



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UNICEUB  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS -  
CURSO DE DIREITO

DÉBORA CRISTINA INDELICATO DE MIRANDA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS MODELOS DE USO DOS  
DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS ESTABELECIDOS PELA LEI  
COMPLEMENTAR Nº 151/2015 E PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 94/2016**

BRASÍLIA

2017

DÉBORA CRISTINA INDELICATO DE MIRANDA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS MODELOS DE USO DOS  
DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS ESTABELECIDOS PELA LEI  
COMPLEMENTAR Nº 151/2015 E PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 94/2016**

Monografia apresentada como requisito para conclusão da disciplina Monografia III, do curso de Direito do UniCEUB - Centro Universitário de Brasília.

Professor orientador Me. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

BRASÍLIA  
2017

DÉBORA CRISTINA INDELICATO DE MIRANDA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS MODELOS DE USO DOS  
DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS ESTABELECIDOS PELA LEI  
COMPLEMENTAR Nº 151/2015 E PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 94/2016**

Monografia apresentada como requisito para conclusão da disciplina Monografia III, do curso de Direito do UniCEUB - Centro Universitário de Brasília.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto  
Professor orientador

---

Professor Examinador

---

Professor Examinador

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo avaliar a compatibilidade dos modelos de uso dos depósitos judiciais e extrajudiciais estabelecidos pela Lei Complementar nº 151/2015 e pela Emenda Constitucional nº 94/2016 com os preceitos constitucionais, sobretudo aqueles entendidos como cláusulas pétreas. Para viabilizar esta análise e possibilitar melhor compreensão do funcionamento e da importância dos depósitos, buscou-se estudar o instituto do depósito judicial e extrajudicial, de uma forma geral, à luz de diferentes ramos do Direito afetos ao tema e também diferenciar as diferentes classificações de depósitos, como o depósito tributário, não tributário e o depósito de terceiros. Na sequência, as formas de uso dos depósitos previstas nas legislações federais selecionadas foram destrinchadas e realizado cotejo entre elas. Por fim, foram analisados uma série de argumentos selecionados dentre os existentes na doutrina e na jurisprudência tanto para arguir a constitucionalidade e quanto a inconstitucionalidade dos referidos diplomas normativos, culminando no apontamento de qual deles se mostra tecnicamente mais adequado.

**Palavras-chave:** Depósitos judiciais. Depósitos extrajudiciais. Constitucionalidade. Cláusulas pétreas. Legislação Federal. Pagamento de precatórios.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the compatibility of the models for the use of judicial and extrajudicial deposits established by Federal Law N° 151/2015 and by Constitutional Amendment N° 94/2016 with the constitutional precepts, especially those understood as entrenched clauses. In order to make this analysis feasible and to provide a better understanding of the functioning and importance of the deposits, the aim was to study the judicial and extrajudicial deposits, in general, in the light of different branches of Law related to the subject and also to differentiate the various classifications of deposits, such as the tax deposits, non-tax and the deposits that belongs to others. Subsequently, the forms of use of the deposits provided in the federal legislations were explored and a comparison was made between them. Finally, a series of arguments were selected among those existing in literature and jurisprudence to argue both the constitutionality and the unconstitutionality of the selected normative diplomas, resulting in the indication of which of them is technically more appropriate.

**Keywords:** Judicial deposits. Extrajudicial deposits. Constitutionality. Entrenched clauses. Federal Legislation. Court-ordered debt payment.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1 O DEPÓSITO COMO INSTITUTO JURÍDICO .....</b>  | <b>8</b>  |
| 1.1 O depósito como uma tipologia contratual, para o Direito Civil.....  | 8         |
| 1.2 O depósito como uma garantia, para o Direito Processual Civil .....  | 13        |
| 1.3 Depósito como receita extraorçamentária para o Direito Financeiro .....  | 16        |
| 1.4 Depósito como garantia, para o Direito Tributário .....  | 20        |
| <b>2 O USO DOS DEPÓSITOS JUDICIAS PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL<br/>BRASILEIRA.....</b>                                   | <b>24</b> |
| 2.1 Conflito de competências e opção pela abordagem da legislação federal sobre o tema<br>.....                            | 24        |
| 2.2 Modelo previsto na Emenda Constitucional nº 94/2016 .....  | 27        |
| 2.3 Modelo previsto na Lei Complementar Nº 151/2015.....   | 33        |
| 2.4 Compatibilização entre os modelos previstos na legislação federal .....  | 38        |
| <b>3 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA NORMATIVO FEDERAL .....</b>   | <b>40</b> |
| 3.1 Viabilidade do controle de constitucionalidade dos diplomas normativos analisados..                                    | 40        |
| 3.2 As ações diretas de inconstitucionalidade em curso em desfavor da Emenda<br>Constitucional e da Lei Complementar ..... | 42        |
| 3.3 Argumentos pela inconstitucionalidade dos diplomas normativos.....   | 44        |
| 3.4 Argumentos pela constitucionalidade dos diplomas normativos.....   | 53        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>64</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se debruça sobre a compatibilidade dos modelos de uso dos depósitos judiciais e extrajudiciais estabelecidos pela Lei Complementar nº 151/2015 e pela Emenda Constitucional nº 94/2016 com o sistema jurídico desenhado pelo texto constitucional.

A elaboração dessas legislações é marcada por um contexto de crise econômica que as justificam, contudo não o suficiente para legitimá-las, sendo necessária a análise mais profunda das suas disposições.

A justificativa social deste estudo consiste na relevância da questão tratada, não apenas no que se refere à estabilidade financeira do Estado, essencial para que haja adequado desempenho de suas funções para com a população, mas também ao risco de lesão à confiança social na efetividade da prestação jurisdicional e na legitimidade de seus institutos, como o depósito judicial e administrativo.

Além disso, é relevante a insegurança jurídica gerada pela conduta estatal que, ao menos um olhar leigo e popular, aparenta privilegiar interesses próprios em detrimento dos de quem com ele litiga.

Com esse intuito, o primeiro capítulo disporá sobre o instituto do depósito em uma forma geral. Como o tema é multidisciplinar, ele será brevemente ventilado sob o prisma do Direito Civil, do Direito Processual Civil, do Direito Financeiro e do Direito Tributário.

Serão abordadas as finalidades que levam a sua instituição, a diferenciação entre depósito judicial e extrajudicial, classificação dos depósitos em tributários, não tributários e de terceiros, de acordo com a origem a qual se vinculam e o tipo de lide no qual se realizam. Além disso, será analisada a natureza jurídica destes, a finalidade a qual se prestam, além das relações jurídicas envolvidas e forma de remuneração.

O segundo capítulo visa explicitar o que existe atualmente na legislação federal prevendo a uso dos depósitos pelos demais entes da federação, bem como destrinchar o histórico legislativo dessas leis, com foco no percentual autorizado de uso e para qual intuito este é admitido. Foi feita a opção pela abordagem das

legislações federais sobre o tema, em que pese a existência de conflito positivo de competência, conforme será discutido também neste segundo capítulo.

No terceiro capítulo, busca-se analisar a viabilidade do controle de constitucionalidade dos diplomas normativos trabalhados, com base nas disposições atuais da doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores. Na sequência, passa-se ao estudo dos argumentos pela inconstitucionalidade das legislações em voga, com base no que foi trazido nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) selecionadas dentre as então existentes contra estas e com a apresentação dos contra-argumentos também extraídos das ADIs. Por fim, o estudo culmina no apontamento de qual dos entendimentos nos parece tecnicamente mais adequado.



## 1 O DEPÓSITO COMO INSTITUTO JURÍDICO

O instituto de depósito é multidisciplinar, podendo ser analisado sob o prisma do Direito Civil, do Direito Processual Civil, do Direito Financeiro e do Direito Tributário.

Sem pretensão de esgotar o tratamento conferido a esta ampla temática pelos variados ramos do Direito, passa-se agora a ventilar os aspectos entendidos como os mais relevantes para cada um deles.

### 1.1 O depósito como uma tipologia contratual, para o Direito Civil

Sob a óptica do Direito Civil, o depósito é uma tipologia contratual. Nos termos do Código Civil (CC), pelo contrato de depósito recebe o depositário um objeto móvel, para guardar, até que o depositante o reclame<sup>1</sup>.

Da previsão legal acima se extrai a finalidade maior do contrato que é a guarda do bem depositado. Este traço é apontado na doutrina de Carlos Gonçalves como aquele que distingue esta modalidade contratual das demais, como locação ou comodato, que possuem a guarda como uma das obrigações contratuais, mas não como a razão de ser do pacto<sup>2</sup>.

Para Caio Mário, são caracteres jurídicos do contrato de depósito ser real, gratuito e temporário<sup>3</sup>.

Diz-se real uma vez que para configuração do depósito exige-se a entrega da coisa, a *traditio*, não bastando o mero acordo de vontades. Conforme preleciona Venosa, a tradição pode ser ficta, consistindo em constituto possessório, ou seja, quando a propriedade do bem depositado foi alienada ao depositante, mas este permanece na posse do antigo dono, agora no exercício do papel de depositário<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**, artigo 627. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>2</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Contratos e atos unilaterais**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 387

<sup>3</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.305

<sup>4</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.265

A gratuidade do depósito é presumida por determinação legal<sup>5</sup> e encontra no próprio Código Civil suas exceções, uma vez que pode ser afastada por convenção das partes; se resultar de atividade comercial ou se o depositário o praticar por profissão. Contudo, essa previsão legal não encontra correspondência na realidade social visto que o que se observa é que o depósito remunerado é ordinariamente praticado e o depósito gratuito é fracamente difundido. É neste sentido o ensinamento de Gonçalves:

O que se observa é que a presunção de gratuidade do contrato de depósito (...), não encontra ressonância nos fatos diários da vida moderna, em que inúmeras modalidades de depósitos remunerados (guarda de automóveis em garagens, de vestuários em teatros, de joias e valores em cofres de aluguel, de móveis em guarda-móveis etc.), demonstrando a prevalência das exceções nele mencionadas. Assevera, a propósito, Silvio Rodrigues que “a prática vem distorcendo mais e cada vez mais esse aspecto do depósito, de tal maneira que hoje a presunção de gratuidade, se bem que constante da lei, não mais corresponde ao *quod plerumque fit*”<sup>6</sup>.

O atributo da temporariedade decorre da obrigação de restituir. Para Gonçalves “a obrigação imposta ao depositário, de restituir a coisa no momento em que lhe for exigida, é pressuposto de tamanha significação que, se for relevada, já não haverá depósito”<sup>7</sup>.

Sobre o momento da restituição, ela pode se dar no momento previamente pactuado ou em qualquer outro à critério do depositante, sendo desnecessário que ele apresente qualquer motivação. Nesse sentido é a previsão do artigo 627 do CC, de onde se extrai a presunção de que o depósito é feito em benefício do depositante<sup>8</sup>.

O bem deve ser restituído com seus frutos que, como bens acessórios, pertencem ao dono do principal, ou seja, do valor inicialmente depositado<sup>9</sup>. O artigo 633, combinado com o artigo 644, ambos do Código Civil, preveem que a obrigação de restituir fica afastada se o depositário possuir direito de retenção pelo valor da retribuição, de despesas razoáveis efetuadas e por prejuízos decorrentes do depósito; se o objeto for judicialmente embargado; se sobre ele pender execução notificada ao

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil, artigo 628.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>6</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Contratos e atos unilaterais.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 390

<sup>7</sup> Ibidem, p. 389

<sup>8</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 269 e 270

<sup>9</sup> BRASIL. op. cit. artigo 629.

depositário e se houver motivo razoável de suspeitar que a coisa foi dolosamente obtida. Salvo nessas hipóteses, a retenção indevida pode gerar obrigação de pagar perdas e danos, conforme previsão do artigo 652 do CC.

O caráter *intuitu personae*, historicamente atribuído ao depósito, é atenuado na atualidade em razão da profissionalização do instituto. Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves destaca que “o contrato de depósito se assenta na relação de confiança, visto que não se entrega o que é seu para quem não se confia”<sup>10</sup>.

É válido considerar que esta confiança pode ser motivada por razões pessoais quanto profissionais, decorrentes, por exemplo da credibilidade de uma empresa no universo mercantil. O disposto no artigo 640 do CC corrobora com tal ponto de vista ao prever responsabilização para aquele que sem licença expressa do depositante, serve-se da coisa depositada ou a confere a terceiro.

Em sua obra, Caio Mário elenca aqueles que entende serem os requisitos do contrato de depósito, propondo a eles a seguinte classificação: subjetivos, objetivos e formais<sup>11</sup>.

São subjetivos os requisitos atrelados aos sujeitos que figuram nos polos contratuais, aqui, depositante e depositário. Do primeiro se exige, se não for o dono, a capacidade para administrar o bem. Do segundo, capacidade para obrigar-se.

Quanto aos critérios objetivos, em regra, o depósito recai sobre bem móvel por expressa previsão legal, conforme o art. 627 do CC<sup>12</sup>. Contudo, ensina Caio Mário, o que se observa na prática, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, é a ampliação do instituto abarcando bens imóveis, principalmente em decorrência de execuções judiciais<sup>13</sup>.

Por fim, o requisito formal consiste apenas na exigência de que se prove os depósitos voluntários por escrito, nos termos no art. 646 do CC<sup>14</sup>. Todavia, não há

---

<sup>10</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Contratos e atos unilaterais**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 386 e 392

<sup>11</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 13.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.305 e 306

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil, artigo 627. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>13</sup> PEREIRA, op.cit. p.306

<sup>14</sup> BRASIL. op. cit, artigo 646.

maiores exigências com relação a qual documento se prestaria a tal finalidade. Já os depósitos judiciais, segundo Venosa, provam-se pelo documento lavrado em juízo, contendo a descrição do objeto do depósito, bem como o compromisso firmado pelo depositário. Para este doutrinador, quanto a sua celebração é contrato não solene, visto que não se exige forma especial para seu aperfeiçoamento<sup>15</sup>.

A doutrina classifica os depósitos em diferentes espécies, dentre as quais destacam-se: voluntário ou necessário; contratual ou judicial.

O depósito voluntário, também denominado ordinário ou tradicional, se caracteriza pelo livre acordo de vontades, inclusive no que se refere à escolha do depositário. O depósito necessário ou obrigatório é: aquele decorrente de obrigação legal, denominado depósito legal; decorrente de situação de calamidade, denominado depósito miserável e, por equiparação legal, o das bagagens dos viajantes e hóspedes nas hospedarias onde estiverem, o depósito hoteleiro<sup>16</sup>. Para esta modalidade não há possibilidade de escolha do depositário, logo ele não é *intuitu personae*<sup>17</sup>.

Segundo a doutrina de Carlos Gonçalves o depósito contratual é a modalidade mais comum, que resulta de um acordo de vontades e da livre escolha do depositário pelo depositante. Dessa forma se confunde com o depósito voluntário<sup>18</sup>.

O depósito judicial, por sua vez, é aquele no qual, por determinação judicial, o bem móvel ou imóvel objeto de litígio é entregue com finalidade de preservação até a decisão da lide. Por esta razão é disciplinado majoritariamente pelo Direito Processual Civil.

Uma particularidade dessa espécie de depósito é que o depositário judicial não detém a posse, mas apenas a detenção do bem depositado que mantém em nome do Estado e no exercício de um *munus público*<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 271

<sup>16</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil, artigo 647. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>17</sup> Ibidem. Parágrafo único do art. 648

<sup>18</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Contratos e atos unilaterais**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.p 391

<sup>19</sup> Ibidem. p. 391

Ainda sobre o depósito judicial, Venosa o define como aquele que, ao longo de um processo judicial, é determinado pelo juiz. Para o autor, o depósito que tem origem em atribuição judicial ou administrativa é legal e é modalidade de depósito necessário<sup>20</sup>.

