o objeto desta audiência pública, eu tentei fazer uma abordagem um pouco diferente, não só jurídica, mas um pouco diferente do tradicional do que foi abordado pelos demais Colegas. E nós vamos centrar no ponto da alocação do risco que foi objeto de algumas perguntas, de alguns questionamentos do Ministro Gilmar Mendes.

O grande problema da alocação do risco não é somente uma discussão entre banco e interesse público. Não é só essa discussão. Existe também a discussão entre o interesse público primário e interesse público secundário; o interesse público do Estado, do Governo, e da sociedade.

E, nessa situação, é importante ver como foi alocado o risco, como é alocado o risco com essa utilização dos depósitos públicos.

O problema da alocação do risco, como Vossa Excelência sabe, já tem estudo célebre de Guido Calabresi, que, quando há uma separação entre a responsabilização e a conduta do agente, as pessoas costumam se expor mais ao risco do que deveriam.

Nesse caso dos depósitos judiciais, como não há um regra de *accountability* adequada, o gestor público, o chefe do executivo tenderia a não ter o respeito adequado pelo uso dos depósitos judiciais. Esse problema

geraria uma série de riscos, como foi colocado muito bem, hoje, pela manhã; e esses riscos atingiriam basicamente, como o Diretor do Banco Central apresentou, os bancos. Mas não só os bancos. Atingiriam também o Poder Judiciário, como alguns já levantaram, e o demandante e as pessoas que demandam, não só os depositantes, mas a outra parte.

Pela manhã, no encerramento, o Secretário do Tesouro Nacional expôs a regra de contabilização, informando que, se for débito tributário, ele é alocado como a receita corrente, e não como empréstimo.

Apesar da regra contábil, logicamente, é fácil perceber que se trataria, de certa forma, de antecipação de uma receita. Se, posteriormente, no caso de perda do ente público, vai haver um desconto do tributo em questão, é como se fosse uma antecipação de receita. Essa antecipação de receita, como todas as normas de Direito Financeiro, tem procedimento específico para ser adotada. No caso do uso dos depósitos judiciais, não seria respeitada essa alocação, tanto de sede constitucional, no caso do art. 167, III, como a Lei da Responsabilidade Fiscal. Isso geria um risco muito grande. E esse risco, como já adiantei, pode ser para bancos - o Diretor de Regulação do Banco Central expôs adequadamente quais são todos os riscos para bancos -, mas também existe o risco do Judiciário. Caso haja uma inadimplência do

Poder Público, o Judiciário ficaria fragilizado, teria sua imagem fragilizada perante a sociedade, e, em certos casos, o julgador, ele poderia ter receio de julgar e não ter esse valor para ser levantado.

Então, a operação do Poder Judiciário, a decisão poderia ficar em risco, e o julgador poderia ter receio de julgar, postergando, assim, a decisão.

No caso dos demandantes, o risco dos demandantes pode ser alocado diretamente na questão do acesso à Justiça. Quanto mais riscos temos em questão, maior é o custo. É uma análise econômica simples: o risco pode se materializar e por isso vai ter um custo. Esse custo pode ser alocado num seguro ou simplesmente o demandante pode procurar outras vias não judiciais. Grandes empresas poderiam, ao invés de depositar em juízo para discutir, encontrar outras vias, não, óbvio, no caso dos depósitos que discutem natureza tributária. Mas, quando são discussões entre partes, poderia se procurar outra forma para minimizar esse risco, para minimizar esse custo do acesso à Justiça, que é um custo significativo.

Nos pontos que Vossas Excelências colocaram, tem três questões: duas do Ministro Gilmar Mendes e uma do Ministro Edson Fachin,

que são importantes separar as duas posições, seja o depósito tradicional, como é feito nas instituições financeiras, ou seja, no sistema bancário.

Vossa Excelência perguntou sobre o percentual seguro para determinar esses fundos, mecanismo de transparência e fiscalização e controle. Como é que se dá quando é com o estado e com bancos? No caso dos estados, o percentual seguro foi demonstrado aqui, o próprio Professor Marcos diz que desconhece qualquer estudo que demonstre o percentual ideal. Então termina sendo uma escolha arbitrária, uma escolha com base na prática. Tanto é que há uma grande divergência entre o Estado da Bahia, que é 50%, e o Estado do Rio Grande do Sul, que está passando para 95%. Então é uma escolha arbitrária; enquanto que nos bancos seguem regras próprias dos Acordos de Basileia, principalmente o Basileia III, e as normas do Banco Central, que é uma instituição reguladora específica para aquilo.

Da mesma forma, os mecanismos de transparência, fiscalização e controle. No caso do depósito judicial sendo utilizado pelo Estado, basicamente a transparência, o mecanismo de fiscalização e controle ficaria a cargo, em um caso de controle externo, dos Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas não têm, via de regra, aparato técnico suficiente para controlar **pari passu**, para fazer um controle **pari passu** desses gastos públicos;

enquanto que, no caso dos bancos, esse mecanismo de transparência e fiscalização é feito pelo Banco Central, que tem muito mais *expertise* não só nacional, mas pela experiência estrangeira.

No caso, foi dito pela manhã que há um dizer que os bancos são muito grandes para quebrar - *too big to fail* - e que o Estado seria maior, mesmo assim não poderia quebrar. É uma visão um pouco equivocada. O Estado quebra. E o Estado quebra quando ele deixa de adimplir suas dívidas.

A gente tem, no caso da União, nos anos 80, o Brasil decretou moratória. Isso é uma forma de quebrar. No caso dos estados, praticamente todos os estados e todos os municípios não pagam em dia os precatórios. O que é isso, senão uma quebra? Uma quebra não falimentar, mas uma quebra; enquanto que nos bancos também ocorre, mas, por haver uma fiscalização **pari passu** do Banco Central, é muito menos frequente a quebra dos bancos.

Então, parece-me ser muito seguro o risco, muito mais bem alocado, com o Poder Judiciário, utilizando-se de modo responsável dos bancos, como é atualmente, do que simplesmente transferir esses recursos para a administração do Poder Público.

A ideia, como foi demonstrada aqui, 25 meses, no caso do Rio de Janeiro; o Professor Raul Veloso mostrou alguns casos, mostrou o caso de Minas Gerais, em cinco anos. Não sei se são amostras que dariam segurança estatística para ter a garantia de que não vai ocorrer o inadimplemento dos estados. Parece-me muito mais nós não estarmos preparados para alocação dos riscos.

Existem vários casos clássicos de não alocação de riscos e sério prejuízo. O principal deles ou talvez o mais famoso é o caso do Titanic que, como ele nunca iria afundar, não precisaria colocar barcos suficientes. Por isso morreu tanta gente.

Então, é preciso termos regras de alocação de risco, é preciso termos prevenções por riscos adequadas para que não tenhamos tamanho problema, como ocorreu no caso do Titanic, porque é muito grande, mas quebra.

Então, só para concluir a ideia, as intervenções do Estado na economia só encontram fundamento lógico-econômico quando é para minimizar riscos, quando é para suprir situações de informação assimétrica, falha de mercado.

E, no caso, o que nos parece é que a intervenção do Estado utilizando os depósitos públicos vai aumentar essa situação de informação assimétrica, aumentaria uma série de custos para os litigantes, uma série de custos para o Estado, no caso, o Poder Judiciário, e uma série de custos para os bancos. Não me parece ser interessante criar mais custos para a sociedade.

Eram essas as ideias principais de alocação do risco que iríamos falar.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço a contribuição do Doutor Bradson. Convido o Doutor William Andrade para falar pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Também disporá de 10 minutos.

O SENHOR WILLIAM ANDRADE (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, na pessoa de quem saúdo todos os demais Ministros desta Corte; Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, também compondo a Mesa; Excelentíssimo Senhor Odim Brandão, Subprocurador-Geral da República; saúdo também todas as dignas autoridades que compõem

a Mesa no presente momento, aqueles que aqui passaram e as que serão ouvidas nesta tarde.

A audiência pública é uma oportunidade de debate e de troca de experiências profissionais, mas também é um momento cívico e que consagra a participação democrática da sociedade em atos decisórios do Poder Público, poderosa ferramenta para efetividade na construção da cidadania participativa.

Considero extremamente oportuno o debate em torno do pagamento dos precatórios mediante a utilização dos recursos dos depósitos judiciais e extrajudiciais pelos estados. É chegada a hora de darmos passos firmes em busca de soluções práticas e eficientes para os problemas que afligem os credores, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, sem perder de vista o direito líquido e certo dos credores dos depósitos.

Eu destaco o comprometimento do Conselho Nacional de Justiça, em especial da Ministra Eliana Calmon, que era Corregedora Nacional de Justiça, que reuniu no relatório "Precatórios: reestruturação da gestão dos tribunais" a síntese da situação dos precatórios em nível nacional, com vistas à consolidação das informações referentes à execução de precatórios nos

diversos tribunais e a perspectiva de implantação de um modelo eficiente para a gestão dos precatórios nos tribunais.

O trabalho reuniu informações dos tribunais de justiça dos diversos estados e, até 2012, que foi a época em que foi publicado o relatório, o valor histórico somado de estados, municípios, autarquias e Administração indireta era de 87 bilhões e 560 milhões de reais. Havia um acervo de 127 mil processos de precatórios: 44% de municípios, 43% de estados e 23% de autarquias e Administração indireta. Por região, a esmagadora maioria de processos ainda está na Região Sudeste, no valor total de 60 bilhões e 885 milhões de reais, o que é 70% do total; seguida da Região Sul, com 14 bilhões e 199 milhões e 16%; a Região Nordeste, com 6 bilhões e 17 milhões, 7%; a Região Centro-Oeste com 3 bilhões e 420 milhões, significam 4%; e a Região Norte, com 3 bilhões e 46 milhões, que significam 3%. Esses dados refletem os precatórios no âmbito da Justiça dos estados e foram atualizados até 2012. Precisa de uma nova atualização para vermos como está a situação hoje. Também foram coletadas informações de precatórios na Justiça do Trabalho, sendo estes com valores menos expressivos, mas não menos preocupantes, no valor de 6 bilhões e 750 milhões. Assim, a Justiça estadual concentra 93% do total de precatórios; e a Justiça do Trabalho, 7%.

O Conselho Nacional identificou problemas comuns em vários estados e propôs várias soluções. Hoje, no Estado do Rio, houve uma sensível mudança na gestão de precatórios no Poder Judiciário fluminense, sendo relevante destacar a transparência e a facilidade de consulta pelo sítio eletrônico, atendendo à disciplina das Resoluções nos 115 e 123 de 2010, do Conselho Nacional de Justiça. Todo trabalho executado e aferido no ano de 2012 permitiu verificar que o Estado do Rio de Janeiro concentrava 96% do débito histórico; os municípios, pouco menos de 3%; e a administração indireta e autarquias, menos de 1%. É importante lembrar que todas as informações sobre precatórios levavam em conta o regime especial para pagamento dos precatórios, previsto na Emenda Constitucional nº 62/2009.

Durante a plena vigência da Emenda Constitucional nº 62, o Poder Executivo do Estado encaminhou mensagem à Assembleia Legislativa do Estado com a iniciativa de estabelecer mecanismo para a compensação de crédito inscrito na dívida ativa com precatórios vencidos, foram as Leis nos 5.647/2010 e 6.136/2011.

Com a inconstitucionalidade da Emenda nº 62, o Estado do Rio de Janeiro não mediu esforços para redução dos precatórios judiciais. Aí eu vou corrigir um pouco um colega da Confederação Nacional da Indústria,

conforme a mensagem conjunta do Poder Executivo e do Poder Judiciário fluminense, que resultou na Lei Complementar nº 147, de 27.06.2013, que dispõe sobre utilização de parcela dos depósitos judiciais e extrajudiciais para o pagamento de precatórios e requisições judiciais de pequeno valor.

