

Análise jurídica inicial sobre o Projeto de Lei nº 026/2016, oriundo do Poder Executivo do Município de Ponta Grossa, o qual autoriza a transferência dos depósitos judiciais e administrativos para conta única do Tesouro Municipal

Em 24/02/2016, o Exmo. Prefeito de Ponta Grossa, através da “Mensagem nº 008/2016”, encaminhou ao DD. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, **em regime de urgência** de que trata o art. 54, § 1º da Lei Orgânica Municipal, o “**Projeto de Lei nº 026/2016**”, o qual, se aprovado, autorizará o Poder Executivo municipal, nos termos do que estabelece seu art. 1º, *caput*, a “*implementar a sistemática de transferência dos depósitos judiciais e administrativos para conta única do Tesouro Municipal disposta na Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015*”.

Como revela o excerto do art. 1º, transcrito acima, o referido projeto de lei pretende a aplicação da Lei Complementar nº 151/2015, que é diploma de âmbito nacional, em relação às finanças públicas do Município de Ponta Grossa.

E analisando o seu teor, verifica-se que, efetivamente, os dispositivos do projeto municipal apenas reproduzem, no âmbito local, os comandos da lei nacional. Com efeito, verifica-se que os arts. 1º ao 4º do PL 026/2016 constituem, de uma forma geral, aplicação dos arts. 2º ao 7º da Lei Complementar nº 151/2015.

Esse contexto permite que esta Comissão de Direito Tributário reitere, aqui, as suas conclusões já existentes sobre os gravíssimos vícios de inconstitucionalidade contidos na Lei Complementar nº 151/2015.

Em apertada síntese, uma interpretação literal e descabida deste diploma permite que o Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possa utilizar, através de suas respectivas “**contas únicas**” do tesouro local, até **70% dos saldos dos depósitos judiciais e administrativos** – que não configuram recursos públicos, pois devem estar a disposição da parte que ao fim do processo se revelar vencedora da lide – para o pagamento **não apenas de “precatórios judiciais de qualquer natureza”,** mas também de despesas públicas qualificadas como “**dívida pública fundada**”, “**despesas de capital**” e outras, conforme consta, respectivamente, do art. 7º da LC 151/2015 e do art. 4º do PL 026/2016. A lei prevê que os 30% dos depósitos judiciais restantes constituirão um fundo de reserva para garantir a restituição de parcelas.

O primeiro e grave problema de (in)constitucionalidade, que salta aos olhos, é que a lei prevê a transferência dos aludidos depósitos para uma “conta única” do tesouro – sem, portanto, qualquer segregação contábil e jurídica que confira o mínimo de transparência, controle e segurança – quando os dispositivos constitucionais aplicáveis aos precatórios são inequívocos em estabelecer que **o pagamento destes títulos deve ser feito pelos respectivos Tribunais de Justiça,** conforme exigem, por exemplo e especialmente, o art. 100, § 6º da CF/88 e o art. 97, § 4º do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, do que já deflui **provável ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes,** cláusula pétrea positiva no art. 60, § 4º, III da CF/88.

Por outro lado, o conhecido e atual quadro de crise fiscal e econômica por que atravessam União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permite concluir **ser grande o risco de que os depósitos judiciais não sejam utilizados preferencialmente para o pagamento dos**

precatórios, mas que passem a ser utilizados de forma temerária, priorizando o pagamento de outras despesas do respectivo ente.

E o contexto de crise financeira que não é diverso para o Município de Ponta Grossa, o que se confirma inclusive por informações prestadas pelo Secretário de Finanças, conforme consta de matéria publicada na data de hoje no Jornal da Manhã, intitulada “*Déficit, dívidas e salários complicam as finanças de PG*”, a qual pode ser acessada pela internet no link <http://arede.info/jornaldamanha/editorias/politica/pg-tem-deficit-de-r-7-mi-e-financas-sao-comprometidas/>.

No entanto, a sociedade tem, com razão, defendido que **os problemas financeiros dos entes públicos não sejam mais transferidos para os cidadãos e contribuintes**, os quais não suportam mais pagar a conta de desvios, desmandos e má gestão. Já passou da hora dos problemas orçamentários serem resolvidos com a **observância efetiva da Lei de Responsabilidade Fiscal, do princípio administrativo da eficiência e do combate à corrupção**.

O atual quadro de crise permite concluir que a aprovação de projetos como o PL 026/2016, em pouco tempo, certamente **inviabilizará o pagamento não só dos precatórios**, mas, o que também é grave, **impedirá a pronta devolução dos depósitos às partes que forem vencedoras nos respectivos processos judiciais ou administrativos**, criando indiretamente hipótese indevida e absurda de “**empréstimo compulsório**”, fora das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 148 da CF/88, e que resultará em novas classes de credores e preferências, e ainda fomentará novas ações judiciais, agravando ainda mais o já caótico “gargalo” do Poder Judiciário, em um sistema perverso que se retroalimentará indefinidamente.