Sobre a responsabilidade civil do depositário, ele responde por culpa ou dolo, se o objeto depositado perecer ou deteriorar. Tal responsabilização decorre do dever de guarda e conservação inerentes à modalidade contratual de depósito, conforme previsto no art. 629, ao dispor que se espera do depositário o mesmo cuidado e diligência que teria com o que lhe pertence<sup>21</sup>. A culpa do depositário é presumida *juris tantum* visto que a lei prevê que ela se extingue se provado o caso fortuito ou força maior<sup>22</sup>.

Em decorrência disso também, ensina Venosa, o depositário responde pessoalmente pelos atos praticados por pressupostos que eventualmente o auxiliem na custódia do bem depositado. Segundo o mesmo autor, pode-se dizer que o contrato de depósito traz consigo uma obrigação de resultado, a de restituir seu objeto<sup>23</sup>.

Por fim, é necessário abordar de forma sucinta o tratamento legal conferido ao depositário infiel. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXVII, prevê a possibilidade de prisão do depositário infiel. No mesmo sentido, o Código Civil, em seu artigo 652, cominou a pena de prisão civil ao depositário que não devolvesse o bem sob depósito voluntário ou necessário.

Contudo, em 2009, o Supremo Tribunal Federal, editou a Súmula Vinculante nº 25 cujo enunciado diz “É ilícita a prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”<sup>24</sup>.

Ao se manifestar sobre o assunto o Ministro Gilmar Mendes assim dispôs:

(...) Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil

---

<sup>20</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 276

<sup>21</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil, artigo 629. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

<sup>22</sup> BRASIL. op. cit. artigo 642.

<sup>23</sup> VENOSA, op.cit. p. 267

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 25**. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=25.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (...) deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria (...)<sup>25</sup>.

Insta salientar que a Súmula acima referida está em consonância com a previsão do Pacto São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992, que veda a prisão por dívidas<sup>26</sup>.

## 1.2 O depósito como uma garantia, para o Direito Processual Civil

Em um enfoque processual, os depósitos judiciais e extrajudiciais existem primordialmente para proteger a efetividade das decisões proferidas no curso de procedimentos judiciais e administrativos, respectivamente. Com o intuito de garantir que a parte vencedora no litígio ou da discussão administrativa de fato se satisfaça ao término deste, o juiz ou a autoridade administrativa podem determinar de forma antecipada o depósito.

Noutro giro, pode-se afirmar que o depósito é um meio de garantia da tutela jurisdicional ou administrativa, a fim de que a lide de fato realize sua função de promover a pacificação social. Ele é instituído em proveito econômico dos litigantes e tem natureza jurídica não contratual e de direito público<sup>27</sup>.

O depósito pode ainda ter como objetivo a isenção de encargos ou obrigações. Visando a isenção de encargos, o Código de Processo Civil (CPC) prevê que ao executado é facultado comparecer tempestivamente no prazo recursal e depositar o valor arbitrado, com a finalidade de isentar-se da multa, sem que este ato gere

<sup>25</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 25**. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=25.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>26</sup> BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de Novembro de 1992**. Artigo 7º Disponível em: <[http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv\\_idh.pdf](http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>27</sup>MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 21.

incompatibilidade com a interposição de recurso, ou seja, sem que haja preclusão lógica<sup>28</sup>.

Sobre o objetivo de isentar da obrigação devida, ensina Daniel Amorim:

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o depósito judicial de montante integral ou parcial da condenação extingue a obrigação do devedor, nos limites da quantia depositada, de forma que a partir desse momento passa a ser a instituição financeira, que mantém o depósito judicial, a responsável pelo pagamento de correção monetária, sendo dispensável a propositura de ação própria para discutir a adequada remuneração dos valores depositados. A oitiva do exequente continua a ser necessária para se determinar se o depósito foi parcial ou integral, mas, **nos limites da quantia depositada, a obrigação do executado estará imediatamente extinta**<sup>29</sup>. (grifo nosso)

Conforme destaca o autor, é importante atentar-se que a obrigação se extingue nos limites da quantia depositada, ou seja, se o depósito não for correspondente ao valor integral que se discute, a obrigação subsiste. Vejamos o entendimento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça que fundamenta a colocação do autor:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. COMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. DEPÓSITO JUDICIAL. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. ENCARGO DA INSTITUIÇÃO DEPOSITÁRIA. 1. Para fins do art. 543-C do CPC: "Na fase de execução, o depósito judicial do montante (integral ou parcial) da condenação extingue a obrigação do devedor, nos limites da quantia depositada". 2. Aplicação da tese ao caso concreto. 3. RECURSO ESPECIAL PROVIDO<sup>30</sup>.

Conforme o Código de Processo Civil, na ação rescisória caberá ao autor realizar um depósito correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da causa que, caso haja decisão unânime quanto à inadmissibilidade da ação rescisória ou pela sua improcedência, se converterá em multa e será revertida à parte contrária<sup>31</sup>. Assim, para as ações rescisórias, a figura do depósito assume função *sui generis* de evitar o

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 520. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html)>. Acesso em: 30 abr. 2017

<sup>29</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 2072

<sup>30</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1348640 RS 2012/0214050-3**, Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Data de Publicação: DJe 21/05/2012 Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25083698/recurso-especial-resp-1348640-rs-2012-0214050-3-stj?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 968. <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

abuso na utilização desse instituto, servindo como um desestímulo àqueles que não têm razões fundamentadas para pleitear esta modalidade de ação<sup>32</sup>.

No que se refere ao procedimento para depósito, a lei processual brasileira, estabelece que sempre que houver recolhimento de importância em dinheiro, esta será depositada em nome da parte ou do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz<sup>33</sup>. O local do depósito é regulado pelo art. 840, I, do CPC que prevê, em ordem de preferência, que este se dará no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal; em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal possua mais da metade do capital social integralizado; ou em qualquer instituição de crédito designada pelo juiz<sup>34</sup>.

O depósito judicial pode ser determinado em qualquer fase do processo, desde a propositura da ação ou início do procedimento administrativo até a fase executiva, não havendo uma fase exclusiva para o uso desse instrumento. De acordo com o momento processual em que é instituído possuirá características distintas como, por exemplo, natureza cautelar<sup>35</sup> ou de constrição judicial<sup>36</sup>.

Processos em que se discutem obrigações tributárias, disputas trabalhistas e ações decorrentes de inadimplemento são alguns dos casos em que o depósito judicial usualmente é realizado. De acordo com a natureza do processo em que são efetuados serão denominados depósitos trabalhistas, tributários ou empresariais, por exemplo<sup>37</sup>.

O depósito na modalidade judicial é extracontratual visto que não se origina de um contrato, mas de uma obrigação legal de recebimento e gestão atribuída à instituição financeira<sup>38</sup>. Em decorrência da inexistência de relação jurídica contratual

---

<sup>32</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 2470

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 1.058. <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

<sup>34</sup> BRASIL. op.cit. Art 840, I.

<sup>35</sup> Ibidem. Art. 708, §2º.

<sup>36</sup> Ibidem, artigo 919, § 1º.

<sup>37</sup>AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Entenda o objetivo dos depósitos judiciais**. 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81573-cnj-servico-entenda-o-objetivo-dos-depositos-judiciais>>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>38</sup>PALHARES JÚNIOR, Cacildo Baptista. Depósito judicial em ações propostas pelo contribuinte. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 10, n. 647, 16 abr. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6435>>. Acesso em: 3 maio 2017



entre o depositário e as partes do processo, as questões incidentes relacionadas ao depósito judicial serão submetidas ao Juiz que o determinou<sup>39</sup>.

Há grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial relacionada a remuneração dos depósitos bem como quanto ao uso de eventual lucro obtido com a aplicação deles no mercado financeiro. Atualmente, o entendimento majoritário é no sentido de que os depósitos são remunerados pelos juros aplicados à caderneta de poupança acrescidos da taxa referencial do período. Além disso, os bancos são autorizados a aplicar tais recursos no mercado a juros superiores àqueles usados para remuneração do vencedor<sup>40</sup>.

Sobre o assunto dispõe a Súmula nº 179 do Superior Tribunal de Justiça que possui o seguinte enunciado “O estabelecimento de crédito que recebe dinheiro, em depósito judicial, responde pelo pagamento da correção monetária relativa aos valores recolhidos”<sup>41</sup>.

Grande parte das demandas judiciais e, naturalmente, as administrativas têm em um dos polos da relação jurídica um ente público. Os depósitos efetuados em processos nos quais o Estado, no sentido amplo do termo, é parte, se dividem em tributários ou não tributários, de acordo com a origem da receita a que se vinculam, considerando se ela fosse diretamente arrecadada e não objeto de discussão<sup>42</sup>.

### 1.3 Depósito como receita extraorçamentária para o Direito Financeiro

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, denominam-se receitas públicas em sentido amplo quaisquer ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado. As receitas públicas serão tratadas como receitas orçamentárias quando representarem disponibilidades de recursos financeiros para o erário e como

---

<sup>39</sup>BAPTISTA, Joaquim de Almeida. Os depósitos judiciais: conceito e problemas jurídicos que vêm surgindo na jurisprudência. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 4, n. 35, 1 out. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/913>>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>40</sup>AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Entenda o objetivo dos depósitos judiciais**. 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81573-cnj-servico-entenda-o-objetivo-dos-depositos-judiciais>>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>41</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 179**.1997. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=SUMU&livre=@docn=%27000000179%27>>. Acesso em: 3 maio. 2017.

<sup>42</sup>BRASIL. Tesouro Nacional. **Contabilização de recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais**. Brasília. 2015. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item\\_27bDepositosJudiciais.pdf/1c4c8fd6-8237-4cf8-98ba-ec6715001397](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item_27bDepositosJudiciais.pdf/1c4c8fd6-8237-4cf8-98ba-ec6715001397)>, Acesso em: 3 maio 2017.

ingressos extraorçamentários, quando representarem apenas entradas compensatórias. Já em sentido estrito, são consideradas receitas públicas apenas as receitas acima denominadas como receitas orçamentárias<sup>43</sup>.

Dessa forma, a noção de receita *latu sensu* engloba as receitas ou ingressos extraorçamentários e contrapõe-se à ideia de receita *stricto sensu*. Para Sérgio Mendes, estas seriam correspondentes aos bens e direitos que se incorporam ao patrimônio estatal, sem gerar compromisso de devolução posterior. Já aquelas são caracterizadas pelo mesmo autor da seguinte forma:

Tais receitas [extraorçamentárias] não integram o orçamento público e constituem passíveis exigíveis do ente, de tal forma que o seu pagamento não está sujeito à autorização legislativa. Isso ocorre porque possuem caráter temporário, não se incorporando ao patrimônio público. São chamados de ingressos extraorçamentários<sup>44</sup>.

Assim, os ingressos extraorçamentários são recursos financeiros dos quais o Estado é depositário de forma temporária, por serem passivos e ativos exigíveis. Dada esta condição, a devolução dos recursos não se sujeita a autorização legislativa e eles não integram a Lei Orçamentária Anual, não gerando reflexos no Patrimônio Líquido do ente estatal depositário<sup>45</sup>.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes da Federação, traz como exemplos de ingressos extraorçamentários os depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, a emissão de moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros<sup>46</sup>.

Pelo exposto, sob a ótica do Direito Financeiro, os depósitos judiciais e administrativos sob custódia do Poder Público são para o Estado meros ingressos ou

---

<sup>43</sup> Brasil. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Pública**. 7. ed. 2017. p.35 e 36. Disponível em: <[https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6\\_ec6715001397](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6_ec6715001397)>. Acesso em: 3 maio 2017

<sup>44</sup> MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 243

<sup>45</sup> BRASIL. op cit. p.35

<sup>46</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº4.320, de 17 de março de 1964**. Art. 3º, parágrafo único. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 3 maio 2017

entradas, apenas podendo ser considerados como receita pública em sentido amplo ou *latu sensu*.

Enquanto receitas, os depósitos podem ser considerados, quanto á sua forma de ingresso, receitas extraorçamentárias, no entendimento do autor Sérgio Mendes<sup>47</sup>.

No mesmo sentido dispõe Harrison Leite ao enumerar como exemplo de receitas extraorçamentárias “os valores a título de caução, fiança, depósito para garantia, consignações em folha de pagamento, retenções na fonte, operações de crédito por antecipação de receita e outras operações assemelhadas”<sup>48</sup>.

Assim sendo, no decurso da lide ou do processo administrativo em que se deu o depósito, os recursos respectivos ficam sob tutela estatal, sendo preferencialmente depositados nos bancos públicos, nos termos da lei processual<sup>49</sup>, como já abordado previamente nesse capítulo, e não integram o orçamento do ente depositário.

Harrison Leite acrescenta que as receitas extraorçamentárias são também conhecidas como “recursos de terceiros” e não podem ser utilizadas pelo Estado para fazer frente às despesas públicas, dada sua provisoriedade e precariedade<sup>50</sup>. Em outras palavras, seu valor não pode ser usado como receita pelo Estado e não acresce seu patrimônio, pois têm previsão de devolução ao litigante que o depositou ou à parte contrária, conforme ocorra a solução do litígio.

O doutrinador Sérgio Mendes ensina ainda que uma receita extraorçamentária pode se convolar em orçamentária quando superada o status de mero depositário do ente estatal e quando já não existe a obrigação de restituição<sup>51</sup>. Exemplo desta conversão, trazida por Harrison Leite, ocorre quando alguém perde, em favor do Estado, o valor de uma caução por inadimplência ou perde o valor depositado em garantia<sup>52</sup>. Uma extrapolação desse último exemplo ocorre, por exemplo, quando um

---

<sup>47</sup> MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 243

<sup>48</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed, Salvador: JusPODIVM, 2016. p.195

<sup>49</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 520. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>50</sup> LEITE. op. cit.p.195 e 196.

<sup>51</sup> MENDES. op. cit. p. 243

<sup>52</sup> LEITE. op. cit. p.195

particular perde um depósito que efetuou relativo a um processo no qual um ente público é parte e vencedor do litígio.

Quando o Estado sai vitorioso de um processo administrativo ou judicial no qual houve depósito pelo particular e é reconhecida a obrigação pecuniária do particular para com ele, podem ocorrer as seguintes situações: i. o Estado levanta o depósito e a eventual quantia complementar é paga voluntariamente e dentro do prazo estipulado para tanto; ii. o Estado levanta o depósito e a eventual quantia complementar devida não é paga voluntariamente ou dentro do prazo para tanto.

Em ambas as situações, o depósito efetuado pelo particular, uma vez levantado pelo Estado, agora na condição de parte vencedora e não de depositário, se convola em receita orçamentária que será contabilmente classificada conforme a origem da lide ou processo administrativo do qual provém<sup>53</sup>. Por exemplo, se o depósito se deu no curso de discussão sobre crédito tributário, será uma receita corrente tributária ou se decorre de uma avença relativa à aluguéis devidos por uso de imóvel público, será receita corrente patrimonial.

Na situação i., o mesmo tratamento dado à quantia proveniente do depósito será dada para o valor recebido tempestivamente, destinado à quitação integral da obrigação pelo particular.

Diferentemente, na situação ii., segundo ensina Sérgio Mendes, se não há pagamento dentro do prazo estipulado da quantia que excede o depósito judicial levantado pelo ente público, o direito a receber deverá ser inscrito na dívida ativa do ente federado em prejuízo<sup>54</sup>. Para Harrison Leite, o crédito inscrito na dívida ativa será tributário ou não tributário conforme proveniente ou não, respectivamente, do descumprimento de obrigação tributária principal ou acessórias<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Tesouro Nacional. **Contabilização de recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais**. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item27bDepositosJudiciais.pdf/1c4c8fd6-8237-4cf8-98ba-ec6715001397>>. Acesso em: 10 maio 2017

<sup>54</sup> MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 246

<sup>55</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed, Salvador: JusPODIVM, 2016. p.205

O MCASP prevê que quando do recebimento da dívida ativa, as receitas serão orçamentárias e deverão ser escrituradas de acordo com a natureza do crédito original<sup>56</sup>.