A Mensagem Conjunta nº 04/2013, subscrita pelo chefes do Poder Executivo, governador Sérgio Cabral, à época, e do Poder Judiciário, desembargadora Leila Mariano, revelou a necessidade de garantir o fluxo de pagamentos dos precatórios. E assim ficou consignado na mensagem:

> "...o estoque de precatórios ainda é elevado. Além disso, foi recentemente declarada inconstitucional a Emenda Constitucional nº 62 (ADIs 4.357 e 4.425), que facultou a adoção do Regime Especial de Pagamento de Precatórios, ao qual o Estado aderiu por meio do Decreto nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010, optando pela quitação do estoque devido em 15 (quinze) anos, conforme sistemática prevista no art. 97, § 1º, inciso II, do ADCT.
>
> Embora a decisão do Egrégio STF ainda esteja pendente de publicação e de modulação" - na época -, "...o Poder Judiciário e o Poder Executivo desde logo uniram esforços para encontrar solução destinada a minorar o grave problema dos precatórios. Foi, assim, concebido o Projeto ora submetido a essa Casa Legislativa."
>
> Então, no projeto, foram previstos, na época, 25%, sendo 75% para garantir um fundo de reserva caso houvesse necessidade de utilização imediata de recursos.

Dizia ainda a mensagem:

> "Com risco zero para quem quer que seja, o Projeto proporciona inequívocas vantagens para todos.
>
> Às partes credoras dos precatórios, assim como a seus advogados, a vantagem é evidente: recebem, afinal, o direito que há tanto lhes foi reconhecido pelo Poder Judiciário, não pago até hoje, repita-se, por problemas surgidos no final dos anos 90 e que se avolumaram nos anos seguintes.
>
> Ao Poder Judiciário há o ganho pelo efetivo cumprimento de decisões já há muito proferidas, mas ainda inobservadas, porque pendente o pagamento de precatórios inadimplidos, mantendo a administração e respectiva remuneração, bem como a regulamentação do Fundo de Reserva.
>
> Também ganha o Poder Executivo, que com a quitação dos precatórios poderá otimizar a aplicação de recursos em investimentos essenciais à população, pois o ressarcimento do Fundo de Reserva de depósitos judiciais será feito em prazo elástico.
>
> E finalmente ganha o conjunto da sociedade, ainda que não tenha créditos de precatório a receber, pois a quitação do conjunto dos débitos em atraso do Estado promoverá a injeção de vultoso volume de recursos na economia fluminense, aquecendo negócios geradores de emprego e renda."
>
> Este ano tem uma nova lei, mas por outros fundamentos.

No presente ano, por razões mais que óbvias, houve a necessidade de modificação de alguns dispositivos da Lei Complementar nº 147, de 2013. E por essa razão, os chefes do Poder Executivo, Luiz Fernando de Souza, governador Pezão, e do Poder Judiciário fluminense, desembargador Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho, ambos conhecedores da situação econômica desfavorável enfrentada pelo País e dos compromissos assumidos pelo Estado com a sociedade e organismos internacionais - a Copa do Mundo e as

Olimpíadas -, promoveram ajustes na lei, agora contemplando também recursos para o Rioprevidência. Foi uma mensagem conjunta também encaminhada à Assembleia.

Então, Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, o Tribunal de Contas está preparado para a realização de auditorias necessárias e participar ativamente da fiscalização do cumprimento das Leis Complementares nºs 147/2013 e 148/2013, e da lei atual, Lei nº 163/2015, para garantir os benefícios que vêm sendo alcançados para os credores de precatórios, para o Poder Judiciário fluminense e para o Poder Executivo, sem perder de vista o interesse dos credores dos depósitos.

Vou pedir licença para retornar ao meu estado de origem por conta do meu voo. Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Doutor William. Gostaria de chamar agora o Doutor André Melo, para falar pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Também disporá de dez minutos.

O SENHOR ANDRÉ MELO (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA) – Boa tarde, Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Senhor Ministro Edson Fachin, Senhor Subprocurador Odim

Ferreira, Senhora Ravena, Secretária da Segunda Turma do STF, senhoras autoridades aqui presentes. Estou acompanhando a rica discussão sobre esta questão dos depósitos judiciais e, para não repisar essas questões formais, eu gostaria de agitar os fundamentos macroeconômicos e macropolíticos que estão cerceando essa questão dos depósitos judiciais.

Primeiro, repetir esse **status** de penúria fiscal que vivem os estados. Os estados estão aí atrasando salário, pagando no dia 10 do mês subseqüente. Já tem estado que nem isso. Os estados estão postergando e se financiando com o pagamento dos fornecedores em atraso, incapazes de honrar as obrigações da dívida.

Esse caso que está sendo julgado no STF ilustra com fidelidade o que está acontecendo. Já faz quase década que um clássico do federalismo foi escrito, chamado "O Colapso das Finanças Estaduais". Essa síncope terminativa dos estados não se deu de forma absoluta porque a União, através do endividamento dos estados, foi prorrogando esse acontecimento. E a União se sustentou por diversas questões: a União tem direito a 58% do bolo tributário do País; a União, nesse período, ampliou as suas receitas exclusivas, contribuições, e foi generosa com receitas partilhadas. E o País jogou bem no fato de ter ampliado as suas relações internacionais com a América Latina,

com o BRICS, isso engrandeceu, isso vitaminou o sucesso das *commodities*, que também nos embalaram esses anos e deram esse fortalecimento econômico ao ente federativo maior.

Foi por isso que a gente escapou da crise de 2008, ocidental e setentrional em maiores aspectos, mas agora essa crise contaminou os nossos atuais parceiros. E capitalismo não é linear, capitalismo é cíclico, estamos agora numa descendente e precisamos administrar essa descendente com os remédios que a economia ensina.

O fluxo comercial do mundo minguou de forma sistêmica, e a União, que era o único de pé na Federação, agora tem ela própria dificuldade de honrar suas obrigações, porque houve uma verdadeira globalização de vicissitudes no momento.

Então essa artificialização financeira que os estados experimentaram esses anos perdeu o seu fiador e o seu financiador. O que a gente está assistindo, nós, Secretários de Fazenda dos estados, é o verdadeiro estouro da bolha do federalismo fiscal brasileiro para os estados, e, como todo estouro de bolha, ele vai precisar de medidas drásticas pra gente conseguir administrar isso aí.

Antes de se chegar à questão dos depósitos, eu gostaria de ilustrar que os estados estão agindo individualmente e em grupo para fortalecer e superar o que estamos vivendo no momento. Individualmente, convocamos a reunião do Consefaz, em agosto, para justamente discutir diretivas, medidas, campo de corte de gastos, para podermos enfrentar essa situação que está se mostrando aí.

Semana passada e nesta semana, a maioria dos estados brasileiros está aí propondo às suas assembleias legislativas essas medidas, alguns inclusive já aprovaram na semana passada. Uma minoria não está fazendo isso porque já fez. E justamente uma parte desses ajustes que serão feitos nos estados vai ser um nivelamento tributário com esses estados que já fizeram os seus ajustes.

Por outro lado, em termos de ação coletiva, no Congresso Nacional, existem legítimos esforços de melhoramento do escopo tributário brasileiro, mas eles têm insistido, por exemplo, em mudanças internas nos impostos indiretos, por exemplo. E isso se sabe, todo técnico tributário sabe há muitas décadas, não se precisou escrever aquele clássico do Piketty para a gente saber disso, que o problema da progressividade nos aflige há muitos

anos. E precisamos enfrentar essa questão - todos os técnicos sabem disso - e agora o catalizador é essa própria crise.

E estamos aí juntos em convênios com IPEA, com o Centro de Estudos da Receita, o próprio CONFAZ, os Secretários, desenhando um cálculo de repactuação federativa, para ver se entregamos, ainda neste ano, ao Congresso, acreditando no impulso dado pela crise.

Mas, até que isso se resolva, Senhores Ministros, é preciso atravessar 2015. E a gente não vai conseguir atravessar os extremos de uma crise financeira nos distanciando dela e sendo indiferentes para com ela. Porque momentos de crise exigem medidas mais afirmativas de que momentos que não são de crise. O próprio Direito é assim: se estivermos em uma crise política, se estivermos em guerra, o Direito Penal se aplica de forma diferenciada, inclusive com altura constitucional, do que em períodos de quando nós não estamos em crise política, quando nós não estamos em guerra. O Direito, portanto, é sensível à crise.

Então, os Poderes da República precisam se unir para nós conseguirmos superar essa crise que se apresentou. E não vamos sair dela sem a intervenção do Estado. Nós temos aí o caso histórico da crise de 29, que, se o Estado não age, nós não conseguiríamos ultrapassá-lo. Porque o Estado é um

agente econômico grande, é um agente econômico substantivo. Quando o Estado para de pagar os fornecedores, quando o Estado para de pagar os servidores, toda a economia se retrai. Então, se o Estado não recupera sua robustez, se o Estado não tem caminhos para recuperar a sua efetividade dentro do mercado, todo ele não tem como reagir.

Então, esses depósitos não podem ficar indiferentes a esse momento econômico e político que o País está vivendo. É por isso que, em nome do Secretário de Fazenda, nós estamos aqui postulando a utilização desses depósitos judiciais.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito obrigado, Doutor André.

Gostaria, agora, de chamar os Desembargadores José Aquino Flôres de Camargo e Leandro Figueira Martins, que falarão em nome do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

O SENHOR JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL) - Senhor Ministro Gilmar Mendes, que preside esta audiência pública; Ministro Edson Fachin; demais integrantes da mesa; inicialmente eu gostaria de saudar a

iniciativa de Vossas Excelências, porque esse é um tema que nos aflige há muito tempo.

Estou aqui ouvindo, desde o início da manhã, diversos pronunciamentos, de diversos setores. Acho que assim se consegue ter uma síntese do que está acontecendo.

De nossa parte, fomos citados muitas vezes aqui - o Estado do Rio Grande do Sul. Achei que, do ponto de vista moral, tinha que comparecer aqui e prestar alguns esclarecimentos aos senhores, como Presidente do Tribunal, visto que isso já aleguei há muito tempo.

E gostaria que os senhores tomassem conhecimento de como se processou isso. Alguns dizem que o Brasil será o que o Rio Grande do Sul está sendo hoje. Acho que os senhores estão acompanhando o nosso noticiário. Realmente, a situação econômico-financeira do Rio Grande do Sul é a mais dramática possível. Nós temos uma dívida previdenciária extraordinária, porque nós temos um manancial humano avançado - eu havia falado disso ao Ministro Edson Fachin quando nos encontramos em Curitiba recentemente -, temos uma dívida de precatórios que ultrapassa 8,5 bilhões de reais e temos uma dívida com a União, segundo estimam, avaliam, em valores superiores a 54 bilhões, sendo que, ainda hoje, lia no Jornal do Comércio, no

avião, quando vinha para cá para a audiência, que só o prejuízo que o Estado do Rio Grande do Sul tem com a Lei Kandir, como o estado exportador, seria algo em torno de dois terços do valor da sua dívida para com a União. No entanto, o que nós temos hoje é que estamos com nossas contas bloqueadas. Conta o governador que provavelmente o déficit para o presente exercício chega ao redor de cinco bilhões. Por que estou fazendo isso como preâmbulo? Porque acho que para que nós possamos julgar adequadamente é preciso sempre contextualizar os fatos e entender o que se passa e especialmente num País como o nosso, continental, onde temos inúmeras diferenças.