A utilização dos depósitos judiciais para o pagamento dos precatórios atrasados já representa um **desvio de finalidade**, uma vez que têm origem em condenações por culpa do próprio ente público, pelo que deveriam ter previsão efetiva e viável nos respectivos orçamentos.

No entanto, **como já se manifestou o STF nas ADIs 4.357 e 4.425**, e em virtude das sérias dificuldades para pagamento dos precatórios atrasados no chamado regime especial (até o final de 2020), **entendeu a Corte Suprema ser conveniente, oportuna e preferível a utilização parcial destes recursos nesse sentido**, ao invés de permanecerem depositados em instituições financeiras, o que ainda leva à discussão da utilização dos valores referentes à diferença entre a remuneração garantida ao depositante e os juros produzidos nestas contas, em relação ao *spread* bancário.

Além dos argumentos acima, lembre-se que o tema dos depósitos judiciais ou administrativos constitui **matéria claramente processual**, cuja competência para legislar é exclusiva da União, nos termos do que prevê o art. 22, I da CF/88, pelo que **o projeto de lei municipal apresenta também este vício de inconstitucionalidade formal**.

Mas as conclusões sobre a inconstitucionalidade obviamente não são apenas da Comissão de Direito Tributário da OAB – Subseção de Ponta Grossa.

Já tramitam perante o STF ao menos 05 (cinco) ações diretas de inconstitucionalidade que pedem a declaração de inconstitucionalidade da LC 151/2015 ou de leis estaduais com dispositivos equivalentes sobre a utilização dos depósitos judiciais:

- a) **ADI 5361:** proposta pela AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros, esta ação questiona os arts. 2º a 11 da LC 151/2015.

Em virtude da **relevância da matéria e do pedido de medida cautelar**, o Min. Relator, Celso de Mello, determinou a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868/99, mandando ouvir, no prazo de 10 (dez) dias, a Senhora Presidente da República e os Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Tendo estas manifestações já sido juntadas, **em 26/02/2016 os autos foram conclusos ao Relator para análise do pedido de liminar.**

- b) **ADI 5463:** proposta pelo Conselho Federal da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, esta ação questiona o art. 3º e o art. 7º, incisos II ao IV da LC 151/2015.

Tendo em vista atacar dispositivos já questionados na ADI 5361, houve a prevenção do Min. Celso de Mello com Relator, estando os autos conclusos com o mesmo desde o dia 26/02/2016 para julgamento do pedido de liminar.

- c) **ADI 5353:** proposta pelo Procurador-Geral da República, esta ação questiona a Lei nº 21.720/2015 do Estado de Minas Gerais.

Em decisão proferida em 29/10/2015, e *“tendo em vista o cenário de insegurança criado pela exigibilidade imediata da lei ora atacada”* e *“o risco para o direito de propriedade dos depositantes que litigam no Tribunal de Justiça mineiro”*, o Min. Relator, Teori Zavaski, concedeu a liminar requerida, determinando *“a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei estadual 21.720/15, do Estado de Minas Gerais, assim como os efeitos de decisões neles proferidas, até o julgamento definitivo desta ação direta”*.

- d) **ADI 5365:** proposta pelo Procurador-Geral da República, esta ação questiona a Lei Complementar nº 131/2015 do Estado da Paraíba.

Em decisão proferida em 01/10/2015, onde deferiu a medida liminar pleiteada, determinando *“a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei Complementar nº 131/2015 do Estado da Paraíba, e os efeitos das decisões judiciais neles proferidas, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade”*, o Min. Relator, Roberto Barroso, afirmou que:

“A matéria versada na presente ação direta não é simples. De um lado, verifica-se a dramática situação financeira dos Estados-membros da Federação. De outro, os fundados temores manifestados na petição inicial, que geram dúvida razoável acerca da validade constitucional da lei”.

- e) **ADI 5409**: proposta pelo Procurador-Geral da República, esta ação questiona a Lei Complementar nº 42/2015 do Estado da Bahia.

O Min. Relator, Edson Fachin, ao deferir a liminar pleiteada, para “*suspender os processos que versem sobre a aplicação e/ou a constitucionalidade da Lei Complementar 42/15 e do Decreto 9.197/04, ambos do Estado da Bahia, bem como os efeitos das decisões judiciais já proferidas*”, **teceu argumentos de enorme relevância, que convergem com os temores que levaram esta Comissão de Direito Tributário a redigir e publicar o presente texto.** Vejamos (grifos nossos):

“Na hipótese, o que está em questão é uma controvérsia referente à higidez das finanças públicas dos entes federativos e aos meios legítimos de captação de recursos públicos pelo Estado-membro.