#### 1.4 Depósito como garantia, para o Direito Tributário

Em razão de sua expressividade, importância e complexidade, a atividade de arrecadação das receitas públicas tributárias, advindas dos impostos, taxas e outras espécies de tributos, passou a ser estudada em um ramo autônomo do Direito, o Direito Tributário<sup>57</sup>.

Para o presente trabalho, não cabe tecer maiores considerações a respeito da origem e do processamento das obrigações tributárias. Dessa forma, a análise ficará restrita a um aspecto processual da cobrança dos tributos, especificamente no que concerne ao instituto do depósito tributário.

Segundo Oliveira, o contribuinte que desejar questionar a exigibilidade do crédito tributário poderá fazê-lo através do depósito integral do valor exigido pela Fazenda Pública, nos termos do lançamento, acrescido de multas e encargos anteriores à sua constituição. O referido depósito poderá ocorrer tanto na via administrativa quanto na judicial<sup>58</sup>.

Nesse sentido, o Código Tributário Nacional acrescenta que o depósito do montante integral suspende a exigibilidade do crédito tributário<sup>59</sup>. O sentido desse comando legal, esclarece Cavalcante, é que o depósito suspende a exigibilidade do crédito tributário não visando elastecer o prazo para seu pagamento, como ocorre com a moratória por exemplo, mas questionando sua própria existência<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Brasil. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Pública**. 7.ed. 2017. p.68 Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>57</sup> LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed, Salvador: JusPODIVM, 2016.. p.183 e 184

<sup>58</sup> OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. Direito Constitucional e Tributário: Indevida Utilização do Depósito Judicial pelo Fisco. p 1. **Repertório de Jurisprudência IOB**. V.3, nº 23, p. 921,2007.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Art 151, II. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>60</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **O depósito judicial como garantia do crédito tributário: análise do art. 151, II, do CTN**. p.1. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/886206>>, Acesso em: 10 maio 2017.

Palhares Júnior, enumera como vantagens e finalidades do depósito tributário, sob enfoque do contribuinte, evitar ou suspender a inscrição nos cadastros restritivos de crédito, demonstrando solvabilidade; impedir a propositura da execução fiscal, decorrente da falta de interesse processual e a fluência de juros e multa. Já para a Fazenda Pública, as vantagens seriam primordialmente de garantia do recebimento do crédito tributário e economia processual, visto que o procedimento em regra é mais célere que a execução fiscal<sup>61</sup>.

Ainda sobre as finalidades do depósito tributário, reproduz-se o elucidativo julgado exarado pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRÂNSITO EM JULGADO. LEVANTAMENTO DO DEPÓSITO JUDICIAL. ART. 151, II, DO CTN. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA DO JUÍZO. FINALIDADE DÚPLICE. PRECEDENTES. 1. **A garantia prevista no art. 151, II, do CTN tem natureza dúplice, porquanto ao tempo em que impede a propositura da execução fiscal, a fluência dos juros e a imposição de multa, também acautela os interesses do Fisco em receber o crédito tributário com maior brevidade**, porquanto a conversão em renda do depósito judicial equivale ao pagamento previsto no art. 156, do CTN encerrando modalidade de extinção do crédito tributário. 2. Permitir o levantamento do depósito judicial sem a anuência do Fisco significa esvaziar o conteúdo da garantia prestada pelo contribuinte em detrimento da Fazenda Pública. 3. Precedentes no sentido de que "sem precedência anuência da parte ré, o levantamento autorizado na Segunda Instância, na verdade, significou antecipada desconstituição da composição judicial sujeita ao reexame pedido na apelação. Ajustado, pois, que os valores depositados suspendiam a exigibilidade do crédito litigioso (art. 151, II, CTN), o levantamento por provocação unilateral de uma das partes, com a modificação do statu quo, via oblíqua, equivaleu à antecipada desconstituição do título sentencial." 4. Recurso especial provido<sup>62</sup>. (grifo nosso)

Em adição, Cavalcante destaca o caráter não contratual da relação de depósito, uma vez que não se faz necessária a anuência da Fazenda Pública, sendo o ato do depósito unilateral do contribuinte. Ainda assim, a ilustre procuradora ressalta que

<sup>61</sup> PALHARES JÚNIOR, Cacildo Baptista. Depósito judicial em ações propostas pelo contribuinte. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 647, 16 abr. 2005. p. 1 Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6435>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>62</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: 574034 PR 2003/0150124-8**, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 02/03/2004, Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7389582/recurso-especial-resp-574034-pr-2003-0150124-8-stj/certidao-de-julgamento-13049852>>. Acesso em: 10 maio 2017

será necessária a manifestação da Fazenda Pública com relação à averiguação do montante depositado<sup>63</sup>.

Seguindo a mesma linha, Harada ensina que o depósito deve ser sempre uma faculdade dada ao contribuinte, sob risco de configurar violação do Princípio do Acesso à Justiça<sup>64</sup>. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.074/DF julgou, por unanimidade, inconstitucional o artigo 19 da Lei n. 8.870/94. O referido dispositivo, que trazia o depósito como condição à propositura das ações cujo objeto seja a discussão de créditos tributários, foi assim considerado pela Suprema Corte por constituir “barreira de acesso ao Poder Judiciário”, contrariando, assim, o artigo 5º, incisos XXXV e LV, da Constituição Brasileira de 1988<sup>65</sup>.

Ainda nesse sentido o STJ reafirma o entendimento do depósito como um direito subjetivo da parte, não cabendo ao juízo exigí-lo e tampouco negá-lo:

TRIBUTÁRIO. 1. DEPOSITO (CTN, ART. 151, II). O DEPOSITO PREVISTONO ART. 151, II, CTN **E UM DIREITO DO CONTRIBUINTE, SO DEPENDENTE DE SUA VONTADE E MEIOS; O JUIZ NEM PODE ORDENAR O DEPOSITO, NEM PODE INDEFERI-LO.** 2. MEDIDA LIMINAR (CTN, ART 151, IV). AMEDIDA LIMINAR DE QUE TRATA O ART. 151, IV, DO CTN TAMBEM E UMDIREITO DO CONTRIBUINTE, DESDE QUE REUNIDOS OS RESPECTIVOSPRESSUPOSTOS (O "FUMUS BONI JURIS" E O "PERICULUM IN MORA") (...)<sup>66</sup>. (grifo nosso)

Finalmente, Cavalcante enaltece o depósito como forma de garantia da Fazenda Pública que, uma vez tendo reconhecido seu direito, não precisará promover a execução fiscal para obter seu crédito tributário, bastando para tanto a autorização judicial, após trânsito em jugado da decisão<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **O depósito judicial como garantia do crédito tributário: análise do art. 151, II, do CTN.** p.4 e 5. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/886206>>. Acesso em: 10 maio 2017

<sup>64</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 570

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.074/DF.** Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757684/acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-1074-df>>. Acesso em: 10 maio 2017

<sup>66</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 107450 MG 1996/0057572-0**, Relator: Ministro Ari Pargendler, Data de Julgamento: 05/12/1996 Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19943198/recurso-especial-resp-107450-mg-1996-0057572-0>>. Acesso em: 10 maio 2017

<sup>67</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **O depósito judicial como garantia do crédito tributário: análise do art. 151, II, do CTN.** p.2. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/886206>>. Acesso em: 10 maio 2017

Sobre o tema, vejamos uma jurisprudência do STJ:

RECURSO ESPECIAL - DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA SUSPENSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO - FALÊNCIA SUPERVENIENTE - MASSA FALIDA - DEPENDÊNCIA DO TRÂNSITO EM JULGADO. **Os depósitos judiciais efetivados para a suspensão do crédito tributário ficam indelevelmente presos à ação no qual foram realizados e dependentes do correspectivo trânsito em julgado, oportunidade em que fica também resolvido seu destino.** "A jurisprudência, inclusive a do STF, firmou entendimento no sentido de que o depósito para suspender a exigibilidade do crédito tributário só pode ser convertido em renda da UNIÃO, ou devolvido ao contribuinte, após o trânsito em julgado da sentença" (...) <sup>68</sup>. (grifo nosso)

Assim, vemos que o Tribunal se manifesta pela exigência do trânsito em julgado para que haja levantamento do depósito judicial, exigência esta que traz maior segurança ao instituto.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 465034 MG 2002/0119352-0**, Relator: Ministro Franciulli Netto, Data de Julgamento: 04/09/2003, Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2349297/recurso-especial-resp-465034-mg-2002-0119352-0>>. Acesso em: 10 maio 2017



## 2 O USO DOS DEPÓSITOS JUDICIAS PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

### 2.1 Conflito de competências e opção pela abordagem da legislação federal sobre o tema

O tema dos depósitos judiciais é multidisciplinar, conforme restou configurado no capítulo anterior, e, devido a isso, há certa dificuldade na definição da competência para legislar sobre o tema. Partindo-se do pressuposto que a multidisciplinariedade não afasta a incidência isolada de cada ramo do direito, passamos à análise da competência legislativa prevista em dois artigos distintos da Constituição Federal<sup>69</sup>:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I - **direito civil**, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;(grifo nosso)

E segue:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - **direito tributário, financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;  
(grifo nosso)

Partindo das previsões constitucionais acima transcritas, tem-se a seguinte situação: enquanto matéria de Direito Civil e Processual Civil, a competência para legislar sobre os depósitos é privativa da União; já sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário, trata-se de matéria sujeita a competência legislativa concorrente.

Dessa forma, na interpretação mais abrangente da competência, caberia à União a edição de normas gerais sobre o tema e aos Estados e Distrito Federal a edição de normas específicas. Inexistindo legislação federal sobre a temática, seria plena a competência estadual e distrital até a edição normativa pela União, que suspenderia a eficácia das legislações regionais no que elas fossem incompatíveis<sup>70</sup>.

Afastando da teoria, o que há de fato é a coexistência de legislações federais e estaduais sobre o assunto. As normas editadas pela União se subdividem em

---

<sup>69</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988. Artigos 22 e 24. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

<sup>70</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015. p.553 554

normas editadas por ela e visando a regulamentação do uso dos depósitos por ela mesma e leis federais regulamentando o uso por parte dos demais entes federados.

Editando para si mesma, temos as leis federais Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998 e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Essas Leis não serão o foco do presente estudo, mas para enriquecimento do debate é válido trazer que elas contemplam apenas a utilização de depósitos tributários, ou seja, oriundos de processos nos quais se discute uma obrigação tributária, conforme visto no capítulo anterior. Assim, não há previsão de uso, pela União, de depósitos de terceiros, a saber, aqueles que ocorrem em causas nas quais o Estado não é parte<sup>71</sup>.

Tutelando o uso dos depósitos pelos demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, há legislação federal tratando do assunto, consubstanciada na Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015<sup>72</sup> e na recente Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016<sup>73</sup>. Os modelos de utilização propostos nessas legislações são os núcleos do presente trabalho e passarão a ser analisados na sequência.

Antes, contudo, é necessário trazer que a existência de leis federais não impediu a edição de diversas legislações estaduais sobre o tema, não visando complementar a legislação federal, se tomarmos a questão como concorrente, mas sendo com ela conflitante.

Diante desse cenário, tramitam diversas ações diretas de inconstitucionalidade contra as referidas leis estaduais, nas quais se ataca não apenas o conteúdo delas, sob os mais diversos argumentos, mas também o conflito de competência legislativa.

A título de ilustração, a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras traz nos autos de uma dessas ações - a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5455, na qual figura como *amicus curiae*- tabela que mostra

---

<sup>71</sup>BRASIL. **Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9703.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017 e BRASIL. **Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp\\_151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_151.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

<sup>73</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

a existência de 19 (dezenove) ações diretas de inconstitucionalidade e 01 (uma) ação cível originária cujos objetos são legislações estaduais prevendo o uso dos depósitos pelo Poder Público. Destaca-se que a data referencial da informação trazida aos autos é 28 de abril de 2016<sup>74</sup>.

**Tabela 1: Listagem de ações em curso no Supremo Tribunal Federal envolvendo legislações estaduais sobre uso dos depósitos.**

| <b>Processo</b> | <b>Relator (A)</b>       | <b>Autor</b> | <b>Réu</b>          |
|-----------------|--------------------------|--------------|---------------------|
| ADI 5397        | MINISTRA ROSA WEBER      | CFOAB        | PIAUÍ               |
| ADI 5072        | MINISTRO GILMAR MENDES   | PGR          | RIO DE JANEIRO      |
| ADI 5375        | MINISTRO MARCO AURÉLIO   | AMB          | SERGIPE             |
| ADI 5376        | MINISTRO MARCO AURÉLIO   | CFOAB        | SERGIPE             |
| ADI 5365        | MINISTRO ROBERTO BARROSO | PGR          | PARAÍBA             |
| ADI 5361        | MINISTRO CELSO DE MELLO  | AMB          | DISTRITO FEDERAL    |
| ADI 5353        | MINISTRO TEORI ZAVASCKI  | PGR          | MINAS GERAIS        |
| ADI 5099        | MINISTRA CARMEN LÚCIA    | PGR          | PARANÁ              |
| ADI 5080        | MINISTRO LUIZ FUX        | CFOAB        | RIO GRANDE DO SUL   |
| ADI 4114        | MINISTRO LUIZ FUX        | AMB          | SERGIPE             |
| ADI 2647        | MINISTRO CELSO DE MELLO  | AMB          | PARANÁ              |
| ADI 5409        | MINISTRO EDSON FACHIN    | PGR          | BAHIA               |
| ADI 5455        | MINISTRO LUIZ FUX        | PGR          | ALAGOAS             |
| ADI 5456        | MINISTRO LUIZ FUX        | PGR          | RIO GRANDE DO SUL   |
| ADI 5457        | MINISTRO CELSO DE MELLO  | PGR          | AMAZONAS            |
| ADI 5458        | MINISTRA ROSA WEBER      | PGR          | GOIÁS               |
| ADI 5459        | MINISTRO TEORI ZAVASCKI  | PGR          | MATO GROSSO DO SUL  |
| ADI 5463        | MINISTRO TEORI ZAVASCKI  | CFOAB        | DISTRITO FEDERAL    |
| ADI 5476        | MINISTRO EDSON FACHIN    | PGR          | RIO GRANDE DO NORTE |
| ACO 989         | MINISTRO MARCO AURÉLIO   | BAHIA        | UNIÃO E OUTROS      |

Fonte: Supremo Tribunal Federal, 2016.

Em decorrência do acima exposto, seja qual for a linha de raciocínio adotada, é inafastável a competência da União para legislar sobre o uso dos depósitos judiciais e administrativos, seja de forma isolada ou editando normas gerais sobre o assunto. Por essa razão e visando não adentrar nas legislações estaduais sobre o tema, uma vez que a vastidão e diversidade destas exigiriam um estudo à parte, o presente trabalho se restringirá à análise da legislação federal sobre o tema.

É cabível ainda outro recorte, uma vez que a União legisla tanto para si quanto para os demais entes federativos. Dessa forma, opta-se aqui pela análise das legislações federais sobre o uso de depósitos pelos demais entes da federação. A justificativa para tanto reside no caráter contingencial da edição das referidas legislações, dada a situação financeira destes entes federativos, bem como na

<sup>74</sup>BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4916128>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ampliação dos depósitos cujo uso é permitindo, alcançando os depósitos não tributários e de terceiros, como será visto na sequência.

## 2.2 Modelo previsto na Emenda Constitucional nº 94/2016

A Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016 alterou o artigo 100 da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de pagamentos de precatórios, e acrescentou dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir regime especial de pagamento para os casos de mora<sup>75</sup>.

Com relação aos acréscimos feitos no ADCT, foram adicionados cinco artigos numerados de 101 a 105. O artigo nº 101 é o que trata do uso dos depósitos judiciais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e possui a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

§ 1º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

**§ 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos**

**I - até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários,**

---

<sup>75</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2017.

**nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;**

**II - até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se:**

**a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal;**

**b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) a seus Municípios;**

III - contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal<sup>76</sup>. (grifo nosso)

É válido analisar brevemente os requisitos que autorizam a utilização dos depósitos como fonte de recursos, previstos no caput do art. 101. O primeiro critério é temporal, pois autoriza o uso por parte dos entes que, na data referencial de 25 de março de 2015, estivessem em mora com o pagamento de precatórios. Além da previsão temporal, a lei prevê que a operacionalização dos pagamentos se dará através de depósito mensal em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste. Por fim, a destinação dos recursos se limita ao pagamento dos precatórios já vencidos em 25 de março de 2015 e os que vencerem entre esta data e o dia 31 de dezembro de 2020.

Com relação aos recursos destinados à quitação dos precatórios, o texto legal prevê a forma como deverá ser calculada a quantia, oriunda da receita corrente líquida dos referidos entes federativos.

Em adição a esta fonte orçamentária, que a lei refere como recursos orçamentários próprios, o débito de precatórios poderá ser pago utilizando-se de até 75% do total dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos tributários ou não nos quais o Estado, Distrito Federal ou Municípios ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam partes; de até 20% dos demais depósitos judiciais da localidade, excetuados aqueles destinados à

---

<sup>76</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 101. Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constituicoocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicoocompilado.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

quitação de créditos de natureza alimentícia, além de recursos oriundos da contratação de empréstimo.

Destacados os elementos mais importantes de sua redação, é oportuno nos debruçar sobre a “história legislativa” da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que deu origem à esta legislação agora vigente.

A referida PEC foi proposta por um grupo de deputados federais liderados pelos congressistas Carlos Sampaio (PSDB/SP); Leonardo Picciani (PMDB/RJ) e Sibá Machado (PT/AC) e resulta de um acordo político tecido com a participação do ex-governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, e do ex-prefeito do Município de São Paulo, Fernando Haddad, dentre outras personalidades políticas<sup>77</sup>.

A redação do artigo 101, acima transcrita, assim como sua numeração, sofreram alterações ao longo da tramitação da PEC pelas casas do Congresso, sendo a seguinte a redação originalmente proposta para seu § 2º:

Art. 104. Enquanto vigente o regime de pagamento de precatórios do artigo 101, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam autorizados a utilizar, no pagamento de precatórios, **75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais tributários e dos depósitos administrativos tributários que em seu favor tenham sido efetuados** e, mediante lei que institua um fundo garantidor, ficam a autorizados a utilizar **30% (trinta por cento) dos débitos judiciais não tributários de sua localidade**, destinando-se nos Estados 50% desses recursos para o próprio Estado e 50% para seus Municípios<sup>78</sup>. (grifo nosso)

A justificativa para a utilização da receita originária dos depósitos judiciais e administrativos é trazida na sequência do mesmo documento e se refere ao objetivo de “viabilizar as contas nacionais e a efetiva quitação da dívida histórica com os credores de precatórios e garantir o cumprimento das demais obrigações constitucionais, legais e contratuais dos entes federados”<sup>79</sup>.

Como dita o rito legislativo para aprovação de emendas ao texto constitucional, a PEC foi submetida à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara

<sup>77</sup> BRASIL, Câmara dos deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 74/2015**. Parecer proferido pelo Deputado Federal Relator Paulo Teixeira. p. 2 Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015)>. Acesso em 30 abr.2017.

<sup>78</sup> BRASIL, Câmara dos deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 74/2015**. Proposta de redação original. p. 4 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/propmostrarintegra?jsessionid=0ED0D718623D1641E063902BADA4EA41A.proposicoesWebExterno1?codteor=1353360&filename=Tramitacao-PEC+74/2015>> Acesso em 5 maio 2017.

<sup>79</sup> Ibidem. p. 8

dos Deputados, recebendo parecer favorável do relator, o Deputado José Maia Filho, que assim se manifestou na oportunidade:

No tocante à constitucionalidade material, também não vislumbro qualquer impedimento ao curso da proposição, pois não há violação a princípio ou regra constitucional, nem ameaça ao núcleo imutável consagrado no § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, ou seja, não vai de encontro à abolição da forma federativa do Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação dos Poderes ou aos direitos e garantias individuais<sup>80</sup>.

A primeira alteração no texto em análise provém do texto substitutivo proposto pela Comissão Especial e consiste na elevação do percentual dos depósitos de terceiros a serem repassados aos cofres públicos, nos seguintes termos constantes no parecer da referida Comissão:

Já o § 2º do art. 101 de nosso Substitutivo, que é fruto do acordo celebrado ao longo das reuniões que tivemos sobre a matéria, traz importante novidade: ele permite que o débito de precatórios possa ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos: I – até 75% do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte; **II – até 40% dos demais depósitos judiciais da localidade, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais**, destinando-se: a) 100% desses recursos ao Distrito Federal; b) nos Estados, 50% desses recursos para o próprio Estado e 50% para seus Municípios; (...)<sup>81</sup>.(grifo nosso)

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, no rito especial previsto no artigo 60 da Constituição Federal<sup>82</sup>, a PEC seguiu para o Senado Federal onde recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, sob relatoria do Senador Antônio Anastasia, conforme se aduz do seguinte trecho de seu parecer:

(...) Igualmente, são preservadas as limitações materiais expressas e, também, as implícitas, o que torna seguro concluir pela plena constitucionalidade material da proposição em exame. No mérito, ressaltamos não apenas os méritos constitucionais da proposição, mas também, com igual ênfase, as fundas raízes que planta na realidade

<sup>80</sup> BRASIL, Câmara dos deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 74/2015**. Parecer proferido pelo Deputado Federal Relator na Comissão de Constituição e Justiça José Maia Filho . p. 2 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/propmostraringtegra.jsessionid=0ED0D718623D1641E063902BADAEA41A.proposicoesWebExterno1?codteor=1354547&filename=Tramitacao-PEC+74/2015>>. Acesso em 5 maio 2017.

<sup>81</sup> BRASIL, Câmara dos deputados. **Proposta de Emenda Constitucional 74/2015**. Parecer proferido pela Comissão Especial. p. 13. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra.jsessionid=0ED0D718623D1641E063902BADAEA41A.proposicoesWebExterno1?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=0ED0D718623D1641E063902BADAEA41A.proposicoesWebExterno1?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015)> Acesso em 5 maio 2017.

<sup>82</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 60. Brasília. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 10 maio 2017.

econômica e fiscal das entidades federativas e na satisfação efetiva dos direitos dos credores. É de se recuperar histórica e lúcida lição doutrinária na área constitucionalista, segundo a qual a Constituição pretende a sua efetividade, a eficácia de suas normas, tanto assim que um dos princípios que orienta a sua interpretação é o da máxima efetividade. (...)

Se for estruturado um modelo desconectado da realidade, estaremos, novamente, condenando todos os envolvidos à frustração. Cremos que a Proposta de Emenda à Constituição sobre a qual ora nos debruçamos satisfaz, dentro dos critérios das possibilidades constitucionais, econômicas, fiscais, federativas e fáticas, as exigências e demandas por uma resposta efetiva às inúmeras questões levantadas pelo sistema de precatórios. Sobre essas razões não temos dificuldades em orientar nosso voto pela aprovação<sup>83</sup>.

A tramitação da PEC no Senado Federal foi marcada pela proposição de diversas emendas ao seu texto, sobretudo relacionadas ao atual §2º do art. 101, dispositivo de maior interesse no presente trabalho. Como o intuito de demonstrar o amadurecimento na discussão do assunto, é válido trazer de forma breve as emendas mais relevantes que foram debatidas naquela oportunidade.

A Emenda nº 1 propôs a supressão do inciso II do §2º do Art. 101, que é o que refere aos depósitos de terceiros, sob a justificativa reproduzida na sequência:

(...) pois o repasse dos recursos de terceiros, particulares, a entes federados tem sua constitucionalidade questionada junto ao Supremo Tribunal Federal em leis estaduais que versam sobre essa matéria. Sua inclusão na presente PEC traz a possibilidade de que esta venha a sofrer ações diretas de inconstitucionalidade impedindo que a mesma cumpra sua nobre finalidade de pagamento aos beneficiários<sup>84</sup>.

A Emenda nº 2, por sua vez, defendia a redução do percentual dos depósitos a serem transferidos para aos cofres públicos para 70% do montante e conseqüente elevação do fundo de reserva para 30%, tendo em vista a legislação federal já existente sobre o tema e visando maior segurança aos beneficiários dos depósitos. Vejamos o elucidativo discurso do parlamentar autor da Emenda:

A alteração proposta para o inciso I do §2º do Art. 1 O 1 alterado pelo Art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição no 159 de 2015 é necessária, pois o repasse de depósitos judiciais (de natureza tributária e não tributária) e de depósitos administrativos, atualmente, encontra-se regulamentado na Lei Complementar (LC) nº 151, de 5 de agosto de 2015. **A proposta de redução do percentual (de 75% para 70%) tem por objetivo evitar que, no cumprimento das disposições da LC nº 151/2015, haja confronto com**

<sup>83</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159, de 2015**. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, proferido pelo Senador relator Antônio Anastasia. p. 3 e 4 Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297786&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>84</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159, de 2015**. Emenda nº1 de autoria do Senador Blairo Maggi e outros. p.1. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297838&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.



**a Constituição Federal, mormente no que diz respeito à constituição de Fundo de Reserva com o percentual mínimo de 30% dos depósitos (art. 3º, § 3º da LC 151/2015).** É importante considerar que as instituições financeiras têm efetuado desde o início da vigência da LCF 151/2015 repasses a Estados e Municípios dos depósitos judiciais que eles configuram como parte. **A elevação do percentual de repasse para 75% e a respectiva redução do fundo de reserva para 25% eleva potencialmente o risco de os beneficiários que ganharem as ações contra o ente público, ao terem seu direito reconhecido não vê-lo concretizado**<sup>85</sup>. (grifo nosso)

Já a Emenda nº 3 vislumbra a inclusão de um terceiro parágrafo ao art. 101, responsável por excluir os depósitos judiciais de natureza trabalhista e decorrentes de ações das quais seja parte a União ou entidade da administração pública federal da incidência da Emenda. A justificativa aqui, com relação aos depósitos trabalhistas, gira em torno da existência de legislação específica que deve ser privilegiada, bem como à impenhorabilidade conferida aos recursos de natureza laboral. Já a exclusão dos depósitos oriundos da justiça federal ou relacionados à União se fundamenta na simetria com a lei preexistente, LC 151/2015, que assim o faz, bem como na existência de legislação específica, conforme já tratado previamente nesse capítulo<sup>86</sup>.

Finalmente a Emenda nº 5 propôs a alteração do inciso II mediante a exclusão dos depósitos judiciais referentes a Justiça do Trabalho e os destinados à quitação de créditos alimentares mediante a seguinte justificativa:

Esses créditos -alimentícios stricto sensu e os trabalhistas- devem ser quitados com absoluta preferência em relação a créditos de natureza comum, como aliás decorre da própria PEC n. 159/2015, no seu artigo 102, caput, in fine ("[. ..] sobre todos os demais créditos de todos os anos"). Logo, não faz qualquer sentido que, indiretamente, o novo modelo permita que, p.ex., depósitos recursais na Justiça do Trabalho - feitos por empregadores e demais réus como pressuposto processual objetivo para a interposição de recursos (ordinários, agravos, de revista etc.), nos termos do artigo 899, §1º, CLT, e que servem exatamente para assegurar a exequibilidade dos créditos trabalhistas em sede de execução -possam ser "esvaziados", em até quarenta por cento, para a quitação antecipada de créditos do órgão público da localidade (Estado, município, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista etc.), inclusive aqueles que, a rigor, não detêm qualquer privilégio<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159**. Emenda nº 2 de autoria do Senador Eduardo Amorim e outros. p.1. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297911&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>86</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159**. Emenda nº 3 de autoria do Plenário. p.1. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297920&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>87</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159**. Emenda nº 5 de autoria do Senador Randolfe Rodrigues e outros. p.2 e 3. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297938&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

Em que pese a relevância de todas as emendas apresentadas, apenas a emenda nº 5 foi acolhida e, ainda assim, na forma de uma subemenda que foi incorporada ao texto levado a votação pela Casa.

Sobre a alteração em decorrência da subemenda, ela consistiu em dois pontos principais: i) redução no percentual dos depósitos de 40% para 20%; ii) exclusão de todos os valores da Justiça Federal, tanto a Justiça Federal comum, quanto a Justiça Federal especializada e também dos créditos de natureza alimentícia<sup>88</sup>.

Nestes termos, o texto da PEC foi aprovado no Congresso, também conforme o rito do art. 60 da Constituição Federal, e seguiu para a Câmara dos Deputados. Lá, o texto da PEC foi aprovado sem alterações e encaminhado à publicação em 30/11/2016<sup>89</sup>.

### **2.3 Modelo previsto na Lei Complementar Nº 151/2015**

A Lei Complementar nº 151, de 15 de agosto de 2015 trouxe regulamentação para realização e uso dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos tributários ou não tributários nos quais o Estado, o Distrito Federal ou o Município sejam partes<sup>90</sup>. Dessa forma, ela revogou as Leis nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006, que dispunham sobre os depósitos judiciais de tributos, no âmbito dos Municípios e dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

Os artigos da Lei que tratam dos depósitos de uma forma geral são os numerados de 2º a 10. Os dispositivos são frutos da Emenda nº 8, proposta pela relatora do Projeto de Lei na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) no Senado Federal, a senadora Marta Suplicy e resultam da incorporação de um outro

---

<sup>88</sup> BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159**. Parecer de plenário nº 514, subemenda à emenda nº 5. p.2. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297947&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>89</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 233/2016**. Tramitação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087377>>. Acesso em: 20 maio 2017.

<sup>90</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 151**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm)>. Acesso em: 20 maio 2017.

projeto de lei, o Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2015, de autoria do Senador José Serra<sup>91</sup>.

Nesse sentido é válido destacar que o escopo originário da Lei era apenas dispor sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios<sup>92</sup>.

Dada a extensão do dispositivo legal a ser analisado, os trechos mais relevantes para o presente trabalho, serão reproduzidos gradualmente na sequência:

Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

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

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

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

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

São de grande relevância estes primeiros artigos transcritos, pois eles definem a abrangência dos depósitos atingidos pela disposição desta Lei. As classificações dos depósitos em judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários já foram abordadas no capítulo antecedente. Contudo, é preciso destacar que a LC nº 151/15 inovou no ordenamento jurídico ao prever a utilização dos depósitos não tributários, pois até então a legislação autorizava apenas a transferência de depósitos tributários.

A competência prevista no caput do art. 3º confere às instituições financeiras oficiais legitimidade para efetuar o recolhimento e transferência para os cofres públicos dos depósitos abrangidos pela Lei. Vale recordar que, segundo já abordado

<sup>91</sup> BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015 (complementar)**. Emenda nº 8, proposta pela relatora do Projeto de Lei na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a senadora Marta Suplicy..p .4. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4562222&disposition=inline#Emenda8> >. Acesso em: 20 maio 2017.

<sup>92</sup> Ibidem. p.5

no capítulo anterior, a competência dos bancos oficiais também é prevista no art. 840, inciso I do Código de Processo Civil:

Art. 840. Serão preferencialmente depositados:  
I - as quantias em dinheiro, os papéis de crédito e as pedras e os metais preciosos, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em banco do qual o Estado ou o Distrito Federal possua mais da metade do capital social integralizado, ou, na falta desses estabelecimentos, em qualquer instituição de crédito designada pelo juiz; (...) <sup>93</sup>.

A Lei define também o percentual dos depósitos a serem transferidos ao Tesouro, correspondente a 70% do montante e destina os 30% restantes a composição do fundo de reserva. Segundo prevê o §1º do art. 3º o fundo é destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro em caso de vitória do depositante.