Então, eu vou começar fazendo um histórico de como começou essa questão dos depósitos judiciais no Rio Grande do Sul. Foi com a Lei nº 11.667/2001, justamente para desonerar o Tesouro e propiciar investimentos no Poder Judiciário. É a chamada lei que assegurou 90% do *spread* dos depósitos judiciais para o Poder Judiciário. Eu quero que os senhores saibam que essa lei é absolutamente transparente. Todos os recursos que o Poder Judiciário usou durante esses 15 anos - ela já tem quase 15 anos - foram devidamente orçados. O *spread* que é pago para o Poder Judiciário é a diferença entre a taxa Selic e a variação da remuneração de cada depósito judicial. Isso está na lei também. E o que ocorre é que, durante esses 15 anos,

foi possível que nós dotássemos o Poder Judiciário com 338 mil metros quadrados de obras construídas - foram 124 obras. O Poder Judiciário não seria o que é hoje se não tivesse havido essa lei, que trata dos *spreads* dos depósitos judiciais. São 95 novos prédios, 29 ampliações, 338 mil metros quadrados de área construída. Sessenta e cinco por cento da área total edificada pelo Poder Judiciário se deram durante esses quatorze anos. E, na área de informática, foram 37.458 computadores, 1.956 *notebooks*, 7.967 impressoras, 1.864 multifuncionais e 470 computadores. Eu não sei se estou com meu tempo esgotado...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Vossa Excelência terá que dividir com o tempo com o Desembargador Leandro Figueira Martins.

O SENHOR JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL) - Então eu gostaria de prosseguir.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Por favor.

O SENHOR JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL) - O que

sucede é que o Poder Judiciário gastou cerca de dois bilhões de reais em 14 anos, frutos dessa lei e estes valores desoneraram o Tesouro. O que ocorreu com a lei dos *spreads* dos depósitos judiciais, que é alvo de ADI que tramita no Supremo Tribunal Federal, a Lei nº 2.909, o que ocorreu com esses valores foi que o Poder Judiciário retirou recursos que seriam lucros do banco e transformou em recursos públicos. Quero deixar isso muito claro e defender, portanto, a questão da Lei dos *Spreads* dos depósitos judiciais e fazer uma separação muito clara entre a questão da gestão dos *spreads* dos depósitos judiciais e a questão que trata do saque de depósitos não tributários pelo Executivo.

A nossa realidade é bem anterior a dos senhores, porque, em 2001, se previu a retirada dos *spreads* dos depósitos tributários, e lá, quando chegou a 2004 e 2005, já houve lei autorizando, lei estadual autorizando que o Governo do estado retirasse hoje quantia que estabelece a disponibilização de 85% dos depósitos não tributários. Lá existe um fundo de reserva de 15%. A gerência dessas contas.. Eu quero que os senhores entendam o seguinte: nós temos a total segurança do sistema, porque existe uma conta única administrada pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul, que é um banco oficial, e as contas são individuais. Portanto, não há nenhuma violação

na independência e na função jurisdicional. Nenhum juiz precisa autorização do Presidente do Tribunal para sacar ou expedir um alvará; e nunca houve um único atraso no pagamento de horas sequer; absoluta segurança quanto a isso. Existe uma conta única que nós temos o controle. Hoje existe nessa conta, no dia 13 de setembro de 2015, o volume total de depósitos alcançava 10.144.272.383,66 (dez bilhões, cento e quarenta e quatro milhões, duzentos e setenta e dois mil, trezentos e oitenta e três reais e sessenta e seis centavos), tendo ocorrido saque pelo Poder Executivo, desde abril de 2004, de 8.349.612.037,66 (oito bilhões, trezentos e quarenta e nove milhões, seiscentos e doze mil, trinta e sete reais e sessenta e seis centavos). O maior depósito que nós temos, entre todas as contas do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, é no valor de 70 milhões. O juízo retrospectivo de todas as retiradas que foram feitas - pelo que nós temos acompanhamento de relatórios diários apresentados pelo banco - nos dá uma margem de segurança de que o sistema nunca ultrapassa 2,5 a 3% do valor do volume total de depósitos.

Indagado se é desejável esta providência, digo-lhes que não. Absolutamente acho que nós estamos vivendo um momento da vida pública extraordinária, que eu espero que isso seja uma solução emergencial. Sucede que, os senhores devem estar acompanhando, existe, inclusive, um projeto de

lei tramitando, que deve ser votado ainda essa semana, e que realmente preocupa, porque aí já eleva de 85 para 95 os saques de depósitos judiciais, quanto se tem pela direção financeira e pelo acompanhamento, ainda estaria dentro da margem de segurança. E o Governador do Estado e toda a sociedade do Rio Grande do Sul têm como presente que esta é a única solução do momento para colocar em dia os salários atrasados dos servidores públicos do Poder Executivo. E mais do que isso, a sociedade está em verdadeiro colapso com uma crise extraordinária e uma sensação de insegurança com paralisações do Setor Público, área de segurança, de sorte que era necessário, Ministro, que se fizesse esse relato.

Eu não vou aqui fazer debate jurídico sobre teses, nós sabemos quais as teses que existem a respeito desse tema, mas eu apenas quero que contextualizem a situação do Estado do Rio Grande do Sul, e, especialmente, em relação à questão dos *spreads,* há absoluta segurança de que nenhum prejuízo e nenhum risco corre nenhuma das partes, porque ali nós estamos tratando de recursos que seriam lucros das instituições financeiras e que foram transformados em recursos públicos. Esta é uma das leis mais inteligentes que eu conheço como homem público, esta dos *spreads*, dos

depósitos judiciais do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, que rendeu benefícios à sociedade gaúcha.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Muito Obrigado ao Desembargador José Aquino; fica prejudicada a fala do Doutor Leandro Figueira Martins; e nós passamos, agora, a palavra ao Deputado Federal André Moura, que falará pela Câmara dos Deputados.

O SENHOR ANDRÉ MOURA (CÂMARA DOS DEPUTADOS) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, responsável pela convocação da presente Audiência Pública, para debater os depósitos judiciais; Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Doutor Odim Brandão Ferreira, Subprocurador-Geral da República.

Sentimos, de plano, imensamente honrados pelo convite, Senhor Ministro, para trazer aqui a posição da Câmara Federal, para comentar o tratamento legal que foi conferido ao uso de recursos de depósito judiciais para o custeio de despesas públicas ao longo das últimas décadas. É um tema que, pela sua repercussão objetiva e pela sua inegável complexidade, sempre

despertou dúvidas que culminaram no ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade perante este egrégio Tribunal.

Nós sabemos que, ao longo dos anos, nós tivemos várias leis: a lei de 2002, que permitia aos estados e ao Distrito Federal utilizar-se do limite de até 50% dos depósitos judiciais; depois a lei em 2003, que dava o direito aos municípios de utilizar-se de até 70% do limite dos depósitos judiciais; a lei de 2006, que igualou o mesmo direito de limite que tinham os municípios aos estados e ao Distrito Federal; até chegarmos à Lei Complementar nº 151, de 2015, de autoria do ilustre Senador José Serra - aqui presente -, que permitiu a utilização desses depósitos judiciais e administrativos no limite de 70% para o pagamento numa ordem de prioridades.

Isso deve chamar atenção: a ordem de prioridades estabelecidas na lei complementar. A ordem de prioridade para pagamento: primeiro, dos precatórios judiciais, depois, da dívida pública fundada, e depois para a manutenção do equilíbrio atuarial dos Fundos de Previdência, caso não remanesçam precatórios não pagos, ou compromissos com a dívida fundada, e até mesmo facultado o uso de 10% em fundos de garantidores de PPPs em projetos de infraestrutura.

E obviamente que esse conjunto de leis ao longo dos anos, revogadas com a Lei Complementar nº 151, de 2015, elas preservam principalmente a isonomia entre os entes federados. Afinal de contas, autorizar o uso dos depósitos judiciais à União e vedá-lo a estados e municípios obviamente que viola a isonomia entre os entes federados. E nós sabemos que a situação dos estados e dos municípios com a dívida dos precatórios é alarmante. Enquanto a União tem uma dívida de precatórios de R$ 935 milhões, os estados chegam a 52,7 milhões e os municípios a 43,7 milhões, um total de quase 100 milhões, como foi dito aqui anteriormente, dessa dívida total com precatórios.

E nós temos uma preocupação muito grande com a situação dos estados e dos municípios. Agora mesmo, na Câmara Federal, nós estamos discutindo a questão do novo pacto federativo, matéria da qual inclusive eu sou relator. E estamos tratando também a questão da reforma tributária, outra matéria da qual também nós estamos com a responsabilidade da relatoria.

E a gente enxerga que é através dos depósitos judiciais que os estados e os municípios podem tentar chegar a um equilíbrio fiscal, exatamente por conta dessa crise econômica que atravessa o País, e consequentemente os estados e os municípios, que são os entes mais

penalizados, não é, de todo esse conjunto. E a Lei, a Lei complementar amplia obviamente as disponibilidades de caixa dos entes federados; obviamente que ela também interrompe uma antiga prática de instituições financeiras que lançavam mão dos depósitos judiciais para ampliar os recursos disponíveis para aplicações, elevando consequentemente suas margens de lucro, as instituições financeiras, sem maiores esforços de captação.

Mas nós temos aí, por exemplo, a ADIn da AMB com algumas alegações: alegações da violação ao princípio da separação dos Poderes; a questão da instituição, segundo a ADIn, de uma espécie de empréstimo compulsório e o risco de não recebimento do depositante. Mas nessa questão do risco do recebimento por parte do depositante existem sanções administrativas para o ente. Existem sanções, existem penalidades, e nós entendemos que a Lei deixa claro que, se o fundo ficar abaixo de 30% e não recomposto no prazo de 48 horas, será suspenso o repasse das parcelas referentes a novos depósitos judiciais até a regularização do saldo. No caso de descumprimento por três vezes, o ente federado fica excluído da sistemática.

No caso de exclusão do federado, e aí nós já tivemos durante esses meses que estamos na Câmara Federal, Senhor Ministro, debatendo a questão do pacto federativo, da reforma tributária e sempre

discutindo com estados e municípios e, quando se fala da questão dos depósitos judiciais, a gente sabe que alguns ainda pensam, de certa maneira, caso não cumpra o estabelecido na Lei - de que o fundo de reserva, o fundo garantidor, se ele ficar abaixo de 30%, tem que ser recomposto em 48 horas e por três vezes não cumprindo isso, fica excluído -, comenta-se até que o ente federado poderá entrar com mandato de segurança para ser reincluído na sistemática, sob alegação de que a atitude de tirá-lo da sistemática irá prejudicar suas contas públicas e, consequentemente, o seu planejamento orçamentário e financeiro.

Mas essa questão da preocupação que se tem do risco de recebimento do depositante, nós temos que entender que a Lei é muito clara e que o desrespeito ao previsto na Lei complementar poderá levar o ordenador de despesa a responder, obviamente, pelo crime de responsabilidade fiscal previsto na LRF - que já foi inclusive citada durante esta audiência pública -, podendo até o ordenador de despesa tornar-se inelegível com base na Lei da inelegibilidade.

Mas nos chama atenção e nos levanta preocupação exatamente essa série de leis estaduais que tentam desvirtuar a Lei Complementar Federal, que tentam, portanto, burlar a Lei Complementar

Federal. E eu trago aqui como exemplo o meu Estado, Sergipe, onde a OAB ajuizou neste mês uma ADIn questionando uma lei complementar do estado, que determina que 70% dos depósitos judiciais poderão ser utilizados sem ordem de preferência, como previsto na lei complementar de autoria do nobre Senador José Serra, em que existe ordem de prioridade, e que tenta o Governo do Estado de Sergipe burlar a lei complementar através de uma lei estadual, descumprindo, portanto, essa ordem de prioridade. E lá, na lei aprovada no Estado de Sergipe pela Assembleia Legislativa, a ordem é inversa. A recomposição do fluxo do pagamento do equilíbrio atuarial deixa de ser a terceira da ordem de prioridade para ser primeira da ordem de prioridades, nessa lei estadual do Governo do Estado de Sergipe, quando, na verdade, fica prejudicada, por exemplo, a questão do pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza.

Logo, o Governo sergipano, dessa maneira, pode utilizar de forma integral o recurso dos depósitos judiciais para o FINANPREV, recusando-se a pagar os precatórios do Estado, sem aplicação, segundo a lei, de qualquer penalidade, caso isso aconteça.