Nesses termos, torna-se imperativo analisar o pedido do Parquet de concessão urgente de medida cautelar, sem a prévia oitiva das partes, bem como do custus legis e do defensor legis, tendo em vista o gravíssimo quadro que se coloca nos autos.

Assim sendo, deve-se avaliar a presença no caso em tela dos requisitos autorizativos da concessão de tutela de urgência em processo de índole objetiva.

Reputo existente, em juízo sumário e provisório, a fumaça do bom direito por duas razões.

A uma, colhe-se da jurisprudência desta Corte acerca da destinação financeiro dos depósitos judiciais e extrajudiciais, precedentes que militam, em um primeiro e provisório olhar, em favor das alegações da parte Requerente, seja por violação ao princípio da separação dos poderes (ADI 3.458, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 16.05.2008), seja por usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre depósitos judiciais (ADI 3.125, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 18.06.2010; e ADI 2.909, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 11.06.2010).

Em relação ao periculum in mora, está além de qualquer dúvida razoável o preenchimento do referido requisito, à luz do argumentado e comprovado na Petição do Banco do Brasil SA. Por conseguinte, há um concreto perigo para os jurisdicionados do estado da Bahia, tendo em vista a dificuldade de reingresso do numerário bloqueado na conta destinada aos depósitos judiciais e extrajudiciais do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, após o pagamento das despesas correntes aos credores judiciais da Fazenda Pública e aos beneficiários do regime de previdência social dos servidores públicos estaduais.”

Como se vê da simples leitura dos excertos acima, em especial dos destaques grifados, não é preciso tecer maiores argumentos para concluir que o Poder Legislativo municipal deve ter a cautela de aguardar a manifestação do STF nas ações diretas acima, especialmente nas ADIs 5361 e 5463, uma vez que em ambas o Min. Relator, Celso de Mello,

em muito breve deverá proferir sua decisão sobre o pedido de liminar requerido, respectivamente, pela AMB e pela OAB. Lembro que nestas ações os autos estão conclusos para esta análise desde ontem, 26/02/2016.

Se a cautelar pleiteada for concedida – e os argumentos que já foram invocados pelos ministros relatores nas ADIs 5353, 5365 e 5409 autorizam concluir ser alta a probabilidade de que a liminar venha a ser deferida – **a aprovação do PL 026/2016 do Município de Ponta Grossa estará comprometida**, uma vez que **a eficácia da norma será suspensa em virtude da decisão do STF**.

Um quadro como esse **servirá somente para criar o caos não apenas normativo como, especialmente, administrativo-financeiro**, uma vez que os eventuais atos praticados a partir da nova lei certamente serão questionados judicialmente pelas partes envolvidas.

Mas a discussão não pode se restringir apenas aos aspectos técnico-jurídicos expostos acima. Em decorrência dos **ideais republicanos e democráticos** positivados na Lei Maior, **toda e qualquer ação estatal**, seja política ou administrativa, está vinculada aos **princípios maiores da segurança jurídica e da moralidade**, pelo que é preciso respeitar a dignidade dos cidadãos e das empresas que, litigando em juízo frequentemente contra o próprio ente público, têm a **justa expectativa** de receber os valores relativos aos precatórios e depósitos judiciais, os quais **não raro representam o esforço de toda uma vida, indevidas e abusivas tributações** ou ainda **a única compensação por danos sofridos**.

Temos a convicção que **a gravidade da atual crise não justifica o pedido de tramitação em “regime de urgência”** contido na mensagem que encaminhou o PL 026/2016 para votação ao Legislativo. **Antes, e ao contrário**, é sintomática da **necessidade urgente** do governo municipal **“colocar a casa em ordem”** com os **recursos atualmente disponíveis**, promovendo uma **arrecadação justa** a partir dos tributos existentes e **eliminando desvios e despesas desnecessárias**.

A OAB – Subseção de Ponta Grossa espera e confia que nosso Poder Legislativo compreenda a **relevância do tema e a gravidade que a aprovação deste projeto poderá representar para a sociedade pontagrossense** que, assim como os demais brasileiros, não tem nem pode ter mais paciência com o mau uso dos recursos públicos.

Na hipótese da Câmara de Vereadores ignorar os sólidos argumentos acima e aprovar o referido projeto de lei – **o que a bem da Justiça e do Direito não se espera** – a minha sugestão ao d. Presidente desta Subseção será a de requerer à Seccional Estadual da OAB que ajuíze, perante o e. Tribunal de Justiça do Paraná, uma **Ação Direta de Inconstitucionalidade** da lei que vier a ser publicada, bem como do decreto regulamentador exigido no art. 5º do projeto, tendo em vista que a OAB em Ponta Grossa não detém legitimidade para tanto, conforme prevê a Constituição do Estado do Paraná.

DANIEL PROCHALSKI
Advogado inscrito na OAB/PR sob o nº 22.848
Presidente da Comissão de Direito Tributário
OAB – Subseção de Ponta Grossa-PR