Sobre a importância do fundo de reserva, assim dispõe o Senador José Serra, ao se pronunciar sobre as justificativas do Projeto de Lei original, nº 183:

A constituição do fundo de reserva viabiliza o acesso do ente federado a uma parcela dos recursos e representa uma garantia para a parte litigante caso seja vitoriosa em seu pleito. Além disso, o fundo de reserva também resguarda o fisco local do risco de deterioração dos fluxos de receitas nos casos de decisões favoráveis aos contribuintes, sem prejuízo, portanto, ao equilíbrio das contas públicas. Ao contrário, trata-se de medida que auxiliará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a honrarem com seus compromissos <sup>94</sup>.

A importância da existência e da manutenção dos níveis adequados do fundo garantidor são tratados ainda pelo art. 4º da Lei Complementar, que fixa o prazo que quarenta e oito horas para sua recomposição caso seu saldo esteja abaixo do valor previsto na Lei, ou seja, 30% do montante dos depósitos.

Vejamos a redação completa do dispositivo:

(...) Art. 4º A habilitação do ente federado ao recebimento das transferências referidas no art. 3º é condicionada à apresentação ao órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios aos quais se refiram os depósitos de termo de compromisso firmado pelo chefe do Poder Executivo que preveja:

I – a manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas ao Tesouro, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar;

<sup>93</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 840, I. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 20 maio 2017

<sup>94</sup> BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2015**. Projeto de lei original proposto pelo Senador José Serra. p. 6. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=584579&disposition=inline>>. Acesso em: 20 maio 2017.

II – a destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 3º desta Lei Complementar;

III – a autorização para a movimentação do fundo de reserva para os fins do disposto nos arts. 5º e 7º desta Lei Complementar; e

IV – **a recomposição do fundo de reserva pelo ente federado, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar**<sup>95</sup>.(grifo nosso)

Na sequência do diploma normativo, dado seu escopo de, através do uso dos depósitos, promover o reequilíbrio fiscal das contas dos entes federativos, a Lei determinou as possibilidades de uso dos recursos deles decorrentes, visando garantir o alcance dos resultados pretendidos. Foram autorizadas, de forma sucessiva, as seguintes destinações:

Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;

III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;

IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no **caput** deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do **caput** do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura<sup>96</sup>.

A partir desses dispositivos, podemos dizer que os recursos provenientes dos depósitos serão utilizados, na seguinte ordem, para: pagamento de precatórios judiciais; quitação da dívida pública fundada; realização de despesas de capital e finalmente para recompor os fluxos de pagamento dos fundos de previdência dos regimes próprios dos entes federados. Um uso adicional é acrescido pelo parágrafo

<sup>95</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 151, de 2015**. Art. 4º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp\\_151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_151.htm)>. Acesso em: 22 maio 2017.

<sup>96</sup> Idibem, art. 7º.

único a saber a constituição de Fundo Garantidor de Parcerias público-privadas ou outros mecanismos de garantia de investimentos em infraestrutura.

A pluralidade de usos prevista na Lei Complementar é um dos principais aspectos que diferenciam o modelo de uso dos depósitos por ela traçado daquele prevista na Emenda Constitucional nº 94, analisada previamente neste trabalho.

O artigo 8º traz importantes previsões relacionadas à restituição do depósito quando houver ganho de causa pelo depositante:

Art. 8º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis, observada a seguinte composição:

I – a parcela que foi mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será de responsabilidade direta e imediata da instituição depositária; e

II – a diferença entre o valor referido no inciso I e o total devido ao depositante nos termos do **caput** será debitada do saldo existente no fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º.

§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva após o débito referido no inciso II ser inferior ao valor mínimo estabelecido no § 3º do art. 3º, o ente federado será notificado para recompô-lo na forma do inciso IV do art. 4º.

§ 2º Na hipótese de insuficiência de saldo no fundo de reserva para o débito do montante devido nos termos do inciso II, a instituição financeira restituirá ao depositante o valor disponível no fundo acrescido do valor referido no inciso I.

§ 3º Na hipótese referida no § 2º deste artigo, a instituição financeira notificará a autoridade expedidora da ordem de liberação do depósito, informando a composição detalhada dos valores liberados, sua atualização monetária, a parcela efetivamente disponibilizada em favor do depositante e o saldo a ser pago depois de efetuada a recomposição prevista no § 1º deste artigo<sup>97</sup>.

Destaca-se que o prazo de restituição de três dias úteis previsto no **caput** do artigo é por muitos estudiosos considerado problemático, conforme veremos no capítulo seguinte. O questionamento acerca da correção desta previsão decorre da imediaticidade da restituição que é característica do depósito, por previsão legal reproduzida no capítulo 1<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 151**. Art. 8º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp\\_151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_151.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

<sup>98</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil, artigo 629. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 26 maio 2017.

Ainda durante sua tramitação no Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) já emendado nos moldes acima transcritos, recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O parecer da CCJ assim dispõe:

Quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, não temos o que acrescentar, pois, diante das discussões já realizadas, não restam dúvidas quanto à harmonia do PLC nº 15, de 2015 – Complementar, em relação ao arcabouço jurídico nacional, inclusive quanto à técnica legislativa, estando o projeto em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 1998. Quanto ao mérito, reafirmamos nosso entendimento da urgência em se promover ajustes positivos nas finanças dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, haja vista a grave situação financeira em que os mesmos se encontram<sup>99</sup>.

Por fim, destaca-se que as emendas propostas pelo Senado Federal foram aprovadas pela Câmara dos Deputados em 30/06/2015 e o PL remetido à sanção presidencial em 16/07/2015<sup>100</sup>. A referida lei foi promulgada após a derrubada dos vetos parciais a ela opostos<sup>101</sup>.

#### 2.4 Compatibilização entre os modelos previstos na legislação federal

Conforme decorre da natureza da norma que é incluída no Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o modelo de uso de precatórios ali desenhado pela EC nº 94 é previsto para vigorar por determinado período de tempo. Esse período de tempo, entende-se até o final do ano de 2020, pois é este o lapso temporal estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos da decisão proferida na Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4425 e 4357, dispondo sobre a duração do Regime Especial de Pagamento de Precatórios e também é esta a interpretação que se extrai do caput do art. 101<sup>102</sup>.

Insta salientar que o Regime criado pela Emenda, em que pese ser predominante do ponto de vista hierárquico, não será o único aplicado. Isso ocorre em

<sup>99</sup> BRASIL, Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015**. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. p. 4. Disponível em: <[http://legis.senado.leg.br/sdleg\\_getter/documento?dm=4562222&disposition=inline#Emenda8](http://legis.senado.leg.br/sdleg_getter/documento?dm=4562222&disposition=inline#Emenda8)>. Acesso em: 26 maio 2017.

<sup>100</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar 37/2015**. Tramitação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1050788>>. Acesso em: 26 maio 2017.

<sup>101</sup> BRASIL, Congresso Nacional. **Veto Parcial nº 33/2015**. Tramitação. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/portal/veto/9461>>. Acesso em: 26 maio 2017.

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF**. Inteiro Teor do Acórdão. 2015 Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocesso\\_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3900924](http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocesso_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3900924)>. Acesso em: 5 jun. 2017.

virtude da previsão ali contida de que o Regime será observado apenas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal caso eles estejam em mora na data referencial determinada. Disto decorre que as legislações sobre o tema coexistirão, até que as disposições do ADCT percam sua vigência<sup>103</sup>.

Um das principais distinções entre os modelos propostos consiste na ampliação das possibilidades de utilização dos depósitos prevista na Lei Complementar quando comparada com a Emenda Constitucional. Enquanto a primeira elenca um rol progressivo de possibilidades, a Emenda limita o uso ao pagamento de precatórios. Em que pese a distinção teórica, a decorrência prática é a mesma, uma vez que como a LC prevê que apenas poderá ser usada a quantia dos depósitos para outros fins que não o pagamento de precatórios quando inexistirem precatórios exigíveis não pagos.

Outra diferença consiste no percentual de utilização dos depósitos relativos a processos em que o ente público é parte: enquanto a legislação complementar estabelece o limite de 70%, a Emenda traz o percentual de 75%. A possibilidade de ocorrer confusão com relação a aplicação desses limites foi suscitada durante o trâmite parlamentar, especificamente na forma de emenda no Senado Federal, conforme já abordado no presente trabalho, contudo a sugestão de equiparação dos limites não foi acatada na redação final da Emenda Constitucional.

Por fim, relevante diferença consiste no fato de apenas a Emenda Constitucional prever o uso de depósitos de terceiros, ou seja, aqueles efetuados em processos nos quais o Estado sequer figura como parte. A Emenda prevê a utilização de até 20% (vinte por cento) dos depósitos judiciais de terceiros, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia.

---

<sup>103</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2017.



### 3 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA NORMATIVO FEDERAL

#### 3.1 Viabilidade do controle de constitucionalidade dos diplomas normativos analisados

Como já é sabido, o presente trabalho propõe-se ao estudo da constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 94/2016 e da Lei Complementar nº 151/2015.

Segundo Peixoto, o Poder Constituinte em seu viés originário, ou seja, aquele que cria uma nova Constituição, é legitimado por sua origem social e politicamente centrada na vontade popular e, daí, decorre ser inicial, ilimitado e autônomo. Estas características são distintas daquelas atribuídas ao Poder Constituinte Derivado, conforme se aduz das palavras do mesmo autor:

Realmente, o Poder Constituinte Derivado é oriundo de uma constituição já existente e pode modificar, com limites, a ordem constitucional total (poder constituinte derivado reformador) ou conceber as ordens jurídicas parciais – criação de constituições estaduais pelas entidades federativas (poder constituinte derivado decorrente). **É Subordinado, porque possui limites jurídicos para sua atuação, ditados pelo próprio poder constituinte originário.** Derivado, porquanto origina-se da vontade do poder constituinte originário e sua *sede materiae* se encontra na própria *Lex Fundamentalis*, e é Condicionado, porquanto a sua utilização condiciona-se às expressas regras procedimentais do ordenamento jurídico<sup>104</sup>. (grifo nosso)

Também nesse sentido, José Afonso da Silva preleciona que os limites ao Poder Constituinte derivado Reformador podem ser divididos em temporais, que consistem na eventual previsão de lapso temporal no qual este não poderá ser exercido; circunstanciais, relacionados à inalterabilidade constitucional diante de circunstância fáticas, como o estado de sítio ou de intervenção federal; e materiais, que por sua relevância para o presente trabalho serão abordadas na sequência<sup>105</sup>.

Assim, quanto ao aspecto material, o poder constituinte reformador encontra limitações no texto constitucional, especificamente em seu art. 60, § 4º que prevê que não serão objetos de emenda constitucional propostas tendentes a abolir a forma

---

<sup>104</sup> PEIXOTO, Maurício Muriack de Fernandes e. A aplicação do princípio da proporcionalidade às emendas constitucionais: limitação material ao poder constituinte derivado – análise de um caso concreto: a limitação remuneratória do abate-teto (artigo 37, inciso XI, da Constituição da República). **Amicus Curiae** V.6, N.6 (2009), 2011. p. 16

<sup>105</sup> SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 65 e 66

federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais<sup>106</sup>. As matérias elencadas no artigo acima, devido à proteção especial que recebem, são usualmente denominadas pela doutrina jurídica como cláusulas pétreas.

Diante do exposto, no que concerne à Emenda Constitucional em voga, uma vez fruto do poder constituinte derivado reformador, é cabível o controle de sua constitucionalidade, em seu aspecto material, ou seja, pertinente ao seu conteúdo, à luz das matérias elencadas no art. 60, § 4º, acima enumeradas.

Vale ressaltar que o entendimento acima reproduzido, referente à possibilidade das Emendas Constitucionais passarem por controle de adequação constitucional, é recorrente não apenas na doutrina, mas também já foi referendado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, órgão incumbido do controle concentrado de constitucionalidade por previsão da Magna Carta<sup>107</sup>. Nesse sentido é direcionado o julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7, do Distrito Federal, de relatoria do Ministro Sydney Sanches<sup>108</sup>.

Já com relação a Lei Complementar, inexistem razões passíveis de suscitar a inviabilidade do controle de constitucionalidade quanto ao seu conteúdo, uma vez que consiste em norma infraconstitucional, vigente em nosso ordenamento jurídico. Apenas para enriquecimento da análise vale destacar que, por tratar-se de norma com entrada em vigor posteriormente à vigência da atual Constituição Brasileira, a discussão adequada gira em torno de sua constitucionalidade e não de sua recepção pela Constituição, conforme o entendimento exarado pelo STF, no julgamento da ADI nº 4-7/ DF<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 60. Brasília. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

<sup>107</sup> Ibidem, art. 102.

<sup>108</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7/ Distrito Federal**. Brasília. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em 30 jul. 2017.

<sup>109</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4-I/ Distrito Federal**. Brasília. 1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>>. Acesso em 01 ago. 2017

### 3.2 As ações diretas de inconstitucionalidade em curso em desfavor da Emenda Constitucional e da Lei Complementar

Os diplomas normativos estudados no presente trabalho já são objeto de ADIs em curso no STF.

Com relação a Emenda Constitucional nº 94/ 2016, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679 que ataca a referida Emenda, especificamente em seu artigo 2º. Tal artigo da Emenda é responsável pela alteração do artigo 101, §2º, I e II do ADCT, e prevê normas de uso de depósitos judiciais para o pagamento de obrigações do Poder Executivo. O conteúdo no qual se fundamenta esta ADI é originário de um processo administrativo decorrente de representação formulada pela diretoria jurídica do Banco do Brasil S.A<sup>110</sup>.

Para o Parquet, a referida Emenda violaria às restrições impostas ao poder constituinte reformador, contidas no art. 60, § 4º, III e IV, da Constituição Federal, respectivamente, protetivas a separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Assim sendo, o Ministério Público elenca como dispositivos constitucionais violados a separação dos poderes (art. 2º); o direito de propriedade (art. 5º, caput); o direito de acesso à justiça e à duração razoável do processo (art. 5º, XXXV e LXXVII) e o princípio do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV)<sup>111</sup>.

Quanto ao andamento da referida ADI, ainda pendente de julgamento, houve decisão monocrática do relator, o Ministro Roberto Barroso, publicada em 09/06/2017, pelo deferimento parcial da liminar apresentada na peça inicial. Importante mencionar que a concessão da liminar se limita a atribuição de interpretação conforme à Constituição, com efeitos vinculantes e gerais, das condições autorizativas do uso dos depósitos judiciais pelo Poder Público<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Petição Inicial. Brasília. 2017. p. 1 e 2, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>> Acesso em 01 ago. 2017

<sup>111</sup> Ibidem. p. 6

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.679/ Distrito Federal**. Medida Cautelar. p. 12 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>

Os aspectos polêmicos da Lei Complementar nº 151/2015, por sua vez, levaram a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a proporem, respectivamente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 5361<sup>113</sup> e 5463<sup>114</sup>, questionando-a. Os autos dessas Ações seguem apensadas para julgamento conjunto, seguindo pendente inclusive o julgamento dos pedidos liminares formulados nas respectivas peças iniciais<sup>115</sup>. Do cotejo entre as referidas ADIs, e diante da relevância dos argumentos trazidos pela ADI nº 5361, foi feita a opção pela abordagem desta no presente trabalho.

Os argumentos pela inconstitucionalidade da Lei Complementar que embasam a ADI nº 5361, de autoria da AMB, consistem na violação do devido processo legal (artigo 5º, caput, inciso LIV), do princípio da separação dos Poderes (art. 2º), além da instituição de empréstimo compulsório fora das hipóteses constitucionais (art. 148, I e II). Vejamos:

Com relação ao depósito judicial, resta evidente a violação ao devido processo legal (artigo 5º, caput, inciso LIV da CF) e ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF) uma vez que a ordem judicial que determina o levantamento do depósito para devolução ao autor da ação teria de ser cumprida de forma imediata, mas a lei está admitindo que não o seja. Impossível, portanto, aceitar a sua constitucionalidade no ponto em que fixa um prazo de 3 dias para sua devolução, e até mesmo admite a possibilidade de não devolução imediata, a depender da recomposição de qualquer fundo. (...)