Inclusive, vale aqui esclarecer e ressaltar que a lei do Estado de Sergipe foi publicada posteriormente à lei federal, ou seja, o ente federado -

no caso, o Estado de Sergipe - já sabia da legislação federal e resolveu ignorá-la ao publicar a lei complementar estadual para subverter o sistema previsto na lei federal.

Portanto, essa preocupação com esse número de Leis estaduais, obviamente que é um preocupação de todos nós, mas, no entendimento da Câmara Federal, a lei aprovada no Congresso Nacional é de fundamental importância - como já disse aqui anteriormente - para que os estados, para que os municípios possam tentar, através dos depósitos judiciais e cumprindo a ordem de prioridade, obviamente, manter o equilíbrio fiscal.

E eu entendo que esta Suprema Corte, como guardiã da Carta Magna, vai decidir essa questão, motivo desta Audiência Pública, da melhor maneira possível, da melhor forma possível para o País, para o Brasil, principalmente olhando a questão dos estados e municípios, que são os entes federados mais prejudicados com toda essa crise econômica, exatamente por essa concentração de recursos na União em detrimento dos estados e dos municípios.

Muito obrigado, Senhor Ministro. Muito obrigado a todos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Deputado André Moura pela sua contribuição.

Passo a palavra agora ao Senador José Serra, que também disporá de dez minutos para a sua exposição.

O SENHOR JOSÉ SERRA (SENADO FEDERAL) - Senhores Ministros, Subprocurador-Geral, Secretária da Segunda Turma.

Queria, em primeiro lugar, mencionar nossa proposta original que foi apresentada como projeto de lei ordinária e que, depois, foi transformada em emenda a um projeto de lei complementar. Na verdade, foi introduzida como emenda ao projeto de lei complementar por iniciativa, sugestão do Presidente do Senado, da liderança do PMDB, com vistas à aceleração do processo de aprovação, uma vez que essa lei, que lidava com a questão da indexação de dívida dos municípios, que é complementar, estava por ser votada. Digo isso como primeiro ponto porque, na verdade, o que nós apresentamos era um projeto de lei ordinária e que, portanto, temos a ideia de que qualquer outra lei que procure corrigir esse projeto, em face inclusive dos vetos feitos pelo Governo Federal, poderá ser uma lei ordinária e, portanto, também, de objeto de medida provisória, caso haja um entendimento com o Governo Federal.

Mas o objetivo essencial foi, evidentemente, criar uma fonte adicional de receita para estados e municípios, inclusive numa conjuntura

fiscal bastante difícil para eles. E, na verdade, esse alívio financeiro que traria acabaria sendo a favor dos contribuintes, porque os estados e municípios, de alguma maneira, vão procurar turbinar suas receitas neste contexto de queda da arrecadação, inclusive em termos reais. E, por outro lado, eles passariam a se apropriar de um ganho que, hoje, fica concentrado no sistema financeiro. Eu vou ter oportunidade de me referir inclusive à intervenção feita aqui pelo representante da Febraban.

Mas o governo vetou os prazos mínimos estabelecidos. Nós tínhamos fixado 15 dias para que a primeira participação fosse materializada, depois da providência tomada pelo Executivo, e dez dias já para funcionamento corrente, habitual, rotineiro do processo. O Governo Federal vetou. Portanto, não ficaram estabelecidos prazos. Como eu mesmo disse, isso equivale a jogar a criança fora junto com a água do banho. Para fazer uma correção, termino jogando a criança junto com a água.

Bem, não preciso também mencionar com detalhe que a destinação estabelecida para esses recursos, de acordo com o que veio a ser chamado emenda, originalmente era para pagamento de precatórios. Depois, foram acrescentados dívidas e investimentos, em razão de demandas existentes no próprio Congresso, dentro da tramitação.

É interessante analisar aqui, muito brevemente, três argumentos que foram apresentados hoje, contrários. Um, do representante da Febraban, que apontou um suposto subsídio recebido pelos estados e municípios nos depósitos judiciais. Não sei por que essa preocupação, mas o fato é que ela foi aqui manifestada.

Eu queria dar um número muito claro: os depósitos somam, hoje, segundo informações do CNJ, 127 bilhões. Não sei se é o montante exato. É muito, uma coisa que eu aprendi é que é muito difícil de se saber direito de que montante, de que tamanho são esses montantes que estamos tratando, mas somam 127 bilhões. Aproximadamente 44 já foram apropriados pelos estados e municípios - cerca de 40% no total. O percentual aqui tem que ser alterado porque alterei depois que cheguei aqui. O montante original que trabalhávamos era de 113 bilhões, mas a última informação é que é de 127. E o restante continua com os bancos, ou seja, os 60% remanescentes. Na verdade, o raciocínio é com o montante menor. Agora, os beneficiários dos depósitos recebem TR mais 6% ao ano, meio por cento ao mês, ou seja, na verdade, hoje em dia, 7,7% por cento, que é a remuneração da Poupança. Os tribunais ganham nisso - refiro-me ao de São Paulo - 0,9%. Os tribunais têm essa remuneração estabelecida extraoficialmente junto com os governos, num

acordo; e os governos também não interferem na alocação que os tribunais fazem. Eles podem fazer coisas importantes como podem também fazer coisas só para beneficiar os seus funcionários, que, nesse sentido, ficariam distinguidos do resto do funcionalismo público.

Pois bem. O ganho do banco, no caso a Caixa, o Banco do Brasil, equivale à Selic menos taxa de juros da poupança, menos a remuneração dos tribunais - chamemos assim. Portanto, a instituição financeira recebe 5,7%. Ela ganha isto sem emprestar, se ela aplicar o dinheiro - estou aqui calculando com a Selic. Mas, se ela emprestar, ela vai receber muito mais. Como centraliza na Caixa e no Banco do Brasil, fico comovido com a preocupação da Febraban de garantir esses ganhos para a Caixa e o Banco do Brasil, que são concorrentes do sistema privado - realmente é uma atitude, eu diria, magnânima, do representante da Febraban quando veio aqui fazer essa reclamação.

E aí se trata, na verdade, de transferir esse ganho paras as entidades de governo. Para o depositante, para o contribuinte, não há nenhuma diferença: ele depositou e, no futuro, ele terá de volta. Se ele ganhar a causa, ele terá de volta o montante corrigido pela poupança, e o governo terá o montante corrigido pela poupança. Só que ele vai utilizar o dinheiro antes.

Isso será uma economia para o financiamento governamental, no caso de estados e municípios, em vez de uma situação em que os beneficiários potenciais e o ente federado é que estão subsidiando os bancos e os próprios tribunais de justiça.

Há um outro argumento que diz que há uma inconstitucionalidade no uso dos depósitos judiciais por conta do registro orçamentário indevido, citando o art. 100 da Constituição. Na verdade, eu diria que o art. 100 da Constituição prevê que os precatórios devem ser pagos com receitas orçamentárias. Portanto, na visão desses expositores - Banco do Brasil, que é interessado nessa causa, interessado no lado oposto a estados e municípios -, o depósito judicial não seria receita orçamentária. Mas a Secretaria do Tesouro Nacional, que é a responsável pela normatização e harmonização de regras contábeis, de acordo com o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal, definiu que, sim, os depósitos judiciais constituem receita corrente, e é nesse critério que nós nos baseamos.

Agora, um outro aspecto é o referente à implantação do previsto pelo projeto, uma vez tendo sido o projeto aprovado e virado lei mesmo depois dos vetos. O que aconteceu? É que nenhum estado conseguiu,

até agora, acessar integralmente os recursos. Em Goiás, por exemplo, acessou parcialmente.

A Associação de Magistrados do Brasil entrou com ação direta de inconstitucionalidade. O Banco do Brasil alega necessidade de desenvolver sistemas para atender a lei, embora esses sistemas existam, porque alguns estados já tinham essa participação. Eu apresentei esse projeto baseado numa experiência de São Paulo. Nós implantávamos, quando era governador - o secretário Mauro Ricardo era nosso Secretário da Fazenda -, nós implantávamos. Já existe a tecnologia, não é uma tecnologia misteriosa. E mais ainda: o Banco do Brasil diz que apenas serve para depósitos judiciais referente à Administração Direta, o que, na verdade, o projeto de lei prevê que a Indireta também integraria. Ainda o BB, o Banco do Brasil, entende que o termo de compromisso do governador deve ser protocolado não apenas no TJ do estado, mas também em cada uma das varas judiciais. Isso, em São Paulo, por exemplo, não foi assim. E, no sistema do Banco do Brasil, há depósitos cadastrados como "governo do estado x", sem informação do CNPJ. Então, o Banco do Brasil alega ser necessário que o estado faça petição a cada juiz do processo solicitando que ele faça recadastramento do processo junto ao banco, pois a lei determina que o controle seja feito por CNPJ. E não admitem

também que o pedido de inclusão do CNPJ seja feito pela Procuradoria-Geral do Estado, que seria muito mais fácil, e não pelo juiz, que não tem interesse, na prática, na liberação do depósito. Há uma posição conflitante.

Nos estados em que, como mencionou o desembargador do Rio Grande do Sul, já existe, já houve entendimento. Mas, na medida em que nós acrescentamos municípios e novos estados - né? -, diminuiu a fração do tribunal de justiça. Em princípio, os tribunais de justiças têm má vontade. Mesmo no caso de São Paulo, já existe a parte, o estado já participa, mas, evidentemente, há uma ampliação da base, inclusive porque passaram a ser incluídos, também, a lei prevê depósitos administrativos - por exemplo, uma multa ambiental. Ela entra também nesse esquema.

Além do que o Banco do Brasil está trabalhando na precificação do serviço. Ora, mas além de que o estado estaria sujeito aos contratos nas bases em que eles apresentam, perde-se qualquer poder de barganha nessa precificação. E, diga-se, já existe, no caso de estados que cobravam os depósitos também, esse poderia ser o fator de regulação natural. E ele exige, finalmente, que o termo de compromisso tenha como interveniente o tribunal. Isto é, a liberação do recurso está sujeito à assinatura de alguém que tende a ser contrário à liberação dos depósitos.

Eu insisto, quero completar, o projeto não apenas ampliou a base da repartição, incluindo depósitos administrativos, como também incluiu novos estados e municípios, inclusive no caso do Estado de São Paulo. Antes, o que era dos municípios ficava inteiramente na conta, e evidentemente a remuneração do tribunal era maior. Mas, enfim.

Em função disso tudo, nós elaborarmos - eu pediria um minuto adicional -, nós elaboramos um outro projeto - viu, André? -, que isso é importante, para efeito de tramitação no Congresso, que seria ou para negociar com o governo, na base de uma medida provisória, sob pena de ver derrubado o veto que fizeram, ou como projeto de lei. Esse projeto, que eu creio que é útil, para essa discussão, saber por onde se procurará caminhar, dá como prazo para transferência do estoque, que é ponto inicial, 45 dias, sendo 30 para a adaptação tecnológica. Ou seja, praticamente triplica. O prazo para transferência de novos depósitos se mantém, que é dez dias. A taxa de administração do fundo de reserva - porque tem fundo de reserva de 30%, nem mencionei aqui, mas é o óbvio -, taxa de administração desse fundo de reserva, que custaria supostamente ao banco, seria de 0,5% ao ano, a ser paga à instituição financeira.

Aqui há um item mais controverso - e não tivemos ainda uma decisão final - em relação às eventuais punições, quando nos casos em que a lei não for aplicada, que houver protelação ou contestação. O outro item inclui a Administração Direta e Indireta, o que torna os depósitos da Administração Indireta independente daquela questão de decisão do Judiciário, passando a ser uma decisão do Executivo.

O termo de compromisso do governador, com relação ao fundo que reserva, será encaminhado somente ao Presidente do Tribunal de Justiça. O Presidente do Tribunal de Justiça deverá comunicar ao juizado sob sua jurisdição; e a instituição financeira deverá informar, mensalmente, ao ente federado sobre o saldo atualizado dos depósitos judiciais em que o ente é parte.

