



**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA CONSELHEIRA PRESIDENTE(A) DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

**TRÂMITE PREFERENCIAL.**

**URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,<sup>1</sup> DO  
REGIMENTO INTERNO.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ** vem, através do Procurador infra assinado, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art.11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

**REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da **(1) Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA)**, a ser representada por seu Secretário e o **(2) BANPARÁ**, a ser representado por seu presidente, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

---

<sup>1</sup> Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

### I. DOS FATOS.

Em agosto de 2015, a União federal editou a Lei Complementar 151/2015, que trata, dentre outras coisas, do aproveitamento pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de parte dos depósitos judiciais e administrativos realizados em feitos contenciosos **nos quais os Estados, o Distrito Federal e os municípios sejam parte.**

Aqui abro parênteses.

A lei não permitiu o trespasse de depósitos em ações cujas as partes sejam outras entidades de direito público, como as autarquias e as fundações, como muito bem salientou o Parecer Jurídico 163/2016-BCB/PGBC, da lavra da Procuradoria-Geral do BACEN<sup>2</sup>. À míngua de previsão normativa, se conclui que só é permitido o repasse imediato ao tesouro em demandas em que o Estado do Pará estiver litigando diretamente, seja em juízo, seja administrativamente, excluídas para tal fim as ações que envolvam as autarquias e fundações públicas paraenses.

Fecho os parênteses.

Pois bem, a matéria de depósitos judiciais, segundo a jurisprudência do STF, é de competência legislativa da União, seja por tratar de matéria atinente a processo<sup>3</sup>, seja por enveredar, ao fim e ao cabo, em

---

<sup>2</sup> [http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201606/revista\\_pgbc\\_v10\\_n1\\_jun\\_2016.pdf](http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201606/revista_pgbc_v10_n1_jun_2016.pdf)

<sup>3</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.667, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Fundo de Reparelhamento do Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira de tal sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário. 2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau. 3. Ação que se julga procedente. (ADI 2909, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00282)

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

tema relativo às finanças públicas, exigido, por conta disso, a formatação de lei complementar genérica da União.<sup>4</sup>

Referida lei deu azo para que 70% dos depósitos judiciais fossem transferidos de imediato para a conta única do tesouro, a despeito de serem essencialmente meros ingressos de valor, e não receita propriamente dita.

Desta feita, criou-se a sistemática de um fundo de reserva para salvaguardar os 30% remanescentes dos depósitos judiciais, bem como vinculou a verba repassada ao pagamento de parcelas específicas em ordem preferencial, quais sejam: precatórios judiciais de qualquer natureza, dívida pública fundada, despesas de capital e garantia para parcerias públicos privadas.

A pretexto de regulamentar a referida lei federal no âmbito local, o Estado do Pará editou a Lei Estadual Ordinária 8.312, de 26 de novembro de 2015, cuja operacionalização coube em âmbito estadual, à **SEFA** (autoridade recebedora dos valores e que recompõe faltas de caixa do fundo), e ao **BANPARÁ** (autoridade bancária gestora do fundo e que intermedeia as transferências tanto para o fundo de reserva quanto para o tesouro estadual).

Já em seu primeiro artigo<sup>5</sup>, a lei estadual parece exacerbar de seus intuitos meramente regulamentadores ao prescrever **como base de cálculo dos repasses ao tesouro estadual todos os depósitos judiciais, ainda que as ações judiciais em que ele tenha sido realizado não envolvam o Estado do Pará.**

---

<sup>4</sup> Art. 163 da CF. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#), VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

<sup>5</sup> Art. 1º Os depósitos em dinheiro, vinculados a processos judiciais, no âmbito do Estado do Pará, serão efetuados em conta de titularidade do Tribunal de Justiça do Estado do Pará - TJPA, a ser mantida junto ao Banco do Estado do Pará - BANPARA

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Com efeito, olvidando-se de restringir a sistemática do repasse apenas aos processos em que o Estado do Pará é parte, **como o fez expressamente a LC 151/2015**, a lei paraense parece ir além, abrindo margem para repasses de depósitos ao tesouro estadual até mesmo em ações entre particulares, onde **jamais se possibilitaria qualquer benefício à fazenda pública hipotético!** Permitiu-se, ademais, o repasse em ações em que a parte é autarquia e fundação pública, em nítida ampliação do escopo da lei federal.

Mais adiante, no apagar das luzes de 2016, fora promulgada a Emenda Constitucional 94/2016 que passou a possibilitar provisoriamente, **no âmbito do regime especial de pagamento de precatórios, e tão-somente para isso, o uso de até 20% por cento dos depósitos judiciais de ações que não envolvam o Estado do Pará** e apenas para o pagamento de precatórios em atraso, excetuados os depósitos destinados a quitação de créditos de natureza alimentícia.<sup>6</sup> Também fora incluído no cálculo dos depósitos judiciais repassáveis ao tesouro, **nessa restrita hipótese**, aqueles em que as autarquias e fundações fossem parte da demanda.

Em resumo: só há autorização de uso de depósitos judiciais em processos em que o Estado do Pará não é parte apenas para o fim exclusivo de pagamentos de precatórios inseridos no regime especial que trata a EC 94/2016, e no caso de ações entre particulares, com a limitação de 20% do valor repassável.

De outro lado, a utilização de meros ingressos que não pertencem ao Estado para fazerem face a despesas públicas é clara operação

---

6 § 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, 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;

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

de endividamento, posto trazer repercussão no passivo e se submeter a devolução futura com a devida remuneração do capital.

O que se vislumbra aqui é o pagamento de despesas, especialmente precatórios, com a assunção, no final das contas, de novas dívidas. Ciclo que tende, ou a falsear os números da dívida fiscal, ou a “precatórizar” os depósitos judiciais sob a escusa de pagamento de precatórios antigos.

Neste viés, estando marcadas pela nota de sua repetibilidade, a transferência ao tesouro estadual dos valores em depósito judicial com o compromisso de seu ressarcimento futuro é nítido compromisso financeiro equiparável a operação de crédito, posto figurar uso de recursos alheios mediante promessa de futura recomposição dos valores depositados com a devida remuneração do capital utilizado.

Aliás, é previsto expressamente no art. 5º da Lei Estadual<sup>7</sup> e art. 4º da LC 151/2015<sup>8</sup> termo de compromisso de reposição subscrito pelo próprio governador do estado, que retrata perfeitamente a assunção de compromisso financeiro decorrente do recebimento antecipado dos depósitos judiciais para futuro ressarcimento aos depositantes.

---

7 Art. 5º A habilitação do Poder Executivo ao recebimento das transferências referidas no art. 2º desta Lei, fica condicionada à apresentação perante o Tribunal de Justiça do Estado de termo de compromisso firmado pelo Chefe do Poder Executivo, que deverá prever a recomposição do Fundo de Reserva, no prazo de 48 horas, sempre que o seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido no art. 3º desta Lei.

8 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;

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

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Sendo operação de crédito, deverá passar pelos crivos de legitimidade e legalidade impostos pela LRF, e, além disso, constar nos demonstrativos fiscais para fins de controle do endividamento público estadual.

Eis o arcabouço fático. Passemos ao cotejo jurídico.

### **II. DO DIREITO.**

#### **A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.**

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

#### **“Denúncias e Representações**

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:  
I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;  
**II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;**  
III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;  
IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.  
Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé."

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que "*Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.*"

Embora o artigo 230 só se refira à denúncia julgada procedente, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 "*Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.*"

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que o tema objeto diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (**endividamento público, transparência fiscal**). De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é averiguar os atos de administração do tesouro estadual relacionados aos depósitos judiciais e, caso identificadas possíveis irregularidades, provocar a correção da conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal e com as leis e princípios orçamentários, de modo que o Estado do Pará e todas as suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da responsabilidade fiscal.

### **B. DEPÓSITOS JUDICIAIS: MEROS INGRESSOS PÚBLICOS ALÇADOS ARTIFICIALMENTE EM RECEITA.**

Para efeitos preliminares é preciso, desde logo, certificar que os depósitos judiciais não são ontológica e existencialmente receitas públicas propriamente ditas, mas sim mero ingresso de dinheiro em conta pública.

Os depósitos judiciais são faticamente meras entradas provisórias, com data futura para serem levantadas em prol de alguma das partes processuais a depender do resultado do processo.

Sua natureza de mero ingresso é destacada pela doutrina especializada. Primeiramente com a palavra Fernando Scaff, adiantando aos leitores que todos os grifos em citações são nossos:

Qual a operação foi desenhada, seja pela Lei Complementar 151, seja pelas diversas leis estaduais que estão sob a mira do STF? A liberação dos depósitos judiciais já existentes e dos que vierem a ser realizados para fazer frente a despesas correntes, principalmente gastos com precatórios. **Depósitos judiciais não são receitas públicas, mas ingressos. Ingressos não são receitas; eles apenas transitam pelos cofres públicos.** Receitas correspondem a valores que



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

acrescem o patrimônio público. Outra coisa são despesas correntes, como o pagamento de precatórios, em especial os atrasados, que, em face dessa(s) norma(s), serão quitados com valores que não se caracterizam como receitas, mas como meros ingressos. **Em apertada síntese: com essa norma, os estados e municípios vão pagar despesas correntes com ingressos, e não com receitas. Ingressos devem ser devolvidos; receitas, não.**<sup>9</sup>

Em igual sentido, Regis de Oliveira:

(...) **converte-se o que não é receita em receita, num passe de mágica.** Expliquemo-nos: a) há depósitos que são feitos para oportuna devolução e se constituem em meros ingressos; b) a receita financeira do Estado apenas ocorre com a entrada definitiva de dinheiro nos cofres públicos. A receita se constitui em recursos decorrentes da exploração patrimonial.<sup>10</sup>

Bradson Camelo e Letícia Dias<sup>11</sup> muito bem esclarecem esse ponto, valendo-se da doutrina sempre abalizada de Aliomar Baleeiro:

Quando a instituição financeira assume o papel de depositária do patrimônio das partes, traz para si a responsabilidade de guardar e conservar a coisa até a sua devolução, de acordo com o que determina o Art. 629 do Código Civil:

Art. 629. O depositário é obrigado a ter na guarda e conservação da coisa depositada o cuidado e diligência que costuma com o que lhe pertence, bem como a restituí-la,

---

<sup>9</sup> SCAFF, Fernando Facury. Depósitos judiciais, litigância tributária e a “regra de ouro” financeira. In: Conjur, <http://www.conjur.com.br/2015-set-08/contas-vista-depositos-judiciais-litigancia-tributaria-regra-ouro-financiera>, consultado em 09/05/2017.