Acresce que, se o valor não for devolvido imediatamente e permanecer com o Estado, Distrito Federal ou Município, a sua utilização passará a configurar uma forma de empréstimo compulsório, sem que estejam configuradas as hipóteses para sua instituição (CF, art. 148, I e II: despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra ou iminência, ou casos de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional). Trata-se de uma consequência lógica, d.v. <sup>116</sup>.

---

.jsp?docTP=TP&docID=13020731&ad=s#55%20-%20Decis%E3o%20monocr%E1tica>. Acesso em 01 ago. 2017.

<sup>113</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4819715>>. Acesso em 01 ago.2017

<sup>114</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 5463/ Distrito Federal**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4918322> 2>. Acesso em 01 ago. 2017.

<sup>115</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Despacho do relator. p. 1 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11693636&ad=s#68%20-%20Despacho>>. Acesso em 01 ago. 2017.

<sup>116</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 2 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9078654&ad=s#2%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20%20Peti%E7%E3o%20inicial%201>>. Acesso em 01 ago. 2017.

### 3.3 Argumentos pela inconstitucionalidade dos diplomas normativos

De início é necessário esclarecer que a análise dos argumentos será feita em conjunto com relação às disposições da Emenda e da Lei Complementar uma vez que elas são convergentes na maioria dos aspectos que serão abordados. Existindo distinções, estas serão pontualmente destacadas.

No conjunto documental que compõe as ADIs abordadas nesse trabalho, ADIs nºs 5361 e 5679, vários são os dispositivos constitucionais apontados como ameaçados pelas normas em apreço. Dentre eles destacam-se para análise de forma mais detida a separação dos poderes; o direito à duração razoável do processo; o direito de propriedade e as hipóteses constitucionais de instituição de empréstimos compulsórios.

Todavia é importante ressaltar o apontamento de outros dispositivos, com fundamentações consistentes, que não serão aqui abordadas de forma direta, como o direito de acesso à justiça, a segurança jurídica, o princípio da proporcionalidade e o devido processo legal substantivo.

Iniciando pela separação dos poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal, que elenca como Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Conforme já visto, a elevação da separação dos poderes à condição de cláusula pétrea, e portanto à parâmetro para controle de constitucionalidade, é feita pelo art. 60º, §4º, III da CF.

Neste momento, é importante relembrar o disposto no capítulo 1 que, sob um enfoque processual, os depósitos judiciais e extrajudiciais existem primordialmente para proteger a efetividade das decisões proferidas no curso de procedimentos judiciais e administrativos, respectivamente.

Caminha nessa direção o conteúdo trazido na peça inicial da ADI nº 5679 contra a Emenda Constitucional 94/2016, ao afirmar que o uso dos depósitos na forma ali proposta ameaça a divisão funcional do poder por gerar risco à eficácia da prestação jurisdicional. Isso ocorre na medida em que gera incerteza do pronto e integral

cumprimento das determinações judiciais de devolução às partes litigantes dos valores depositados em juízo<sup>117</sup>.

Parece procedente esta colocação pois, de fato, ambas legislações preveem o uso dos depósitos salvaguardando apenas reduzido percentual para a composição do fundo de reserva. Assim, apenas o saldo do fundo de reserva teria liquidez para pronta restituição aos litigantes.

Nesse sentido, conforme já abordado no capítulo antecedente, o valor fixado para a composição do referido fundo não é fruto de qualquer parecer técnico que considere a rotatividade dos depósitos, ou ao menos nenhum foi trazido ao bojo dos processos legislativos, também já destrinchados no capítulo 2.

Vejamos sobre esse aspecto a colocação da Associação dos Advogados de São Paulo, *amicus curiae* na ADI contra a Emenda:

O ataque à norma impugnada sob o prisma do Princípio da Proporcionalidade fica igualmente fortalecido, quando claramente se constata ter sido aleatoriamente fixado o percentual de 20% para a utilização de depósitos privados pelos devedores de precatórios. **O exame dos documentos disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relativamente às várias PECs que, unificadas e apensadas, deram origem à EC 94( 9 ) , evidencia a inexistência de qualquer avaliação econômico-financeira aprofundada do tema.** A ora petionária não localizou qualquer estudo econômico-financeiro, ou análise estatística ou econométrica, que estudasse o tema do uso dos depósitos. Não se encontrou manifestação da Secretaria do Tesouro ou de outros órgãos do Ministério da Fazenda, ou do Banco Central. Não se verificou o valor total dos depósitos passíveis de utilização, nem a sua distribuição geográfica. **Não se constatou sequer se era mesmo necessária tal medida para o pagamento dos precatórios, ou se para tanto dispõem os principais devedores de recursos orçamentários** (a propósito, o Estado de São Paulo vem se utilizando exclusivamente de recursos de depósitos para pagar suas dívidas, sem nada comprometer de suas receitas próprias!)<sup>118</sup>. (grifo nosso)

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 21 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em 01.ago. 2017

<sup>118</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**.. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Associação Dos Advogados de São Paulo. p. 13 Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=640837146#15%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(20504/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=640837146#15%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(20504/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 01.ago. 2017

Diante disso, nada afasta a possibilidade de que o montante da reserva se mostre insuficiente para atender a demanda decorrente dos provimentos jurisdicionais determinando a liberação dos depósitos.

Nesse sentido também é o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, no curso da ADI nº 2855/ MT ao considerar que a lei estadual ora impugnada, e que dispunha sobre uso dos depósitos judiciais, interferiria na capacidade do juiz competente de administrá-los<sup>119</sup>. O tema já foi também tratado no capítulo 1 do presente trabalho, quando foi discutida a atribuição conferida pela legislação processual ao magistrado (art. 1.058 do CPC) para movimentação da conta na qual são efetivados os depósitos.

Ainda de acordo com ADI nº 5679, outra forma de se visualizar a violação na separação dos Poderes consiste no papel do Poder Judiciário de depositário das quantias a ele entregues. Dessa posição decorrem todas as obrigações inerentes ao depósito amplamente discutidas no Capítulo 1, destacando-se a obrigação de restituição, quando exigido o for, nos termos do artigo 627 do CC. Com isso, a legislação aqui analisada cria óbice para que o Judiciário exerça um dever jurídico de administrar e conservar esses depósitos.

Sobre o assunto, vejamos o julgamento da ADI 3.458/GO, na qual o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionalidade de Lei 15.010, de 18 de novembro de 2004, do Estado de Goiás, que previa transferência de parcela do saldo de depósitos judiciais ao tesouro estadual, por violação a separação dos poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.010, DO ESTADO DE GOIÁS, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004. DECRETO ESTADUAL N. 6.042, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/04-GSF/GPTJ, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2004. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DEFLAGRADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA QUE DEMANDARIA INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. TESOUREO ESTADUAL DEFINIDO COMO ADMINISTRADOR DA CONTA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES.  
1. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida no tocante ao decreto estadual n. 6.042 e à Instrução Normativa n. 01/04, ambos do Estado de

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2855/ Mato Grosso.** Voto do Ministro Ricardo Lewandowski. p 21. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=999228#22%20-%20AC%D3RD%C3O%20-%20precedente>>. Acesso em 01.ago. 2017

Goiás. Não cabimento de ação direta para impugnar atos regulamentares. Precedentes.

2. A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da Constituição do Brasil [artigo 61, § 1º].

3. **Cumprir ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Atribuir ao Poder Executivo essas funções viola o disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil, que afirma a interdependência – independência e harmonia – entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 15.010, do Estado de Goiás. O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dar efetividade à decisão 60 [...] dias após a publicação do acórdão<sup>120</sup>. (grifo nosso)

Finalmente, podemos ainda visualizar que a transferência dos depósitos ao Poder Executivo, carrega consigo o dever de administração destes, o que constitui tarefa precípua do Poder Judiciário, nos termos da legislação processual. Essa mudança no exercício da competência pode gerar responsabilização do Poder Judiciário, pois, conforme preconiza o artigo 640 do CC, não poderá o depositário, sem licença expressa do depositante, servir-se da coisa depositada, nem a dar em depósito a outrem sob pena de responder por perdas e danos.

Assim, diante do uso dos depósitos pelo Poder Executivo e da inexistência de autorização das partes depositantes para tanto, é possível a responsabilização do Poder Judiciário, na condição de depositário, pela eventual ausência de restituição dos depósitos pelo Poder Executivo, o que caracteriza afronta direta à independência entre os poderes.

Outro direito constitucional passível de violação perante a possibilidade de ineficácia da prestação jurisdicional por falta de recursos para a devolução dos depósitos é a razoável duração do processo, prevista no artigo 5º da Constituição Federal. O inciso LXXVIII do referido artigo prevê que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

---

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3459/ Goiás..** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2284678>>. Acesso em 01.ago. 2017



Chama atenção o fato do texto constitucional proteger “os meios que garantam a celeridade”, dentre os quais podemos elencar os depósitos efetuados pelas partes. Conforme visto no capítulo 1, uma das razões motivadoras do depósito é a proteção da efetividade das decisões proferidas, com o intuito de garantir que a parte vencedora no litígio ou da discussão administrativa de fato se satisfaça ao término deste, sem que seja necessário recorrer à via judicial.

Nesse sentido, a AMB discorre na peça inicial da ADI nº 5361:

Já com relação ao depósito administrativo, se é certo que não se poderia questionar da violação ao princípio da separação de poderes -- estando presente, no entanto, a violação do devido processo legal e à instituição de um empréstimo compulsório fora das hipóteses constitucionais --, mais certo ainda é **que tal norma constituirá um novo foco de demandas judiciais, porque todo e qualquer administrado que deixar de receber o valor depositado administrativamente haverá de socorrer-se do Poder Judiciário**<sup>121</sup>. (grifo nosso)

Assim temos a eventual necessidade da que parte vencedora tenha de recorrer ao judiciário para ter acesso ao depósito judicial que satisfaça o direito do qual o Judiciário já lhe declarou titular. Esse procedimento gerará morosidade e nova movimentação do aparato judicial.

De forma complementar o assunto é abordado pela Procuradoria Geral da República, na ADI contra a Emenda:

Novamente, o titular de direito a levantar o depósito, em vez de simplesmente satisfazê-lo mediante ordem judicial dirigida ao estabelecimento bancário, **careceria de demandar judicialmente sua pretensão, o que geraria movimentação infundável da máquina judiciária e lesão profunda a direitos fundamentais, inclusive ao direito à propriedade e a razoável duração do processo**<sup>122</sup>. (grifo nosso)

E segue, mais adiante, no mesmo documento:

Não se pode desconsiderar eventual situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do fundo de reserva. **Diante do histórico de inadimplemento dos muitos estados e municípios e de suas notórias dificuldades financeiras – tal sistema fragiliza a garantia de que beneficiário de alvará judicial logre de fato obter imediata liberação dos valores a que faça jus. Se não conseguir, nada lhe restará, a não ser um**

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 2 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9078654&ad=s#2%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20%20Peti%E7%E3o%20inicial%201>>. Acesso em 01.ago. 2017.

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em 01.ago. 2017.

**crédito a ser honrado em futuro incerto – isso depois de anos para obter satisfação de seu direito no processo originário e no de execução.** Verifica-se, aí, violação a outro direito fundamental (devido processo legal), na vertente de proibição de proteção deficiente (a *Untermassverbot* da doutrina alemã), porquanto as normas questionadas preveem regra aquém do necessário à promoção do acesso à justiça, agravando quadro que já não é hábil a garantir a concretização desse direito<sup>123</sup>. (grifo nosso)

A possibilidade de insuficiência de fundos pode ainda ser aumentada pela queda dos depósitos facultativos, como àqueles em que se discute pagamento de tributos, dada a perda de confiança social no instituto<sup>124</sup>.

O direito de propriedade também é elencado dentre os dispositivos constitucionais ameaçados pelas legislações em voga. Em que pese ser um direito complexo e multifacetado, cuja previsão e delimitação decorre de mais de uma passagem na Constituição Federal, sua previsão clássica se encontra no caput do artigo 5º da CF<sup>125</sup>.

Nos autos da ADI nº 5679, a Procuradoria Geral da República afirma que “A Emenda Constitucional 94/2016 viola o direito fundamental à propriedade, que protege não só a propriedade privada em sentido estrito, mas, fundamentalmente, as demais relações de índole patrimonial”<sup>126</sup>.

É notório o caráter patrimonial da discussão sobre o uso dos depósitos pelo Estado uma vez que, conforme os ensinamentos de Venosa, trazidos no capítulo 1, o depositário judicial, não detém a posse, mas apenas a detenção do bem depositado. Assim sendo, na condição de mero detentor, não caberia ao Estado dispor das quantias depositadas, uma vez que fazendo-o viola a propriedade de outrem.

A visão da Procuradoria acima reproduzida é compartilhada pela Associação dos Advogados de São Paulo, admitida como *amicus curiae*, na mesma ADI:

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 16. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em 01.ago. 2017Ibidem.

<sup>124</sup>SANTIAGO, Igor Mauler. **LC 151 e leis estaduais sobre depósitos em juízo violam a Constituição**. 04/11/2015. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2015-nov-04/consultor-tributario-lc-151-leis-estaduais-depositos-juizo-violam-constituicao>> Acesso em: 15 out. 2016.

<sup>125</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 5º. Brasília. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

<sup>126</sup> BRASIL.op. cit. p.10.

Violação ao inciso XXIV, do art. 5º da Constituição Federal. Ao se permitir acessar parte dos recursos particulares depositados em Juízo, o Estado está criando uma hipótese de uso de propriedade particular pelo ente público. Todavia, **as hipóteses em que o Estado pode se valer de bens particulares foram enunciadas na Constituição Federal, como limitações ao Poder Estatal (gênese do Estado de Direito). Em relação ao “uso” de propriedade privada, a Constituição previu o instituto da requisição, porém, sujeito a duas condicionantes cumulativas: (i) iminente perigo público e (ii) indenização, caso haja dano**<sup>127</sup>. (grifo nosso)

É acertada a colocação da Associação ao trazer à tona as hipóteses constitucionais que autorizam a intervenção estatal na propriedade privada. Porém, foge do escopo do presente trabalho realizar o cotejo entre as modalidades de intervenção existentes. Portanto, por entender ser a abordagem mais adequada, a análise ficará restrita à previsão constitucional referente à requisição administrativa.

Segundo o art. 5º, XXV da CF “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”<sup>128</sup>.

No caso do uso dos depósitos, a sua finalidade regumentada por ambas as legislações é prioritariamente definida como o pagamento de precatórios. Por mais relevante que este uso seja para as contas estatais, conforme fica evidente desde a formulação das propostas legislativas originárias, sendo recorrentes ainda menções a isso no tramitar legislativo, o pagamento de precatórios não caracteriza hipótese de eminente perigo público<sup>129</sup>. Sendo assim, não autorizaria a requisição estatal dos valores depositados.

Ainda sobre este aspecto, é importante a distinção traçada no capítulo 1 entre depósitos tributários e não tributários e depósitos de terceiros. De forma breve, as duas primeiras denominações são referentes a depósitos efetuados em lides nas quais o Estado figura como parte. A distinção entre elas se dá de acordo com a origem da receita a que se vinculam, ou seja, se a lide discute ou não uma obrigação de

<sup>127</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**.. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Associação Dos Advogados de São Paulo. p. 5. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=640837146#15%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(20504/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=640837146#15%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(20504/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 01.ago. 2017.

<sup>128</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, XXV**. Brasília. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

natureza tributária. Já os depósitos de terceiros são aqueles que são efetuados em lides em que o Estado sequer figura como parte processual.

Diante disso, há uma distinção no tratamento dado pelas legislações: enquanto a Lei Complementar apenas autoriza o uso dos depósitos decorrentes de ações nas quais o Estado é parte, a Emenda autoriza o uso destes e dos depósitos de terceiros, como já explorado no capítulo anterior.

Assim, a discussão acerca da violação ao Direito de Propriedade, embora seja cabível em ambos os casos, se mostra de forma contundente no que se refere à Emenda. Isso porque quando o Estado compõe o litígio, ainda que não seja certo o seu êxito, ou seja, que ele saia vitorioso e levante em benefício próprio o depósito, esta é uma possibilidade real, e no caso dos depósitos tributários, até altamente provável.

Todavia, quando o depósito é de terceiros, o Estado em hipótese alguma seria o beneficiário dele e assume aqui, mais do que nunca, a posição de depositário, de mero detentor. Decorrência disso é que o uso dos valores sob sua custódia caracteriza abuso de direito e o desvio de suas funções e, em via oblíqua, a violação ao direito de propriedade dos litigantes.

A quarta e última possível inconstitucionalidade a ser discutida de refere a instituição de empréstimo compulsório fora das hipóteses constitucionais.

Sobre o tema dispõe o artigo 148 da Constituição Federal:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:  
I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;  
II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b"<sup>130</sup>.

Dessa forma vemos que as situações autorizadoras da instituição de empréstimo compulsório são: despesas extraordinárias decorrentes de guerra externa ou sua eminência ou o investimento público urgente e de relevante interesse nacional.

---

<sup>130</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 148.** Brasília. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

De pronto, então, é cabível a conclusão de que o pagamento de precatórios não enseja a cobrança de empréstimos compulsórios.

Sobre o assunto dispõe a PGR, na ADI contra a Emenda:

Poder-se-ia compreender que a destinação de recursos de terceiros, depositados em conta à disposição do Judiciário, sem consentimento deles, para pagamento de dívidas da fazenda pública estadual ou municipal com outras pessoas é nova forma de empréstimo compulsório (art. 148 da CR),<sup>16</sup> destinado aos demais entes da federação. **Tal compreensão não alteraria o estado de inconstitucionalidade das normas em análise, já que fixadas sem observância dos princípios da estrita legalidade tributária, do tratamento isonômico, da anterioridade e da vedação de confisco.** Tais princípios compõem conjunto de garantias individuais que não podem ser violados sem que se desrespeite o direito fundamental à propriedade, reserva de justiça da Constituição<sup>131</sup>. (grifo nosso)

Assim vemos que ainda que fosse cabível a instituição de empréstimos compulsórios, a forma como foi a prevista a utilização dos depósitos desrespeita princípios tributários constitucionais, considerados garantias individuais, tais como a anterioridade tributária e o tratamento isonômico.

A peça inicial da ADI 5361, de autoria da AMB, traz ainda a reprodução de um elucidativo trecho de um discurso proferido pela Ministra Carmem Lúcia:

Não se pode ignorar, ainda, que a Lei Complementar 159/2013 estabeleceu possibilidade de restituição/recomposição de valores ao Fundo de Reserva (art. 1º, § 4º, I), mas não indicou a fonte dos recursos que permitiriam recompô-lo. Além de indisponibilidade financeira, essa restituição poderá encontrar óbices ocasionais na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). **Nessa hipótese, a apropriação dos recursos configuraria mais do que empréstimo compulsório, senão verdadeiro confisco, que é inadmissível em um Estado Democrático de Direito (salvo como sanção de ilícitos, em certos casos).** No julgamento da ADI 2.855/MT, a Min. CARMEN LÚCIA, ao examinar a autorização da lei então impugnada para utilizar valores depositados em juízo como resultado financeiro em favor do Poder Judiciário, corretamente indagava: [...] Estou enfatizando, Senhor Presidente, que este é um problema que precisa ser enfrentado, porque há um vício no sistema e o jurisdicionado brasileiro está pagando caro por ele. **A fórmula, no entanto, não me parece que possa ser essa, porque esse valor a mais que o banco ganha vai para essa conta, e isso não tem embasamento, pelo menos ético, sequer jurídico, não é nem uma desapropriação, na verdade, é uma expropriação, é um quase confisco, porque estamos tirando aquilo que é obtido [com os depósitos judiciais] e entregando para [que] o Poder Judiciário, que tem suas carências, possa usar. Primeiro: Perguntaram ao litigante? Perguntaram ao jurisdicionado? Segundo: O sistema comporta esse tipo de situação? Terceiro: O Estado pode criar este mecanismo de uso**

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 10 e 11 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em 01 ago. 2017.

**de um direito que não é seu?** – e aí vamos ter várias condições em vários Estados; vi mesmo Municípios querendo fazer a mesma coisa, ou seja, quando ele fosse parte, poderia fazer isso. [...] E ainda há um outro problema que vi quando estudei a matéria: não se sabe em que momento, por exemplo, o Poder Judiciário vai determinar o levantamento e quanto se tem nessa conta, porque, na hora que se determina o levantamento, tem que ser de imediato. Ora, se o banco está emprestando e uma parte já reverteu para o próprio Judiciário, como ficam todos que estão nessa verdadeira ciranda? Se havia o óbice apontado pela Ministra com os valores depositados em banco, é muito mais complexa a dimensão do problema com valores transferidos para conta do Estado. Novamente, o titular de direito a levantar depósito, em vez de simplesmente satisfazê-lo mediante ordem judicial dirigida a estabelecimento bancário, careceria de demandar judicialmente sua pretensão, o que geraria movimentação infundável da máquina judiciária e lesão profunda aos direitos fundamentais, mormente o da razoável duração do processo. Em termos concretos, portanto, a lei objeto desta ação institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento de depósito judicial<sup>132</sup>. (grifo nosso)

As colocações da Ministra lançam luzes sob um aspecto importante: como não considerar compulsório uma forma de empréstimo que não decorre da manifestação favorável do depositante nesse sentido, sendo fruto do arbítrio estatal?

Situação diversa se daria, ao nosso ver, caso o uso dos depósitos fosse autorizado pelas partes litigantes em decorrência, por exemplo, de uma forma de remuneração mais vantajosa para o litigante vencedor. Assim, em que pese a indisponibilidade temporária dos recursos depositados, esta seria compensada por ganho financeiro resultante do rendimento diferenciado dos valores.

### 3.4 Argumentos pela constitucionalidade dos diplomas normativos

Formando o contraponto, passa-se agora para a breve análise dos contra-argumentos trazidos no curso das ações diretas de inconstitucionalidade com relação aos pontos acima debatidos, ou seja: separação dos poderes; o direito à duração razoável do processo; o direito de propriedade e as hipóteses constitucionais de instituição de empréstimos compulsórios

Da mesma forma como foi feita a análise da inconstitucionalidade, a constitucionalidade será apreciada em conjunto com relação às disposições da

<sup>132</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Petição inicial. p. 14 e 15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9078654&ad=s#2%20%20Peti%E7%E3o%20inicial%20%20Peti%E7%E3o%20inicial%201>>. Acesso em 01 ago. 2017.

Emenda e da Lei Complementar uma vez que elas são convergentes na maioria dos aspectos tratados. Existindo distinções, estas serão apontadas.

Refutando os argumentos pela inconstitucionalidade de uma forma geral, a Advocacia Geral da União, na ADI contra a Lei Complementar, se posiciona:

(...) o que parece desarrazoado é aceitar que os valores depositados fiquem sendo utilizados por instituições financeiras, em vez dos Tesouros Estaduais, Distritais e Municipais, aguardando decisão administrativa ou judicial definitiva, proporcionando assim inegáveis lucros para essas instituições, e se negue a transferência provisória (não se tratando, de forma alguma, de conversão em renda) desses recursos para os Tesouros dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para que, assim, no interesse da própria sociedade, melhor possam enfrentar os relevantes encargos que os entes da Federação têm, com vista a realização do bem-comum<sup>133</sup>.

Também de uma forma ampla e focando na conjuntura econômica atual, nos autos da ADI 5679, contra a Emenda, a Procuradoria do Estado de São Paulo, pleiteando o ingresso como *amicus curiae*, assim dispôs:

O vulto da dívida envolvida versus orçamentos públicos finitos exigiam fossem agregados ao regime de pagamento, com vista a soluções definitivas e duradouras para a problemática questão, além dos instrumentos já previstos para o melhor aproveitamento dos recursos - como a possibilidade de realização de acordos com credores e de compensação de dívidas com precatórios - mecanismos outros de suporte ao comprometimento do orçamento dos entes públicos e que viabilizassem novos aportes financeiros, como se dá, justamente, com a utilização de depósitos judiciais<sup>134</sup>.

No mesmo documento mais adiante, a Procuradoria complementa suas colocações trazendo precedentes jurisprudenciais do STF, decidindo a favor da constitucionalidade da Lei Federal 9.703/98:

Sob o aspecto material, entendeu a Corte Suprema, na ADI 1933, onde julgada constitucional a Lei 9.703/1998, que a utilização pelos entes federativos de valores depositados judicialmente não importa em violação aos princípios constitucionais: a) da separação dos Poderes: porque os depósitos judiciais não são atos de natureza jurisdicional, mas sim administrativa; b) da isonomia: porque a forma de remuneração dos depósitos continua sendo a

<sup>133</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Manifestação da Advocacia Geral da União. p. 11. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9896524&ad=s#45%20%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>>. Acesso em 01 ago. 2017

<sup>134</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. p. 4. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(19009/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(19009/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 01 ago. 2017

mesma; c) do devido processo legal: porque há previsão de devolução dos valores depositados após o trânsito em julgado<sup>135</sup>.

Contudo é oportuno destacar que a Lei 9.703/98 se referia apenas a utilização dos depósitos tributários, que é menos controversa, devidos aos argumentos já previamente discutidos no presente trabalho.

Já de forma mais específica, sobre a alegação de violação à separação de poderes, sob enfoque do prejuízo a efetividade das decisões proferidas no curso de procedimentos judiciais e administrativos, vejamos o entendimento exarado na decisão monocrática do relator da ADI contra a Emenda Constitucional, o Ministro Roberto Barroso:

**Não há qualquer demonstração, nos presentes autos, de que o fundo, tal como previsto pela EC 94/2016, constitua medida inapta a garantir a solvabilidade do sistema idealizado.** Ao contrário, instruem a ADI 5679 MC / DF inicial apenas manifestações do Banco do Brasil acerca da tramitação do projeto de emenda constitucional e, posteriormente, sobre sua aprovação. **18. Veja-se que a solvabilidade do sistema poderia ser perquirida, ao menos, pelo levantamento e confronto: (i) do montante de recursos de depósitos judiciais que ingressam no sistema de cada Estado com (ii) o montante de recursos empregados por cada Estado nos pagamentos dos precatórios que se encontravam em atraso até 25.03.2015, (iii) mensurando-se em que medida os ingressos de valores superam ou não os pagamentos e em que proporções. Esses dados possibilitariam, ainda, apurar se os percentuais destacados ao fundo garantidor foram adequadamente dimensionados pela emenda constitucional.**

(...)

O Supremo Tribunal Federal não tem como, nessas circunstâncias, suspender a eficácia de uma norma – repita-se, produzida pelo Poder Constituinte Derivado – sem uma demonstração robusta da plausibilidade do direito invocado e, portanto, do risco real e efetivo do uso de tais recursos para a solvabilidade do sistema de depósitos judiciais. Não poderia a Corte afastar uma providência concreta para a quitação de débitos decorrentes de decisões judiciais há muito transitadas em julgado, com base em mera elucubração ou hipótese teórica de risco para o levantamento de depósitos pelos particulares<sup>136</sup>. (grifo nosso)

É interessante a colocação do Ministro relator pois, ao mesmo tempo em que atesta a inexistência de comprovação da insuficiência do fundo para garantia da solvência do sistema, aponta o caminho para que tal aferição fosse feita. Apesar disso,

<sup>135</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**.. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. p. 13 Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(19009/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(19009/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 01 ago. 2017

<sup>136</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.679/ Distrito Federal**. Medida Cautelar. p. 8 e 10. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13020731&ad=s#55%20%20Decis%E3o%20monocr%E1tica>>. Acesso em 01 ago. 2017.



conforme vemos, a eficácia da norma não foi suspensa e também não foi exigida qualquer forma de estudo complementar a esse respeito, tendo sido a liminar apreciada sem acesso à esta informação.

Ainda com relação à separação dos poderes, mas sob a ótica da violação aos deveres do Poder Judiciário enquanto depositário, a Procuradoria de São Paulo, na ADI contra a Emenda, afirma:

Isso porque, devido à natureza peculiar dos depósitos judiciais, a instituição financeira é mera custodiante das quantias ali depositadas, sendo o Poder Público seu real depositário. Em outras palavras, quando o depositante entrega uma quantia em dinheiro no âmbito de um processo judicial ou administrativo, o está entregando ao Estado *lato sensu*, que por sua vez, pode ou não, valer-se de instituição bancária para que custodie os importes. **O controle e a administração dos valores em depósito, até que se ultime o trânsito em julgado, está sob o domínio do Estado, não tendo nem a parte, nem a instituição financeira custodiante, qualquer disponibilidade sobre ele.** Portanto - e ainda que não se possa estender esse entendimento aos Municípios, que não possuem Poder Judiciário próprio - é legítima a conclusão de que as quantias estão à disposição do Estado – seja ele Estado-juiz, seja ele Estado-Administração<sup>137</sup>. (grifo nosso)

Aqui o papel de depositário é atribuído ao Estado como um todo e não apenas ao Poder Judiciário. Assim, não há de se falar em violação à separação dos poderes ou qualquer outra irregularidade, contando que os depósitos permaneçam na esfera estatal.

Além disso, o Estado, *latu sensu*, é referido aqui como custodiante dos depósitos que estão à sua disposição. Conclusão decorrente disto é que se afasta do Estado as obrigações do depositário abordadas no capítulo 1, em decorrência de sua condição *sui generis*.

O último aspecto da violação da separação dos poderes a ser refutado consiste na usurpação da competência típica do Poder Judiciário de gerir os depósitos, levada a cabo pelo Poder Executivo.

Sobre isto, a Câmara dos Deputados assim se manifesta, pugnando pela improcedência da ADI nº 5361, contrária a Lei Complementar:

---

<sup>137</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. p. 14 Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(19009/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(19009/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 01 ago. 2017

(...) Com efeito, a recepção e a administração dos depósitos judiciais não consubstanciam atividade jurisdicional, possuindo essas atividades natureza administrativa, da mesma forma que os precatórios. Resta, portanto, insubsistente a alegação de violação à separação dos poderes<sup>138</sup>. (grifo nosso)

É nesse sentido também o posicionamento do Senado Federal, nos autos da ADI nº 5679, contra a Emenda:

Pelo contrário, o design constitucional de separação de Poderes desde sempre estabeleceu um regime de precatórios misto, com a participação do Poder Judiciário e do Poder Executivo. A separação de poderes, por seu turno, configura uma cláusula aberta da Constituição da República, cujo conteúdo pode ser preenchido, com certa margem de variação, pelo Poder Constituinte de Reforma, e que serve de norte ao legislador e ao intérprete para suas atividades: a criação e a exegese das normas jurídicas<sup>139</sup>.

Já sobre a alegação de violação à razoável duração do processo, vejamos o que traz o parecer da AGU, mais uma vez ao se pronunciar sobre a constitucionalidade da Lei complementar:

**Os argumentos da requente quanto à eventual indisponibilidade do fundo instituído e de que a devolução pode não ser honrada, pressupondo, ainda, o descumprimento da ordem judicial de levantamento dos depósitos, o que acarretaria efeito confiscatório, são de ordem especulativa e casuística. O controle de constitucionalidade é abstrato e técnico-normativo.** A norma é constitucional ou inconstitucional em si mesma, independente de situações fáticas acidentais. 44. Admitir esse tipo de argumento no controle concentrado, seria o mesmo que sustentar a inconstitucionalidade dos depósitos bancários ao argumento de que as instituições financeiras podem "quebrar" a qualquer momento. 45. Ademais, a lei impugnada antevê a possibilidade de insuficiência de fundos apenas por questão de cautela e exatamente para criar, de antemão, mecanismos e soluções jurídicas para a correção do problema, caso implementado<sup>140</sup>. (grifo nosso)

<sup>138</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5361/ DF**. Manifestação da Câmara dos Deputados. p. 11. Disponível em: <nºhttp://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9919800&ad=s#46%20-%20Peti%E7%E3o%20-%2062428/2015%20-%20Of.%20n.%202782/SGM/P/2015%2C%20C%E2mara%20dos%20Deputados%20-%20Presta%20informa%E7%F5es>. Acesso em 01 ago. 2017

<sup>139</sup> BRASIL. Senado Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/DF**. Manifestação do Senado Federal. p. 5 Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=640420833#13%20%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20(20244/2017)%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es>. Acesso em 01 ago. 2017

<sup>140</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Manifestação da Advocacia Geral da União. p. 15. Disponível em:<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9896524&ad=s#45%20%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>. Acesso em 01 ago. 2017

Trata-se de interessante argumento trazido pela Advocacia Pública. De fato, a doutrina ensina que o controle de constitucionalidade concentrado se presta a aferir a constitucionalidade da norma jurídica de forma abstrata e técnica.

Entretanto é necessário destacar que o sistema de constitucionalidade possui outros instrumentos, como o controle difuso de constitucionalidade e nele é cabível uma discussão casuística. Assim, alegar a inviabilidade da discussão da constitucionalidade pela via do controle concentrado é uma questão formal. Resta problemático o aspecto material dos diplomas normativos, que poderão ser levados ao controle difuso.

Ainda sobre a não violação à razoável duração do processo pela Emenda, a Procuradoria do Estado de São Paulo destaca que a chance de retardamento do término do processo por insolvência de recursos é baixa devido a não concomitância dos pedidos de restituição e da transitoriedade do regramento trazido pela Emenda. Vejamos:

Há que se ponderar, outrossim, que **a segurança do sistema e sua solvabilidade se apoiam também na premissa fática de que a exigência de restituição dos importes não se verificará de maneira concomitante em todos os feitos em curso, até mesmo porque, os levantamentos dependem do fluxo dos processos judiciais. Não se olvide, ainda, que o regramento introduzido pela EC 94/16 de utilização dos depósitos é ditado pela transitoriedade, e vigorará por período definido, ou seja, até o final 2020.** De outra parte, a utilização dos depósitos judiciais não implica afronta à garantia fundamental de acesso à justiça e de duração razoável dos processos, ou ao princípio da divisão funcional do poder, restando assegurada rápida e integral devolução dos importes, quando do termo final do processo<sup>141</sup>. (grifo nosso)

No mesmo caminho é o parecer do Senado Federal, na ADI contra Lei Complementar:

Veja-se que a premissa é equivocada. Na realidade, o normativo impugnado não traz qualquer acréscimo de risco para os depositantes. Antes da lei, o Banco do Brasil, em tese, também poderia sofrer uma crise de liquidez se todos os depositantes simultaneamente ordenassem o levantamento dos depósitos judiciais. Hipótese deveras improvável! Ordinariamente, a liquidez para atender aos saques efetuados pelos clientes é assegurada mediante percentual muito inferior ao previsto na Lei Complementar nº 151/2015, veja-se: “No Brasil, em dias normais, os bancos precisariam ter reservas na ordem de 3% a 5% dos seus depósitos para atender às necessidades de liquidez<sup>142</sup>.”

<sup>141</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ Distrito Federal**. Pedido de ingresso como “amicus curiae” da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. p. 16 Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20\(19009/2017\)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=638585520#8%20%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20(19009/2017)%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae)>. Acesso em 05 ago. 2017.

<sup>142</sup> BRASIL. Senado Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5361/DF**. Manifestação do Senado Federal. p. 13 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=>

Vemos aqui que o entendimento do Senado é que o sistema de garantia do fundo de utilização dos depósitos é até mais seguro que o modelo atual de garantia usualmente adotado pelas instituições bancárias.

Já sobre inexistência de violação do direito de propriedade, dispõe a AGU nos autos da ADI 5361, contra a Lei Complementar:

Em primeiro lugar, conforme já demonstrado no presente parecer, **(i) o depósito transfere a propriedade ao depositário, com a consequente criação de moeda escritural; (ii) o depositário pode utilizar livremente a quantia depositada, que é fungível, tendo, no entanto, a obrigação posterior de devolvê-la com os respectivos acréscimos, legais ou pactuados; e (iii) a livre utilização dos recursos depositados não caracteriza empréstimo.** 38. Assim, os recursos depositados, relacionados aos processos judiciais e administrativos, não são de propriedade das partes envolvidas no processo, visto que transferidos às instituições financeiras, sob controle e disposição do Estado, até ulterior definição judicial ou administrativa sobre sua destinação. 39. Como dito, não há um cliente (consumidor) por trás desses depósitos, mas sim uma determinação judicial (estatal) ou, quando realizados espontaneamente pela parte interessada, uma vinculação do depósito a uma atividade estatal judicante ou administrativa). Daí estarem os recursos à disposição do Estado, enquanto perdurar o depósito. 40. Desse modo, não há um empréstimo, pois não se pode emprestar o que não se tem<sup>143</sup>. (grifo nosso)

Parece-nos carente de embasamento jurídico as colocações feitas pela AGU supratranscritas. Conforme abordado ao longo desse trabalho, o regime jurídico nacional não aponta no sentido de que o depositário possui propriedade do bem depositado, sendo cabível sua livre utilização.

Todavia é razoável a conclusão de que a lei poderia dispor nesse sentido, excetuando o Estado-depositário das obrigações legais impostas aos demais depositários e criando para ele um regime diferenciado. Porém, tal tratamento excepcional ainda não é previsto no ordenamento jurídico.

Finalmente, com relação à possibilidade de configurar instituição de empréstimo compulsório fora das hipóteses constitucionais, o Senado Federal, nos

---

TP&docID=9862813&ad=s#42%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>. Acesso em 05 ago. 2017.

<sup>143</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Manifestação da Advocacia Geral da União. p. 14. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9896524&ad=s#45%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>> Acesso em 05 ago. 2017.

autos da ADI nº 5361, manifestou-se pela falta de plausibilidade jurídica, pugnano pela improcedência da ação com base, dentre outros, no seguinte argumento:

(...)Veja-se que quanto à questão de que o normativo impugnado institui um empréstimo compulsório, torna-se imperioso salientar que os **depósitos judiciais e extrajudiciais têm como característica a voluntariedade, sendo, portanto uma faculdade, dependendo da livre manifestação do depositante, não havendo qualquer caráter compulsório** (característica obrigatória nas obrigações tributárias)<sup>144</sup>. (grifo nosso)

Novamente, parece-nos forçada a conclusão uma vez que a voluntariedade na realização do depósito não é regra, conforme visto no capítulo 1. Segundo que o fato da parte se dispor a realizar um depósito, motivado, por exemplo, por se desonerar de cobranças adicionais, não significa necessariamente concordância com a utilização do depósito para fins outros, estranhos ao processo.

Ainda sobre a discussão da instituição de empréstimo compulsório, segundo a AGU:

Além disso, o empréstimo compulsório, a teor do caput do art. 148 da CRFB, é tributo federal, já que só pode ser instituído pela União. Os recursos obtidos pelo empréstimo compulsório são utilizados pela União. Por isso, a lei complementar que o instituir deve possuir amplitude estritamente federal, e não nacional. 42. A Lei Complementar nº 151, de 2015, é uma lei federal porque foi aprovada no âmbito do Congresso Nacional, mas a sua amplitude é nacional, já que contém dispositivos aplicáveis a todos os Estados e Municípios, bem como ao Distrito Federal. Os recursos nela regulados não são destinados à União. O regramento nela contido, a partir do art. 2º, não é aplicável à União. **Não se trata, pois, de empréstimo compulsório em seu sentido técnico jurídico-tributário, de modo que as hipóteses previstas nos incisos I e 11 do art. 148 da CRFB não têm nenhuma aplicação ao caso**<sup>145</sup>. (grifo nosso)

Trata-se de um argumento meramente técnico, uma vez que a distinção entre o uso dos depósitos e a instituição de empréstimos compulsórios seria decorrente do ente federal envolvido. Em outras palavras, como apenas a União pode instituir os empréstimos compulsórios, o uso de depósitos pelos Estados e Municípios não pode caracterizar a instituição dessa essa modalidade tributária.

<sup>144</sup>BRASIL. Senado Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5361/DF**. Manifestação do Senado Federal. p. 10 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9862813&ad=s#42%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>>. Acesso em 05 ago. 2017

<sup>145</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 5361/ Distrito Federal**. Manifestação da Advocacia Geral da União. p. 15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9896524&ad=s#45%20%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%20-%20Presta%E7%E3o%20de%20informa%E7%F5es%201>>. Acesso em 05 ago. 2017

Seguindo a linha de raciocínio acima traçada, a distinção parece se limitar a nomenclatura, restante incólume as semelhanças materiais entre os institutos.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, vemos que tanto aqueles que defendem a compatibilidade das legislações com a Constituição Federal, quanto aqueles que pugnam pela declaração de sua inconstitucionalidade, possuem argumentos sólidos e relevantes.

Entretanto, em que pese existirem nas ADIs apreciadas diversas manifestações de especialistas, cuja competência para tanto é indiscutível, tais profissionais integram órgãos com interesses evidentes pela manutenção ou não da vigência dos diplomas normativos em voga. Nota-se, nesse sentido, uma polarização em que de um lado encontram-se os Poderes Legislativo e Executivo e, no outro, o Poder Judiciário

Há nítido confronto entre argumentos técnicos e políticos, sendo que os argumentos técnicos apontam majoritariamente para a inconstitucionalidade e os políticos para a constitucionalidade. Diante desse cenário, é esperado que no julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal, sejam priorizados aqueles em detrimento desses.

Os argumentos políticos apresentados são conjunturais, bem como as razões motivadoras da edição dos diplomas normativos em foco, conforme vimos e, portanto, deles não decorrem a estabilidade social e econômica e nem a segurança jurídica almejada no texto constitucional.

É preciso distinguir a necessidade de interpretação dos preceitos constitucionais para que eles se desdobrem em instruções operacionais no dia a dia da sociedade, do ímpeto de alterar indiretamente aquilo que foi posto pelo legislador constituinte visando atender interesses específicos.

No caso em apreço, a inconstitucionalidade das Leis, com relação aos dispositivos aqui trabalhados, se mostra a conclusão direta da leitura dos preceitos constitucionais relacionados. Contudo, motivados por interesses plurais e dotados de pessoal extremamente capacitado e cuja capacidade retórica não se questiona, os órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo têm apresentado a versão do texto constitucional que lhes é favorável.

Insta salientar que o texto constitucional não se dirige apenas aos mais eruditos ou aos operadores do Direito, mas sim a todo povo que viverá sob a égide do ordenamento jurídico que ele cria. Assim, é razoável a conclusão de que a intenção do legislador é aquela que facilmente se extrai da leitura do seu texto e não aquela que apenas os mais favorecidos intelectualmente seriam capazes de captar.

Assim, do Poder Judiciário em geral, aqui especificamente do STF, espera-se a capacidade de distanciamento de interesses outros que não o social. Tal postura isenta conduziria, no momento da tomada de decisões, à declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº151/2015 e da Emenda Constitucional nº 64/2016 aqui analisados.



## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **Entenda o objetivo dos depósitos judiciais**. 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81573-cnj-servico-entenda-o-objetivo-dos-depositos-judiciais>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- BAPTISTA, Joaquim de Almeida. Os depósitos judiciais: conceito e problemas jurídicos que vêm surgindo na jurisprudência. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 35, 1 out. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/913>>. 15 maio 2017.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 37 de 2015**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1050788>>. Acesso em: 26 maio 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 257 de 2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 233 de 2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087377>>. Acesso em: 20 maio 2017.
- BRASIL. Câmara dos deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 74 de 2015**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1411313&filename=Tramitacao-PEC+74/2015)>. Acesso em 30 abr.2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.html)>. Acesso em: 3 maio 2017.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Veto Parcial nº 33/2015**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/portal/veto/9461>>. Acesso em: 26 maio 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de Novembro de 1992**. Disponível em: <[http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv\\_idh.pdf](http://aidpbrasil.org.br/arquivos/anexos/conv_idh.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2017.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp\\_151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_151.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12099.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.html)>. Acesso em: 30 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.
- BRASIL. **Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9703.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2015**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4562222&disposition=inline#Emenda8>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2015**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=584579&disposition=inline>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 159, de 2015**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4297786&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 107450 MG 1996/0057572-0**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19943198/recurso-especial-resp-107450-mg-1996-0057572-0>>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1348640 RS 2012/0214050-3**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25083698/recurso-especial-resp-1348640-rs-2012-0214050-3-stj?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 465034 MG 2002/0119352-0**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2349297/recurso-especial-resp-465034-mg-2002-0119352-0>>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 179.1997**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=SUMU&livre=@docn=%27000000179%27>>. Acesso em: 3 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4425/DF. 2015**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3900924>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.074/DF. 2012**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757684/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1074-df>>. Acesso em: 10 maio 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4-I/ DF.1991**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>>. Acesso em 01 ago. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679/ DF. 2017**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12634422#1%20-%20PETI%C7%C3O%20INICIAL%20-%20Integradorws%20-%20Peti%E7%E3o%20Inicial>>. Acesso em 01 ago. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 5361/ DF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4819715>>. Acesso em 01 ago.2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2855/ MT**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=999228#22%20-%20AC%D3RD%C3O%20-%20precedente>>. Acesso em 01 ago. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3459/ GO**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2284678>>. Acesso em 01 ago. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7/DF.1993**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em 30 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 25**. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=25.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Contabilização de recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais**. Brasília. 2015. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item\\_2\\_7b\\_Depositos\\_Judiciais.pdf/1c4c8fd6-8237-4cf8-98ba-ec6715001397](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item_2_7b_Depositos_Judiciais.pdf/1c4c8fd6-8237-4cf8-98ba-ec6715001397)>. Acesso em: 15 out. 2016.

Brasil. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Pública**. 7.ed. 2017. Disponível em: <[https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6\\_ec6715001397](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6_ec6715001397)>. Acesso em: 3 maio 2017.

CASTRO, Amilcar de. **Comentários ao Código de Processo Civil**, v.2. Rio de Janeiro, Forense, 1974.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **O depósito judicial como garantia do crédito tributário: análise do art. 151, II, do CTN**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/886206>>. Acesso em: 10 maio 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: Contratos e atos unilaterais**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual**. 8. ed.. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folea de. Direito Constitucional e Tributário: Indevida Utilização do Depósito Judicial pelo Fisco. **Repertório de Jurisprudência IOB**. V.3, n.23, p.921, 2007.

PALHARES JÚNIOR, Cacildo Baptista. Depósito judicial em ações propostas pelo contribuinte. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 647, 16 abr. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6435>>. Acesso em: 15 maio 2017.

PEIXOTO, Maurício Muriack de Fernandes e. A aplicação do princípio da proporcionalidade às emendas constitucionais: limitação material ao poder constituinte derivado – análise de um caso concreto: a limitação remuneratória do abate-teto (artigo 37, inciso XI, da Constituição da República). **Amicus Curiae** V.6, N.6 (2009), 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 13.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SANTIAGO, Igor Mauler. **LC 151 e leis estaduais sobre depósitos em juízo violam a Constituição**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-04/consultor-tributario-1c-151-leis-estaduais-depositos-juizo-violam-constituicao>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2014.