Esse é o sumário que nós fizemos - e eu até tinha pedido para dar o nome - é uma verdadeira **Via Crucis**. Se alguém quiser um caso bem didático, é só chamar nossa Secretária da Fazenda de Goiás. Ela é bastante obsessiva e empenhada e poderá fazer um relato vivo de todos os obstáculos e problemas que tem enfrentado. E nós estamos procurando realmente contornar isso tudo, através de projeto de lei, numa negociação com o Executivo.

Quero dizer que essa transferência, essa apropriação, no caso de muitos estados - e poderá ser assim em muitos municípios -, poderá permitir eliminar atrasos da folha de pagamento que, hoje, estão se generalizando pelo Brasil. A crise fiscal é aguda e, no caso de estados e município, traduz-se simplesmente em atraso de pagamento, como nós vimos dramaticamente o exemplo do Rio Grande do Sul. Essa é uma situação que está perpassando todo o corpo federativo brasileiro de estados e, inclusive, municípios. Então, avançar nessa medida, a meu ver, é muito importante do ponto de vista da política econômica.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Senador Serra e chamo agora o Doutor Alessandro Caldeira para falar pelo Tribunal de Contas da União.

O SENHOR ALESSANDRO CALDEIRA (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República Odim Brandão, Senhoras e Senhores aqui presentes, Autoridades aqui presentes.

Primeiramente, quero agradecer, em nome do Presidente do Tribunal de Contas da União, pelo convite, pela participação nesta Audiência Pública.

Trata-se de um assunto de bastante interesse, relevância para o Tribunal, devido a ter uma estreita relação com a gestão fiscal dos Entes da Federação. Ultimamente, temos visto algumas operações destinadas a alavancar as contas de alguns Entes da federação. Falo aqui de fundos de investimento creditórios, de emissão de debêntures por empresas públicas, lastreadas em crédito tributários, que, na sua essência, possuem todas as características de operação de crédito, nos termos da Lei de responsabilidade fiscal. E, sendo assim, deveriam ou devem atender e obedecer a todos os limites e condições regulamentadas por aquela Lei.

Da mesma forma, sobre esse assunto de depósitos judiciais, entendemos - e aqui quero observar que isso não é necessariamente um entendimento do Tribunal de Contas da União, porque ele não deliberou em definitivo especificamente sobre esse assunto -, o corpo técnico, pelo menos, entende que o uso desses depósitos judiciais é, sim, uma operação de crédito, é uma operação de endividamento público e, como tal, deverá atender às regras aplicáveis.

Ressalto que operações um pouco mais complexas, com um desenho um pouco mais complexo que essas, já foram enquadradas, pelo Tribunal de Contas da União, como operações de crédito, nos termos da LRF.

Cito aqui os Acórdãos nºs 825, 992, de 2015, que trataram das operações que ficaram popularmente conhecidas como "pedaladas fiscais".

Entendemos que a dívida pública, em qualquer caso, seja o Ente da Federação parte, ou não, na lide.

A Constituição Federal, no art. 24, diz:

> "Art. 24. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
> II - orçamento;
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais."

Também dispõe a Constituição no art. 165, § 9º:

> "Art. 165 Cabe à lei complementar:
> (...)
> § 9º
> (...)
> II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. "

Regulamentando esse dispositivo, a Lei nº 4.320 dispõe no art. 35:

> "Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;"

E o seu art. 57 diz:

"Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3. desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento. " - exceto as operações de antecipação de receitas.

As receitas correntes são aquelas, segundo a Lei nº 4.320, dispostas pela lei, ou seja:

"Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1° São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas 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."

Mas quero enfatizar o conceito de receita de capital, que a lei traz também:

"Art. 11 .....

§ 2º São Receitas de Capital as 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.

Ora, se o ente pega dinheiro que não lhe pertence para pagamento no futuro, isso tem característica muito clara de operação de crédito de dívida pública.

E o art. 32 da LRF dispõe sobre alguns limites e condições para a contratação de operações de crédito. O primeiro deles é que tais operações, sendo operações de crédito, têm que passar pela autorização do Ministério da Fazenda.

O inciso II, no § 1º, desse art. 32 exige:

> "Art. 32.
>
> (...)
>
> II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;"

O inciso III exige:

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

O inciso V exige o cumprimento da chamada regra de ouro, que veda:

> V - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital,..."

A LRF também dispõe sobre o conceito da dívida consolidada:

> "I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;"

Mas o § 3º desse mesmo artigo diz:

> "§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento."

A nosso ver, o art. 31 traduz o motivo pelo qual as operações devem ser computadas como operações de crédito, e como dívida também. É justamente o controle do endividamento que está em jogo aqui. Ou seja, traduz a preocupação em manter o endividamento do Ente da Federação sob controle, proibindo excessos e exigindo a obtenção de resultados fiscais suficientes para diminuir a dívida, caso essa supere os limites legal.

Concluindo, Excelência, entendemos que o uso dos recursos de depósito judiciais, caso esta Suprema Corte venha a decidir pela constitucionalidade do uso desses recursos, possuem todas as características de operação de crédito, segundo a LRF, e, como tal, devem atender a todas as exigências legais para essa realização e deve também ser computadas como dívida consolidada.

São essas as contribuições que o Tribunal de Contas da União tem a dar sobre o tema.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Alessandro e passo, em seguida, a palavra ao Doutor Pedro Cestari para falar pelo Ministério da Fazenda.

O SENHOR PEDRO CESTARI (MINISTÉRIO DA FAZENDA) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes; Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin; Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República, Doutor Odim Brandão; demais Colegas e Advogados públicos e privados e Servidores.

Ministro, a nossa preocupação parte do princípio de que existem leis dos Entes Federativos que acabam misturando a permissão prevista na Lei Complementar nº 151, de 2015. Isso porque eles acabam legislando sobre assuntos dos quais sequer fazem parte, ou seja, eles se apropriam dos depósitos que são discutidos por pessoas judicialmente que não aforam o Ente Público.

Nessa situação, Ministro, é interessante a sua preocupação em relação à inserção desses valores e da contabilidade pública desses itens, porque atualmente, nesse teor, não existe nenhuma possibilidade de eles serem enquadrados como uma receita orçamentária. Eu repito que isso que eu

acabo de falar diz respeito àqueles depósitos nos quais o Ente da Federação não litiga.

Aliás, a Lei Complementar nº 151 traz expressamente essa previsão. E um dado interessante é que os 30% do fundo de reserva para pagamento desses valores foram apropriados por entendimentos nos quais a Fazenda Pública litigava. Ou seja, se eventualmente nós fôssemos tomar esses percentuais quando a Fazenda se apropria - ou o Ente estadual ou municipal se apropria - quando ela não litiga, obviamente que esse fundo deveria ter um índice muito maior do que 30%, haja vista que os depósitos judiciais são praticamente imensuráveis. E, por essa função, é que nós denominamos que há um mero fluxo financeiro na situação. Hoje pela manhã o Doutor Bruno Mangualde, da STN, expôs dessa forma. Ele disse que não há como se colocar como receita orçamentária essa situação.

Estamos aqui, Ministro, diante daquele jargão popular que diz que o Ente faz cortesia com o chapéu alheio, porque ele se apropria de depósitos nos quais ele não litiga e acaba honrando despesas próprias.

Outrossim, Ministro, eu tive a curiosidade de buscar na *Internet* algumas decisões judiciais, nas quais os depósitos judiciais entre particulares fossem de valores realmente elevados, e tive oportunidade de

verificar que houve uma ação judicial proposta na Justiça do Trabalho, na qual duas empresas foram obrigadas, via sentença judicial, a depor 1.1 bilhão via depósito judicial. Ocorre que o TST acabou suspendendo essa decisão, mas, para o caso concreto analisado aqui, imagine se a situação em que eles tivessem depositado e a ação viesse a ser extinta, como de fato veio a acontecer depois. A legislação estadual e municipal permitiria que o Município de tamanho reduzido viesse a se beneficiar com 1.1 bilhão de reais. Como é que ele poderia devolver isso? Realmente, a realidade dos municípios menores evidencia que isso não seria possível. Então, isso contempla ainda mais a tese do risco, notadamente quando os Entes Públicos não participam dessas lides judiciais.

A União, Ministro, neste momento, não visa defender as entidades bancárias, os bancos estatais, como a Caixa e o Banco do Brasil. Na verdade, eventualmente, se eles sofrerem com o fundo de reserva, não tendo verbas neles para garantir, é evidente que eles serão compelidos, através da Justiça, a retirarem do próprio caixa para pagar esses valores. E a União, nesse momento, mais cedo ou mais tarde, sofrerá interferências desses valores, exatamente por quê? Porque eles vão causar consequências na gestão dos bancos e nos próprios resultados buscados por essas entidades.

Portanto, Ministro, saudando esta Audiência Pública, eu tive oportunidade de acompanhá-la desde a manhã, venho complementar com essas informações e, em nome do Procurador-Geral da Fazenda, agradeço a oportunidade.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradecemos ao Doutor Pedro Cestari e passamos a palavra ao Doutor João Ricardo dos Santos Costa.

O SENHOR JOÃO RICARDO DOS SANTOS COSTA (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS) - Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, Senhor Subprocurador-Geral da República, Senhora Secretária, inicialmente, gostaria de parabenizar, agradecer a oportunidade de estar aqui nesta Audiência Pública em tempos que nós necessitamos, cada vez mais, de ouvir e de discutir as grandes questões que hoje afetam o nosso País.

Eu vou me abster de fazer considerações no âmbito jurídico, em função de que essas questões, entendemos, que já estão esgotadas, pelo menos num primeiro momento, na Ação Direta de Inconstitucionalidade que a AMB ingressou em relação à Lei Complementar nº 151.

Eu gostaria de fazer a minha exposição calcada numa questão política, que está relacionada a essa crise que nós vivemos no País e observamos, nós que dialogamos com o Congresso Nacional, dialogamos com o Poder Executivo e dialogamos também com o Poder Judiciário, como instituição, e nós percebemos que há a necessidade de uma abertura maior do espaço público de relacionamento entre os três Poderes. E isso nós percebemos muito bem quando se presenciam legislações que notoriamente vêm a afetar a atividade de um outro Poder, como é a Lei Complementar nº 151.

Nós entramos com a Ação Direta de Inconstitucionalidade com a preocupação fundamental de que essa legislação que captura e leva para o Poder Executivo 70% dos depósitos judiciais possa afetar a efetividade do Poder Judiciário, possa afetar o resultado da demanda judicial. E essa é uma grande preocupação que nós temos, porque nós lutamos muito com uma situação bastante difícil, que é exatamente a nossa Justiça dar uma resposta condizente à sociedade.

Diante de uma expectativa de que esse resultado possa não ser efetivo em função da inexistência de recursos para a reparação, ou para a restituição daquele direito que foi violado ou aquele depósito que foi dado em garantia para discussão em juízo e ele pode não retornar ou, depois da

quantidade infindável de recursos que tem um processo judicial, ainda ter que esperar a constituição desse depósito para ser restituído à parte, isso realmente causa muita preocupação para nós que atuamos no sistema de Justiça.

Quando nós mencionamos a questão dessa falta de espaço, de diálogo entre os três Poderes, nos reportamos à nossa Constituição Federal que, além da autonomia, fala em harmonia entre os três Poderes, e isso nós percebemos muito hoje quando nós somos impactados muitas vezes por legislações que afetam o sistema de Justiça por resultarem em litígios. Afetam direitos de pessoas, e acabam impactando o sistema de Justiça.