<sup>10</sup> DE OLIVEIRA, Régis. Depósitos judiciais e a fome do Estado. In: Valor econômico, <http://www.valor.com.br/legislacao/4193826/depositos-judiciais-e-fome-do-estado>, consultado em 09/05/2017.

<sup>11</sup> CAMELO, Bradson; DIAS, Letícia. As implicações financeiras do uso dos depósitos judiciais pelos Estados Membros. Artigo inédito, pendente de publicação.

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

com todos os frutos e acrescidos, quando o exija o depositante.

O dever de guarda não se confunde, pois, com a propriedade. Ao término do processo, o valor depositado deve ser devolvido aos litigantes. Desse modo, é equivocado supor que o Estado pode dispor de tal patrimônio como se dele fosse, mesmo quando ele é parte e pode vencer a lide. A classificação de receitas públicas de Aliomar Baleeiro traduz essa situação:

**“As quantias recebidas pelos cofres públicos são genericamente designadas como “entradas” ou “ingressos”. Nem todos esses ingressos, porém, constituem receitas públicas, pois alguns deles não passam de “movimentos de fundo”, sem qualquer incremento do patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior ou representam mera recuperação de valores emprestados ou cedidos pelo governo.**

Exemplificam esse “movimento de fundos” ou simples “entradas de caixa”, destituídas de caráter de receitas, as cauções, finanças e depósitos recolhidos ao Tesouro; os empréstimos contraídos pelos Estados, ou as amortizações daqueles que o governo acaso concedeu; enfim as somas que se escrituram sob reserva de serem restituídas ao depositante ou pagas a terceiro por qualquer razão de direito e as indenizações devidas por danos causados às coisas públicas e liquidados segundo o Direito Civil.” (grifo nosso) (Baleeiro, 2012, p. 152)

Logo, com lastro na fidelidade contábil, tais valores que transitam em conta pública deveriam se classificar como meros ingressos, já que são oriundos de particulares que litigam na justiça em face do poder público, ou estão litigando em face de outros particulares.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Sobre a fidedignidade dos registros contábeis, o parágrafo 2º do art. 1º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n. 750/93 expressa uma regra máxima da Contabilidade:

Na aplicação dos princípios fundamentais de Contabilidade há situações concretas, **a essência** das transações deve prevalecer sobre seus aspectos formais.

A Resolução CFC n. 1.111/07, por sua vez, aprova o Apêndice II da Resolução CFC n. 750/93, o qual constitui uma interpretação dos princípios de Contabilidade, expressos na Resolução n. 750/93, sob a perspectiva do setor público. Na interpretação do princípio da oportunidade, sob a perspectiva do setor público, a mesma regra máxima está presente:

a integridade e a fidedignidade dizem respeito à necessidade de as variações serem reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, **visando ao completo atendimento da essência sobre a forma.**

Na essência e na sua natureza - depósitos judiciais -, sejam os decorrentes de processos em que o Estado é parte, sejam os realizados em demanda entre particulares, haveriam de se classificar como mero ingresso público, configurando grave risco fiscal sua utilização para liquidação de despesas correntes e de capital.

O cenário de risco fiscal é ainda mais evidente e perigoso quando o uso do depósito judicial advém de valores depositados em demanda entre meros particulares. Isso porque, ao menos nos depósitos que garantem demandas em face do Estado, é possível que ao final da demanda, com uma hipotética vitória da Fazenda Pública, aqueles depósitos, outrora meramente garantidores da lide, passem a pertencer em definitivo ao erário, como sói ocorrer, por exemplo, em demandas de discussão de tributos.

**Tal possibilidade de assenhoramento futuro e definitivo do depósito pela Fazenda não existe em demandas que só envolvam particulares.** Se o depósito decorre de discussão jurídica travada entre dois particulares,

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

qual for o resultado da lide, os valores depositados passarão a pertencer a uma das partes da demanda, jamais ao próprio Estado. Seu encaminhamento para o tesouro estadual para futuro ressarcimento com a devida remuneração do capital, como se verá mais adiante, **é clara operação de crédito forçado.**

Neste viés, constituindo-se os depósitos judiciais como meras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros, deveriam ser classificados, ainda, como receita **extra-orçamentária**, a teor do que prevê o parágrafo único do art. 3º da lei 4.320/64.

Sobre as receitas extra-orçamentárias, vejamos a lição de Caldas Furtado<sup>12</sup>:

Esses ingressos decorrem do impulso oficial da administração pública, e acontecem quando o Estado recebe valores que não lhe pertencem. Nesses casos, as entradas de recursos financeiros estão relacionadas a compromissos que serão pagos ou importâncias que serão transferidas a quem de direito, independentemente de autorização na lei do orçamento. Nessas circunstâncias, o Tesouro não passa de depositário de recursos de terceiros; são as cauções, as fianças, **os depósitos judiciais**, os depósitos para recursos em processos administrativos, as consignações, etc., que serão classificados como receita extra orçamentária.

Embora a classificação contábil mais fidedigna indique que os depósitos judiciais são meros ingressos públicos, isto é, singela receita extra-orçamentária, nos parece que o truque contábil autorizado pela LC 151/2015 foi de separar a realidade contábil da realidade jurídica, ao temerariamente autorizar o uso de tais valores para o pagamento de despesas orçamentárias correntes e de despesas orçamentárias de capital, como fazem ressoar os incisos do art. 7º da mencionada lei complementar federal.

---

12 FURTADO, J.R Caldas. Direito Financeiro – Belo Horizonte: Fórum, 2014, pg. 300.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Nessa toada, o que é ontologicamente um mero ingresso, uma mera receita extra-orçamentária, e que deveria sofrer controles contábeis fora do orçamento, muda de figura, e passa a ostentar, como num passe de mágica, natureza de receita corrente ou receita de capital, posto advindas de recursos financeiros privados que passam **a se destinar ao atendimento de despesas correntes e de capital do Estado.**

Não é outra a exegese que se extrai dos primeiros parágrafos do art. 11 da Lei 4.320/64, cujo mote principal pedimos licença para negrejar e sublinhar:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.  
(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, **as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.** (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; **os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e,** ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

Em igual sentido, o Decreto Estadual 1.433/2015, regulamentador da Lei 8.3212/2015, que em seu artigo 5º determinou a classificação dos recursos de depósitos judiciais como sendo receita orçamentária corrente.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Subvertendo-se a natureza ontológica dos depósitos judiciais de receita-extraorçamentária para receitas correntes ou de capital, ainda que a custa de um artifício legal de duvidoso cabimento, é imprescindível que tais aportes **passem a constar expressa e destacadamente no orçamento público**, de modo que se confira a devida transparência a eles, já que, bem ou mal, são agora fontes de liquidação de despesas correntes e de capital.

A escolha de metamorfosear ingressos públicos em receita pública é, certamente, das piores do ponto de vista da responsabilidade fiscal, entendida esta como a ação planejada e transparente, **em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas** (art. 1º, §1º da LRF). Nos parece evidente que se valer de recursos antecipados para pagar as próprias dívidas é conduta que, a longo prazo, se expõe a sérios riscos fiscais, e grave chance de quebra da intergeracionalidade que deve presidir as escolhas orçamentárias. O que se tem aqui é mera rolagem de dívida. Foca-se nos problemas de caixa atual sem se importar com as consequências nefastas futuras.

Sobre isso, uma vez mais Scaff:

Se, ao final do processo, o estado for derrotado e tiver que devolver o montante depositado, o governador e a Assembleia Legislativa já serão ocupados por outras pessoas, e o problema foi repassado. Para usar uma expressão usual, o problema fiscal será “pedalado”. Será um problema para o futuro, para as futuras gerações. Eis porque a questão da dívida pública sempre traz um problema intergeracional, não podendo jamais ser pensada para resolver problemas de despesas correntes.

De todo o modo, em que pese nossas críticas, por enquanto há norma jurídica, a LC 151/2015, que respalda esse comportamento, restando aos operadores jurídicos do controle externo agir de forma a mitigar os riscos já avistados, e que já estão aí a bater na porta, como a falta de recomposição

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

dos fundos de depósitos judiciais em outras unidades federativas nos permite antever (RJ e MG<sup>13</sup>).

Já que o direito por ora abrigou tais expedientes, ao menos devemos passar a submetê-los ao mais rigoroso regime contábil e financeiro correspondente, trazendo-o para a luz detergente do orçamento público, de modo que seja acompanhado de perto pelo público, pela sociedade civil e pelos órgãos de controle externo. **Caberá aqui nesta seara, ampla, irrestrita e permanente fiscalização dos Tribunais de Contas.**

Acerca da competência dos Tribunais de Contas na guarda da responsabilidade fiscal, cito Fabrício Motta:

O acompanhamento das medidas mais importantes trazidas pela lei foi atribuído aos tribunais de Contas. Não se trata de mera verificação posterior, mas de acompanhamento concomitante, **apto a prevenir riscos e corrigir desvios, nos termos da lei.** A importância do acompanhamento foi tamanha que se criou um dever de emitir ato de alerta sempre que forem constatadas situações que ameacem as metas fiscais, o controle da despesa com pessoal e dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia, além de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (artigo 59, parágrafo 1º).

O alerta tem uma razão de ser: os tribunais de Contas devem impedir que a situação piore, evitando que desajustes se transformem em crises. Dessa forma, o primeiro ponto de controle é evitar crises fiscais por

---

<sup>13</sup> <http://www.conjur.com.br/2017-abr-30/mg-zera-fundos-depositos-judiciais-pagar-indenizacoes>

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

intermédio do acompanhamento concomitante da realização da receita e da geração da despesa<sup>14</sup>.

Por sinal, a Lei 4.320/64 é enfática em tecer comentários acerca da indispensável competência de controle do Tribunal de Contas sobre fundos públicos especiais, como o é o fundo de reserva de pagamento de precatórios.

Para tanto, os tribunais de contas, no bojo de suas competências normativas<sup>15</sup>, poderão determinar normas peculiares de controle.<sup>16</sup> Aqui, tenho *pra* mim que não se trata de opção do Tribunal, mas de verdadeiro dever diante da magnitude dos riscos fiscais que envolvem o uso de depósitos judiciais alheios e a criação de um fundo de reserva.

Não é por outro motivo que também a Lei 4.320/64<sup>17</sup> prevê que os quadros demonstrativos da receita dos fundos especiais deverão acompanhar o orçamento. Ora, constituído que está um fundo de reserva dos depósitos judiciais, é imperioso, por força legal, seu amplo esmiuçamento em sede orçamentária, **inclusive com quadro demonstrativo específico**.

Uma escolha de alto risco fiscal como esta deve, pelo menos, ser manuseada perante o palco mais cristalino e transparente do orçamento, com o devido destacamento da receita orçamentária que lhe é estimada, a previsão de despesas orçamentárias para lhe dar suporte, e tudo o mais que interesse à programação e classificação orçamentária.

---

<sup>14</sup> MOTTA, Fabrício. Crise fiscal: o que deu errado com a fiscalização dos tribunais de contas? In: Conjur, <http://www.conjur.com.br/2017-mai-11/interesse-publico-deu-errado-fiscalizacao-tribunais-contas>, consulta em 11/05/2017.

<sup>15</sup> LOTCE, Art. 3º Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos ou instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade e aplicação das sanções previstas nesta Lei.

<sup>16</sup> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

<sup>17</sup> Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Oportuno anotar que o controle parlamentar sobre a formulação do orçamento e sua execução são verdadeiros cânones da democracia constitucional, caracterizado pela fiscalização, pelos representantes do povo, da atividade financeira do Estado.

O orçamento se apresenta, assim, como autêntico ambiente de realização da democracia deliberativa no âmbito das finanças públicas<sup>18</sup>. É nele que se tomam decisões fundamentais de alocação de recursos públicos, que, alfim e ao cabo, justificam a própria existência do Estado.

Dito isso, os ingressos públicos referentes a depósitos judiciais, na medida em que são transformados, ainda que de modo artificial, em receita orçamentária, devem estar minudentemente expostos, com fácil identificação aos órgãos de controle e sociedade em geral.

Compulsando o orçamento de 2017, no tópico “1.3. Receita Consolidada por categoria econômica e origem dos recursos”, não é possível identificar em qual sub-espécie de receita estão sendo contabilizados os depósitos judiciais, muito menos controlar sua estimação. Também na natureza da receita não há, aparentemente, enquadramento contábil devido aos depósitos judiciais, já que o código 1990.99.04 trata de **resíduos** de depósitos judiciais, e não do depósito em si.

Sem embargo, é necessário ainda o estabelecimento de código fonte específico para facilitação do rastreamento das despesas orçamentárias pagas com as verbas de depósitos judiciais, sendo absolutamente impróprio capitular as receitas dos depósitos judiciais genericamente na fonte 101 (recursos ordinários).<sup>19</sup>

O único rastro orçamentário que se percebe com maior facilidade sobre os depósitos judiciais está na Programação dos Encargos Gerais sob a

---

18 BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. Sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord). Tratado de direito financeiro. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 232.

<sup>19</sup> [http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/12.anexo\\_ix\\_-\\_especificacao\\_das\\_fontes.pdf](http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/loa/loa2017/12.anexo_ix_-_especificacao_das_fontes.pdf)

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

supervisão da SEFA, onde há previsão de 150 milhões para fins de recomposição do Fundo de Reserva dos Depósitos judiciais.

É pouco detalhamento orçamentário.

O orçamento deve elencar as receitas que estão sendo contabilizadas a esse título, as despesas que a usam como fonte (até mesmo para traçar se estão sendo usadas, de fato, para pagamento de precatórios e dívidas), bem como a reserva necessária para a recomposição do fundo e toda a operacionalização de sua escrituração e manutenção do nível financeiro mínimo.

Necessário, outrossim, o inventário dos precatórios pendentes e outras despesas que serão liquidados com o saldo dos depósitos, para o devido acompanhamento do cumprimento da finalidade legal e das vinculações de despesas que a lei elenca, inclusive a ordem de preferência estabelecida nas leis de regência (1º precatório, se sobrar algo, paga-se dívidas públicas fundadas, sobrando dinheiro, liquida-se despesas de capital e recompõe o fluxo da previdência).

Anote-se, ainda, que eventual superávit financeiro decorrente das operações com o fundo de reserva dos depósitos judiciais, após o confronto das receitas transferidas ao tesouro estadual com as despesas de recomposição do fundo deverão ser utilizados no ano seguinte apenas e tão-somente para as mesmas finalidades legais acima transcritas, posto se tratar de arrecadação vinculada, trazendo à tona as ilações do parágrafo único do art. 8º da LRF.<sup>20</sup>

Outra medida orçamentária importante é a inclusão dos depósitos judiciais no Anexo de Riscos Fiscais que acompanharão a LDO de

---

<sup>20</sup> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

cada ano. Certamente, o Estado deverá ter um plano de contingência na circunstância de, por exemplo, se verificar corrida multitudinária de saque dos depósitos judiciais decorrente do fim de demandas de massa como são as que via de regra envolvem o poder público, dano que tende a se multiplicar no Pará, já que os depósitos judiciais englobam até ações entre particulares, o que traz a ampliação do risco para uma miríade de litígios consumeristas e civis de todas as ordens, que invariavelmente envolvem depósitos de recursos.

Bom alvitre lembrar que o novo CPC é pródigo em criar sistemas de resolução maciça de conflitos o que potencializa a possibilidade de finalização de demandas judiciais repentinamente, e, por conseguinte, o levantamento de todos os saldos de depósitos relativos a elas.

Bem sinalizou o risco de saque relevante de inopino, o eminente desembargador Milton Nobre, do TJ/PA, que na qualidade de Presidente do Colégio de Presidente dos Tribunais de Justiça do Brasil, trouxe valiosa informação sobre a realidade dos depósitos judiciais paraenses:

Hoje, o Banco do Brasil citou aqui que poderia ter um valor depositado que fosse muito representado ao valor total liberado. Pois bem, a Secretaria de Finanças do Tribunal de Justiça do Pará me forneceu uma planilha, e já foram liberados 90 milhões de recursos, recursos tributários. Esses recursos corrigidos, hoje, pela Selic, representam 108 milhões, mas tem um depósito, feito há dez anos, corrigido pela caderneta de poupança, **que hoje representa 53 milhões sozinho**. Risco há, Ministro, mas, sobretudo, existem regras constitucionais, que é essa sistemática de respeito. E o desrespeito à Constituição pelo Leviatã só pode ser contido pelos tribunais. E nós temos essa responsabilidade

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

com a Constituição da República. Soluções de gestão existem. O Estado precisa ser administrado com decência<sup>21</sup>.

Saques de valores vultosos de súbito, bem acima dos conservados no fundo de reserva, é uma realidade que representa inequívoco risco fiscal.

Na LDO de 2017 não está claro se houve a inclusão do ressarcimento dos depósitos judiciais já utilizados como umas das contingências apontadas no anexo de riscos fiscais, estando, aparentemente, incluídas apenas as hipóteses de sucumbência judicial em processos referentes a servidores, demandas estas que normalmente não estão assegurados por nenhum depósito<sup>22</sup>, e que, portanto, refogem do risco fiscal aqui alinhado.

É imperioso, desta feita, que se inclua nos anexos de riscos fiscais minudente relatório sobre depósitos judiciais repassados ao tesouro estadual e que cuja devolução possa ser requisitada imprevisivelmente a depender da extinção e da sucumbência de ações judiciais.

### **C. A LEI ESTADUAL EXTRAPOLA A FEDERAL. JUÍZO DE INEFICÁCIA DA LEI ESTADUAL NAQUILO QUE CONTRAVERTE A FEDERAL.**

O Supremo Tribunal Federal já se ocupa do tema do uso de depósitos judiciais pelos tesouros estaduais por intermédio de várias ADIs, dentre elas a 5.072, 5.361, 5.353, 5.365, 5.392, 5.409 e ADI 5.679, esta última em face da própria EC 94/2016.

---

<sup>21</sup>

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Transcricoes\\_\\_Audiencia\\_sobre\\_Depositos\\_Judiciais.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Transcricoes__Audiencia_sobre_Depositos_Judiciais.pdf)

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

O noticiário CONJUR<sup>23</sup> traz a informação da suspensão da lei estadual do Rio de Janeiro, com referência de igual medida em Minas Gerais, Piauí e Roraima, estes últimos em decorrência da falta de parametricidade entre a lei estadual e a lei federal de regência.<sup>24</sup>

Com efeito, na ADI 5353<sup>25</sup>, o saudoso ministro Teori Zavascki, acolhendo o cenário de fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade da lei mineira de teor igual ao da paraense, mandou suspender as decisões tomadas na justiça mineira favoráveis ao Estado de Minas que pretendiam obrigar o Banco do Brasil a fazer as transferências dos depósitos judiciais na forma da lei estadual e em confronto ao que previsto na LC 151/2015.

Isto é, o STF proibiu discussão acerca do âmbito de aplicação das leis estadual e federal naquela unidade federativa, mantendo hígidos os atos

---

23 <http://www.conjur.com.br/2017-fev-14/stf-suspende-transferencia-depositos-judiciais-governo-rio>

24 Além do Rio de Janeiro, também já foram suspensas leis de Minas Gerais, Piauí e Roraima. Nesses casos, no entanto, a suspensão aconteceu porque as leis locais permitiam repasses maiores do que o permitido pela lei federal. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, os tribunais de Justiça administravam R\$ 127 bilhões em depósitos judiciais em dezembro de 2014. Durante o ano de 2015, 11 governadores sacaram R\$ 17 bilhões desses depósitos para saldar dívidas com a União, pagar precatórios ou débitos previdenciários. O Rio de Janeiro foi o estado que apresentou o maior repasse: R\$6,9 bilhões durante aquele ano.

25 Trecho da decisão monocrática: “Todavia, a sequência de desavenças observada na aplicação da lei mineira elementariza, na crua eloquência dos fatos, os graves inconvenientes que uma controvérsia aparentemente abstrata, envolvendo a distribuição de competências legislativas, pode acarretar. A vigência concomitante da Lei Estadual 21.720/15 e da Lei Complementar Federal 151/15, de conteúdos possivelmente contraditórios, fez instaurar um estado de incerteza a respeito das obrigações civis exigíveis da instituição financeira, na condição de depositária. Nesse cenário, e considerando as responsabilidades assumidas pelo Banco do Brasil S/A junto aos depositantes vinculados a processos judiciais, é plenamente compreensível que a entidade tenha manifestado alguma reticência quanto à imediata transferência de cifras expressivas para a conta do tesouro estadual. E, diferentemente do que alegado pela Advocacia do Estado de Minas Gerais, a existência de contrato firmado entre as partes para essa transferência, ao invés de estabilizar a situação, pode ter até mesmo contribuído para deteriorá-la, uma vez que contou com cláusula de transição (cláusula décima sexta) prevendo que, em caso de declaração da inconstitucionalidade da lei local, o ente público disporia de até 360 (trezentos e sessenta) dias da publicação da decisão para promover a restituição dos valores referentes aos depósitos judiciais. Mais grave ainda do que a instabilidade jurídica causada, a nível local, pela incompatibilidade entre a disciplina estadual da matéria e aquela estipulada pela LC 151/15, é a constatação de que dissídios com semelhante gravidade têm sido noticiados em outras unidades federativas, como no Estado da Paraíba, (...)”

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

do Banco do Brasil que, diante da LC 151/2015, e em obediência a ela, só fazia o repasse dos depósitos judiciais em que o Estado fosse parte.

Igualmente, na ADI 5365<sup>26</sup>, o Ministro Roberto Barroso, diante da plausibilidade do pleito de inconstitucionalidade, suspendeu ações e decisões tomadas no bojo da justiça paraibana em favor do Estado da Paraíba, resguardando o Banco do Brasil a continuar procedendo aos repasses apenas com fulcro no que prevê a LC 151/2015, e não como previsto na lei estadual local, de teor semelhante a paraense.

NA ADI 5392, a relatora Rosa Weber emitiu voto lapidar, cujos trechos mais significativos focam exatamente na falta de competência dos Estados em normatizar sobre depósitos judiciais; a inconstitucionalidade do poder público tirar proveito financeiro dos rendimentos dos depósitos judiciais; e, especialmente, **a contrariedade da lei local em face da lei estadual, vez que aquela previa o repasse de todos os depósitos judiciais, enquanto a lei federal só permitiria naqueles que a Fazenda Pública for parte.**

Eis os trechos mais significativos do *decisum*:

“Nesse quadro, a aferição da presença do *fumus boni juris* não pode deixar de levar em consideração que a jurisprudência mais recente desta Casa sobre a matéria dá inegável suporte à plausibilidade da tese defendida na exordial. É que ao apreciar a ADI 3458/GO (Relator Ministro Eros Grau, DJe 16.5.2008), o Plenário desta Casa julgou inconstitucional, por afronta à independência entre os poderes consagrada no art. 2º da Carta Política, lei estadual

---

<sup>26</sup> Trecho da decisão do Ministro Barroso “A matéria versada na presente ação direta não é simples. De um lado, verifica-se a dramática situação financeira dos Estados-membros da Federação. De outro, os fundados temores manifestados na petição inicial, que geram dúvida razoável acerca da validade constitucional da lei. De parte isso, a própria vigência da Lei Complementar estadual está em xeque, haja vista a publicação da Lei Complementar federal nº 151/2015, em 05.08.2015. 12. Diante do exposto, e tendo em vista a relevância da situação noticiada, determino, ad referendum do Plenário (RI/STF, art. 21, V), a suspensão do andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei Complementar nº 131/2015 do Estado da Paraíba, e os efeitos das decisões judiciais neles proferidas, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.”

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

que atribuíra ao poder Executivo a administração da conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. No julgamento da ADI 2909/RS (Relator Ministro Ayres Britto, DJe 11.6.2010) e da ADI 3125/AM (Relator Ministro Ayres Britto, DJe 18.6.2010), o Tribunal Pleno assentou a competência exclusiva da União para legislar sobre depósitos judiciais, ao entendimento de que se trata de matéria processual (art. 22, I, da CF). Na ADI 2855/MT (Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 17.9.2010), a seu turno, foi reconhecida a inconstitucionalidade da apropriação, pelo Poder Judiciário estadual, de rendimentos obtidos a partir da aplicação das importâncias depositadas judicialmente.”

“Ainda no que se refere ao *fumus boni juris*, reverbera, ademais, a aguda dissonância entre a Lei Complementar nº 151/2015, cujo art. 2º apenas autoriza a transferência dos depósitos referentes a processos nos quais os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, e o art. 1º da Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí, na redação que lhe foi dada, após o ajuizamento da presente demanda, pela Lei nº 6.874/2016 do Estado do Piauí, no que passou a determinar a transferência de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais referentes a todos os processos judiciais e administrativos subordinados ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, e não mais apenas àqueles em que figure o Estado do Piauí como parte. Como bem observou o eminente Ministro Teori Zavascki ao conceder, em 29.10.2015, a liminar requerida na ADI 5353/MG, proposta contra lei análoga do Estado de Minas Gerais e sob sua relatoria, “essas discrepâncias suscitaram uma crescente percepção de insegurança jurídica no cenário local, abalando a fluidez das relações jurídicas mantidas entre o Governo do Estado e a instituição financeira oficial que mantém os depósitos sob custódia”.”

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Alfim, a ministra Rosa Weber suspendeu a lei estadual piauiense de uso de depósitos judiciais para fazer caixa ao tesouro estadual.<sup>27</sup>

Na ADI 5409, cuja relatoria é do Ministro Edson Fachin, e que trata da lei baiana, houve tratamento equivalente, com suspensão pelo ministro relator de decisões da justiça baiana que obrigavam o Banco do Brasil a fazer o repasse dos recursos na forma da lei estadual, mesmo que em confronto à lei federal.

O Ministro Fachin novamente perfilhou os mesmos argumentos antes anotados: usurpação da atribuição legislativa da União e discrepância entre as hipóteses de repasse previstos na lei estadual e na lei federal de regência, a LC 151/2015.

Eis excerto da decisão que merece ainda mais atenção:

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

---

<sup>27</sup> Ante o exposto, pelos fundamentos esposados – com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios –, e tendo em conta, ainda, o conteúdo da manifestação do Advogado-Geral da União e do parecer exarado pelo Procurador-Geral da República, forte no poder geral de cautela, em face da urgência qualificada, e ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal (art. 21, IV e V, do RISTF), concedo em parte a liminar requerida para suspender os efeitos do art. 1º da Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí, tanto na redação original quanto na que lhe foi dada pela Lei nº 6.874/2016 do Estado do Piauí, até o julgamento do mérito desta ação direta (art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999). Cientifique-se o Governador do Estado do Piauí e o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Comunique-se à Diretoria Jurídica do Banco do Brasil S.A., instituição financeira auxiliar do juízo no Estado do Piauí) o teor da decisão. Publique-se. Brasília, 12 de setembro de 2016. Ministra Rosa Weber Relatora.



## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

DJe 11.06.2010). A duas, haure-se, ictu oculi, do cotejo entre a Lei Complementar federal 151/15, e a Lei Complementar 42/15 do Estado da Bahia, sensíveis discrepâncias normativas. A título exemplificativo, a lei federal apenas autoriza o levantamento de valores que sejam objeto de depósitos vinculados a processos em que os entes federados sejam parte (art. 2º da LC federal 151/15), conquanto a lei ora impugnada permite o levantamento dos “depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios, e os depósitos que vierem a ser efetuados” (art. 1º, caput, da Lei estadual 42/15). Em relação ao periculum in mora, está além de qualquer dúvida razoável o preenchimento do referido requisito, à luz do argumentado e comprovado na Petição do Banco do Brasil SA. Por conseguinte, há um concreto perigo para os jurisdicionados do estado da Bahia, tendo em vista a dificuldade de reingresso do numerário bloqueado na conta destinada aos depósitos judiciais e extrajudiciais do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, após o pagamento das despesas correntes aos credores judiciais da Fazenda Pública e aos beneficiários do regime de previdência social dos servidores públicos estaduais.

Sucedo no Pará o mesmo cenário jurídico.

Ainda que não venhamos a enfrentar a questão da iniciativa legislativa privativa da União para editar normas sobre depósitos judiciais, e por mais que possamos defender que a matéria tratada é também de direito financeiro, cuja competência é concorrente entre a União e os Estados, a teor do art. 24, I, da CF<sup>28</sup>, verifica-se com facilidade que a lei paraense, a pretexto

---

28 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

de regulamentar e suplementar a LC 151/2015<sup>29</sup>, extrapolou em muito seu âmbito de abrangência, revelando não apenas defeitos de inconstitucionalidade<sup>30</sup>, mas também de legalidade propriamente dita.

Aduzimos já nas linhas iniciais desta Representação que enquanto a LC 151/15 permitiu o uso de depósitos judiciais apenas quando o Estado for parte, a lei do Pará vai muito além, passando a determinar o repasse dos depósitos judiciais para o tesouro até nas demandas entre particulares em que o Estado, nem remotamente, teria chance de granjear qualquer benefício financeiro futuro. Também a lei do Pará abrangeu ações em que as autarquias e as fundações públicas forem as contendedoras, hipótese igualmente não prevista na lei genérica federal.

São exatamente essas as hipóteses que vem sofrendo reproche sistemático dos mais diversos ministros do STF.

Nas circunstâncias de legislação concorrente em que o normativo local contraria as disposições da legislação federal, temos um problema de legalidade a resolver, e que é saneado através da suspensão da eficácia da norma estadual no ponto de desencontro, exatamente como prevê o parágrafo 4º do art. 24 da Constituição Federal.<sup>31</sup>

Por mais que o art. 24 da CF estabeleça competências concorrentes entre União e Estados-Membros para legislar sobre direito financeiro, determina-se a edição de norma de caráter genérico na primeira e de caráter específico na segunda hipótese. Consectariamente, as leis estaduais que, no exercício da competência legislativa concorrente, disponham sobre repasse ao tesouro de depósitos judiciais devem atender às disposições já constantes das definições de regras gerais realizadas pela LC 151/2015.

---

<sup>29</sup> Eis a ementa da Lei:

Regulamenta, no âmbito do Estado do Pará, o disposto na Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, revoga a Lei Estadual nº 7.020, de 24 de julho de 2007.

30 Cuja verificação de forma incidental é perfeitamente plausível pelos Tribunais de Contas, conforme nos reza a Súmula 347 do STF.

31 § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Nesse diapasão, havendo duas normas tratando do mesmo assunto, e restando clara que a lei pretensamente regulamentadora extrapola a lei federal regulamentada, deve-se paralisar a eficácia da lei estadual no ponto que controverte com o normativo federal, negando-lhe aplicação naquilo que a afronta. É verdadeiro problema de legalidade e de conflito aparente de normas.

Escreveu Gonet Branco, Gilmar Mendes e Inocêncio Mártires Coelho:

Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. **Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal.**<sup>32</sup>

No mesmo sentido, o Supremo tem escola tradicional<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, GONET BRANCO, Paulo Gustavo, COELHO, Inocêncio Mártires. Curso de Direito Constitucional, 5ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, pg. 955.

<sup>33</sup> Constitucional. Processual. 1 - Recurso extraordinário (Const., art. 102, III, b) e recurso especial (art. 105, III, b): distinção. II - Estado Federal: repartição horizontal e repartição vertical de competência (Raul Machado Horta): consequências processuais na distinção entre hipóteses similares, mas distintas, de recurso extraordinário e do recurso especial (CF, arts. 102, III, b e 105, III, b). 1. Questão de ordem: competência para julgar RE, admitido pelas letras b e c, do art. 119, III, Const. 1969, porque o acórdão recorrido aplicou lei municipal, de validade contestada em face de lei federal, que a mesma decisão julgou inconstitucional. 2. Nem sempre a discussão de validade de lei ou ato de governo local em face de lei federal se resolve numa questão constitucional de invasão de competência, podendo reduzir-se à interpretação da lei federal e da lei ou ato local para saber de sua recíproca compatibilidade. 3. Se, entre uma lei federal e uma lei estadual ou municipal, a decisão optar pela aplicação da última por entender que a norma central regulou matéria de competência local, é evidente que a terá considerado inconstitucional, o que basta à admissão do recurso extraordinário pela letra b do art. 102, III, da Constituição. 4. Ao recurso especial (art. 105, III, b), coerentemente com a sua destinação, tocará a outra hipótese, **a do cotejo entre lei federal e lei local, sem que se questione a validade da primeira, mas apenas a compatibilidade material com ela, a lei federal, de norma abstrata ou do ato concreto estadual ou municipal.** 5. Questão de ordem que se resolve pela competência exclusiva do STF para apreciar o recurso, dado que se afastou a aplicação da lei federal por inconstitucionalidade. (RE 117809 QO, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/1989, DJ 04-08-1989 PP-12612 EMENT VOL-01549-02 PP-00288 RTJ VOL-00129-01 PP-00456)

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Dessas regras constitucionais de convivência entre órbitas da competência concorrentes, a mais comum é a da prevalência da lei federal, anterior ou posterior, sobre a lei local atinente à mesma matéria: essa vinha sendo a tradição do constitucionalismo brasileiro, seja no campo da competência tributária concorrente, seja na área da competência complementar ou supletivas dos Estados.

Na esfera da técnica de repartição vertical, invertem-se, pois, os termos de equação do federalismo clássico: a relação entre a lei federal e a lei estadual deixa de ser uma questão de competência, que, em tese, é comum à União e aos Estados, para reduzir-se a uma questão de hierarquia de normas (cd. Pontes de Miranda, Comentários à Constituição, 1953, I/441).

Ora, problema de hierarquia normativa entre preceitos infraconstitucionais – ainda, como é normal, que a regra da prevalência provenha de Constituição – não é, senão mediatemente, uma questão constitucional.

**Assim, a jurisprudência da Corte tem entendido que o regulamento ofensivo da lei regulamentada não é inconstitucional, mas ilegal (...). Do mesmo modo, é de reputar de ilegalidade e não de inconstitucionalidade o vício da lei estadual incompatível com a lei federal à qual deva observância, segundo a Constituição.**

Sabe-se, e a lição não é nova, que cabe aos Tribunais de Contas tanto amplo juízo de legalidade, como ainda juízo **incidental** de inconstitucionalidade sobre todo e qualquer ato administrativo<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Por sinal, a LOTCE é expressa sobre tal competência ao dispor que cabe ao tce, dentre outras coisas, negar aplicação de lei ou de ato normativo considerado ilegal ou inconstitucional, na apreciação, em caso concreto, de matéria de sua competência (XVIII do art. 1º da LOTCE)

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Parece claro, assim, que a Corte de Contas paraense deverá fazer esse duplo corte de juridicidade das condutas administrativas tomadas pelos responsáveis da gestão do sistema de administração dos depósitos judiciais: a SEFA, cuja atribuição é de recompor os saldos de reserva abaixo do legal, e o BANPARÀ, que administra o fundo de reserva, **de modo a compatibilizar a atividade administrativa ao melhor direito.**

Urge, portanto, que o Tribunal de Contas do Estado, com fulcro nas competências que lhe confere a passarela de incisos do art. 71 da Constituição Federal, **assine prazo para que a SEFA e o BANPARÀ compatibilizem seus atos administrativos aos ditames da LC 151/2015, impedindo a transferência para a conta do tesouro estadual dos depósitos judiciais em que o Estado do Pará não seja parte.**

Só será permitido transferir qualquer valor de depósitos judiciais, apenas e tão-somente, se o Estado do Pará tiver aderido ao regime especial de pagamento de precatórios que trata a EC 94/16, hipótese em que a transferência de recursos nas demandas entre particulares haverá de ser limitada a meros 20%, e não 70%, como vem sendo exercido, e com o fim único e **exclusivo de pagamentos de precatórios vencidos.**

### D. O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS COMO OPERAÇÕES DE CRÉDITO PÚBLICO.

Um dos temas que marcou o julgamento das contas presidenciais de 2014 e 2015 foi a conceituação de operações de crédito. Nestas oportunidades ficou assentado que operação de crédito é termo aberto que engloba qualquer captação de recursos de outrem com cláusula de devolução futura e seus devidos acréscimos pela disponibilização do capital<sup>35</sup>.

---

35

Constitui *operação de crédito* a concessão e a utilização *de recursos próprios de instituições financeiras controladas pela União para o pagamento de benefícios de programas sociais, subsídios e subvenções de responsabilidade da controladora, em razão de atrasos sistemáticos e relevantes nos repasses dos valores devidos àquelas entidades, contrariando*

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Nessa toada, assim discorreu o TCU sobre o caráter aberto do conceito de operações de crédito, ao discorrer sobre as pedaladas fiscais das Contas da República de 2014:

Concebido com esse propósito, o Capítulo VII da LRF destina especial atenção não apenas à dívida, mas às formas de endividamento público. Para conseguir êxito no controle do endividamento, as operações de crédito foram disciplinadas sob duas perspectivas distintas:

- as operações clássicas e atípicas por equiparação, as quais a realização é permitida sem restrições outras que não sejam o cumprimento de condições de contratação e limites previstos na legislação; e
- as operações clássicas e atípicas por equiparação, vedadas ao longo de todo mandato eletivo ou em parte dele.

No primeiro grupo, têm-se as operações de crédito clássicas conceituadas no art. 29, inciso III, que consistem no compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Tais operações, se forem para amortização superior a doze meses, também integrarão a dívida consolidada.

**Materialmente, o conceito dessas operações de crédito alcança a assunção de qualquer compromisso financeiro por parte dos entes das três esferas de governo para pagamento com uma abrangência intertemporal. No caso em análise,**

---

o que estabelecem os arts. 32, § 1º, inciso I, 36 e 38, inciso IV, alínea b, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Acórdão 2575/2016-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

considera-se a data em que a União repassou, a título de pagamento, recursos para instituição financeira típica em relação à data da transferência de recursos próprios da Caixa para pessoas físicas beneficiárias pelos programas sociais de responsabilidade direta da União.

A esse descompasso, quer seja na dinâmica das famílias ou das empresas, quer seja na Administração Pública, dá-se o nome de financiamento que configura caso clássico de operação de crédito, cuja definição é inequívoca quando se trata de transação com instituições financeiras típicas, ainda mais quando sobre os saldos - positivos e negativos - das contas suprimidos incidem juros remuneratórios.

De fato, no bojo dos processos das pedaladas fiscais, o TCU reforçou o caráter aberto do conceito de operação de créditos para fins de verificação de responsabilidade fiscal. Em um dos trechos da decisão, ficou assentado pela Corte Federal de Contas que mesmo operações não usuais que viessem a culminar em adiantamento de valores por longo prazo e incidência de encargos pela remuneração desse capital se caracterizariam, para todos os efeitos, como empréstimo público.<sup>36</sup>

Anote-se que sequer foi tido como necessário, pelo TCU, o trânsito desses valores pelo tesouro público para sua configuração como empréstimo. No caso do uso de depósitos judiciais, a natureza de operação de crédito é ainda mais evidente, já que o uso de verbas de outrem é feito diretamente pelo poder público **com trânsito expresso pelo tesouro estadual**.

Em verdade, é a LRF, em seu artigo 29, que nos traz o manancial de conceituações necessários para a compreensão dos termos que passaremos doravante a utilizar. Eis a norma:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

---

<sup>36</sup> Acórdão 992/2015-Plenário que analisou os embargos interpostos contra o acórdão 825/2015-Plenário.

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

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

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: **compromisso financeiro** assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, **recebimento antecipado de valores** provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil **e outras operações assemelhadas**, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: **compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;**

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito **a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação**, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

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

§ 4o O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Aliado ao arsenal normativo, inclua-se importante contribuição doutrinária de Caldas Furtado<sup>37</sup>:

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

**Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo**, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento da unidade federativa;

**Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos**, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do patrimônio líquido da unidade federativa que equivale a um aumento do valor original da dívida; e

**Diferimento no tempo**, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

---

<sup>37</sup> FURTADO, J.R Caldas. Direito Financeiro – Belo Horizonte: Fórum, 2014, pg. 410.

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Perceba-se que as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela Lei Complementar nº101/00 (LRF) nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos, e podem transcender a anualidade do orçamento público. No caso da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas, por exemplo, há a incorporação de um passivo sem contrapartida na forma de serviços prestados ao ente ou de aumento do ativo da entidade, seja devido ao ingresso de receita orçamentária ou à incorporação ao patrimônio público de bens adquiridos.

Vê-se das lições legais, bem como do escólio doutrinário, que a LRF adota compreensão elástica e aberta de operação de crédito, assemelhando a ela tudo aquilo que tiver a característica de uso de valores alheios para posterior devolução com risco de inadimplemento e possível repercussão real no endividamento público.

Façamos a subsunção fática à norma.

**A SEFA, no presente caso, assume um compromisso financeiro - devidamente documentado - junto ao Poder Judiciário e ao BANPARÀ, de que garantirá a devolução dos depósitos judiciais que antecipadamente fez uso, mediante remuneração do capital estatuída em lei (taxa SELIC, usual na remuneração de títulos da dívida pública).**

Estão aí presentes as três principais características para classificar tal operação como operações de crédito, seguindo os critérios definidos pela doutrina e pela STN, quais sejam: a) reconhecimento do passivo; b) existência de risco de não adimplemento, materializado pela cobrança de juros e demais encargos; e c) diferimento no tempo.

Para além do preenchimento destes requisitos, pensamos ser necessário um quarto: forte risco fiscal decorrente da operação que comprometa a intergeracionalidade fiscal.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Tratando especificamente deste requisito, Julio Marcelo de Oliveira escreve com precisão<sup>38</sup>:

Na seara das finanças públicas e do Direito Financeiro, o cuidado no exame das normas há de ser redobrado, pois se está a zelar pela higidez financeira dos entes governamentais e, em última instância, pela própria estabilidade econômico-financeira do país.

A evidente preocupação da Lei Complementar 101/2000, nos termos de seu artigo 1º, § 1º, é com a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio atual e futuro das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Buscou-se, de acordo com a Exposição de Motivos Interministerial 106/MOG/MF/MPAS, de 13.4.1999, um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável.

Rememorando, a LRF define operação de crédito como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços,

---

38 Trecho do parecer ministerial no bojo do processo TC-016.585/2009 tramitado no TCU.

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (artigo 29, inciso III).

Por imperativo lógico, essa definição, incluída no capítulo —Da Dívida e do Endividamentoll, deve ser interpretada no contexto da norma, que trata de responsabilidade na gestão fiscal, calcada no equilíbrio intertemporal das contas públicas.

A tipificação de operações de crédito na lei complementar, como se vê, não é taxativa, contém tipologia aberta, ou seja, sua enumeração é meramente exemplificativa. A essência do conteúdo legal, porém, é clara: compromisso financeiro.

O conteúdo dessa expressão —compromisso financeiroll deve ser interpretado de forma ampla, pois esta é a tônica da legislação ao disciplinar o endividamento dos entes públicos. Por isso mesmo, o mencionado inciso III faz alusão a “outras operações assemelhadas”, dada a absoluta impossibilidade de o legislador prever, em *numerus clausus*, todas as hipóteses do gênero.

Tem razão Julio Marcelo.

Operação de crédito para fins de responsabilidade fiscal deve estar visceralmente conectada com os propósitos controladores e moralizadores<sup>39</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>39</sup> Sobre tais propósitos, chamo atenção a escólio jurisprudencial do TCU: “Em 1998, já há alguns anos após a implantação do Plano Real, foi proposto para a sociedade um conjunto de medidas que tinha por objetivo a drástica e veloz redução do deficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Esse conjunto de medidas estava incluído no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que veio surgir conjuntamente com a Reforma Administrativa. O PEF contemplou medidas de curto prazo, para garantir os resultados anunciados no programa para o período de 1999 a 2001,

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Cá chegando, é impossível não vislumbrar sérios riscos fiscais no uso antecipado de depósitos judiciais pelo tesouro estadual, especialmente daqueles depósitos em ações judiciais travadas entre particulares que, nem remotamente, poderão ser assenhorados pelo Poder Público.

---

além de medidas de natureza estrutural, para alcance permanente de resultados fiscais positivos para o País. Dentre as medidas de natureza estrutural, merece destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000 com o objetivo de alcançar o equilíbrio sustentável das contas públicas nas três esferas de governo. 191. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101/2000 representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir com responsabilidade os recursos públicos dentro de regras claras e precisas, aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os níveis, relativamente à gestão da receita e despesa públicas, endividamento e gestão do patrimônio, sob ótica transparente dos resultados fiscais alcançados pelo administrador público. 192. Eis a importância de se exercer o controle do cumprimento da LC nº 101/2000, pois é marco regulatório da administração responsável. **Qualquer desequilíbrio ou permissividade aos limites nela estabelecido, às suas características, preceitos, ditames, essência, tenderá a desvirtuar as contas públicas e enfraquecer os resultados positivos alcançados desde a sua edição.** 193. A partir do momento em que todo o gestor público compreender que a Lei Complementar é uma realidade, de fato, que tem suas regras para serem rigorosamente cumpridas, haverá indução à profissionalização da gestão pública, pois o administrador terá que buscar a eficiência administrativa na gestão das receitas e despesas públicas, conceito também introduzido recentemente pela Reforma Administrativa (Emenda nº 19/1998), como forma de aumentar a sua capacidade de investimento em obras e serviços à população, **sem para isso buscar políticas imediatistas de expansão administrativa à base de endividamento público, com geração de mais e mais passivos**, por meio, por exemplo, dos frequentes parcelamentos de débito com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), com empresas concessionárias de serviços públicos pelo fornecimento de energia elétrica, gás, água, etc, dentre outras formas comuns de endividamento. 194. A ausência de um modelo de gestão fiscal responsável, sistematizado de forma panorâmica como a matéria exige, resultou no elevado grau de endividamento, o que levou a União a assumir, na década de noventa, as dívidas dos entes subnacionais por meio do que se denominou Programa de Ajuste Fiscal instituído pelas Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997 e Medida Provisória nº 2.185/2001, procedimento atualmente vedado pelo caput e inciso II do § 1º do art. 35 da LC nº 101/2000. (grifou-se) (Acórdão 352/2008-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler)

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Não parece remanescer dúvidas, portanto, do preenchimento de todos os quatros requisitos para a caracterização dos atos aqui estudados como operação de crédito.

Nesse tocante, o que se percebe, de mais a mais, é mera rolagem de dívida, com o pagamento de precatórios antigos e outras dívidas consolidadas em troca da assunção de novo compromisso financeiro devidamente remunerado de reposição dos depósitos judiciais.

A lógica aqui encrustada é ainda mais perigosa que o usual pois de difícil detecção nos radares dos demonstrativos fiscais da LRF. Isso porque, com o pagamento de precatórios vencidos e a liquidação de outros débitos antigos com o uso dos valores depositados judicialmente, o Estado passará a ostentar números menores de endividamento em aparente melhora do seu quadro fiscal.

Esta melhora, entretantes, é absolutamente artificial, já que o pagamento das dívidas é financiado através de novos compromissos financeiros de reposição (dívida, em português sem eufemismo) perante o fundo de reserva dos depósitos judiciais. Ocorre que os valores dos depósitos judiciais utilizados de forma antecipada **não vêm sendo contabilizados como dívida pública, gerando um retrato infiel da situação fiscal.**

**Em resumo: some do radar uma dívida contabilizada e não entra no radar outra dívida, posto que não é contabilizada como tal.**

Pagamento de precatórios com depósito judicial a ser devolvido futuramente é mera rolagem de dívida, e rolagem de dívida, dê-se o nome que se quiser, é operação de crédito. No final das contas, o que se verifica é mera antecipação pelo BANPARÀ ao Estado de recursos dos depósitos judiciais dos quais faz guarda e que apenas futura e condicionalmente passariam a ser propriedade do tesouro estadual.

A bem dizer, e trazendo para o perigoso - mas didático - campo da analogia do orçamento público com o orçamento privado, a operação muito se assemelha aos créditos de antecipação da devolução do imposto de renda

### QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

oferecidos às pessoas físicas em geral: o correntista recebe antecipadamente o que futuramente seria seu, pagando uma retribuição pelo uso prematuro do capital.

O Estado remunerará os depósitos com a taxa Selic na medida que tiver que devolver os valores decorrentes de sua sucumbência judicial. Na oportunidade de se sair vencedor, ainda assim o tesouro estadual arcará com remuneração do capital, desta feita pagando ao TJ/PA em quantia referente à diferença entre a taxa SELIC e o rendimento da poupança<sup>40</sup>.

Corroborando tudo que aqui apontamos, para Georgenor de Sousa Franco Neto o uso antecipado de depósitos judiciais pelo poder público é claro empréstimo público.

Em certa medida, a lei cria uma situação com todas as características de um empréstimo público forçado. Evitamos o termo compulsório para não coincidir com o tributo.

Sobre o empréstimo público, Ricardo Lobo Torres escreve:

Os empréstimos, embora a rigor não sejam receita pública, perderam o caráter de medida extraordinária e ingressaram no orçamento fiscal, juntamente com a previsão para o pagamento dos juros e das amortizações, sem que se prejudique o princípio constitucional da exclusividade. (TORRES, 2009, p. 216)

E na lição de Aliomar Baleeiro:

---

40 Art. 4º O montante dos depósitos judiciais a que se refere o caput do art. 2º desta Lei será objeto de remuneração mensal paga pelo Poder Executivo ao TJPA, correspondente a diferença entre a Taxa SELIC e o índice oficial de remuneração dos depósitos judiciais, apurado no primeiro dia útil após o encerramento de cada mês. § 1º A remuneração a que se refere este artigo deverá ser repassada ao TJPA até o dia dez de cada mês. § 2º Na hipótese de ausência do pagamento da remuneração mensal a que se refere o caput deste artigo, será suspenso o repasse referido no art. 2º desta Lei

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Os empréstimos são simples entradas de caixa ou ingressos, porque não criam novos valores positivos para o patrimônio público: a cada soma, que ao ativo do Tesouro recebe, a título de empréstimo, corresponde um lançamento, no passivo, contrabalançando-o. Não se incluem, pois, os empréstimos entre as receitas, ou, quando muito, são receitas impropriamente ditas. (BALEEIRO, 2010, p. 579)

Observando a LC 151/2015, o traço do empréstimo está presente no fato de os depósitos repassados aos Estados terão que ser devolvidos aos depositantes, caso vençam a demanda. Todavia, como observa Geilson Salomão Leite, o empréstimo público é composto por dois atos jurídicos distintos: “(...) um, decorrente de lei específica que autoriza a contratação dos empréstimos públicos; outro, como fruto da manifestação da vontade em celebrar o contrato” (LEITE, 2013, p. 37). Há uma lei que autoriza o empréstimo, porém, falta o aspecto volitivo. Não há um contrato entre Estado e depositante; há um ato de império do Estado que autoriza os estados-membros e os municípios a utilizarem os depósitos administrativos e judiciais. O que se observa é que temos algo com todos os traços de um empréstimo, exceto a facultatividade. **Com isso, a LC 151/2015 produz uma figura sui generis, o empréstimo público forçado**<sup>41</sup>.

Enfileira tal entendimento, Fernando Scaff:

A simples descrição dessa operação demonstra o absurdo da medida, pois foi criada uma espécie de empréstimo entre o Tesouro Público dos estados e municípios, e todos os depositantes judiciais. Não estou falando da figura tributária do empréstimo compulsório previsto no artigo 148

---

<sup>41</sup> FRANCO NETO, Georgenor de Sousa. O uso dos depósitos judiciais e administrativos como fonte de receita: uma análise acerca da constitucionalidade da Lei Complementar n. 151/2015. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 65-76, mar./ago. 2016.



## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

da Constituição. Falo de um empréstimo público, que aumenta a dívida pública, e que obrigatoriamente deve ser contabilizado como dívida nos registros desses entes públicos, o que seguramente vai extrapolar os limites estabelecidos pelo Senado Federal para seu endividamento (artigo 52, VI, CF). Na verdade, esses limites já foram explodidos, pois algumas dívidas públicas não são devidamente contabilizadas, como a dos estados com as empresas exportadoras, que possuem o direito constitucional (artigo 155, parágrafo 2º, X, “a”) de reaver o saldo credor de ICMS, que não é pago ou o é a conta-gotas, conforme expus em outra coluna.

Logo, o que essa norma está fazendo é permitir a criação daquilo que os economistas chamam de “quase moeda”, ou seja, um meio de pagamento equivalente à moeda, tal como os depósitos remunerados da caderneta de poupança. Isso permitirá que estados e municípios aumentem o meio circulante por meio desse endividamento, em uma operação que, na prática, lhes permitirá emitir moeda, podendo, em alguns casos, se beneficiar de uma válvula processual. Explico melhor<sup>42</sup>.

Urge, nas palavras da doutrina, que os valores repassados ao Estado do Pará a título de adiantamento de depósitos judiciais sejam, ao menos, contabilizados como dívida pública fundada (posto que o prazo de devolução é indeterminado), e passe, a partir daí, a se ter controle em seu uso, evitando maquiagens do real cenário de endividamento do Estado.

Repita-se que sobre os depósitos judiciais que deverá ressarcir, o Estado do Pará se obriga invariavelmente ao pagamento de remuneração de

---

<sup>42</sup> SCAFF, Fernando Facury. Depósitos judiciais, litigância tributária e a “regra de ouro” financeira. In: Conjur, <http://www.conjur.com.br/2015-set-08/contas-vista-depositos-judiciais-litigancia-tributaria-regra-ouro-financeira>, consultado em 09/05/2017.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

capital equivalente à Taxa SELIC<sup>43</sup>, que será dividida entre o depositante judicial, que receberá o valor de remuneração do depósito judicial, e o TJ/PA que granjeará a diferença.

É preciso, neste viés, até mesmo fazer cálculo do custo dessa escolha fiscal de uso dos depósitos judiciais, já que os juros no atraso de pagamento dos precatórios, a teor do disposto no §12, art. 100 da Constituição Federal e da ADI 4425, é inferior à SELIC e consiste no índice oficial de remuneração da caderneta de poupança<sup>44</sup> até 2015, e para depois disso o IPCA<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 4º O montante dos depósitos judiciais a que se refere o caput do art. 2º desta Lei será objeto de remuneração mensal paga pelo Poder Executivo ao TJPA, correspondente a diferença entre a Taxa SELIC e o índice oficial de remuneração dos depósitos judiciais, apurado no primeiro dia útil após o encerramento de cada mês.

44 § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

45 Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. 2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. 3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Em assim sendo, estar-se-ia colhendo obrigação financeira remunerada pela SELIC para pagar dívidas oneradas por índices mais baratos (poupança e IPCA), em operação que encarece ainda mais a liquidação da dívida pública estadual.

Guardião da economicidade das escolhas pública, caberá ao TCE também se debruçar sobre este ponto.

Há mais.

O depositante estabelece uma relação jurídica com o BANPARÀ no momento em que confia a esta instituição bancária os valores de sua propriedade.

---

remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: (i) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; (ii) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado. 5. Durante o período fixado no item 2 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT). 6. Delega-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

(ADI-QO 4425, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 25/03/2015, publicado em 04/08/2015, Tribunal Pleno)

## **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

No caso de não recomposição pelo Estado do Pará de valor suficiente ao levantamento do depósito, o BANPARÁ terá que arcar com esse gasto através de seus próprios meios, o que tem o potencial, em última instância, em se tornar financiamento do tesouro estadual por banco sobre o qual detém controle, em afronta à norma expressa da LRF<sup>46</sup>.

Com efeito, o depositante não trava relação direta com o tesouro estadual, mas sim com o BANPARÁ, que fica obrigado, na qualidade de depositário<sup>47</sup>, ao ressarcimento ainda que com ação regressiva em face do tesouro.

Este aspecto foi muito bem percebido pelo próprio BACEN, autoridade fiscalizadora dos bancos e do sistema financeiro, através de parecer de sua procuradoria:

Tais riscos são agravados pelo fato de a Lei Complementar nº 151, de 2015, não trazer regra clara no sentido de que a responsabilidade da instituição financeira depositária deverá limitar-se à disponibilidade de recursos no fundo de reserva. Deveras, inexistente norma específica que exima os bancos depositários de responsabilidade em caso de insuficiência de recursos do fundo e não reposição desses

---

<sup>46</sup> Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

47 Art. 161. O depositário ou o administrador responde pelos prejuízos que, por dolo ou culpa, causar à parte, perdendo a remuneração que lhe foi arbitrada, mas tem o direito a haver o que legitimamente despendeu no exercício do encargo.

Parágrafo único. O depositário infiel responde civilmente pelos prejuízos causados, sem prejuízo de sua responsabilidade penal e da imposição de sanção por ato atentatório à dignidade da justiça.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

recursos pelo ente federado. Nesse diapasão, asseverou o Parecer Jurídico 4/2016-BCB/PGBC:

12. Por outro lado, não se pode desprezar o fato de que os diplomas legais em apreço não veiculam regra que disponha expressamente sobre a inexistência de responsabilidade das instituições financeiras, no que concerne à restituição tempestiva dos recursos aos depositantes. Não há, no corpo das leis federais e estaduais, qualquer comando que limite a demanda por resgates, no âmbito da instituição financeira, à parcela nela mantida e aos montantes existentes no fundo de reserva.

13. Indubitavelmente, esta lacuna legal permite que o Poder Judiciário, ao ser provocado por demandas instauradas pelos depositantes, estabeleça a responsabilização das entidades depositárias pela restituição dos valores auferidos pelos entes federativos, no caso de inércia ou de incapacidade de pagamento por estes últimos.<sup>48</sup>

Por isso, não é exagerado dizer que a ampliação do montante de depósitos a serem transferidos aos entes da administração pública direta (Estados, Distrito Federal e Municípios), com a inclusão de depósitos referentes a processos de que são partes pessoas jurídicas distintas, integrantes da administração indireta (autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), **e até mesmo demanda entre meros particulares, implica riscos relevantes ao regular funcionamento do sistema financeiro pátrio.**<sup>49</sup>

Para o devido controle de tais operações de repasse é imprescindível que este Tribunal determine ao Estado do Pará que contabilize os valores que remanescem no tesouro estadual a título de depósito judicial

---

<sup>48</sup> Novamente o Parecer BACEN 1563/2016, acessável no site [http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201606/revista\\_pgbc\\_v10\\_n1\\_jun\\_2016.pdf](http://www.bcb.gov.br/pgbcb/201606/revista_pgbc_v10_n1_jun_2016.pdf)

<sup>49</sup> Trecho outra vez extraído do parecer do BACEN com adaptações.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

como dívida pública consolidada, com todos os consectários daí pertinentes, especialmente aqueles inseridos no capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata dos limites de endividamento<sup>50</sup> e seus demonstrativos, e trata também da observância da regra de ouro inserida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal<sup>51</sup>. Como se sabe, a regra de ouro veda que os montantes realizados a título de operação de crédito a cada ano superem as despesas de capital efetivamente executadas<sup>52</sup>.

Conclui-se que a realidade econômica e jurídica do uso antecipado de depósitos judiciais pelo tesouro estadual é de operação de crédito, emergindo daí questões fiscais que merecem o devido

---

<sup>50</sup> Resolução 40/2001 do Senado impõe como limite da dívida consolidada líquida em 200% da Receita corrente líquida. Por sua vez, o limite de garantias e contragarantias é de 22% da RCL. O limite para operações de crédito por ano é de 16% da Receita Corrente Líquida. Finalmente, o saldo devedor máximo das AROs é de 7% da RCL.

<sup>51</sup> Art. 167. São vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

<sup>52</sup> LRF, Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1o O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: (...)

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; (...)

§ 3o Para fins do disposto no inciso V do § 1o, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

acompanhamento pelo Tribunal de Contas, haja vista os enormes riscos que oferecem ao saneamento e à transparência pública das contas públicas.

Passa-se, no próximo tópico, a sugerir medidas fiscalizatórias pela Egrégia Corte de Contas.

### E. DA NECESSIDADE DA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA DO TCE SOBRE O REPASSE DE DEPÓSITOS JUDICIAIS.

A inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e/ou dos resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Por intermédio de procedimentos específicos, aplicados no exame de registros, sistemas e documentos, e na obtenção de informações e confirmações, a inspeção colhe os elementos necessários para se verificar se determinada situação está em conformidade com a legislação aplicável.

Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos nos art. 82 e 83, do Regimento Interno:

Art. 82. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, **bem como para apurar denúncias ou representações.**

Art. 83. As Inspeções classificam-se em:

I - ordinárias: visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Diretor do Departamento de Controle Externo, pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno, conforme o caso;

II - extraordinárias: têm como objetivo o exame de fatos ou ocorrências cuja relevância ou gravidade exija apuração em caráter de urgência, e serão ordenadas pelo Tribunal Pleno, por proposta do Relator ou do Ministério Público junto ao Tribunal.

Parágrafo único. O ato que determinar a inspeção extraordinária indicará o objeto e assinará o prazo para a sua realização e encaminhamento do relatório conclusivo ao Relator, competindo ao Tribunal Pleno decidir sobre a prorrogação desse prazo, se necessário.

### QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Como faz ressoar o trecho negrejado do normativo antes colacionado, a inspeção é o instrumento de fiscalização natural para o esclarecimento fático de representações, pelo que, tudo o que é lançado neste petitório, especialmente, seu suporte fático e contábil, haverá de passar pelo crivo inspeccional da competente equipe técnica deste Tribunal.

Desta feita, nos parece importante que se privilegie uma inspeção contábil sobre os recursos administrados pelo BANPARÀ constantes no fundo de reserva de depósitos judiciais, analisando especialmente o fluxo de repasses e de recebimentos do tesouro, a obediência da manutenção do limite mínimo da reserva de 30%, o cumprimento dos prazos, e a destinação que está sendo dada aos valores repassados: se em compasso com o que ordena a ordem de prioridade estatuída pela LC 151.

É necessário, outrossim, que a inspeção faça o devido destaque dos valores depositados em (1) ações que o Estado do Pará é parte, (2) as ações em que o Estado do Pará não é parte, mas outra entidade de direito público estadual o é, e, finalmente, (3) as ações que não existem entidades de direito público estadual na lide, haja vista o recorte do risco fiscal de cada uma das circunstâncias ser sensivelmente diferente, regulamentando, a partir daí, inclusive, a devolução dos valores referentes às circunstâncias 2 e 3.

Ademais, além desta primeira inspeção, é necessário **acompanhamento permanente do Tribunal de Contas**, pelo que se sugere a inclusão, no Plano Anual de Fiscalização, de auditoria programada anual sobre a gestão do fundo de reserva de depósitos judiciais, a ser avaliada juntamente com as contas anuais da SEFA, devendo o Tribunal expedir regras específicas de controle e fiscalização sobre o tema, a teor do que prevê o já citado art. 74 da Lei 4.320.

Tal medida se mostra acertada posto que obedecidos os critérios de materialidade, risco e relevância a que se referem o art. 73 do Regimento



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Interno da Corte<sup>53</sup>, somados ao porte dos valores envolvidos e a importância socioeconômica da matéria aqui revelada.

### F. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS*.

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal.

Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;

II - risco de ineficácia da decisão de mérito;

III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o Relator;

**II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.**

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

---

<sup>53</sup> Art. 73. As auditorias programadas, os acompanhamentos e os monitoramentos obedecerão ao Plano Anual de Fiscalização elaborado pelo Departamento de Controle Externo, a ser aprovado pelo Tribunal Pleno até o dia 1º de dezembro de cada ano para vigorar no exercício seguinte.

§ 1º Na elaboração do Plano referido no caput deste artigo serão considerados os critérios de materialidade, risco e relevância, levando em conta a natureza, o porte e a importância socioeconômica dos órgãos e entidades a serem fiscalizados.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro **poder geral de cautela**, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.

Tal conclusão fora sacramentada pelo **Pleno** do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

“o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público”

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.

No caso em estudo, diante de todas as razões jurídicas e fáticas delineadas, que bem demonstram a plausibilidade do direito evocado, e o perigo fiscal<sup>54</sup> que a natural demora - haja vista a complexidade da matéria - do trâmite do processo pela Corte pode ocasionar, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar **que expeça determinação** de proibição ao BANPARÁ e à SEFA de incluir na sistemática de que trata a LC 151/15 os valores depositados judicialmente **em ações em que o Estado do Pará não for parte.**

Excetua-se desta proibição apenas os repasses realizados para os fins e na forma previstos na EC 94/2016, limitado a 20% da quantia depositada.

Outrossim, para fins de melhor controle fiscal e transparência na execução financeira e orçamentária do erário, **requer-se a expedição de determinação** para que a SEFA contabilize para fins fiscais os valores recebidos antecipadamente a título de depósito judicial como operação de crédito.

---

<sup>54</sup> Já fartamente demonstrado nos autos e cuja repetição se transformaria em exercício enfadonho de leitura.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

O pleito cautelar deve ser coercitivo.

Outrossim, a referida medida cautelar manterá eficácia até o julgamento final desta representação, nos termos do previsto no art. 252, III, do Regimento Interno.

### G. DEMOCRATIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO DA CORTE

Tendo em vista que a matéria tem afinidade estreita com as competências do **Tribunal de Justiça do Estado do Pará**, penso ser não apenas recomendável, mas deveras importante, sua notificação para acompanhar o feito, inclusive lhe franqueando ampla participação através de todos os meios que quiser, podendo até mesmo figurar como interessado, caso entenda pertinente.

Outrossim, embuídos do caráter democratizante dos processos de fiscalização do controle externo, e reconhecendo na **OAB/ Pará** entidade da sociedade civil perfeitamente apta a se manifestar sobre a questão, posto ter interesse direto no bom funcionamento do sistema de depósitos judiciais, **recomenda-se sua notificação para igualmente acompanhar o feito**, inclusive lhe franqueando ampla participação para que se manifeste a título de *amicus curiae*<sup>55</sup>.

### III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a) o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;

---

<sup>55</sup> É possível admitir o ingresso de associação em processo do TCU na condição de *amicus curiae*. Acórdão 1659/2016-Plenário | Relator: ANA ARRAES

#### QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- b) o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars* para **que se expeça determinação** de proibição ao BANPARÁ e à SEFA de incluir na sistemática de que trata a LC 151/15, os valores depositados judicialmente **em ações em que o Estado do Pará não for parte.** Excetua-se desta proibição apenas os repasses realizados para os fins e na forma previstos na EC 94/2016;
- c) o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars* para **que se expeça determinação** à SEFA para que contabilize para fins fiscais os valores recebidos antecipadamente a título de depósito judicial como endividamento (operação de crédito), com todos os consectários daí pertinente;
- d) a notificação para se manifestar das entidades representadas, bem como do **Tribunal de Justiça do Estado e da OAB/PA, conforme fundamentado no item “G”** desta peça;
- e) a **realização de Inspeção contábil**, nos termos do art. 83, do Regimento Interno do TCE, sobre os recursos administrados pelo BANPARÁ constantes no fundo de reserva de depósitos judiciais, analisando especialmente o fluxo de repasses e recebimentos do tesouro, a obediência da manutenção do limite mínimo da reserva de 30%, o cumprimento dos prazos, e a destinação dada aos valores repassados ao tesouro, se em compasso com o que ordena a ordem de prioridade estatuída pela LC 151. É necessário, outrossim, que a inspeção faça o devido destaque dos valores depositados em (1) ações que o Estado do Pará é parte, (2) as ações em que o Estado do Pará não é parte, mas outra entidade de direito público estadual o é, e, finalmente, (3) as ações que não constem entidades de direito público estadual na lide, haja vista o recorte do risco fiscal de cada uma ser sensivelmente diferente, regulamentando, a partir daí, inclusive, a devolução dos valores referentes às circunstâncias 2 e 3.

#### QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

- f) no bojo da inspeção supra ainda deverá ser realizado cálculo do custo da escolha fiscal de uso antecipado dos depósitos judiciais, já que os juros no atraso de pagamento dos precatórios, a teor do disposto no §12, art. 100 da Constituição Federal e da ADI 4425, consiste no índice oficial de remuneração da caderneta de poupança até 2015, e para depois disso o IPCA, aparentemente inferiores ao da remuneração do depósito judicial (SELIC);
- g) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação, confirmando os termos das medidas cautelares aqui requeridas, e decidindo conforme o direito sobre a questões que venham a surgir durante a instrução processual, determinando especialmente:
1. que aportes ao tesouro estadual decorrente de depósitos judiciais **passem a constar expressa e destacadamente no orçamento público**, de modo que se confira a devida transparência a eles, inclusive com espaço no capítulo dedicado aos quadros de demonstrativos da receita dos fundos especiais;
  2. se inclua nos anexos de riscos fiscais minudente relatório sobre o montante dos depósitos judiciais repassados ao tesouro estadual cuja devolução possa ser requisitada a depender da extinção e da sucumbência de ações judiciais;
  3. o estabelecimento de código fonte específico para facilitação do rastreamento das despesas orçamentárias pagas com as verbas de depósitos judiciais, sendo absolutamente impróprio capitular as receitas dos depósitos judiciais genericamente na fonte 101 (recursos ordinários);

#### QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

4. o inventário dos precatórios pendentes e outras despesas que serão liquidados com o saldo dos depósitos, para o devido acompanhamento do cumprimento da finalidade legal e das vinculações de despesas que a lei elenca, inclusive a ordem de preferência estabelecida nas leis de regência (1º precatório, se sobrar algo, paga-se dívidas públicas fundadas, sobrando dinheiro, liquida-se despesas de capital e recompõe o fluxo da previdência);
5. que eventual superávit financeiro decorrente das operações com o fundo de reserva dos depósitos judiciais - calculado após o confronto das receitas transferidas ao tesouro estadual com as despesas de recomposição do fundo - deverão ser utilizados no ano seguinte apenas e tão-somente para as mesmas finalidades legais presentes na LC 151/15, posto se tratar de arrecadação vinculada, a teor do parágrafo único do art. 8º da LRF.
6. que a SEFA e o BANPARÀ compatibilizem seus atos administrativos aos ditames da LC 151/2015, impedindo a transferência para a conta do tesouro estadual dos depósitos judiciais em que o Estado do Pará **não seja parte**. Será permitido transferir qualquer valor de depósitos judiciais, apenas e tão-somente, se o Estado do Pará tiver aderido ao regime especial de pagamento de precatórios que trata a EC 94/16, hipótese em que a transferência de recursos nas demandas entre particulares haverá de ser limitada a meros 20%, e não 70%, como vem sendo exercido, e com o fim único e **exclusivo de pagamentos de precatórios vencidos**.
7. que contabilize os valores que remanescem no tesouro estadual a título de depósito judicial como dívida pública consolidada, com todos os consectários daí pertinentes, especialmente aqueles inseridos no capítulo VII da Lei de

### **QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Responsabilidade Fiscal, que trata dos limites de endividamento e seus demonstrativos, e trata também da observância da regra de ouro inserida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal;

8. o monitoramento de todas as determinações porventura encetadas.
- h) Pleiteia-se, ainda, a edição pelo TCE de normas específicas e peculiares de fiscalização do fundo especial de reserva dos depósitos judiciais, nos moldes previstos por sua LOTCE e pela Lei 4.320/64;
- i) Por fim, requer-se acompanhamento permanente do Tribunal de Contas sobre os depósitos judiciais repassados ao tesouro, pelo que se sugere a inclusão, no Plano Anual de Fiscalização, de auditoria programada anual sobre a gestão do fundo de reserva de depósitos judiciais, a ser avaliada juntamente com as contas anuais da SEFA;
- j) a *oitiva* do Parquet de contas em todas as fases do processo.

Nestes termos,

pede e espera deferimento.

Belém, 22 de maio de 2017.

---

Patrick Bezerra Mesquita  
**PROCURADOR DE CONTAS**





## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

### DOCUMENTOS JUNTADOS:

**ANEXO 1.** Cópia do termo de compromisso.

**ANEXO 2.** Decreto 1.433, de 26 de novembro de 2015