Hoje mesmo, agora, neste momento, tramita no Congresso Nacional uma medida provisória que autoriza as operadoras de cartão de crédito a descontar, do salário de todos os trabalhadores do Brasil, os débitos de cartão de crédito, mas não o cartão consignável, cartão de crédito, aquele comercial mesmo, aquele que tem os juros mais altos que têm no mercado. É uma medida provisória que evidentemente contrasta com o Código de Defesa do Consumidor, ela agride a própria CLT. E evidentemente isso vai gerar uma demanda por justiça muito grande, num sistema que tem 105 milhões de processos, 850 mil advogados, 17 mil juízes. Aí não tem orçamento que segure essa litigiosidade. O problema não é o processo que entra, o problema é que

ele fica tensionado na sociedade, porque é uma medida que evidentemente vai endividar os trabalhadores brasileiros, que, numa situação de crise desesperada, vai utilizar desse sistema de crédito, que vai ser, claro, com essas garantias, maciçamente ofertado à sociedade e vai causar impacto no sistema de Justiça.

Eu uso esse exemplo para ilustrar o quanto falta de diálogo entre o Legislativo e o Judiciário, porque é importante que se tenha essa visão do quanto a legislação que é produzida no País vem impactar o Judiciário, que também é Estado e que também tem uma função importante no País.

A Lei Complementar nº 151 segue essa mesma lógica, em que não houve um debate maior no que diz, e não houve esse debate. Essa legislação, como acontece nesses tempos, ela voa dentro do Congresso Nacional, e não houve um diálogo necessário com os Tribunais no sentido de ver até que ponto isso vai impactar o Sistema Judicial brasileiro.

E essa é a grande preocupação que nós temos, porque, em que pese nós não termos uma uniformização nacional, eu acho que seria muito importante que tivesse, mas muitos estados hoje praticam modelos que são modelos bastante razoáveis no sentido de aproveitamento dos *spreads*, que são recursos que não seriam direcionados para o interesse público, que, a partir

dessas legislações, passaram a atender o interesse público, porque remuneram, porque financiam a estruturação do Sistema de Justiça - isso é algo bastante importante -, e que esses recursos sejam destinados exclusivamente para financiar a estrutura do Sistema de Justiça.

E foi colocado pelo Senador Serra que criaria um diferencial se fosse aplicado para pagamento de servidores. Concordamos plenamente, agora, para o financiamento dessa estrutura, de um Judiciário que precisa atender uma demanda, que é de 105 milhões de processos, nós precisamos de um financiamento que hoje o orçamento público não tem dado condições de o Judiciário se reformular e atender.

O caso colocado aqui pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul mostra bem a história da utilização desses *spreads* lá no Rio Grande do Sul. Realmente esses valores reconstruíram a Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que estava completamente sucateada. E exemplos assim nós temos em outros estados, e que foi utilizado dessa forma.

Então a AMB, nesse contexto, manifesta-se no sentido, primeiro, de vamos, nesse momento de crise, vamos apostar no diálogo, na potencialização da harmonização entre os Poderes, e de os Poderes dialogarem mais em relação a essas legislações que podem nos impactar, não só o

Judiciário, mas também o Legislativo, porque o congestionamento do Sistema de Justiça acaba também trazendo mais encargos ao Executivo, mais encargos ao Poder Legislativo. Quer dizer, quando os Poderes não trabalham numa harmonia necessária, o custo para o Estado é muito elevado. E nos temos que cuidar do nosso País. Acho que, muito mais do que em outros tempos, esse é o momento de nós buscarmos um diálogo maior. Num momento de crise de todos os aspectos, econômico, moral, ético, é o momento de os Poderes se reunirem, dialogarem, construírem a sociedade civil, tentarem pensar um país como uma nação, e não de uma forma setorizada, mas de uma forma mais composta. E essa é a crítica política que nós fazemos em relação a esse direcionamento.

E nós não teríamos nenhuma restrição com a utilização de parte desses depósitos para pagamento de precatórios, porque isso diz com a efetividade do Sistema de Justiça, que vai concretizar aquele direito que foi conquistado depois, muitas vezes, de muitos anos. Então, nós não temos restrições desde que tenha um fundo consistente, muito mais do que 30%. Então nós defendemos uma posição com um percentual de 25%, 30% destinados a esses pagamentos, mas que, pelo menos, 70% fiquem garantidos para assegurar a idoneidade desse sistema.

Muito obrigado aos Senhores.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Senhor João Ricardo.

Passo a palavra agora ao Doutor Marco Antônio Innocenti, que falará pela Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Instituto dos Advogados de São Paulo.

O SENHOR MARCO ANTONIO INNOCENTI (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL E INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO) - Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes, Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República, boa tarde a todos.

Eu inicialmente parabenizo Vossa Excelência pela iniciativa de designar esta Audiência Pública para discutir aspectos que não são essencialmente jurídicos, do ponto de vista constitucional, são aspectos práticos, aspectos técnicos que envolvem, talvez, a questão de finanças públicas mais importante da atualidade.

A questão da dívida dos precatórios, usando uma expressão utilizada por Vossa Excelência no Encontro Nacional de Precatórios, promovido pelo CNJ, em São Paulo, no começo deste ano, é uma das maiores

vergonhas nacionais, não só porque avilta os credores de precatórios, mas porque envergonha o Poder Executivo e o Poder Judiciário. A dívida de precatórios vem se acumulando ano a ano, chegou hoje num patamar absolutamente insustentável, seria inclusive maior se não tivesse sido atualizada pela TR entre 2009 e 2015 - hoje estaríamos falando de algo em torno de 150 bilhões de reais -, mas é um número impressionante já os 97 bilhões de reais considerados pelo CNJ.

Ele coloca, para o enfrentamento da questão dos precatórios, a sua singularidade, não só em relação ao problema que representa, mas às soluções que vêm sendo encontradas, o que levou, inclusive, o próprio Supremo Tribunal Federal, num julgamento da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida na ADI 4.357, a fazer um esforço brutal para modular o regime especial por mais cinco anos, para permitir que estados e municípios que estivessem dentro desse regime especial pudessem satisfazer os seus débitos não de uma hora pra outra, mas num prazo de cinco anos.

Esse cenário coloca a questão do pagamento de precatórios como a única condição legitimadora para o uso dos depósitos judiciais. Ora, Ministro Fachin, não é possível que um credor de precatório demore mais de

20 anos pra receber o seu crédito. É um tempo que não é humano, 20, 25 anos, isso depois que a demanda transitou em julgado e se expediu o precatório; 20, 25 anos na fila e sem nenhuma perspectiva de recebimento.

Então, se há uma possibilidade para se usar os depósitos judiciais, essa só pode ser o pagamento de precatórios. Nenhuma outra condição pode ser legitimada para a utilização desses depósitos. Por quê? Depósito judicial não pode ser utilizado como panaceia para todas as dificuldades do Poder Público. Dificuldades orçamentárias se resolvem com gestão, e o que menos se vê hoje em dia no Brasil é gestão. Ora, até existe uma dívida com a União. Ora, mas não existe um plano? Não existe um planejamento pra isso? Receber mais recursos, numa situação inesgotável, porque daqui a 10 anos vamos precisar de outra fonte; daqui a 20 anos vamos precisar de outra fonte; daqui a 30 anos vamos precisar de outra fonte. É preciso que as questões de orçamento sejam encaradas do ponto de vista da gestão pública, essa sim precisa ser muito melhorada.

De forma, Excelentíssimos Senhores Ministros, que só pode se conceber a utilização dos depósitos judiciais segundo sete condições.

A primeira: esses depósitos judiciais só podem ser utilizados pelos entes que hoje estão no regime especial de pagamento de

precatórios, previsto no art. 97 do ADCT, porque não é possível que se tragam para uma situação esdrúxula como essa entes que não têm dívidas importantes de precatórios, como era, por exemplo, o Estado de Minas Gerais. O Estado de Minas Gerais não tinha uma dívida importante de precatórios e destinava algo em torno de 1% da sua receita corrente líquida. A partir do momento em que entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 62, reduziu os pagamentos e criou uma dívida, Ministros, onde não existia, uma dívida significativa; essa dívida não existia até a promulgação da Emenda Constitucional nº 62. Isso não pode voltar a acontecer. Ora, quem vai acessar os depósitos judiciais só pode ser essas entidades com maior dificuldade, para quem o Supremo estendeu até 2020 o regime considerado inconstitucional, que é o do art. 97 do ADCT.

A segunda condição é que haja a constituição de um fundo garantidor, um fundo que faça efetivamente a garantia de que a pessoa que for levantar o seu depósito judicial encontre aquele depósito 24 horas depois de entregue o seu alvará na instituição financeira - coisa, Ministros, que hoje não está acontecendo. Em muitos estados, como no meu, o Estado de São Paulo, o Banco do Brasil tem demorado, no mínimo, três dias úteis para efetivar o pagamento, a liberação dos recursos. Isso não é natural. Não é possível que

assim seja. E percebi que não é comum isso em todos os estados, mas no Estado de São Paulo, que tem uma dívida de precatórios gigantesca, tem acontecido isso. E a recomposição tem que ser feita em 24 horas, sob pena de sequestro pelo próprio Tribunal e, em última instância, pela retenção de repasses do Fundo de Participação dos Estados ou do Fundo de Participação dos Municípios pela Secretaria do Tesouro Nacional. Toda terça-feira, a STN faz esses repasses. Ora, se não houver a integralização dos recursos necessários ao equilíbrio do percentual que foi definido pela legislação, o STN tem que ser acionado e reter esse valor, repassar para a formação, para a manutenção desse fundo.

A terceira condição é uma rigorosa fiscalização pelos tribunais, para ter o controle contábil desses depósitos, e pelo CNJ, além da própria Secretaria do Tesouro Nacional, que - precisa ser dito aqui -, muito se omitiu em relação à questão da austeridade fiscal em relação aos precatórios dos estados e municípios, porque aceitou, durante muito tempo, que essa dívida não fosse cuidada de forma adequada.

A quarta condição é que os recursos que estão nos depósitos judiciais não ingressem no tesouro estadual ou no tesouro municipal. Já que quem administra o regime especial é o próprio tribunal de

justiça, esses recursos não têm nenhum sentido que saiam dos depósitos, ingressem na conta do tesouro, na conta única dos estados e municípios, para que depois esses recursos voltem para o tribunal. Ora, se quem administra o regime especial, quem faz o pagamento é o próprio tribunal de justiça, esses recursos têm que ser direcionados diretamente para o tribunal de justiça, porque aí irá fazer os pagamentos como vem fazendo hoje.

A quinta condição é que o uso dos depósitos seja franqueado não apenas a estados, como aconteceu agora no caso do Estado de Minas, mas também aos municípios; porque há municípios com dívidas muito significativas. O Município de São Paulo, por exemplo, tem dívida de precatórios maior do que muitos estados; então é preciso que, na composição da utilização, nos critérios de utilização desses recursos, sejam contemplados também os municípios.

A sexta condição, Excelências, é de que os TJs revertam para as contas de pagamento de precatórios estabelecidas pelo regime especial os *spreads* que hoje vêm recebendo das instituições financeiras depositantes. Essa situação tem criado situações vergonhosas de evidentes conflitos de interesse. Cito, no meu Estado, o Tribunal de Justiça de São Paulo, que hoje tem represado quase cinco bilhões de reais de depósitos já liberados, porque a Vara

de Execuções da Fazenda Pública, que acaba centralizando mais de 90% dos depósitos do Estado de São Paulo e do Município da Capital, não tem condições materiais, não tem elementos, funcionários para fazer as análises dos processos e o pagamento através da liberação dos alvarás de levantamento dos recursos. É preciso que esses *spreads* bancários integrem, pelo menos no que diz respeito aos precatórios, as próprias contas especiais.

A sétima e última condição é que o pagamento de um precatório que não foi liberado ainda pelo credor porque o tribunal, a administração daquela vara não promoveu ainda o levantamento para o credor possa utilizar aquele mesmo recurso para pagamento de outro precatório. Essa é uma situação absurda. É o que a gente está apelidando de uma pedalada. Pega-se o dinheiro, deposita-se para o pagamento do precatório, o credor não consegue - em São Paulo é coisa de dois anos para levantar um crédito -, e aí a Administração levanta esse depósito e paga um outro precatório com o mesmo dinheiro. Então, essa condição também seria uma condição restritiva na utilização dos precatórios.

Eram essas contribuições que o Conselho Federal da OAB e o Instituto dos Advogados de São Paulo gostariam de fazer, agradecendo a atenção de Vossas Excelências.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço ao Doutor Marco Antônio Innocenti.

Passo a palavra ao último expositor desta sessão, Professor José Roberto Afonso, que disporá também de dez minutos.

O SENHOR JOSÉ ROBERTO AFONSO (PROFESSOR) – Boa tarde. Cumprimento o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, o Excelentíssimo Ministro Edson Fachin e, em nome deles, todas as demais autoridades e participantes desta audiência.

Eu venho aqui trazer uma visão econômica de um assunto que, eu diria, é relativamente novo para as finanças públicas brasileiras e eu acho que é muito importante esta audiência, como esse debate, porque a gente vai descobrindo a relevância que depósitos judiciais têm. Hoje aqui, eu acho que a gente já viu que é para o financiamento dos bancos, para o financiamento do Judiciário e agora também para o financiamento dos governos. É algo novo e isso gera incertezas, gera dúvidas.

Eu acho que está mais ou menos claro que nós estamos falhando na regulação, ou precisamos de mais regulação, precisamos de mais transparência em torno dessa matéria. Ao meu ver, acho que o Supremo acaba sendo chamado a desempenhar uma função que nem seria sua,

obrigatoriamente, que é resolver a falta de coordenação e de disciplina que se exige entre os governos e entre os demais Poderes.

Rapidamente - um economista, a gente acaba viciado um pouco em passar *PowerPoint* -, se fosse possível, eu queria só registrar - acho que tenho pouco a acrescentar a tudo que já foi colocado aqui: esses depósitos judiciais são um recurso demasiado atrativo, têm origem compulsória, são um volume expressivo de recursos e muito barato. Agora, o que eu queria enfatizar: abrange simultaneamente aspectos de diferentes matérias - bancária, financeira, orçamentária, fiscal. É uma questão complexa e para questões complexas não cabem soluções simples. Eu queria reforçar aqui que está se falando muito em estados e municípios, mas é a questão da Federação, porque a União também usa, e há muito tempo saca os depósitos judiciais. A legislação da União é desde 1998. Estados e municípios vinham sacando esses recursos com bases em leis próprias e agora nós temos uma lei complementar. Acho que é um avanço muito importante, como foi colocado pelo Senador Serra, pelo Deputado André, que se tenha uma lei que tente padronizar. Mas eu acho que ela só tratou de parte das questões, principalmente sobre a destinação desse recurso, a preocupação de proteção dos contribuintes. Acho

que o Senador aqui até já adiantou a iniciativa. Acho que já está claro que é preciso algo mais. São uma atração irresistível esses recursos, porque, até aqui, são recursos que você levanta baseado em relações entre o Executivo e o Legislativo, estou falando em relação aos recursos vindos pro governo, não havia relação específica - eu acho que tivemos uma primeira tentativa - e há muito que discutir, inclusive da remuneração.

O que queria insistir: é uma questão nacional. Essa aqui, parece-me, não é uma ADI. O que está em jogo não é só o caso de um determinado governo estadual, e eu acho que nem apenas dos governos estaduais e municipais. O Governo Federal também está envolvido nessa matéria. Acho que a decisão que se tem, tem que ser uma decisão que vale para a Federação como um todo.

Como economista especializado na área fiscal, queria alertar: há uma preocupação, a gente tem uma preocupação muito grande com o tratamento orçamentário e contábil. Pelo que eu vi aqui, a gente já viu várias referências diferentes sobre essa matéria: ora é receita corrente, ora é receita de capital, ora não está no orçamento, ora é dívida, ora não é dívida. Não sei, eu nem me atrevo aqui a dizer qual é o correto, mas eu quero dizer que nós precisamos encontrar soluções institucionais adequadas e padronizadas. Não

pode a mesma matéria estar tendo tratamento diferente de um para outro governo.

Pessoalmente, o que eu queria destacar, acho que era importante diferenciar o que são os depósitos de ações tributárias contra o próprio ente federado do que são depósitos das demais ações que não são estas. No primeiro caso, até aqui, pelo menos é o entendimento da União, pelo pouco que eu acompanhei, isso vem sendo tratado como um recolhimento direto, como uma receita recorrente, só que ela entrou antes no estado. E, por conta disso, isso envolve a partilha para estados e municípios, envolve vinculações à educação, saúde, ao próprio pagamento da rolagem da dívida. Quando há uma decisão em torno da matéria que significa reverter o depósito, você trata como - pelo menos me parece (ininteligível) até aqui, outros governos - uma receita negativa, reverte aquilo que foi feito antes.

Agora eu confesso que me preocupa um pouco como tratar os depósitos decorrentes das demais ações, que, obviamente, não têm um vínculo específico com o orçamento e, aí, sim, parece-me que se torna uma forma aproximada de operação de crédito. Mas digo aproximada, porque eu acho que a gente não tem - na minha opinião pessoal - uma normatização

sobre essa matéria, até porque - volto a insistir - é uma matéria relativamente nova no universo.

O ponto que eu queria defender, enfatizar aqui, era que eu acho que depósitos diferentes exigem um tratamento diferente na contabilidade, no orçamento, no controle fiscal. Em termos de abordagem fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem uma preocupação grande com a regulação de dívidas e riscos fiscais, e queria enfatizar que esses depósitos judiciais devem constar no anexo de riscos fiscais. A União tem feito isso - certamente não é o caso aqui de ler -, mas consta, por exemplo, no último anexo para o ano que vem, toda uma especificação dos depósitos feitos, qual é o seu retorno. A gente pode, inclusive, verificar que, de 98 para cá, apenas 11% do que foi depositado foi revertido. E, no ano passado, em 2014, esse percentual chegou a 13%. O estado, pelo menos o Estado do Rio de Janeiro, que eu conheço, também consta no seu anexo de riscos fiscais qual é o volume de depósito, qual é o tratamento. Isso, eu diria, é a condição mínima de que a gente precisa saber que risco, se o governo está recebendo esses recursos, que risco ele tem. Mas, certamente, acho que a gente precisa ir além e discutir a conceituação de como tratar esses recursos, inclusive se é de dívida. Isso significa mudar as práticas de classificação orçamentária e contábil ou

padronizar. E aqui nós estamos carecendo - acho que boa parte do que a gente está discutindo no depósito vale para outras matérias fiscais no Brasil - de uma lei geral de orçamento e contabilidade pública. Nossa lei vigente fez 51 anos e, certamente, há 51 anos ninguém nem pensava que depósito judicial poderia se tornar um recurso público.

Em princípio, acho que essa é uma matéria que poderia estar sendo tratada pelo Conselho de Gestão Fiscal previsto na lei de Responsabilidade Fiscal, que tem por função harmonizar, divulgar, difundir boas práticas. E tem um ponto muito importante, que, aliás, é objeto de crítica à criação desse Conselho: "Ah, vai ter muita gente, vai ter representante da sociedade civil, vai ter representante dos Governos Estaduais e Municipais, vão ter representantes do Poder Judiciário e Legislativo". Esse é um caso típico de matéria que a gente precisa construir um consenso ouvindo os representantes de todas as partes. Eu acho que se esse Conselho, que hoje é um projeto de lei que está há 15 anos parado no Congresso Nacional, se fosse criado e implementado, acho que essa não é uma matéria própria pra gente usar esse Conselho e fazer uma concertação - *concertación*, como os latinos adoram falar -, encontrar uma solução.

Por ora, o que a gente tem é uma não solução, inclusive com reflexos preocupantes sobre a forma como, no Brasil, são apuradas as metas fiscais. Nós fazemos um controle bancário e esses recursos não passam pelos bancos, ou seja, não é dívida do banco, na verdade; quem está repassando recurso para o Estado é um fundo da Justiça Estadual. E hoje, quanto mais depósitos são sacados, mais superávit primário aparece artificialmente nas nossas contas públicas. Por quê? Porque a contrapartida desse depósito é uma dívida - se fosse possível só dois minutos, Ministro, só para concluir -, é uma contrapartida, não tem como contrapartida a dívida bancária, e o Banco Central só consegue verificar o que os governos devem para os bancos, não o que deve, por exemplo, para o Judiciário. É a questão regulatória. Eu acho que é premente a gente ter leis nacionais para assegurar, a gente precisa rever a nossa legislação para ter um tratamento mais adequado, mais e melhores transparências.

Acho que, por exemplo, três componentes para encerrar: a transparência bancária, eu acho que o Banco Central poderia e deveria divulgar mais informações sobre qual é o saldo, qual é a movimentação desses recursos, quanto que se criou de reserva de liquidez, que agora está sendo exigida pela lei, e inclusive qual é a taxa de remuneração, quanto é

remunerado pelos bancos e quanto vai passar a ser remunerado pelos governos, até para se comparar quem remunera melhor.

Do ponto de vista de transparência fiscal, acho que, enquanto não criamos um conselho, e acho que é mais uma demanda para criar o conselho, acho que a SOF e a STN, ouvindo as Secretarias de Fazenda e Planejamento de estados e municípios, ouvindo também os Conselhos Federais, sobretudo o de Contabilidade e Economia, poderiam tentar baixar uma normatização nacional para essa matéria. Até aqui, o que a gente tem não está claro e pelo menos, pela minha modesta experiência pessoal, vejo que cada um está tratando de uma forma: a mesma receita para o mesmo governo recebe um tratamento diferenciado e não conseguimos saber direito o que está acontecendo com as contas públicas.

E, por último, acho que já foi citado aqui, nas próprias esferas judiciais, acho que se precisa incrementar e divulgar mais levantamento de quanto dos depósitos estão sendo feitos até para cotejar com quanto que os bancos informaram o Banco Central e com quanto que os governos informaram do ponto de vista fiscal.

A minha conclusão é que acho que essa matéria é uma matéria que a gente precisa ter muito mais discussões. As dúvidas e questões cruciais que foram levantadas aqui na audiência pelas diferentes partes refletem, na minha opinião pessoal, a grave lacuna que nós temos na legislação nacional de ausência de normas gerais e atualizadas sobre orçamento, sobre contabilidade pública e até mesmo sobre Sistema Financeiro Nacional, que também é outra matéria que não foi regulada. Fora normas gerais, poderíamos ter normas específicas, normas específicas essas que poderiam estar sendo editadas, como citei aqui, pelo Conselho de Gestão Fiscal. Como não se tem Conselho, não se tem norma. E o resultado dessa lacuna de legislação é que, pelo que está se vendo, acaba-se transferindo para o Judiciário a falta de boa regulação, a falta de bom controle e a falta de conseguir encontrar uma melhor consertação técnica e política no âmbito do Legislativo, no âmbito do Judiciário e, enfatizo, no âmbito da Federação. Federação é União, estados e municípios. Essa aqui não é uma matéria que diga respeito, única e exclusivamente, ao Estado do Rio de Janeiro, na minha modesta opinião.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Obrigado, Professor José Roberto Afonso. E agora passarei rapidamente a palavra ao Ministro Fachin e ao Subprocurador Odim antes de encerrarmos a sessão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - (Inaudível), Procurador-Geral da República, senhoras e senhores que, após todas essas frutíferas horas ainda aqui se encontram, brevemente, apenas para registrar o quanto foi proveitoso o dia de hoje, reiterar os cumprimentos a Sua Excelência, o Ministro Gilmar Mendes, pela oportuníssima iniciativa de buscar, na antessala do julgamento, as possibilidades complexas da compreensão do próprio julgamento.

Uma audiência pública é, na verdade, uma repartição dessa função, que é a função de julgar, colocando em debate, ao questionamento e à troca de ideias as premissas do que será levado em conta no próprio julgamento.

Cumprimento, portanto, o eminente Ministro-Relator desta demanda, que se espraia por um conjunto de outras questões relevantíssimas. Cumprimento a todos os senhores que deram contribuição, no meu modo de

ver, ímpar a esse tema. O dia de hoje, por certo, vai se inscrever nos anais das audiências públicas desse Tribunal e, especialmente, desse debate sobre a dívida pública e todas as questões atinentes aos depósitos judiciais e à tormentosa questão dos precatórios.

Apenas para colocar um elemento que está, em nosso modo de ver, no pano de fundo desse debate, elemento esse com o qual - parece-me - esse Tribunal e toda a comunidade jurídica, não apenas jurídica, mas toda a sociedade brasileira tem um encontro marcado, que é a questão do federalismo no Brasil. Os estados membros são hoje figuras de ornato.

É fundamental que o Brasil não apresente, na União, uma grande prefeitura, em relação a qual os estados membros e municípios não detêm aquilo que é fundamental para a autodeterminação e gestão dos seus próprios interesses. Liberdade, aí, significa responsabilidade, e o país certamente vai traduzir a federação que a Constituição de 1988 almejou para esta República, transformando este cenário, e o desenho, seguramente, em julgamentos complexos e difíceis como esse, poderá começar a ser pintado.

Como disse o compositor popular, Senhor Ministro Gilmar Mendes, amanhã será outro dia por certo. Muito obrigado, meus parabéns.

O SENHOR SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ODIM BRANDÃO - Eminente Presidente, eminente Ministro Fachin, senhoras e senhores expositores. Gostaria de - três pontos só - uma vez mais agradecer a gentileza do convite à Procuradoria para estar presente aqui.

Em segundo lugar, me lembrar de uma frase - na verdade uma passagem de Jorge Luiz Borges - que diz que nós interpretamos diferentemente dos antigos aquela inscrição de que **scripta manent, verba volant**. Interpretamos hoje, por deficiência de compreensão, que a escrita é ponderável, a escrita fica, a escrita é venerável, mas na verdade os antigos queriam dizer com isso que a palavra é alada, ela é leve e ela é sagrada.

Jamais poderia eu, lendo o processo com mais atenção que tivesse, chegar se não a conclusões seguras - e eu não as tenho aqui, mas jamais poderia chegar a visualizar a complexidade e a quantidade de pontos de vistas contraditórios, mas muito razoáveis entre si, de sorte que eu acho que o Tribunal e mesmo o Ministério Público, em novas iniciativas, vão ter que se haver com, felizmente, um pano de fundo muito mais bem esclarecido.

O professor Fikentscher, falecido lastimavelmente este ano, dizia que a qualidade da decisão depende das alternativas etológicas e, para tê-las, é preciso conhecer os fatos. Então, sem demérito das audiências públicas

que já tive a honra de presenciar aqui no Supremo Tribunal Federal, sem demérito dos condutores das outras, gostaria de louvar aos expositores, ao eminente Ministro Gilmar o foco não em transformar dez minutos de sucessivas mini-sustentações orais sobre Direito, mas na pesquisa dos fatos para que o Tribunal possa ter mais alternativas etológicas ao decidir.

Muito obrigado pelo convite.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE E RELATOR) - Agradeço as falas do Ministro Fachin e a do Doutor Odim. E agradeço também as presenças e a efetiva contribuição que deram a esse debate, colocando questões que direcionaram a participação de todos aqueles que trouxeram suas contribuições.

Ao encerrar esta audiência, em que pudemos ouvir profícuas contribuições sobre a importância e os riscos da utilização dos recursos relativos aos depósitos judiciais pelos entes públicos, gostaria de deixar consignadas algumas palavras finais de reafirmação de sua relevância.

Tivemos a oportunidade de ouvir advogados públicos, secretários de estado, representantes do sistema financeiro, representantes da sociedade civil, auditores, secretários de Estado, magistrados, membros de tribunais de contas e membros do Poder Legislativo.

Mais do que sustentações orais – isso já foi destacado –, o que presenciamos aqui foram explicitações técnicas sobre os alcances e implicações econômicas, contábeis e atuariais das leis de atualização dos depósitos judiciais. Estou certo que, ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, o Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações políticas e elementos de repercussão econômica apresentados por verdadeiros "amigos da Corte".

Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição e também no exercício de sua competência de proteção do interesse público e uniformização das decisões judiciais. Evidente assim que essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte. No dia de hoje, ressaltou-se a dificuldade e complexidade do tema, bem como sua forte vinculação com a saúde econômica e financeira do Estado.

Vimos que a própria classificação orçamentária desses recursos não é pacífica entre os especialistas aqui ouvidos. Para uns, seria

receita extraorçamentária, para outros, orçamentária. Para uns, impacta no endividamento dos entes, para outros não. Ou seja, parece que a utilização dos depósitos judiciais, especialmente com as inovações das legislações estaduais, demanda um estudo e regramento de âmbito nacional.

E por isso também, a despeito da necessidade de que nós nos debrucemos sobre esse tema com toda acurácia, com todo o cuidado, é certo que isso não dispensa a contribuição, como já foi dito aqui pelo Deputado André Moura, pelo Senador José Serra, agora, na fala do José Roberto, da intervenção da disciplina legislativa, tendo em vista as várias implicações e até a ausência de uma disciplina legislativa mais completa que complementasse a Lei de Responsabilidade Fiscal, que atualizasse a Lei Geral de Orçamento, em suma, são novos os desafios.

Não há dúvida de que a crise econômica, financeira e estrutural enfrentada pelo Estado brasileiro impacta no pacto federativo. Isso foi destacado inclusive em várias falas e foi, agora, enfatizado na peroração do Ministro Edson Fachin. O representante do governo da Paraíba, nesse sentido, muito ressaltou a perda da capacidade de investimento dos estados e municípios e a dificuldade desses em arcar com seus compromissos. Também restou consignada a importância do regramento uniforme para a utilização

desses recursos. Impressionaram-me muito os pontos e contrapontos a propósito dos critérios atuariais. De 5 a 50% ou 60%, são variações que indicam, pelo menos, que algo pode estar errado e que alguma disciplina há de ser fixada num plano de legislação nacional.

Os diversos estados-membros aqui representados, que, ao lado do Estado do Rio de Janeiro, vêm se utilizando, por meio de suas legislações estaduais, dos recursos dos depósitos judiciais para equilibrar seus compromissos financeiros, demonstram como as questões aqui em debate repercutem em âmbito nacional. Inclusive as reivindicações dos municípios para que também participem dessa solução demonstram bem esse dado.

Da mesma forma, o receio das instituições financeiras de virem a ser obrigadas a recompor os depósitos judiciais no momento do saque, diante do possível inadimplemento dos entes públicos. Essas preocupações se explicitam com o crescente endividamento dos entes federados. Será que os entes públicos, já com finanças tão comprometidas, estão encontrando, na utilização nos depósitos judiciais, uma solução para os seus problemas futuros? Uma das questões postas. Estamos criando uma bolha prestes a estourar, como disse o doutor André Melo? Nessa perspectiva, é necessário que nos atentemos para a estabilidade das finanças públicas, as preocupações

para o crescimento da dívida consolidada, os riscos para o ajuste fiscal e o respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como ressaltado pelo representante da Secretaria do Tesouro Nacional, é necessário que tais recursos sejam contabilizados, em especial os valores oriundos de depósitos judiciais de particulares em que o estado não é parte no litígio, pois, em algum momento, deverão ser devolvidos. Assim, é indispensável que seja dada total transparência à utilização dos recursos dos depósitos judiciais, quer pelos bancos, quer pelos tribunais de justiça, quer pelos governos estaduais e municipais, assim como a segurança jurídica do sistema como um todo. Os bancos possuem a expertise necessária para a gestão dos depósitos que lhes são confiados. Os depósitos judiciais hoje são corrigidos pela Selic mais 0,5%. Será que os governos estaduais e municipais possuem estrutura econômica e financeira para garantir os pagamentos no momento do saque desses depósitos?

É preciso ainda refletir sobre a questão dos depósitos de ações vinculadas ao instituto da repercussão geral, hipótese em que uma única decisão judicial – vimos isso num exemplo de Tubarão, uma decisão tomada pelo STJ em sede de recurso repetitivo – poderá impactar, de forma profunda, no montante total dos valores depositados em juízo em utilização pelos

estados. Será que o fundo de reserva está desenhado de forma a suportar saques expressivos? Vivemos hoje um cenário de crescente aumento de gastos públicos sem que haja o correspondente aumento das receitas públicas, como bem aqui destacado, por quase unanimidade, pelos palestrantes.

A crise fiscal, como ressaltou com tanta ênfase o professor Raul Velloso, está obrigando os estados e municípios a se escorrerem dos recursos de depósitos judiciais, inclusive de particulares. Considerando-se os riscos envolvidos, será que esta é a solução viável? Por quanto tempo? Em que condições? Como bem lembrado pelo desembargador Milton Nobre: "não podemos deixar que esta se torne também uma crise moral".

Como sabemos, hoje tramitam nesta Corte diversas ações diretas de inconstitucionalidade que têm por objeto legislações estaduais com regramento semelhante. Por outro lado, para encerrar, devo destacar que muito se falou na crise dos precatórios. Ironicamente, talvez por uma certa cautela e respeito ao Tribunal, acredito que muitos dos pronunciamentos evitaram dizer que a intervenção do Supremo Tribunal Federal agravou essa crise em vez de aliviar. A redução de cinco anos, agora combinado com a crise fiscal acentuada, mas que já se desenhava naquela época, faz com que nós nos revelemos nesse caso - todos os envolvidos, a OAB, o Supremo Tribunal Federal e todos os partícipes - aprendizes de feiticeiros: querendo fazer o bem, como diz o Evangelho, acabamos fazendo certamente o mal, ao encurtar em

cinco anos o prazo que já não seria suficiente. No meu pronunciamento, quando votei, já não seria suficiente quando levávamos em conta - desculpe-me, presidente José de Aquino - a situação do Estado do Rio Grande do Sul. Está aqui, no voto, uma atenção especial; tenho vínculos familiares com o Estado do Rio Grande do Sul, mas, nesse momento, vem sempre como um paradigma de civilização, mas também um paradigma de crise nesse momento. Naquele momento, apontávamos os graves problemas que viriam, por exemplo, para o Estado do Rio Grande do Sul e outros estados, que já com o modelo anterior, que vinha tendo uma certa funcionalidade, não conseguiriam cumprir aquilo que estava estabelecido.

O que nos ensina, eu sempre lembro de uma frase do Victor Nunes Leal, que tenho tentado aplicar à jurisdição constitucional. Victor Nunes Leal diz, essa é uma referência importante, Deputado André Moura, para os parlamentares, ele diz:

> "Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis."

Trocando os atores aqui, Ministro Fachin, Procurador Odim, senhoras e senhores, nós podemos dizer a mesma coisa da jurisdição constitucional. Uma atuação inadequada da jurisdição constitucional, como de um caso que nós temos visto, faz com que nós atuemos como

acondicionadores de explosivos, podemos também produzir resultados desastrosos. Só para não tratar das nossas próprias experiências tupiniquins, limitemo-nos a lembrar o caso "Dred Scott", nos Estados Unidos, em que se diz que a má condução da Suprema Corte levou à Guerra Civil. De modo que a crise que hoje estamos vivenciando também, de alguma forma, foi incrementada, vamos dizer assim, pela nossa própria decisão no caso dos precatórios.

Estou certo de que os profícuos esclarecimentos prestados pela sociedade a essa audiência pública serão fundamentais no julgamento dos processos envolvendo o tema.

E com essas considerações finais, declaro encerrada esta audiência pública, agradecendo penhoradamente a todos aqueles que para ela contribuíram.

Muito obrigado!

Degravação realizada pela Seção de Transcrição e Revisão de Julgamento.
Brasília, 15 de outubro de 2015.

Ângelo Marcelo Costa Caexeta – Matrícula 1862

Chefe da Seção de Transcrição e Revisão de Julgamento

(DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE)