



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

**ATA DA 10ª SESSÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DO ANO DE DOIS MIL E QUINZE**

Aos vinte e três dias do mês de março do ano de dois mil e quinze, nesta cidade do Rio de Janeiro, às treze horas e vinte e cinco minutos, na sala de sessões, reuniu-se o Egrégio Órgão Especial, em sessão administrativa, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, presentes os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Luiz Zveiter, Antonio Eduardo Ferreira Duarte, Nilza Bitar, Caetano Ernesto da Fonseca Costa, Maria Inês da Penha Gaspar, Valmir de Oliveira Silva, Maria Augusta Vaz, Reinaldo Pinto Alberto Filho, Letícia de Faria Sardas, Milton Fernandes de Souza, Otávio Rodrigues, Roberto de Abreu e Silva, Odete Knaack de Souza, Jessé Torres, Celso Ferreira Filho, Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos, Henrique Carlos de Andrade Figueira, Ricardo Rodrigues Cardozo, Mauro Dickstein, Helda Lima Meireles, Marcus Quaresma Ferraz, Ana Maria Pereira de Oliveira e Ademir Paulo Pimentel.

Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Senhor Desembargador MAURÍCIO CALDAS LOPES.

Presentes o Excelentíssimo Senhor Doutor **ERTULEI LAUREANO MATOS**, Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais.

O Excelentíssimo Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, deu início à apreciação da pauta administrativa:



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

**01. Processo nº 2015-042768**

Assunto: Redução em um terço da distribuição de processos.

Requerente: Desembargador Antonio Jayme Boente, membro efetivo do T.R.E.

Resultado: **"Por unanimidade de votos, foi deferido o requerimento."**

**02. Processo nº 2015-031002**

Assunto: Encaminha Minuta de Mensagem e de Projeto de Lei para análise e Parecer do TJRJ, bem como o ofício PGE/PG nº 226.

Origem: Governo do Estado do Rio de Janeiro

O Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, deu início à leitura de seu voto:

*"O Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro remeteu a este Tribunal de Justiça, aos 25.02.2015, proposta de anteprojeto de emenda à Lei Complementar estadual nº 147, de 27.06.2013, que dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios.*

*Sua Excelência pretende alterar dita lei complementar para lhe ampliar o escopo, nos seguintes termos:*

*Art. 1º - Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para conta vinculada, até a proporção total de 70% (setenta por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções:*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*I - até o limite de 25% (vinte e cinco por cento), para o pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal;*

*II - até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento), para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA.*

*Em números redondos, o projeto pretendia autorizar a transferência, ao RIOPREVIDÊNCIA, de sete dos dezesseis bilhões de reais, ora em depósitos judiciais não tributários no Banco do Brasil.*

*A proposta veio instruída com estudos, pareceres e notas técnicas produzidos pelos órgãos competentes do Executivo estadual, tendentes a demonstrar a prioridade e a urgência da medida, em decorrência de fatores conjunturais que reduziram as receitas orçamentárias do RIOPREVIDÊNCIA, de modo a torná-las insuficientes para atender ao pagamento, já neste exercício, de aposentadorias, pensões e benefícios devidos aos servidores inativos de todos os poderes do estado.*

*O Governo estadual tem por essencial que o projeto seja submetido à Assembleia Legislativa por iniciativa conjunta dos Poderes Executivo e Judiciário, dado ser este o gestor dos depósitos de valores de que terceiros são credores, for força de decisões judiciais, havendo, como há, expressivo saldo não movimentado por esses credores, mantido atualizado monetariamente e remunerado mediante juros concertados entre o Tribunal e o Banco do Brasil.*



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Reconhecendo a relevância e a premência da matéria, determinei a formação do processo que deve sediar a tramitação de projetos de lei cuja iniciativa cabe ao Poder Judiciário dos Estados, à conta da autonomia que lhes asseguram e das competências que lhes assinam, respectivamente, os artigos 125 da Constituição da República e 158 e 161,I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.*

*Cumprindo o procedimento previsto nos artigos 216 e seguintes de nosso Regimento Interno, vieram aos autos pareceres da Comissão de Legislação e Normas e de órgãos técnicos administrativos deste Tribunal, versando, os primeiros, sobre a constitucionalidade e a legalidade do projeto, e, os segundos, sobre a eventual repercussão de suas propostas em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como acerca do perfil do fluxo de ingressos e saques na conta receptora dos depósitos judiciais.*

*Aos olhos atentos da Comissão de Legislação e Normas o projeto não padece de vícios que lhe comprometam a constitucionalidade e a legalidade (fls. 168-172).*

*Os órgãos administrativos e financeiros deste Tribunal aludem à incidência eventual da Lei de Responsabilidade Fiscal, na hipótese de renúncia de receita (art. 14), sobre a transferência de recursos extra orçamentários, como o são os depósitos judiciais, e reúnem dados que, extraídos de demonstrativos do Banco do Brasil e de unidades de controle interno do Tribunal, advertem quanto a cautelas que se devem manter no concernente à reserva de valores em conta bancária à disposição da Justiça, aptos a atender àquela proporção entre ingressos e saques, bem como a garantir a remuneração dos depósitos que respondem por despesas obrigatórias*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*de caráter continuado, custeadas que são pela remuneração que o Banco do Brasil paga ao Tribunal (fls. 147-149).*

*Bastariam, talvez, tais manifestações para que este C. Colegiado, a cujos membros foram distribuídas cópias do projeto e dos anexos que o acompanharam, assim que remetidos pela Governadoria estadual, dispusesse de elementos que o habilitassem a deliberar sobre a matéria.*

*Todavia, tenho que a esta Presidência incumbe, no exercício do zelo e da lealdade devidos ao Órgão Especial e à gestão judiciária, destacar alguns aspectos cujo sopeso conduz à introdução de alterações no projeto oriundo do Executivo, com o fim de amoldá-lo às peculiares condições e salvaguardas com que o Judiciário deve administrar os depósitos judiciais, que traduzem a custódia de verbas pertencentes a terceiros.*

*Passo, portanto, ao voto que me cabe, enunciando tais fundamentos, como próprio de toda decisão judicial, mesmo aquelas proferidas em sede administrativa, na medida em que prestam indeclinável homenagem aos princípios do devido processo legal e da motivação obrigatória, balizadores dos atos da administração pública no estado democrático de direito, e que contam com expressa imposição no art. 2º da Lei do Processo Administrativo do Estado do Rio de Janeiro, de 2009.*

*Três são os pontos essenciais à plena compreensão dos motivos e das finalidades do projeto alvitado pelo Executivo, a justificar que o Judiciário a ele se associe em iniciativa legislativa conjunta, a saber: 1 - a natureza multidisciplinar das complexas questões que se apresentam à governabilidade no estado democrático de direito, indutora da revisão da vetusta teoria da separação de*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*poderes, para que estes passem a ser colaboradores entre si, sem prejuízo da harmonia e da independência com que atuam em suas respectivas atividades típicas e atípicas, especialmente em situações emergenciais de inequívoco interesse público; 2 - a perspectiva que aos poucos se vem formando nos tribunais acerca do uso proativo dos depósitos judiciais tributários e não tributários; 3 - a introdução do gerenciamento de riscos na gestão pública, como instrumento de compromisso da administração estatal com as funções de bem planejar, executar, controlar e avaliar a efetivação dos direitos sociais fundamentais postos na Constituição.*

*Nutro a expectativa de que, além de estar oferecendo fundamentos para que o Órgão Especial decida, também esteja a contribuir para o aperfeiçoamento do projeto com considerações e propostas que venham a ser transcritas na exposição de motivos com que os Poderes Executivo e Judiciário o encaminharão ao Legislativo, caso o aprove este E. Colegiado."*

Em seguida, passou a palavra ao Excelentíssimo Doutor **ERTULEI LAUREANO MATOS**, Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais, para o Parecer, apresentado nos seguintes termos:

*"Parecer do Ministério Público Estadual, de autoria de Subprocurador-Geral de Justiça, sobre O anteprojeto de lei complementar que visa a alterar artigo da Lei Complementar Estadual nº147/2013.*

*EMENTA - Proposta de anteprojeto iniciado no âmbito do Poder Executivo Estadual, trazido pelo Governador do Estado ao crivo do Poder*



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Judiciário, com a intenção de se obter consenso quanto à necessidade de iniciativa conjunta, dada a oscilação jurisprudencial ainda presente no âmbito do Supremo Tribunal Federal relativamente à qual dos poderes caberia a iniciativa de leis relativamente aos depósitos judiciais que não decorram de demandas tributárias e relativas a contribuições sociais, considerando-se que ora o STF afirma ser do Executivo a competência, porque de direito financeiro a matéria, ora que seria do judiciário, porque guardião dos recursos que não são públicos, sim privados porque de particulares e por tais recursos o Judiciário seria responsável pela liquidez. Isso sem contar que, em alguns casos, afirma o STF que lei sobre disposição de depósitos judiciais teria natureza de lei de processo e, portanto da competência da União. Indicação de que se observe a proposta no sentido da competência conjunta do Governador e do Presidente do Judiciário estadual para deflagrar o processo legislativo no presente caso.*

*Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça.*

*Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente.*

*Eminentes e ilustrados Desembargadores.*

*Deixo de emitir relatório, passando diretamente à emissão do parecer, por entendê-lo dispensável, considerando-se que todo o*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*processo administrativo TJERJ Nº 2015.031002 contém dados dos quais todo o colegiado teve conhecimento prévio.*

*O anteprojeto, como enunciado na ementa, foi encaminhado pelo Executivo ao Judiciário, com a intenção de obter a vinculação desse último na qualidade de colegitimado, por seu Presidente, com o Governador do Estado, dada a matéria objeto do anteprojeto e a oscilação ainda presente no âmbito do STF, sobre a questão da legitimação para iniciar projeto de lei, seja ordinária, seja complementar, cujo objeto seja o depósitos judiciais decorrentes de processos judiciais que não digam respeito à dívida tributária ou relativas a contribuições previdenciárias e sociais.*

*É do conhecimento de todos os eminentes desembargadores desse Órgão Especial que o STF ao decidir a ADI 3458 declarou a inconstitucionalidade da Lei nº15. 010/2004 do Estado de Goiás, de iniciativa do governador daquele estado e que instituía o sistema de caixa única no âmbito do Poder Executivo, por entender que a iniciativa de leis sobre a matéria seria da competência exclusiva do Judiciário.*

*Também não é desconhecida dos que militam na jurisdição constitucional, decisão final do mesmo STF na ADI 2909, que, relativamente à nº 11667/2001, do Rio Grande do Sul, e de iniciativa do Poder Judiciário, declarou a regra inconstitucional, por entender que a matéria teria natureza processual, da competência da União e, além disso, que não se inscreveria no que dispõe o art. 96 da CF, o que significaria não ser da competência do Judiciário a iniciativa.*

*De todo o exposto, a prudência recomenda que se eleja, como indicado na minuta do anteprojeto, a colegitimação do Executivo,*



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*por seu chefe, o Governador do Estado, e do Judiciário, por seu chefe, o Presidente do Tribunal de Justiça.*

*Tratando-se, como se trata, de matéria politicamente sensível, da economia interna dos poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público não emitirá, neste parecer, posicionamento sobre o mérito do anteprojeto, limitando-se a reconhecer-lhe a constitucionalidade, a adequação, além da relevância para o equilíbrio financeiro do Estado, neste momento de notória crise econômico-financeira por que passa o Brasil, seus Estados-Membros e os Municípios em geral.*

*Diante do que acima exposto, o Ministério Público, por seu Subprocurador-Geral de Justiça, opina no sentido da constitucionalidade do anteprojeto, da necessidade de que a conversão do anteprojeto em projeto demandará a necessidade de iniciativa conjunta dos chefes dos poderes Executivo e Judiciário, para que possa atender às exigências constitucionais referentes à iniciativa para deflagrar-se regularmente o processo legislativo.”*

Em seguida, o Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, procedeu à leitura da fundamentação e de seu voto, nos seguintes termos:

**"1 - a natureza interdisciplinar da questão e o caráter emergencial do projeto**

*A situação financeira do RIOPREVIDÊNCIA encontra-se gravemente abalada por efeito, entre outros, de acontecimentos externos ao estado fluminense, como soem ser aqueles determinantes da drástica redução, em mais de 50%, da cotação internacional do preço do barril de petróleo e da inviabilidade de a PETROBRAS renovar*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*linhas de crédito no mercado internacional, em razão de sua notória crise econômico-financeira e gerencial, de sorte a afetar as receitas do sistema previdenciário estadual porque dependentes, em sua maior parte, dos royalties do petróleo.*

*Assim o evidencia a nota técnica nº 01/2015, produzida pela Secretaria de Estado de Fazenda, fazendo ver que, ainda neste exercício, a autarquia previdenciária estadual não terá meios para honrar os seus encargos perante os servidores inativos e seus beneficiários, de todos os poderes do estado, que montam a um bilhão e 100 milhões de reais ao mês. O déficit financeiro da previdência pública estadual, para 2015, é estimado em sete e meio bilhões de reais, a seu turno parcela majoritária do déficit fiscal global do Estado do Rio de Janeiro, calculado em mais de treze e meio bilhões de reais, o que significa dizer que as receitas orçamentárias do estado não poderão suprir, porque também insuficientes, o déficit previdenciário, tanto que o orçamento do estado para 2015 destinou apenas dois bilhões de reais ao RIOPREVIDÊNCIA. Alarmante, ademais, como sustenta a indigitada nota técnica da Secretaria de Fazenda, que também a principal receita tributária ordinária do estado, que é a gerada pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), marcha em declínio nos últimos meses, em razão do arrefecimento da atividade econômica do país em geral, a partir de meados de 2014, associada à crise hídrica e energética, a forte desvalorização cambial, à aceleração inflacionária, à elevação da carga tributária e ao fechamento de postos de trabalho formal, consoante reiterado noticiário jornalístico, veiculando manifestações de autoridades e especialistas (fls. 176-189).*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Tudo está a indicar que o cenário econômico-financeiro, transplantado para o plano jurídico, configura a conhecida álea econômica extraordinária e extracontratual, que, como cediço, é aquela que inviabiliza o cumprimento de obrigações em decorrência da sobrevinda de fatos imprevisíveis, externos e alheios à vontade dos obrigados - no caso, o RIOPREVIDÊNCIA -, tornando ruínosa a prestação contratada nos termos em que o foi, por isto que autoriza a revisão dos pactos alcançados pela devastação decorrente da força maior, do caso fortuito ou do fato do príncipe, tal como os arrola o art. 65, II, "d", da Lei federal nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas gerais regentes das licitações e contratações de toda a administração pública brasileira.*

*Assoma, destarte, indúvidosa a conjuntura emergencial de que resulta o comprometimento da efetivação, neste estado, de um dos direitos sociais fundamentais inscritos no art. 6º da Constituição da República, qual seja o da previdência social.*

*Tal comprometimento transforma em questão de estado, por suas repercussões políticas, econômicas e sociais, fato que, em outras circunstâncias, poderia caracterizar não mais do que passageira e previsível dificuldade financeira, que se resolveria mediante mero contingenciamento de verbas públicas, que a retro mencionada nota técnica da Secretaria de Fazenda afirma que já vem sendo implantado mediante o corte de despesas de pessoal e com contratos de prestação de serviços. No caso, porém, o contingenciamento, embora necessário, é parcialmente ineficaz porque o próprio orçamento estadual apresenta-se igualmente deficitário e sem outras fontes de onde extrair recursos que socorram a previdência pública estadual, cujo déficit, reitera-se, é superior à metade de todo o déficit do Estado.*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*O quadro agudo e emergencial que se desenha, sob a responsabilidade técnica da Secretaria de Estado de Fazenda, demanda postura de estadista e não apenas de gerente de contas, compreendendo-se como tal aquela que examina e equaciona os complexos desafios da sociedade contemporânea de modo multidisciplinar, ou seja, levando em consideração todos os aspectos que concorrem e se interpenetram na geração de fenômenos e situações que não podem ser compreendidos de forma isolada ou unilateral. Em outras palavras, o enfrentamento de quadros agudos e emergenciais reclama o que o constitucionalismo pós-moderno denomina de revisão da vetusta teoria da separação dos poderes, para que estes, sem embargo da independência no desempenho de suas respectivas atividades típicas e atípicas, caminhem colaborativos em busca de soluções consensuais, aptas a responder às suas múltiplas implicações econômicas, sociais, políticas e jurídicas.*

*A eliminação da compartimentação dos poderes em áreas estanques de atuação é tendência universal nas últimas décadas, valendo a pena ilustrá-la com excertos da doutrina publicista, nacional e internacional.*

*Nas palavras de Nuno Piçarra, "na sua dimensão orgânico-funcional, o princípio da separação dos poderes deve [...] ser encarado como o princípio de moderação, racionalização e limitação do Poder Político no interesse da liberdade. Tal constitui seguramente o seu núcleo intangível".*

*Para Luís Roberto Barroso, "o conteúdo nuclear e histórico da separação de poderes pode ser assim descrito: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais". O festejado constitucionalista e ora Ministro do Supremo Tribunal Federal extrai dessa asserção "dois corolários: a especialização funcional e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes em face dos demais. A especialização funcional inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas. A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três quesitos: (I) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo; (II) um poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política; e (III) a cada poder são atribuídas, além de suas funções típicas, ou privadas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais poderes."*

*André Ramos Tavares pondera que, "modernamente, têm sido propostas novas classificações das funções do Estado com bases mais científicas, com vistas à realidade histórica em que cada Estado se encontra. Aliás, a prática mundial já se incumbiu de desmistificar a necessidade de poderes totalmente independentes, quanto mais numa distribuição tripartite. Ademais, a tese da absoluta separação entre os poderes os tornaria perniciosos e arbitrários (justamente aquilo que se pretende coibir)."*

*Cláudio Pereira de Souza Neto nota que "a democracia implica, além da atribuição do poder decisório às maiorias, também a instauração de um contexto de diálogo, de respeito pela posição do outro e de garantia dos direitos fundamentais. É justamente na promoção desse contexto e na garantia desses direitos que o Judiciário pode*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*desempenhar um papel primordial, com o que estará contribuindo para o aprimoramento das práticas democráticas". E avança: "hoje, o princípio [da separação dos poderes] não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e de novas formas de relacionamento entre os órgãos Legislativo e Executivo e destes com o Judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do Parlamentarismo, em que o Governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes".*

*Outro eminente publicista brasileiro, que dignificou o posto de Ministro do STF, Carlos Ayres Britto, ressalta ser "imperioso assegurar condições de funcionamento [dos poderes de modo] harmônico, integrado, concertado, porque todos não passam de elementos estruturais da mesma pessoa jurídica. Daí impõe-se também a formalização de meios que levam àquela atuação concertada, para melhor desempenho de cada Poder".*

*Para Cíntia Morgado, "é necessário considerar que o princípio ganhou novos contornos: a ideia de especialização funcional deve se transformar em profissionalismo e capacidades institucionais; o controle recíproco passa a ter por fim a atuação positiva dos poderes públicos; o fracionamento deve ceder lugar ao diálogo e à cooperação institucional".*

*Retome-se o pensamento de Ayres Britto: "a Lex Maxima dispõe no sentido de submeter o exercício de uma mesma função, de importância capital na vida do Estado, à participação conjunta de dois ou mais Poderes. Isto, naturalmente, para tornar mais*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*efetivos os mecanismos de harmonia e de interdependência dos órgãos do Estado, impedindo, ao mesmo tempo, o gigantismo de qualquer deles em particular”, fato este que “pode ser extraído de variados dispositivos engatilhados pela Constituição da República, que buscam o necessário equilíbrio entre os poderes do estado, de sorte que todos possam atuar com autonomia, mas em regime de contínua e harmoniosa cooperação.”*

*Gustavo Justino de Oliveira remete “à figura de um Estado que conduz sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesmo. Aponta-se para o surgimento de uma Administração Pública dialógica, a qual contrastaria com uma Administração Pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de procedimentos comunicacionais com a sociedade”. Ao que Geraldo Ataliba deixou, em acréscimo, que os Poderes da República “têm necessidade de coordenarem-se entre si e suas funções devem ser desempenhadas com oportunidade e eficácia, sem atritos”.*

*Ganha protagonismo o modelo dialógico, que, é certo, se inspira no sistema de freios e contrapesos entre os poderes, mas que, na observação de Rodrigo Brandão, “embora seja relativamente recente na Europa Continental, não é propriamente novo nos Estados Unidos..., vem se verificando a globalização do modelo concebido pelos founding fathers (sobretudo por Madison), para quem nenhum dos poderes assumia a função de exclusivo produtor de normas jurídicas e de políticas públicas (police-maker); antes, os poderes - inclusive o Judiciário - constituem fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, cuja interação e disputa pela escolha da norma que regulará determinada situação tende a produzir um processo deliberativo mais qualificado do que*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*a mítica associação de um departamento estatal à vontade constituinte do povo”.*

*Na experiência do direito anglo-saxão, há alentado número de estudos salientando as vantagens dos modelos teóricos que valorizam o diálogo entre órgãos e instituições, segundo se depreende das pesquisas de Laurence G. Sager, Christine Bateup, Mark Tushnet, Mark C. Miller e Jeb Barnes. Linha acompanhada pela doutrina canadense, a frente da qual se podem citar os estudos de Peter W. Hogg e Allison A. Bushell.*

*Janet Hiebert sugere que a compreensão da teoria dialógica a qualifica como uma interação horizontal entre as instituições, concepção também recepcionada pela obra de Carol Harlow e de Richard Rawling, lentes da Universidade de Salerno, uma das três mais antigas do mundo, no sul da Itália, na medida em que apontam o desenvolvimento de um processo administrativo definível como “um curso de ação, ou passos na implementação de uma política”, de modo a permitir a concretização da governação em rede, cuja formação e sustentação dependem de uma dialética que pautem a atuação dos poderes do estado destinada a alcançar os melhores resultados nas escolhas administrativas.*

*Nosso Diogo de Figueiredo Moreira Neto sintetiza que “essas posturas indicam a busca incessante das soluções negociadas, nas quais a consensualidade aplaina as dificuldades, maximiza os benefícios e minimiza as inconveniências para todas as partes, pois a aceitação de ideias e de propostas livremente discutidas é o melhor reforço que pode existir para um cumprimento espontâneo e frutuoso das decisões tomadas. O estado que substituir paulatinamente a imperatividade pela consensualidade na condução*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*da sociedade será, indubitavelmente, o que garantirá a plena eficiência de sua governança pública”.*

*Nas palavras de Ulrich Beck, ante a realidade da globalização dos riscos financeiros, não se pode mais conceber uma leitura estanque do princípio da separação de poderes. É necessária união de esforços entre os poderes republicanos para que o estado cumpra a sua função institucional, sem embargo de Sabino Cassese - um dos mais reconhecidos administrativistas europeus contemporâneos - enfatizar que “a ordem jurídica global não se sobrepõe, como outro estrato, à estatal”, mas é inegável a sua influência nas políticas públicas estatais, tal como se verifica ocorrer no caso de que nos ocupamos, relativamente à redução do preço do barril do petróleo, ditada por instâncias externas, a repercutir, intensamente, na previdência social pública do Estado do Rio de Janeiro.*

*O papel do estado, na releitura de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “apresentará características distintas das que habitualmente lhe são conotadas e tudo indica que terá como marcas a instrumentalidade, a abertura democrática substantiva, o diálogo, a argumentação, a consensualidade e a motivação”.*

*Na resolução da questão posta perante este Órgão Especial, o diálogo “pressupõe uma interação, formal e informal, entre todos os órgãos, públicos e privados, estendida a toda a cidadania, de modo que as decisões estatais se tornarão não apenas legais, mas, sobretudo, legítimas, no sentido de que apliquem o poder estatal harmonicamente com a percepção dos valores, interesses, necessidades e aspirações do grupo nacional”, tal a valoração das capacidades institucionais e do diálogo interinstitucional que, na percepção de Daniel Sarmento, contribuirá para alcançar a melhor interpretação dos ditames constitucionais, culminando no que*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Conrado Hübner Mendes chama de via que "potencializa a capacidade epistêmica da democracia".*

*Tais e tantas ponderações conformam a superação do fato de não se encontrar, no art. 96, II, da Constituição Federal, a iniciativa de projeto de lei, pelo Judiciário, versando o tema dos depósitos judiciais, omissão que não obsta que este se apresente ao Legislativo como coautor de projeto, fruto de prática democrática dialógica, em resgate de situação extraordinária e emergencial com que se defronta, sob pena de perecimento iminente, o direito fundamental à previdência social pública neste estado.*

*Nem o fato de as normas constitucionais e legais regentes das receitas da seguridade social aludirem, tão somente, em situação de normalidade e previsibilidade, a receitas orçamentárias (vg, CF/88, art. 165, § 5º, III), afasta a possibilidade de aportarem-se à previdência pública, em situação extraordinária e emergencial, receitas extra orçamentárias, desde que tomadas as cautelas pertinentes. Às reservas de ordem normológica estrita se devem sobrepôr os avanços da integração principiológica do sistema constitucional.*

### **2 - os precedentes da gestão judiciária e jurisprudenciais sobre a matéria**

*Questões pertinentes à gestão de depósitos judiciais vêm sendo progressivamente postas ao crivo da administração superior do Judiciário brasileiro, tanto perante o Supremo Tribunal Federal como na alçada do Conselho Nacional de Justiça. E é natural que assim se dê porque os valores desses depósitos, em todos os estados da federação, tendem a ser expressivos e permanecerem, em parte substancial, sem movimentação por seus titulares por tempo indeterminado, daí gerarem receita extra orçamentária que desperta*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*a atenção dos órgãos de planejamento e finanças dos estados, que nela vêem a possibilidade de aplicação no atendimento a finalidades públicas estaduais, desde que se lhes garanta a disponibilidade sempre que os respectivos credores demandarem os saques dos valores a que tenham direito, monetariamente corrigidos e acrescidos de juros. Àqueles órgãos de planejamento e finanças estaduais soa como desperdício de recursos manterem-se imobilizados tais depósitos judiciais, daí as iniciativas de leis que autorizem a sua utilização, com as salvaguardas devidas, todavia gerando intrincadas questões econômicas, sociais, políticas, jurídicas e administrativas.*

*Veja-se, em breve resenha, o estágio em que a matéria se acha na análise do Conselho Nacional de Justiça.*

*O CNJ cogitou da matéria, pela primeira vez, em 2009, no âmbito do Procedimento de Controle Administrativo nº 0007034-41.2009.2.00.0000, instaurado de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça contra o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Destinou-se à apuração da legalidade da execução de obras, reformas e aquisições de mobiliários e outros bens que guarnecem a estrutura interna do edifício sede do referido órgão jurisdicional. Quando do respectivo julgamento, o CNJ advertiu inexistir respaldo legal na manutenção de depósitos judiciais em instituições financeiras não oficiais, cabendo ao órgão diretivo do tribunal providenciar a respectiva transferência para instituição financeira oficial, mediante certame licitatório. Aspecto, como se vê, irrelevante para a apreciação do tema do projeto aqui encaminhado pelo Executivo estadual.*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Em 2011, por meio da Consulta nº 0005602-16.2011.2.00.0000, o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso indagou da possibilidade de abertura de licitação para a administração de depósitos judiciais por bancos privados, com amparo no art. 666 do Código de Processo Civil, em razão da falta de interesse dos bancos oficiais em participar de precedente concorrência pública. O Conselho não se manifestou porque instaurou, em 2012, o procedimento nº 0003762-34.2012.2.00.0000, com o fim de regular por inteiro a gestão dos depósitos judiciais pelos tribunais de justiça.*

*Nesse procedimento iniciado em 2012, o relator, Conselheiro Guilherme Calmon Nogueira da Gama, determinou a expedição de ofício a todos os tribunais brasileiros, solicitando-lhes que respondessem a perguntas que respaldarão resolução que o CNJ almeja elaborar a respeito desses depósitos. Até esta data, o procedimento aguarda a chegada da resposta a todos os ofícios, inexistindo, portanto, definição meritória sobre o seu objeto.*

*Em 2013, ingressou no CNJ o Pedido de Providências nº 0003703-12.2013.2.00.0000, deduzido pelo Governo do Estado do Paraná em face do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, em razão deste haver indeferido requerimento de habilitação do Estado à transferência de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais de natureza tributária, ao argumento de ser inconstitucional a Lei federal nº 11.429/2006, que dispõe sobre os depósitos judiciais tributários. Seguindo o voto condutor do Conselheiro Guilherme Calmon Nogueira da Gama, o CNJ acolheu parcialmente o pedido: anulou o acórdão paranaense, de 8 de abril de 2013 (Processo nº 2.440/2013), e determinou que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná cumprisse a Lei federal nº 11.429/2006, com a consequência de habilitar o Governo estadual a transferir os depósitos judiciais de natureza*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*tributária. Entendeu o CNJ que não cabe à administração judiciária declarar a inconstitucionalidade de lei e negar-lhe cumprimento, devendo, antes, acionar o legitimado constitucional para a instauração da ação direta. Registrou que, sob os novos contornos do controle de constitucionalidade inaugurados pela Carta Fundamental de 1988, apenas cabe ao Poder Judiciário, em sua atuação típica, na via do processo adequado, declarar a inconstitucionalidade de uma lei, o que descabe fazer em sede administrativa e ao largo do devido processo legal. Orientação que, como se vê, também se distancia do cerne da questão que aqui se analisa.*

*Ainda em 2013, no Pedido de Providências nº 0003107-28.2013.2.00.0000, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Paraná pretendeu que o CNJ impedisse a celebração de convênio ou qualquer outro ajuste entre o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) e o Poder Executivo estadual para a transferência de valores de depósitos judiciais não tributários. Ao julgá-lo, o voto condutor do Conselheiro Saulo Casali Bahia fez ver que "o depósito judicial, quando individualmente considerado, não tem natureza de receita pública; trata-se, na verdade, de um ingresso, ou seja, daquele movimento de fundo que não acrescenta ao patrimônio público, mas está condicionado à sua devolução ao litigante vencedor da demanda judicial que o originou; são as assim chamadas receitas extra orçamentárias. Qualquer tentativa de vinculação desse ingresso às despesas do poder público implica violação ao regime jurídico orçamentário". E arrematou que "a instituição bancária oficial escolhida para a administração das contas judiciais em processo licitatório não pode ser afastada por mera liberalidade do Tribunal".*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Deduz-se que a matéria atinente à gestão dos depósitos judiciais evolui em sucessivas e por ora inconclusivas análises pelo Conselho Nacional de Justiça, cuja competência, à vista do art. 103-B, § 4º, da Constituição da República e na já reiterada interpretação do Supremo Tribunal Federal, esgota-se na esfera administrativa, não lhe cabendo substituir-se ao exercício da jurisdição pelos Tribunais de Justiça. Daí a importância de verificar-se, a seguir, qual tem sido a orientação da Corte guardiã da Constituição na apreciação da matéria, em sede jurisdicional.*

*A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.909 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei nº 11.667/2001, do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais pelo Poder Judiciário daquela unidade federativa, compreendendo os recursos provenientes de depósitos à disposição da Justiça em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário. O STF restringiu-se à análise da constitucionalidade formal da Lei e proclamou a sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa, configurado no extravasamento dos limites das competências alinhadas no art. 96, II, da CF/88.*

*A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.458-8 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei nº 15.010/2004, do Estado de Goiás, bem como do Decreto estadual nº 6.042/2004 e da Instrução Normativa nº 01/04 - GSF/GPTJ, expedida pelo Secretário de Fazenda e pelo Presidente do TJ/GO, todos esses atos relacionados ao Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais no âmbito estadual. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei ao fundamento de que a iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário, reconhecendo que a deflagração do processo legislativo pelo Poder Executivo afronta o art. 61, §1º, da CF/88.*

*A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.125 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei nº 2.759/2002, oriunda do Estado do Amazonas, que instituiu o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos sob Aviso à disposição da Justiça do Estado do Amazonas, compreendendo os recursos provenientes de depósitos à disposição da Justiça em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário. O STF proclamou a inconstitucionalidade porque desbordados os limites de competência traçados no art. 96, II, da CF/88, ressaltando que a matéria é de competência exclusiva legislativa da União em razão de sua índole processual, nos termos do art. 22, I, da CF/88.*

*A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2855 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei nº 7.604/2001, do Estado do Mato Grosso, resultante do Projeto de Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado, que instituiu o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos à disposição da Justiça do do Estado do Mato Grosso. O STF entendeu pela inconstitucionalidade formal, ao fundamento de que não cabe ao Judiciário iniciativa de lei visando disciplinar o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos com aporte de diferença de acessórios em benefício do Poder Judiciário.*

*É possível concluir, à vista desses entendimentos ainda hesitantes do STF, que ao Judiciário estadual é vedado ter a iniciativa exclusiva de lei em matéria de gestão de depósitos judiciais e quando estes se destinarem a angariar recursos para o próprio*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Tribunal, silente o STF quanto a leis de iniciativa conjunta e em prol de outras finalidades de interesse público. Tanto que, em duas outras ADI em curso, não houve o deferimento das liminares postuladas pelos respectivos autores - na ADI nº 4.114, a AMB; na ADI nº 5.072, a Procuradoria Geral da República, ambas arguindo a inconstitucionalidade de leis estaduais (de Sergipe, a primeira, do Rio de Janeiro, a segunda) que autorizaram a transferência ao erário estadual de depósitos judiciais não tributários.*

*No caso do projeto em apreço, trata-se de situação excepcional e emergencial, representada pela falta de recursos orçamentários para o pagamento das verbas de natureza alimentar devidas aos aposentados e pensionistas do sistema estadual de previdência social, circunstâncias sob as quais não se mostra incompatível com o estado democrático de direito que o Judiciário estadual se associe ao Executivo na iniciativa conjunta de propor ao Legislativo solução emergencial e temporária, em postura dialógica para a solução de questão de estado, levando-se em conta que o sistema de separação de poderes pressupõe uma postura colaborativa entre executivo, legislativo e judiciário com vistas à concretização de direitos sociais fundamentais, de raiz constitucional.*

### **3 - a introdução de mecanismos de gerenciamento de riscos na gestão dos depósitos judiciais**

*Toda emergência conhece princípio, meio e fim, daí com ela não se compadecer alternativa que eternize o que é passageiro por conceito e definição.*

*Se o RIOPREVIDÊNCIA se encontra em situação deficitária, há de se convir em que a ele e ao Estado do Rio de Janeiro incumbe*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*encontrar soluções estruturais definitivas que a precatem e resolvam, destinando-se-lhe receitas orçamentárias e/ou patrimoniais que suplementem, de modo suficiente, os royalties do petróleo, estes, como visto, sensíveis a oscilações incontrolláveis pelas autoridades brasileiras.*

*Não se pode ter como aceitável a dependência da satisfação de direito permanente, como o da previdência social, a receitas que não o são, ao menos em dimensão bastante. Nem se poderá contar, em caráter permanente, com receitas extra orçamentárias eventuais, sobretudo as dos depósitos judiciais, comprometidos que são estes com direitos de terceiros sob a custódia do poder judiciário.*

*O fato de não se dispor de dados idôneos para estimar-se o tempo de duração da situação emergencial, nem dos resultados decorrentes de medidas destinadas a superá-la, em prazo igualmente indefinível por ora, tornam inevitável a cogitação de condições e salvaguardas que protejam os interesses dos titulares daqueles depósitos e resguardem a responsabilidade do Judiciário por sua integridade sempre que esses titulares os reclamem. Daí convir que se estabeleça prazo para que Judiciário e Executivo avaliem, periodicamente, o momento de se por fim às transferências dessas receitas extraordinárias e destinadas a finalidades alheias às competências específicas do Judiciário.*

*Acresce que o Banco do Brasil remunera mensalmente o Judiciário pela atividade de depositário e aplicador desses valores, na base de 0,27% sobre o saldo médio em depósito. Essa remuneração constitui receita própria do Judiciário e com a qual este atende a despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam as da contribuição patronal devida à Mútua dos Magistrados, à remuneração de juízes*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*leigos, ao pagamento dos auxílios de saúde, creche, locomoção e alimentação a servidores, todos de índole indenizatória e instituídos por lei, ao que esclarece o parecer de fls. 148.*

*A transferência de 45% do valor desses depósitos ao RIOPREVIDÊNCIA reduzirá a base de incidência daqueles 0,27%, podendo, inclusive, levar o Banco do Brasil a propor a redução do próprio índice, já que menor a base de cálculo, acaso acolhida a proposta do Executivo.*

*Toda organização hodierna que administra bens e patrimônio de terceiros deve medir os riscos inerentes a tal atividade, de sorte a evitar que sejam excessivos e induzam perdas pelas quais responderá o gestor. Trata-se de nova área do conhecimento que adquiriu o status de disciplina nas grades dos cursos de graduação e pós-graduação em ciência da administração, sob o título identificador de "gerenciamento de riscos". Cuida do desenvolvimento e do manejo de instrumentos e técnicas de prevenção de riscos com o fim de, senão eliminá-los - o que não raro se mostra materialmente inviável em face da natureza da atividade -, pelo menos reduzi-los a patamar razoável e controlável.*

*O teor de risco da transferência proposta pelo Executivo, no patamar de até 45% do total dos depósitos judiciais, já onerados com 25% destinados ao pagamento de precatórios, é elevado porque deixa como fundo de reserva apenas 30% dos depósitos judiciais, o que poderá ser insuficiente para atender a concentração pontual de saques pelos terceiros titulares dos depósitos.*

*Não se poderia classificar como imprevisíveis dois movimentos financeiros pendulares, considerada a vigente situação global da*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*economia brasileira, envolta em já admitido ambiente de queda de produtividade que a aproxima da recessão, o que também afeta o movimento forense, diminuindo demandas e elevando o número de pedidos de gratuidade de justiça naquelas que são aforadas: diminuição dos ingressos e aumento dos saques dos depósitos judiciais.*

*O primeiro desses movimentos previsíveis já está a ocorrer: em 2015, todas as receitas correntes do Judiciário (tributária, de contribuições, patrimonial, industrial, de serviços, de transferências correntes e outras), vêm apresentando redução, ao que se extrai de demonstrativo do Fundo Especial do Tribunal de Justiça, conduzindo a índice negativo de variação da receita corrente líquida em -8,77%. Não se pode duvidar de que o movimento contrário - o dos saques - oscile para mais, alterando-se o relativo equilíbrio que, até 2014, se observava entre ingressos e saques. Assim, é de rigor que se estabeleçam medidas de gerenciamento de riscos, consistentes em conter o volume de transferências, alvitando-se reduzirem-se os 45% desejados pelo Executivo.*

*Também de rigor seria introduzir-se no projeto - a prevenir desvio de finalidade indesejado por Executivo e Judiciário - expressa referência à vinculação dos valores advindos dos depósitos judiciais, que haveriam de ser repassados direta e exclusivamente ao RIOPREVIDÊNCIA, que, na qualidade de autarquia, é dotado de personalidade jurídica própria e autonomia patrimonial e financeira que o habilitam a receber as transferências e delas prestar contas, na esteira da regra geral de direito financeiro insulada no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Por fim, pertinente ao gerenciamento de riscos seria a providência de acrescentar-se ao texto projetado o regime de salvaguarda previsto no art. 5º da Lei federal nº 11.429/2006, que, já declarada constitucional pelo STF, impõe a estados e municípios que recebam transferências de depósitos judiciais tributários, o dever jurídico de recompô-los nas situações que refere, ao que se deve aditar, no caso específico de transferência de depósitos não tributários, o dever de recompor as perdas decorrentes de eventual redução do índice da remuneração paga pelo Banco do Brasil. E realçando-se que a mencionada Lei nº 11.429/2006 indica, em seu art. 3º, que os recursos repassados devem ser aplicados, exclusivamente, no pagamento "I - de precatórios judiciais de qualquer natureza; II - da dívida fundada do Estado ou do Distrito Federal". Não soa despropositado inserir os encargos previdenciários devidos pelo estado na rubrica da dívida fundada.*

**Em conclusão**, eminentes pares, voto por que se: (I) autorize que o Tribunal de Justiça seja coautor da iniciativa de projeto modificativo da Lei Complementar nº 147/2013, em conjunto com o Poder Executivo, incluindo-se, na respectiva exposição de motivos, o inteiro teor da ata desta sessão do Órgão Especial, na qual estará transcrito o inteiro teor deste voto, da decisão do Órgão e da manifestação do Ministério Público; (II) vincular a iniciativa conjunta à introdução, no projeto remetido pelo Executivo, das salvaguardas mencionadas na fundamentação deste voto, a saber: (a) fixação de prazo anual para o reexame da economicidade da medida; (b) redução do valor global do saque a até 37,5% (trinta e sete e meio por cento) do total disponível em depósito, com expressa e vinculada destinação ao RIOPREVIDÊNCIA; (c) assunção, pelo Estado, do encargo de manter a remuneração dos depósitos judiciais no índice de 0,27%, incidente, solidariamente com o Banco do Brasil, sobre os valores que permanecem em depósito; (d) introdução, no



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*que compatíveis com os depósitos judiciais não tributários, das garantias previstas no art. 5º da Lei federal nº 11.429, de 26.12.2006, que dispõe sobre os depósitos judiciais tributários.”*

Em seguida, o Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente passou a palavra ao Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ ZVEITER**, decano do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que concordou com a aprovação do anteprojeto, sugerindo que o tema fosse submetido à apreciação do Plenário.

O Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente indagou ao Plenário se havia alguma objeção ao voto apresentado.

O Excelentíssimo Senhor Desembargador **MAURO DICKSTEIN** pediu a palavra e saudou os Excelentíssimos Desembargadores presentes, a Excelentíssima Doutora **LUCIA LÉA GUIMARÃES TAVARES**, Procuradora-Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Excelentíssimo Senhor **LEONARDO ESPÍNDOLA**, Secretário-Chefe da Casa Civil. Afirmou que não poderia deixar de registrar a forma democrática, fraterna e gentil com que o Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, conduziu o processo de reflexão a respeito do referido anteprojeto. Que foi permitido um diálogo permanente acerca do tema, tendo as dúvidas sido amplamente debatidas. Que entende as necessidades do Estado e sempre esteve e está disposto a colaborar com os demais Poderes na busca de soluções a respeito dos aspectos relevantes para a vida de nossa sociedade. Que não tem dúvida que a questão, não apenas a relativa aos aposentados, mas a questão da economia em geral, do Estado e do país, vêm atravessando uma situação complexa. Que quando estudou o anteprojeto viu-se na obrigação inicialmente de examinar não apenas as soluções, mas os aspectos constitucionais e legais que envolvem a questão no seu âmago que são considerações e estudos que precisam ser analisados,



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

bem como reflexões a serem ponderadas a respeito do que representa uma iniciativa dessa natureza.

Em seguida, o Excelentíssimo Senhor Desembargador **MAURO DICKSTEIN** apresentou o seguinte voto divergente:

*"Processo Administrativo nº 2015.031.002*

*Desembargador: Mauro Dickstein*

*Requerente: EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

*Origem: Governo do Estado do Rio de Janeiro - Ofício CG 81/2015*

VOTO VENCIDO

*O presente procedimento tem por objeto a alteração da Lei Complementar nº 147, de 27.06.2013, através do qual o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro encaminha ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente deste E. Tribunal de Justiça, minuta de mensagem e proposta de projeto de lei para análise e parecer desta E. Corte, instruído com o Ofício PGE/PG, nº 226 e os seguintes anexos: Lei Complementar nº 147, de 27/06/2013; Lei Complementar nº 148, de 22/08/2013; Cópia da petição inicial da ADI 5072; Cópia do Ofício CG 101, de 06/02/2014 (ADI 5072); Cópia do Parecer nº 01/2015-SP; Cópia do Parecer nº 02/2014 - RTAM e Nota Técnica 2015/SEFAZ/RJ.*

*Pretende-se a modificação pontual da Lei Complementar nº 147/2013, basicamente para ampliar a finalidade da norma de forma a abranger não apenas o pagamento de precatórios e RPVs, como também, para atender à capitalização do RIOPREVIDÊNCIA. Assim, além da autorização da transferência para o Estado de 25% dos valores depositados no Banco do Brasil, a título de depósitos judiciais e extrajudiciais (não tributários) para pagamento de precatórios,*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*constante da redação originária, haverá a autorização da transferência total de 70% do numerário a tal título existente, dos quais, 45%, para capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.*

*A majoração do volume transferido gera, igualmente, a redução do Fundo de Reserva, mantido no Banco do Brasil, para garantia dos titulares do crédito (restituição ou pagamento dos depósitos), passando a parcela anteriormente blindada de 75% para 30%.*

*Eis os termos da lei em vigor, incluídas em destaque as alterações propostas:*

*Lei Complementar nº 147, de 27 de junho de 2013 - DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE PARCELA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA PAGAMENTO DE REQUISIÇÕES JUDICIAIS DE PAGAMENTO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

*Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*

***Artigo 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para conta vinculada de pagamento de precatórios, até a proporção de 25% (vinte e cinco por cento) de seu valor atualizado, para fins de pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal.***



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*Alteração proposta: Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para conta vinculada de pagamento de precatórios, até a proporção de 70% (setenta por cento) de seu valor atualizado, para fins abaixo elencados, nas seguintes proporções:*

*I- Até o limite de 25% para o pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal;*

*II- Até o limite de 45% para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA.*

*§ 1º - O disposto no caput não se aplica aos depósitos judiciais tributários, já transferidos ao Estado, nos termos da Lei Complementar nº 119, de 11 de dezembro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 41.408, de 22 de julho de 2008.*

*§ 2º - A parcela dos depósitos judiciais e extrajudiciais não repassada, nos termos do caput, será mantida no Banco do Brasil e constituirá Fundo de Reserva, destinado a garantir a restituição ou pagamentos referentes aos depósitos, conforme decisão proferida no processo judicial de referência.*

~~*§ 3º - O Fundo de Reserva deverá ter remuneração fixada em convênio, que não poderá ser inferior à taxa*~~



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

~~referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia  
— SELIC para títulos federais, pagável mensalmente.~~

§3º Os depósitos do Fundo de Reserva deverão ter remuneração fixada em convênio, que não poderá ser inferior à remuneração oficial da caderneta de poupança, pagável mensalmente. (Redação dada pela Lei Complementar nº 148, de 22 de agosto de 2013).

§ 4º - Sobre o valor atualizado da parcela transferida a conta vinculada de pagamento de precatórios, o Poder Executivo repassará, mensalmente, ao Tribunal de Justiça, a diferença entre a renumeração atribuída originalmente aos depósitos judiciais e a remuneração fixada em convênio, firmado entre o Tribunal de Justiça e a instituição financeira, de forma a não haver perda de rentabilidade para o Tribunal de Justiça.

§ 5º - Mensalmente, para fins de apuração do Fundo de Reserva, na forma prevista no § 2º, deverá ser calculado o valor total do estoque de depósitos judiciais e extrajudiciais, considerando o valor integral dos depósitos judiciais na data da publicação dessa lei, devidamente atualizado, e mais os novos depósitos judiciais e extrajudiciais, que ocorrerem após a data da entrada em vigor desta lei e, ainda, os valores de restituições ou pagamentos de depósitos. Após a apuração do montante total dos depósitos judiciais e extrajudiciais atualizado, deverá ser verificado:

I - se o saldo do Fundo de Reserva é inferior a **75% (setenta e cinco por cento)** do montante apurado atualizado, caso em que o Tesouro Estadual deverá



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*recompor o Fundo de Reserva, a fim de que ele volte a perfazer 75% (setenta e cinco por cento) do montante equivalente ao estoque de depósitos judiciais e extrajudiciais, até o prazo de 30 (trinta) dias;*

*Alteração proposta: I - se o saldo do Fundo de Reserva é inferior a 30% (trinta por cento) do montante apurado atualizado, caso em que o Tesouro Estadual deverá recompor o Fundo de Reserva, a fim de que ele volte a perfazer 30% (trinta por cento) do montante equivalente ao estoque de depósitos judiciais e extrajudiciais, até o prazo de 30 (trinta) dias;*

*II - se o saldo do Fundo de Reserva é superior a 75% (setenta e cinco por cento) do montante apurado atualizado, caso em que o Banco do Brasil deverá transferir para a conta vinculada, a diferença entre o valor já transferido desde o início da vigência dessa lei e o montante equivalente à proporção de 25% (vinte e cinco por cento) apurada.*

*Alteração: II - se o saldo do Fundo de Reserva é superior a 30% (trinta por cento) do montante apurado atualizado, caso em que o Banco do Brasil deverá transferir para a conta vinculada, a diferença entre o valor já transferido desde o início da vigência dessa lei e o montante equivalente à proporção de 70% (setenta por cento) apurada;*

*§ 6º - Os recursos provenientes da transferência prevista no caput deverão constar no Orçamento do Estado como Fonte de Recursos específica, que deverá identificar a sua respectiva origem e aplicação.*

*§ 7º - Na eventual hipótese, de a parcela de recurso financeiro transferida, na forma deste artigo, ultrapassar o valor do estoque de precatórios pendentes*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*de pagamento, o valor excedente será restituído ao Fundo de Reserva, até 5 (cinco) dias úteis da data em que for apurada a diferença.*

*§ 8º - A aplicação do disposto no caput deste artigo fica condicionada à celebração de Termo de Compromisso, a ser firmado entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, cujos termos serão imediatamente disponibilizados para consulta nos respectivos sites do Governo do Estado e do Poder Judiciário.*

*§ 9º - A transferência prevista no caput deste artigo será automaticamente suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior à proporção de **75% (setenta e cinco por cento)** do valor integral dos depósitos judiciais e extrajudiciais, devidamente atualizada na forma do art. 1º, § 5º, inciso I".*

*Alteração proposta: § 9º- A transferência prevista no caput deste artigo será automaticamente suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior à proporção de **30% (trinta por cento)** do valor integral dos depósitos judiciais e extrajudiciais, devidamente atualizada na forma do art. 1º, § 5º, inciso I".*

***Artigo 2º-** Na hipótese de o saldo do Fundo de Reserva, definido no § 2º do art. 1º, não ser suficiente para honrar a restituição ou o pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais conforme decisão judicial ou extrajudicial, o Tesouro Estadual deverá, mediante determinação do Tribunal de Justiça, disponibilizar em até 3 (três) dias úteis, no Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a devolução ou pagamento do depósito judicial ou extrajudicial.*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Artigo 3º O Banco do Brasil deverá disponibilizar à Secretária de Estado de Fazenda e ao Tribunal de Justiça, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais e extrajudiciais, indicando os saques efetuados, novos depósitos e rendimentos, bem como o saldo do Fundo de Reserva, bem como o da conta vinculada de pagamento de precatórios, apontando eventual excesso ou insuficiência.*

*§ 1º - Para o fim de apuração de excesso ou insuficiência, o Fundo de Reserva, de que trata o § 2º do art. 1º desta lei, terá sempre a proporção de **75% (setenta e cinco por cento)** do montante total dos depósitos referidos no caput do art. 1º.*

*Alteração proposta: § 1º - Para o fim de apuração de excesso ou insuficiência, o Fundo de Reserva, de que trata o § 2º do art. 1º desta lei, terá sempre a proporção de **30% (trinta por cento)** do montante total dos depósitos referidos no caput do art. 1º.*

*§ 2º - O Banco do Brasil deverá manter as contas individualizadas, referentes a cada depósito, conforme previsto no caput do art. 1º.*

*§ 3º - O Banco do Brasil deverá encaminhar semestralmente à Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) demonstrativo consolidado contendo toda a movimentação da conta vinculada de pagamento de precatórios, bem como do Fundo de Reserva.*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

**Artigo 4º** É vedado ao Banco do Brasil realizar saques do Fundo de Reserva, previsto no § 2º do art. 1º desta lei, para devolução ao depositante ou para conversão em renda do Estado, de importâncias relativas a depósitos efetuados não abrangidos por esta lei.

**Artigo 5º** Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional especial ao orçamento do Estado no valor inferido no caput do artigo 1º, criando o Programa de Trabalho dentro na Unidade Orçamentária 3702 - Encargos Gerais sobre a Supervisão da SEFAZ - para registro da aplicação da despesa.

**Artigo 6º** O Poder Judiciário administrará o Fundo de Reserva e o Poder Executivo regulamentará esta lei no âmbito das ações que lhe couber, podendo a Secretaria de Estado de Fazenda editar normas necessárias à sua execução, e o Poder Judiciário regulamentará as rotinas internas relativas aos depósitos judiciais e extrajudiciais.

**Artigo 7º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, em 27 de junho de 2013.

*Embora o quadro atual sensibilize a todos dessa Casa, notadamente diante da escassez de recursos para cobrir os déficits do RIOPREVIDÊNCIA, a questão que se coloca é a própria credibilidade do Poder Judiciário, como gestor dos depósitos judiciais, em garantir a liquidez dos respectivos créditos aos seus titulares (particulares proprietários dos respectivos valores), notadamente diante da drástica redução da garantia, considerando que o Banco do Brasil permanecerá apenas com 30% da parcela referente aos*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*depósitos judiciais e extrajudiciais para garantia e restituição de seu pagamento (§2º, do art. 1º).*

*Ainda que o Estado reconheça que, "o Projeto prevê que qualquer saque estará integralmente garantido pela cobertura do Fundo de Reserva (consistente na parcela de 30% dos depósitos)", bem como que, "a constante recomposição do Fundo de Reserva, repõe permanentemente o volume de depósitos ao patamar de segurança e suficiência para garantia de todos os depósitos judiciais no momento 'de seu levantamento", inequivocamente também assume a possibilidade de haver uma "remota hipótese de insuficiência de recursos para o pagamento de depósitos que venham a ser resgatados", apresentando como solução, "o imediato ressarcimento do Fundo pelo Tesouro Estadual". Mas de onde viriam os recursos para esse ressarcimento imediato, se o próprio Estado declara queda na arrecadação e situação de extrema dificuldade financeira?*

*Como bem observou a Procuradoria Geral da República na ADI 5072/RJ, em que se questiona a constitucionalidade das Leis Complementares nºs 147/2013 e 148/2013, **diferentemente da sistemática de transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais ao Poder Executivo, autorizados pela Lei Federal nº 9703/1998 (que trata especificamente de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais, onde a própria União - parte na relação processual-, responsabiliza-se pela devolução do depósito, quando sucumbente, estando a Caixa Econômica Federal obrigada a entregar ao vitorioso na demanda, o valor do depósito a que fizer jus, com os acréscimos legais, no prazo de 24horas)**, na sistemática da Lei Complementar nº 147/2013, onde estão em jogo depósitos **NÃO TRIBUTÁRIOS**, portanto, objeto de litígios entre particulares, em sua grande maioria, posição igualmente onde se situa o próprio Estado como demandado, em*

Ata da 10ª Sessão do Órgão Especial 23/03/2015 Página 38



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*inúmeros processos, "a parte em favor da qual se expeça decisão judicial autorizadora do levantamento do depósito não tem garantia de que poderá simplesmente dirigir-se ao banco e sacar os valores autorizados ou transferi-los para conta de sua preferência, na mesma ou em outra empresa financeira" (grifou-se).*

*Merece destaque, nesse ponto, os seguintes trechos da inicial da referida ADI, reiterada em promoção ministerial perante o C. STF:*

*"Conforme o art. 1º, §2º, da lei complementar, os depósitos a serem levantados devem ser garantidos pelo Fundo de Reserva ali previsto, constituído por 75% do montante de depósitos judiciais. A própria lei, contudo, admite a hipótese de flutuações no saldo do fundo, consoante se observa de seu § 5º, o qual busca instituir mecanismos para manter esse saldo no patamar de 75% e para recompô-lo, quando inferior.*

*Dessa maneira, a parte processual em favor de quem se haja expedido autorização judicial (mediante alvará, por exemplo) para levantar valores depositados, não terá garantia de simplesmente dirigir-se à empresa financeira e obter a disponibilidade deles, como hoje ocorre (e é da natureza do depósito), pois dependerá da liquidez efetiva do Fundo de Reserva, ou seja, da real disponibilidade de recursos desse fundo - que é incerta.*

*Vai além, contudo, a lesão da norma impugnada à segurança da sistemática de depósitos judiciais, pois o art. 2º, da lei complementar, deixa claro que pode ocorrer situação de indisponibilidade, ainda que momentânea, do Fundo de Reserva. Nesse caso, segundo o dispositivo, o Tesouro Estadual deverá, mediante determinação do Tribunal de Justiça, por à disposição do fundo, no prazo de três dias, a quantia necessária a honrar o importe do*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*depósito. Não há garantia, porém, de que essa transferência venha de fato a ocorrer no prazo legal.*

*Por esse panorama, não há nem pode haver - diante do histórico de inadimplemento dos estados-membros, inclusive o Rio de Janeiro, de dívidas de origem judicial - certeza de que o beneficiário de alvará judicial logre de fato obter a imediata liberação dos valores a que faz jus. Se não o conseguir, nada lhe restará. Além de precisar despendar tempo, dinheiro e esforços para obter decisão do Tribunal de Justiça (exigência adicional do art. 2º da lei complementar), terá em mão, nesse momento, apenas um novo título jurídico, com base no qual precisará fazer gestões para obter o que já lhe é devido ao cabo de demorado processo judicial. Em lugar da disponibilidade imediata dos recursos a que tem direito, a parte poderá ver-se na posse tão somente de um documento de liquidez incerta no tempo.*

*(...)*

*Não se pode ignorar, ainda, que a Lei Complementar nº 147/2013 estabeleceu a possibilidade de restituição de valores ao Fundo de Reserva destinado a garantir a restituição e o pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais (art. 1º, §5º, I e art. 2º), mas não indicou a fonte dos recursos que permitiriam recompor o fundo. Além de indisponibilidade financeira, essa restituição poderá encontrar óbices ocasionais na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Nessa hipótese, a apropriação dos recursos configuraria, mais do que empréstimo compulsório, verdadeiro confisco, que é inadmissível em um Estado Democrático de Direito (salvo como sanção de ilícitos, em certos casos).*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

No julgamento da ADI 2855/MT, a Min. Carmem Lucia, ao examinar a autorização da lei então impugnada para utilizar valores depositados em juízo com resultado financeiro em favor do Poder Judiciário, corretamente indagava:

" (...)A fórmula, no entanto, não me parece que possa ser essa, porque esse valor a mais que o banco ganha vai para essa conta, e isso não tem embasamento, pelo menos ético, sequer jurídico, não é nem uma desapropriação, é uma expropriação, é um quase confisco, porque estamos tirando aquilo que é obtido (com os depósitos judiciais) e entregando para o Poder Judiciário, que tem as suas carências, possa usar. Primeiro: Perguntaram ao litigante? Perguntaram ao jurisdicionado? Segundo: o sistema comporta esse tipo de situação? Terceiro: **o Estado pode criar este mecanismo de uso de um direito que não e seu? (...)**

E ainda há um outro problema que vi quando estudei a matéria: **não se sabe em que momento, por exemplo, o Poder Judiciário vai determinar o levantamento e quanto se tem nessa conta, porque, na hora que se determina o levantamento tem que ser de imediato.** Ora, se o banco está emprestando e uma parte já reverteu para o próprio Judiciário, como ficam todos os que estão nesta verdadeira ciranda?"

**Se havia o óbice apontado pela Ministra com os valores depositados em banco, é muito mais séria a dimensão do problema com valores transferidos para conta do Estado. Novamente, o titular de direito a levantar o depósito, em vez de simplesmente satisfazê-lo mediante ordem judicial dirigida ao estabelecimento bancário, careceria de demandar judicialmente sua pretensão, o que geraria**



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*movimentação infundável da máquina judiciária e lesão profunda aos direitos fundamentais, inclusive o da razoável duração do processo.” (grifos nossos)*

*Dessa forma, apesar de louvável a preocupação com a previdência estadual, o vício de inconstitucionalidade existente na norma originária é agravado demasiadamente, caso seja aprovada a alteração proposta, notadamente quanto à afetação da confiança e credibilidade do Judiciário perante o jurisdicionado na administração de valores privados.*

*Mas não é só: nas informações prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado na ADI 5072, este observa que a **Lei Complementar nº 147/2013 já foi cumprida**, com a abertura pelo Banco do Brasil de uma conta corrente específica destinada ao ingresso de recursos provenientes do estoque geral de depósitos (“conta vinculada de pagamento de precatórios”) e a transferência em **26.12.2013**, para aquela conta vinculada do valor de **três bilhões, duzentos e noventa e cinco milhões (R\$ 3.295.945.682,52)**, apurada pelo Tribunal de Justiça, referente ao somatório dos precatórios aptos para pagamento até o exercício orçamentário de 2013, valor inferior ao percentual de 25% do estoque global dos depósitos. Salieta que o Fundo de reserva estava, naquele momento, guarnecido por valores que excediam o percentual mínimo de 75%, previsto no art. 1º, §5º, I, c/c art. 3º, §1º, da LC 147. Aduziu que, em 27.12.2013, o Banco do Brasil realizou todos os pagamentos de precatórios, mediante a individualização das contas dos beneficiários e, em 06.01.2014 iniciou a expedição dos mandados de pagamento para os correspondentes beneficiários, em ordem cronológica. Conclui esclarecendo que, em 31/01/2014 já haviam sido expedidas 2778 ordens de pagamento, totalizando a quantia de R\$ 902.622.290,38 **(27,39%) do valor global dos***



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

precatórios pendentes até o exercício de 2013, prevendo que até o mês de março de 2014, todo o saldo restante da conta vinculada já teria sido liberado, extinguindo o passivo dos precatórios atrasados do Estado do Rio de Janeiro (...) e complementa que, "dessa forma, nos próximos anos, a proporção de recursos do estoque de depósitos comprometida com o pagamento dos requisitórios seria inevitavelmente menor".

Observa o Representado na citada ADI que, em novembro de 2013, o saldo do fundo de reserva alcançava pouco mais de onze bilhões de reais (R\$ 11.006.143.878,52), de forma que, para que se justificasse o temor do Representante, seria necessário que houvesse saques simultâneos de mais de onze bilhões, o que considera extravagante e improvável.

Cita, porém, esclarecimento da Excelentíssima Desembargadora Leila Mariano, então Presidente deste E. Tribunal de Justiça, em informações prestadas ao CNJ no Pedido de Providências nº 0007120-70.2013.2.00.0000, instaurado por provocação do Banco do Brasil:

"Por outro lado, o percentual de 25%, previsto na LC 147, não foi concebido de modo aleatório ou casuístico. O acompanhamento sobre o perfil e a curva e crescimento dos depósitos judiciais ao longo dos anos, permite, com elevada margem de segurança, constatar que 25% do total de depósitos judiciais correspondem àquela parcela relativa a lides já findas há muitos anos, sem que ninguém tenha se apresentado para promover o levantamento". (grifos nossos)



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Esclarece, também, que, a regulamentação da Lei Complementar nº 147/13, materializada no Termo de Compromisso por ele assinado juntamente com a Excelentíssima Senhora Desembargadora Leila Mariano, então Presidente do Tribunal de Justiça, prevê expressamente a progressiva redução, ao longo do tempo, da parcela dos depósitos judiciais vinculada ao pagamento dos precatórios, da seguinte forma: i) até 30 de dezembro de 2019, a parcela vinculada será diminuída para 20% da integralidade dos depósitos; (ii) até 30 de dezembro de 2024, para 15%; iii) até 30 de dezembro de 2029, para 10%; iv) até 30 de dezembro de 2034, para 5%; e v) até 30 de dezembro de 2039, para 0%, ocasião em que cessará a atuação do mecanismo previsto na LC 147/13.

Então, se num primeiro momento, após análise do perfil dos depósitos judiciais realizados durante vários anos, constatou-se que apenas 25% dos depósitos judiciais não possuíam exigibilidade imediata, significando que em 2013 a margem de 75% para composição do fundo de reserva era a garantia necessária para pronto pagamento dos titulares dos depósitos acautelados no Banco do Brasil, e não poderia ser transferido para conta única do Estado, qual a razão de se concluir agora, contraditoriamente, sem qualquer análise técnica aprofundada, que a drástica redução do Fundo garantidor dos credores para 30%, com a autorização de transferência de 70% para a conta única do Estado, conferiria segurança satisfatória aos jurisdicionados, titulares dos créditos depositados?

Ademais, como observado no Parecer nº 02/14-RTAM-PG2, foram apresentados nos anos de 2011 e 2014, dois precatórios judiciais com valores expressivos, um de aproximadamente R\$ 571,3 milhões (2011) e outro, de aproximadamente R\$ 357,5 milhões (2014), valores esse até o momento não liquidados.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Cumpra salientar que, no Mandado de Segurança nº 0052035-44.2010.8.19.0000, sob a relatoria deste Desembargador, tendo como objeto o precatório judicial nº 1998.03464-7, resultante de indenização fixada em desapropriação, o qual, apesar de figurar em 1º lugar na ordem de preleção, encontra-se sobrestado até que sanada fundada dúvida sobre a titularidade do domínio, a depender do trânsito em julgado de acórdão no C. STF, também haverá o levantamento de vultosa quantia (que alcançava no ano de 2009 o montante de R\$ 264.225.919,22), o que certamente dificultará sobremaneira a liquidez dos créditos reclamados pelos titulares dos valores depositados.*

***A questão não está, portanto, em simples modificação da "guarda do dinheiro", do Banco do Brasil para as mãos do Estado, insista-se, parte demandada em inúmeros processos judiciais e, em relação aos precatórios, responsáveis diretos pelo empenho e disponibilização dos recursos e, por via de consequência, na socialização do lucro dos "spreads" bancários, mas sim, em diversos desdobramentos daí resultantes, como a manifesta falta de liquidez para pagamento aos titulares do crédito, bem como, na inadmissível alteração da natureza dos valores custodiados na instituição financeira, de "mera entrada de caixa" para transformá-la em "receita", que ingressará nos cofres públicos com caráter de definitividade, destinadas a liquidação dos precatórios judiciais e aporte ao RIOPREVIDÊNCIA.***

*Nesse sentido, a orientação do C. Supremo Tribunal Federal, ao concluir pela inconstitucionalidade da lei do Mato Grosso que conferia ao Poder Judiciário a utilização de montante decorrente de conta única de depósitos judiciais, com aporte de diferença e*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*accessórios em benefício do Poder Judiciário, nos termos da ementa ora reproduzida:*

*DEPÓSITOS JUDICIAIS - INICIATIVA DE LEI. Ao Judiciário não cabe a iniciativa de lei visando disciplinar o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos. DEPÓSITOS JUDICIAIS - DIFERENÇA ENTRE A REMUNERAÇÃO DAS CONTAS E RENDIMENTO PREVISTO EM LEI - UTILIZAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. Surge conflitante com a Carta da República lei do Estado, de iniciativa do Judiciário, a dispor sobre Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos Judiciais com aporte de diferença de accessórios em benefício do Poder Judiciário.*

*(ADI 2855, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-173 DIVULG 16-09-2010 PUBLIC 17-09-2010 EMENT VOL-02415-02 PP-00209 RTJ VOL-00218- PP-00122)*

*Convém destacar, trechos do voto do Ministro Marco Aurélio Mello, relator da referida ADI 2855/MT, plenamente aplicável ao caso:*

*"(...) 19. Conforme lição de Aliomar Baleeiro, mencionada na obra de Kiyoshi Harada, "receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer seu vulto, como elemento novo e positivo" e é essa feição que a Lei Estadual nº 7604/01 dá aos valores auferidos pelo Poder Judiciário.*

*20. Todavia, essas ditas "receitas" não estão previstas na lei de execução orçamentária, portanto, não integram orçamento legalmente previsto. Nem o poderiam, visto que não constituem receita pública, pois fogem ao conceito*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

legal desenhado na norma federal - arts. 9º e 11º, da Lei nº 4.320/64. O Poder Judiciário não tem competência para definir, em projeto de lei de sua iniciativa, quais sejam suas fontes de receita. Essa competência legislativa foi entregue, pelo art. 165, III, da Carta Federal, apenas ao Poder Executivo, que, uma vez formalizadas as dotações e posto em execução o orçamento, irá repassar aos demais Poderes constituídos os seus recursos. As dotações orçamentárias do Poder Judiciário são repassadas pelo Poder Executivo, consoante previsto no art. 168, da Constituição Federal.

21. Assim, ao arrepio da competente lei orçamentária vigente, em descumprimento do modelo imposto pela Constituição Federal, o Poder Judiciário mato-grossense apresentou projeto de lei à Assembleia Legislativa local tocando em tema que não lhe compete. Obteve, de maneira inconstitucional, o contorno aos limites da ordem das finanças públicas, agregando aos ditames da lei orçamentária nova espécie de receita, que, contudo, não lhe toca. E ainda, em resultado dessa operação, previu a assunção de despesas, sem indicar receitas legalmente constituídas.

22. Nenhuma despesa pode ser realizada sem previsão orçamentária (art. 167, II, da Carta Política). Contudo, os arts. 3º, § 2º, 5º e 10, nas suas alíneas, todos da Lei Estadual nº 7604 /01, preveem inúmeras despesas a serem cobertas com as "receitas" decorrentes da aplicação do mencionado texto normativo. Assim, trata os valores obtidos com o investimento dos depósitos judiciais como se fossem receitas públicas a fazerem frente a despesas da Justiça Estadual.

(...)



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

24. Tenha-se em vista que os fundos especiais, como o indicado no art. 10, da lei impugnada, deverão ser financiados por dotações constantes da lei orçamentária anual, em consonância ao disposto no art. 165, §5º, I, da Constituição Federal. Ou seja, não pode lei ordinária pretender financiar o "Fundo de Apoio ao Judiciário - FUNAJURIS", pois seus recursos devem constar, necessariamente, de previsão orçamentária específica contida na lei própria. Aliás, de tal comando consta da Lei nº 4.320/64, que a respeito dispõe em seus arts. 71 e 72:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

(...)

27. Contrario sensu, tomando para si essa correção, ainda que tenha exposto o valor do depósito ao risco de uma operação financeira mais instável que a poupança, o Poder Público vilipendia o direito de propriedade. A Administração Pública apropria-se, nos termos das regras impugnadas, do valor excedente, obtido do investimento - de risco evidentemente maior que o da poupança - de numerário que não lhe pertence.

28. Em síntese dessas observações, não está autorizado o Poder Judiciário a provocar processo legislativo tendente a estipular receita pública, devendo respeito à lei orçamentária anual, sede na qual consta sua proposta



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

orçamentária, discutida e votada pelo Poder Legislativo. Não se pode, ainda, eleger aleatoriamente uma receita pública, fugindo ao desenho legal previsto na Lei nº 4.320/64, prática que redundará na afronta ao art. 165, §9º, da Carta Política. E ainda, ao apropriar-se de parte dos valores depositados quando se dispõe a devolver o numerário sem a correção que obteve em investimento financeiro, o Poder Público estadual viola o direito de propriedade. Flagrante, portanto, a ofensa aos arts. 5º, LIV; 165, III; 165, § 5, I e § 9º; 167, II e 168, todos da Constituição Federal (...).(grifos nossos)

Observe-se que na ADI 5072, tendo como objeto as Leis Complementares estaduais nºs 147 e 148, que ora se pretende alterar, não foi indeferida a cautelar, como faz crer os esclarecimentos prestados pela Procuradoria do Estado, porquanto aplicado o rito do art. 12, da Lei nº 9868/99, que autoriza, diante da relevância da matéria, após prestadas as informações necessárias pelo órgão gerador do ato impugnado, colhidas as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, o exame não apenas da cautelar, mas a definitiva apreciação do feito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Apesar da deliberação deste Colegiado em 10/06/2013, no sentido de aprovação do Anteprojeto de lei que resultou na edição da citada Lei Complementar 147/2013, ao sentir deste Desembargador, haveria vício de inconstitucionalidade formal e material, na forma constante do voto vencido manifestado naquela ocasião pelo Excelentíssimo Desembargador Nagib Slaibi Filho, bem como pelas razões constantes da inicial da ADI 5072, porquanto, lei que versa sobre depósitos judiciais seria de iniciativa exclusiva da União,



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*por versar sobre matéria atinente ao Direito Civil e Processual Civil (inciso I, do art. 22, da CRFB/88) (ADI 2909, Min Ayres Brito, STF, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010; ADI 2855/MT, Min. Marco Aurélio, julgado em 12/05/2010), assim como da União a competência exclusiva para a instituição de mecanismo de empréstimo compulsório, em prejuízo das partes processuais, nas hipóteses restritas do art. 148, da CRFB, ausentes no caso. No aspecto material, haveria violação ao art. 100, da CRFB, diante da ausência de reserva de dotação orçamentária para pagamento do precatório, violando a imposição constitucional de que a sua liquidação seja realizada com as receitas correntes do Estado e não com valores de propriedades de terceiros; violação ao art. 168, da CRFB por desobediência à sistemática constitucional de transferência de recursos do Poder Executivo ao Poder Judiciário, bem como aos arts. 5º, caput, e art. 170, II, todos da CRFB, por agredir o direito de propriedade dos titulares dos depósitos judiciais.*

***Especificamente quanto à destinação dos depósitos judiciais para custeio do RIOPREVIDENCIA, a questão não apresenta qualquer relação com as matérias de auto-organização a que alude o art. 96, I, da CRFB, não havendo, portanto, iniciativa reservada do Poder Judiciário para legislar sobre a matéria.***

*Nesse ponto, cumpre observar que no julgamento da ADI 2.855/MT, alguns Ministros levantaram a dúvida quanto à natureza da matéria tratada em lei de iniciativa do Poder Judiciário, visando disciplinar o sistema financeiro de conta única dos depósitos judiciais, se processual ou financeira. Inclinou-se pela ausência do alegado vício quando se tratasse de organização financeira do Poder Judiciário, o Ministro Eros Grau, sendo seguido pelos*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que restaram vencidos, merecendo destaque os seguintes trechos de sua manifestação:*

*"É certo que o juiz incumbe, no exercício da atividade jurisdicional, administrar tudo quanto em Juízo é depositado. O Poder Judiciário é o depositário desses valores. A relação travada entre o jurisdicionado-depositante e o juízo depositário está inserida, nesse sentido, no âmbito de relação jurídico-processual. Quanto ao depósito de valores em dinheiro, como observou o Ministro Lewandowski, o artigo 1219, do CPC, estabelece que o depósito será efetuado em nome da parte ou do interessado, em conta especial movimentada por ordem do juiz.*

*O Poder Judiciário, depositário desses valores, a seguir atua como seu depositante, no sistema bancário, para garantir a segurança do depósito e possibilitar a remuneração devida, definida em norma federal, até o momento da restituição a quem de direito. O depositário não é, no âmbito processual, o banco, mas o Poder Judiciário. O banco é depositário dos valores que lhe são confiados pelo Poder Judiciário em outra relação, administrativo-financeira, destacada da atividade jurisdicional. O modo sob o qual o Poder Judiciário administra esses valores é expressivo de atividade exercida no âmbito da sua autonomia administrativa e financeira, dele, Poder Judiciário (CF, art. 99, caput).  
(...)*

*A gestão, pelo Poder Judiciário, dos valores de que se cuida em função dos depósitos judiciais é matéria contida no âmbito do direito financeiro. Assim, possível contrariedade ao disposto na Constituição dar-se-ia*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*exclusivamente ao seu artigo 24, I e II. Mas a competência para legislar é, nessas hipóteses, concorrente. À União cabe estabelecer diretrizes gerais (art. 24, § 1º); aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (art. 24, §2º). Há, aí, afirmou o Ministro Celso de Melo, situação de condomínio legislativo entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal.*

*(...)*

*No tocante aos depósitos judiciais que não tenham índole tributária, não vislumbro, com a devida vênia, a inconstitucionalidade formal apontada pelo Relator. Preceitos normativos voltados à regulação dos depósitos judiciais e da administração de eventuais rendimentos resultantes da diferença apurada entre os índices fixados em lei, para a remuneração das subcontas e aqueles fixados para conta única, dizem respeito diretamente com a gestão das finanças do Poder Judiciário*

*(...)*

*A expressão "organização judiciária" pode assumir escopo maior ou menor, conforme o imponham as exigências da sociedade.*

*(...)*

*Também quando do julgamento da ADI nº 2123-MC, este Tribunal afirmou, nos termos do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que a iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça, no que concerne às leis que disponham sobre organização judiciária, compreende temas relativos à administração do Poder Judiciário, como, naquele caso, a criação de fundo para atender às suas despesas (ADI nº 2123-MC, Relator Min. Marco Aurélio, DJ*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

de 31.10.2003). *Cumpr*e ao Poder Judiciário deflagrar o processo legislativo concernente à matéria dos depósitos judiciais e do tratamento a ser conferido aos seus valores até a sua atribuição ao seu titular. O tema está intimamente relacionado à organização financeira do Poder Judiciário. Sua autonomia é assegurada no artigo 96 da Constituição do Brasil (...) O modo sob o qual o Poder judiciário administra a sua atividade financeira é expressivo de atividade exercida no âmbito da sua plena autonomia". (grifou-se)

Outro argumento que sensibilizou os votos vencidos no citado julgado foi o fato de que a transferência dos valores dos depósitos para uma conta única especial, **evitaria que o "spread" fosse absolutamente apropriado pelo sistema bancário privado, isto é, essa diferença deixaria de ficar com os bancos e retornaria à sociedade.** Observou-se, também, que criando uma conta única, haveria condições negociais de obter melhor remuneração e seria garantida maior segurança à administração dos depósitos judiciais. O Ministro Gilmar Mendes, admitiu também, a possibilidade de expandir a iniciativa do Poder Judiciário às matérias conexas, tema pouco estudado na doutrina (situação da iniciativa que eventualmente pode ser compartilhada ou compartimentada), em que há a possibilidade de haver conexão de competência por fundamentos diversos, mediante um compartilhamento de iniciativas.

Todavia, referido entendimento, ainda que vencido na Suprema Corte, não se aplicaria no caso, pois a questão não está em mera administração dos depósitos judiciais e extrajudiciais em conta única, mas no ingresso de valores pertencentes a terceiros para o custeio da previdência, destinação expressa prevista neste anteprojeto de Lei Complementar.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Com efeito, conforme esclarecia o ex-ministro Luiz Gushiken, a legislação impõe limitações quanto ao custeio do Regime Próprio da Previdência dos servidores públicos, notadamente quanto às contribuições dos entes estatais (patronais) que não podem exceder o dobro do servidor e suas despesas líquidas com inativos não podem ultrapassar 12% de sua Receita Líquida Corrente. A questão deve ser necessariamente tratada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo de sua essência a transparência como forma a viabilizar o seu controle.*

*Nesses termos, dispõe a Constituição Federal, em seu art. 165, § 5º, inciso I:*

*"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*(...)*

*§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".*

*O aporte para cobertura do déficit previdenciário, que ocorre quando há a necessidade de assegurar a continuidade do pagamento dos benefícios, muito embora não se sujeite aos citados limites percentuais impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve ter suporte em lei orçamentária, porquanto assim como ocorre com a contribuição patronal, trata-se de **despesa pública**.*

*Desse modo, para fazer frente a essa despesa, a legislação que estabelece regras gerais sobre a matéria (Lei nº 9.717, de*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

27/11/1998) admite aportes extraordinários que confirmam destinação específica à determinada "receita pública", admitindo-se o aporte de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária e as receitas provenientes do fundo previdenciário, inclusive mediante a alienação desses bens.

Sobre o tema, observa o citado autor,

"Quanto ao "Fundo Previdenciário", nos termos da Emenda Constitucional nº 20/98, do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9717/98 e da Portaria 4992/99, este se confunde, na prática, com o Regime Próprio, os seus recursos resultam das seguintes fontes: i) bens, direitos e ativos vinculados ao fundo constituído com finalidade previdenciária; ii) contribuições patronais e dos segurados, além de outras entradas em moeda decorrentes de resgate de aplicações financeiras, de compensação previdenciária e de aporte de qualquer natureza.

(...)

As fontes de financiamento do RPPS são: contribuição do ente estatal; contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas; compensação previdenciária (quando o saldo for positivo para o RPPS) e fundo previdenciário.

(...)

Sendo o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio uma equação onde, de um lado, tem-se o Custo Previdenciário e, de outro, as contribuições totais para sua plena cobertura, na hipótese de aplicação do referido limite contributivo não permitir o necessário equilíbrio, só restaria alterar o Custo Previdenciário



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

ou buscar fonte alternativa de recursos. A questão é: como? A própria legislação sugere caminhos.

Primeiro, por meio e aportes de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária, conforme se vê nas transcrições abaixo, do parágrafo único do artigo 1º da Lei e do art. 6º, da Lei nº 9.717/98.

Lei nº 9.717, de 27/11/1998.

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ..., observados os seguintes critérios: Parágrafo único. Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a IX, do art. 6º.

Art. 6º - **Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o art. 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:**

I - Revogado.

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III- Revogado.

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - **avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;**

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

**Segundo, por meio da redução do valor dos benefícios do Regime Próprio, com o estabelecimento de teto para o valor das aposentadorias e pensões, conforme permitido no caso da instituição de Previdência Complementar, de acordo com o parágrafo 14, do artigo 40, da CF/88, com redação dada pela EC nº 20, de 15/12/1998.**

(...)

**E, terceiro, utilizando o mecanismo da compensação previdenciária entre regimes, de que trata a Lei nº 9.796/99.**

Se nenhuma solução for adotada para restabelecer a igualdade da equação, é certo que, em virtude dos instrumentos de transparência do Regime Próprio, as insuficiências contributivas serão evidenciadas e a temática da anomalia estrutural da previdência dos servidores, com base nas condicionantes da atual legislação, inevitavelmente será assunto corrente". (grifos nossos)

No que tange a criação de fundos específicos, o artigo 249, da CRFB/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 20/1998, dispõe:

**"Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos**



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos."  
(grifou-se)

A Lei estadual nº 3.189/1999, que instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, ao normatizar o patrimônio e a receita do RIOPREVIDÊNCIA, disciplinou em seus arts. 13 e 14 os ativos que integrariam o fundo e poderiam garantir a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, estabelecendo o seguinte:

**"Art. 13** - Fica o Poder Executivo autorizado a incorporar ao patrimônio e do RIOPREVIDÊNCIA os seguintes ativos:

I - os bens imóveis dominicais de titularidade do Estado do Rio de Janeiro;

II - os bens imóveis dominicais de titularidade de autarquias e fundações públicas estaduais;

III- Revogado pela Lei nº 5.260/2008.

IV- Revogado pela Lei nº 5.260/2008.

V- os créditos de natureza previdenciária devidos ao Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - IPERJ;

VI- os créditos devidos à conta da compensação financeira prevista no art. 201, § 9º da Constituição da República;

VII- créditos, tributários e não tributários, inscritos até 1997 em dívida ativa do Estado do Rio de Janeiro, de suas autarquias e fundações ou recursos advindos da respectiva liquidação;

VIII- as participações societárias de propriedade do Estado, de suas autarquias e fundações, bem como de empresas públicas



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*e sociedades de economia mista estaduais, mediante prévia autorização legislativa específica;*

*IX- recursos do Fundo de Mobilização Social oriundos do Programa Estadual de Desestatização.*

*Parágrafo Único- Os ativos incorporados ao RIOPREVIDÊNCIA serão avaliados em conformidade com o que dispõe a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações posteriores.*

*X - ativos, inclusive financeiros, de sociedades controladas pelo Estado extintas com base na autorização prevista pela Lei nº 3.475, de 06 de outubro de 2000. (Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 3502/2000).*

*XI - recebíveis, direitos de crédito, direitos a título, participações em fundos de que seja titular o Estado do Rio de Janeiro.(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 3695/2001)*

*XII - direitos pertinentes às receitas a que o Estado do Rio de Janeiro faz jus por força do disposto no § 1º do art. 20 da Constituição Federal.( Acrescentado pela Lei nº 4237/2003).*

**Art. 14** - *Constituem, dentre outras, fontes de receita do Fundo:*

*I - as contribuições de natureza previdenciária dos servidores públicos estatutários, ativos e inativos, do Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações, bem como dos beneficiários de pensão por morte de servidor público estadual estatutário; (Nova redação dada pelo art. 1º da Lei nº 4275, de 05/02/2004)*

*II - Revogado pela Lei nº 5260/2008.*

*III- as contribuições de natureza previdenciária do Estado do Rio de Janeiro, e suas autarquias e fundações, na forma da lei; (Nova redação dada pela Lei nº 5260/2008);*

*IV- Revogado pela Lei nº 5260/2008.*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

- V- as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de pessoal (inativo), pensões e outros benefícios devidos pelo Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações das quais sejam seus servidores segurados ou beneficiários; (Expressão suspensa por Liminar deferida pelo STF nº 2188-5)
- VI- as doações, legados e rendas extraordinárias ou eventuais;
- VII- os rendimentos de seu patrimônio, tais como os obtidos com aplicações financeiras ou com o recebimento de contrapartida pelo uso de seus bens; e
- VIII- o produto da alienação de seus bens."

Por sua vez, para garantir a cobertura de eventual déficit orçamentário, o artigo 15, da Lei nº 3189/1999, apresenta como solução o seguinte:

"Art. 15 - Sem prejuízo dos ativos que venham a ser integralizados e das receitas do Fundo, o Estado proporá, quando necessário, a abertura de créditos orçamentários adicionais, visando assegurar ao RIOPREVIDÊNCIA a alocação de recursos orçamentários destinados à cobertura de eventuais insuficiências financeiras para a garantia do pagamento das aposentadorias, reformas, pensões e outros benefícios devidos." (grifou-se)

Justamente em razão de deficiências financeiras, o Governador do Estado, no ano de 2009, diante da necessidade de adequação às normas federais, de caráter geral, aplicáveis aos regimes próprios de previdência social, e na forma autorizada pelo art. 13, inciso XII, da Lei Estadual nº 3.189/99, incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre royalties e participações especiais decorrentes do art. 20, §1º, da Constituição Federal, destinando-os à capitalização do Fundo Único, através do Decreto nº 42.011, de 28/08/2009.



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Cumpra observar que os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais déficits do Regime Próprio decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, conforme expressamente determina o § 1º, do art. 2º, a Lei federal nº 9.717/98, reproduzida, no Estado do Rio de Janeiro, pelo art. 15, da Lei estadual nº 6.338, de 06/11/2012, ora reproduzidos:*

*"Lei nº 9.717/98 - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.*

*(...)*

*Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)*

*§ 1º **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.** (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)." (grifou-se)*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Lei estadual nº 6.338/2012 - Dispõe sobre o plano de custeio do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro - RPPS/RJ, altera a Lei nº 3.189, de 22/02/199 e dá outras providências.*

*Art. 15 - Independentemente da forma de estruturação dos Planos em Financeiro ou Previdenciário, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, na forma do disposto no artigo 2º, § 1º, da Lei federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998." (grifos nossos)*

*Agora, com a queda dos royalties , busca o Estado novas fontes para a garantia do pagamento das aposentadorias. Todavia, como salientado, na ausência de outros ativos para incorporação ao Fundo, somente restaria ao Estado à abertura de créditos orçamentários adicionais para custear a respectiva despesa.*

*No entanto, conforme salientado, inexistente a possibilidade de aportar qualquer valor custodiado no Estado, ou mera entrada de caixa, para sanar eventual insuficiência financeira, porquanto necessários o registro do patrimônio incorporado, observadas as origens fixadas, expressas na lei, bem como a contabilização dos ativos titularizados pela RIOPREVIDÊNCIA, consoante exegese extraída do art. 8º, da Lei Estadual nº 6.338/2012, ora reproduzido:*

*Art. 8º São receitas do Plano Financeiro as **contribuições previdenciárias** dos destinatários de que trata o art. 5º, inclusive as contribuições **patronais** e os **créditos devidos à conta da compensação financeira** prevista no art. 201, § 9º da Constituição da República referentes a estes, bem como todos*



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

os ativos financeiros atualmente registrados contabilmente pelo RIOPREVIDÊNCIA". (grifos nossos)

*Essas as razões pelas quais outra conclusão não se pode alcançar, salvo melhor juízo, senão reconhecer a manifesta impossibilidade de aportes de valores titularizados por terceiros, depositados judicialmente, sob a gestão do Poder Judiciário, de ingressarem como receita pública para custeio do Fundo Previdenciário.*

*Ademais, a adoção do sistema proposto resultaria em violação ao regime instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº 4320/64 que, em seu art. 60, veda a realização de despesa, sem prévio empenho, maquiando a contabilidade pública que deveria expressar os atos e fatos da administração.*

*Apesar da transferência de recursos do Poder Judiciário para o Poder Executivo não consubstanciar operação de crédito entre entes diversos, nos termos dispostos nos arts. 29, III, e 37, da LRF, no caso, há inequívoca transferência de recursos e concessão de empréstimo de valores pertencentes a particulares (depósitos de titularidade de terceiros), para pagamento de despesas com pessoal, o que encontra, **a fortiori**, vedação no art. 167, X, da CRFB/88, ora reproduzido:*

"Art.167. São vedados:

(...)

**X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** (EC 19/1998)" (grifou-se)



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*Pondere-se, ainda, a inaplicabilidade da tese segundo a qual a autorização da medida proposta restaria justificada diante da grave situação econômica do Estado do Rio de Janeiro e do RIOPREVIDÊNCIA e autorizaria, à semelhança da experiência estrangeira, a adoção de medidas de emergência, mediante restrições de direitos e garantias constitucionais, em especial, o de propriedade, assegurados de forma expressa na Constituição.*

*Ocorre que a Carta vigente, no Título V ("Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas), Capítulo I ("Do estado de defesa e do estado de sítio"), arts. 136/141, instituiu um sistema rígido para a declaração de medidas excepcionais, visando à segurança/defesa do Estado de Direito e das instituições democráticas, admitindo, para a sua consecução, a limitação/suspensão dos direitos fundamentais (individuais e sociais) de forma extraordinária e temporária (prazo máximo de 30 dias, prorrogável por uma vez, salvo em casos de guerra), nas hipóteses restritas e expressamente previstas nos arts. 136/139, da CRFB/88, não sendo a crise econômico-financeira uma delas.*

*Ademais, não previu a Carta de 1988, dentre os tipos de estado de exceção, as "medidas de emergência" e o "estado de emergência", diferentemente do que ocorreu em períodos ditatoriais, em especial, nas Constituições de 1937 e 1967, com a reforma introduzida pela EC nº 11/78, as primeiras ("medidas de emergência") em que se autorizavam medidas coercitivas e suspensão de garantias para "preservar, ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por calamidades ou graves perturbações", pelo prazo de 60 dias, prorrogáveis uma vez (art. 155) e, o segundo ("estado de emergência") seria um tipo de estado de sítio decretado pelo Presidente, sem o controle do Legislativo, para repelir atividades*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*subversivas ou caso de guerra (art. 158), pelo período máximo de 90 dias, renovável por igual prazo.*

*Como leciona José Afonso da Silva,*

*"A defesa do Estado aparece expurgada da conotação geopolítica ou da doutrina da segurança nacional que informaram o regime revogado.*

*Aí defesa do Estado é defesa do território contra invasão estrangeira (arts. 34, II, e 137, II), é defesa da soberania nacional (art. 91), é defesa da Pátria (art. 142), não mais a defesa deste ou daquele regime político ou de uma particular ideologia ou de um grupo detentor do poder.*

*(....)*

*Quando uma situação dessas se instaura é que se manifesta a função do chamado sistema constitucional das crises, considerado por Aricê Moacyr Amaral Santos "como o conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises por finalidade e manutenção ou restabelecimento da normalidade constitucional". São normas que visam à estabilização e a defesa da Constituição contra processos violentos de mudança ou perturbação da ordem constitucional, mas também a defesa do Estado quando a situação crítica derive de guerra externa. Então, a legalidade normal é substituída por uma legalidade extraordinária, que define e rege o estado de exceção.*

*(...)*

*Se que se verifique a necessidade, o estado de exceção configurará puro golpe de estado, simples arbítrio; sem atenção ao princípio da temporariedade, sem que se fixe tempo*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*limitado para vigência da legalidade extraordinária, o estado de exceção não passará de ditadura.” (grifou-se)*

*Pedro Paulo Cardoso, analisando as dimensões jurídico-filosóficas e constitucionais do “Estado de emergência”, alerta o seguinte:*

***“A suspensão de direitos e garantias constitucionais, que amplia os poderes do Estado em momentos de crise é o que caracteriza a noção de medidas de emergência, através de institutos como o Estado de defesa e o de sítio previstos na atual Constituição (arts. 136, 137, 138, 139, 140, 141).***

*(...)*

*Do ponto de vista dos juristas, o exame aprofundado de condições e campos de aplicação para as limitações e derrogações enunciadas no título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas - deve ter como objetivo a efetivação do Estado de Direito, aceitando como um a priori que a aplicação de instrumentos de exceção tende a gerar o aumento de abusos de poder e de violações graves de direitos humanos por parte das autoridades públicas, tanto que a utilização parcimoniosa destes institutos é um dos indicadores seguros do estado de saúde do sistema constitucional.*

*(...)*

*A experiência constitucional comparada é bastante rica no exame de situações denominadas de Estado de Emergência, Exceção, Sítio, Urgência, Alerta, Lei Marcial.*

*(...)*

*Neste sistema, o exercício dos direitos civis ou políticos é, frequentemente condicionado à adesão ao princípio da justiça distributiva e do partido político hegemônico. Apesar das medidas de emergência serem aplicadas de forma setorial, os meios empregados levam-nas, na maioria das vezes, a ter um*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*impacto generalizado e imediato sobre toda a sociedade.”  
(grifou-se)*

*Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,*

*“O Estado de Direito procura fixar as normas aplicáveis em tempo de grave crise, destinadas a ensejar o restabelecimento da ordem, da normalidade presumida e projetada, quando isso não puder ser feito pelos meios ordinários. Em o fazendo, o Estado atende a um Conselho de Maquiavel: “Uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer com os respectivos remédios.*

*(...)*

*Poderes de emergência (...) aproximam-se dos “poderes de guerra” que, no período de 1919 a 1939, foram conferidos ao Executivo para enfrentar as crises econômicas, sobretudo a grande depressão. Com efeito, a eclosão destas crises, acompanhadas de convulsões sociais, levou os Estados que haviam recorrido, durante a guerra, às delegações, a adotarem-nas de novo, agora para enfrentar a deterioração econômico-social”. (grifou-se)*

*Saliente-se que, ainda que se admita a instauração de um sistema de emergência, observadas as limitações formais e materiais constitucionalmente previstas, tal somente se justificaria em situações específicas e conjunturais, inclusive por ser de sua essência a excepcional necessidade e a temporariedade, mas nunca para a solução de uma crise estrutural e sistêmica, conforme esclarece Manoel Ferreira Filho, ao sintetizar a eficácia desses instrumentos, em passagem ora reproduzida:*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

"Em face dessas crises (estruturais), os sistemas de emergência todos são ineficientes. Podem retardá-las, podem atenuar-lhe certa violência. Jamais, por si sós, levam à sua superação. Outro é o caso das crises de conjuntura. Estas, por definição, não agridem a estrutura. São fruto de circunstâncias, produto de fatores secundários. São o entrechoque, brusco e transitório, de forças sociais subitamente excitadas. É relativamente a essas crises conjunturais que os sistemas de crises apresentam os melhores resultados, ainda que não sejam falíveis". (grifos nossos)

Frise-se, porém, a inexistência de previsão constitucional para adoção de normas emergenciais de caráter econômico-financeiro, limitando-se a Carta vigente a admitir a instituição de empréstimo compulsório "para atender as despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência" (art. 148, I), assim como a da instituição de impostos extraordinários no caso de guerra externa ou sua iminência (art. 154, II), ambos pela União.

Ademais, ao permitir que o Presidente da República legisle através de "medidas provisórias", em caso de relevância e urgência" (art. 62, da CRFB/88), viabilizou-se a implantação do "Plano Verão" e o "Plano Real", mas também a do "Plano Collor", este último utilizado como medida drástica para o reequilíbrio econômico-financeiro do País, que afetou profundamente o direito de propriedade e resultou em milhares de demandas judiciais.

De lege ferenda, sugere Manoel Gonçalves que para a eficiência das medidas e para a preservação da ordem jurídica, mormente do império da Constituição, seria melhor que houvesse, no Brasil, um sistema prefixado de ações de respostas a crises econômico-



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*financeiras, como há, em relação à comoção interna grave e à guerra, o estado de sítio, nos seguintes termos:*

*"Pode-se dizer que um "estado de sítio econômico", para empregar a analogia feita pelo Prof. Celso Lafer, seria a resposta adequada a tais crises, num Estado de Direito. Neste, o próprio combate às anormalidades deve sujeitar-se a normas preordenadas, excepcionais é certo, mas condicionadas a determinadas exigências formais e limitadas no seu alcance. Somente assim se haverá de evitar o arbítrio que é o inimigo por excelência do Estado de Direito.*

*Ademais, a constitucionalização de tal estado de emergência evitaria que as medidas de saneamento ou recuperação econômica sofressem, nos países de constituição rígida, com controle de constitucionalidade eficaz, as dificuldades acarretadas pela declaração de inconstitucionalidade de algumas delas.*

*(...)*

*Caberia, pois, prever na Constituição que, em situações de grave crise econômica ou financeira, seria possível a aplicação de determinadas medidas de emergência. Isto se daria no quadro de um estado de crise econômica.*

*A declaração de tal estado seria feita em lei de iniciativa do Presidente da República. Excepcionalmente, poderia ser decretada pelo Chefe de Estado, mas submetida necessariamente à aprovação pelo Congresso Nacional. Em ambos os casos, deveria constar do ato o prazo durante o qual caberiam as medidas emergenciais.*

*(...)*

*Durante o estado de crise econômica, poderiam ser editadas normas com força de lei (decretos-leis ou medidas provisórias), as quais apenas vigorariam durante o pedido de emergência. Essas normas poderiam, no curso da própria*



## **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** **Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

*emergência, ser revogadas pelo Legislativo. Só continuariam em vigor após finda a emergência se convertidas em lei pelo Congresso Nacional.*

*Admitiria esse estado de crise fossem tomadas medidas extraordinárias que a Constituição previsse, no plano tributário, no plano de crédito público, no plano administrativo.*

*Direitos fundamentais poderiam sofrer restrições quanto a seu exercício ou garantias. Assim, poderia ser suspenso ou limitado o exercício do direito de greve, como poderiam ser impostas limitações ao direito de propriedade (ao direito de usar e dispor de bens especialmente móveis), estabelecidas requisições de bens, propiciadas desapropriações, com indenização fixada na base de outros critérios que não o do "justo" valor.*

*(...) Neste rol exemplificativo estão, sem dúvida, medidas drásticas. São as que habitualmente são tomadas. Entretanto haveria na Constituição os padrões e limites a serem observados. Com esta prefixação, estariam mais bem preservados os direitos individuais e haveria um mínimo de segurança jurídica.*

*Não seria fora de propósito que se previssessem duas modalidades de estado de crise econômica, uma atenuada, outra qualificada. Isto permitiria uma diferenciação quanto às medidas possíveis num e noutro caso.*

*(...)*

*Evidentemente, adotar-se-ia a regra de ouro: cessada a emergência, cessa a eficácia das medidas tomadas durante ela.*

*Cumpre, ao concluir, enfatizar, inspirado em Rossiter, alguns pontos:*



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

1º) Nenhum Poder, nenhuma autoridade, deverá ser autorizada a decretar o estado de crise econômica sem o crivo de outro, ou outra.

2º) Não se autorizará a instauração desse estado emergencial sem a fixação de seu termo ad quem.

3º) As medidas tomadas durante o estado de crise não deverão permanecer restabelecida a normalidade. Quanto a medidas com força de lei, será indispensável a sua conversão pelo Congresso Nacional.

4º) A emergência não importará em irresponsabilidade em favor de seu executor ou subordinados.

5º) Jamais poderá ser alterada a Constituição durante o estado de crise.

**Com essas limitações, afora as anteriormente apontadas, o estado de crise econômica poderá servir à estabilidade do regime, não à sua deturpação, ou subversão.” (grifos nossos)**

Por fim, cumpre salientar que no âmbito estadual, apenas em situações decorrentes de desastres naturais, autoriza-se o Governador a decretar “situação de emergência” e/ou “estado de calamidade pública”, definidas no art. 2º, incisos III e IV, do Decreto nº 7.257, de 04/8/2010, inclusive possibilitando o acesso a recursos do FUNCAP (Fundo Especial para Calamidades Públicas), desde que reconhecido o “estado de emergência” pelo Poder Executivo Federal (art. 7º e segs, do Decreto nº 7.257/2010).

Como a transferência dos recursos de particulares (jurisdicionados) depositados judicialmente para conta única do Estado para a capitalização da RIOPREVIDÊNCIA, não encontra amparo jurídico-constitucional no ordenamento vigente, bem como porque, mesmo nos casos de legalidade extraordinária (estado de defesa/sítio, salvo a guerra) a restrição de direitos seria



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

*limitada a um curto período, não parece razoável que a privação da propriedade de particulares, notadamente pela possibilidade de insuficiência de recursos existentes no "fundo de reserva", reste autorizada por lei.*

*Por outro lado, a medida pretendida não resolveria a crise estrutural econômico-financeira da referida autarquia, de forma que os efeitos eventualmente produzidos em curto prazo seriam desastrosos não apenas para os jurisdicionados, como também para os próprios assistidos pela autarquia que, diante dos obstáculos jurídicos apontados, além do precedente criado, que provavelmente seriam aditados aos fundamentos da ADI já em curso perante o C. STF, aliado a insuficiência dos meios, não atenderia de forma eficiente às necessidades a que se destina.*

*Desse modo, forçoso concluir, segundo o entendimento deste Desembargador, que a alteração da Lei Complementar nº 147/2013, na forma proposta no anteprojeto apresentado, não poderia contar com a iniciativa conjunta e o aval do Poder Judiciário, diante de sua manifesta inconstitucionalidade e ilegalidade, o que deveria conduzir à sua rejeição por este Colegiado, sendo nesse sentido o Voto deste Desembargador."*

Em seguida, o Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ ZVEITER** pediu a palavra para apresentar considerações acerca das colocações do Excelentíssimo Desembargador **MAURO DICKSTEIN**. Afirmou que a questão era excepcionalíssima, uma vez que as verbas alocadas para o orçamento do Estado foram dispostas dentro de um cenário que não tinha em tela a questão revolvida com a queda da arrecadação em função de fatos externos àquilo que o Estado vinha desenvolvendo como a sua atividade. Que entende que deva haver solidariedade entre os Poderes e que a Lei de Responsabilidade



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

Fiscal e as regras de pesos e contrapesos precisam ser mantidas de forma que o Estado e o Poder Judiciário possam se autogerir. Que há uma diferença entre o Fundo Especial, que é a verba destinada à autogestão do Poder Judiciário e os Depósitos Judiciais, que são verbas pelas quais o Poder Judiciário, é remunerado pelo Banco do Brasil com um percentual para fazer face às suas questões pontuais. Que na presente hipótese o Estado oferece garantias da mesma forma como foi feito com relação aos Precatórios. Que quando o Poder Judiciário precisar, irá aportar o que for necessário. Que não via qualquer inconstitucionalidade, existindo decisões do Supremo Tribunal Federal que garantem a medida em tela. Que também não via violação de nenhum aspecto infraconstitucional. Que nesse momento de crise é salutar que o Poder Judiciário possa ir ao encontro das necessidades do Estado. Que respeitava a posição do Desembargador **MAURO DICKSTEIN**, contudo não poderia deixar de ressaltar o aspecto da legalidade da proposta.

O Excelentíssimo Senhor Desembargador **MAURO DICKSTEIN** afirmou que é difícil sustentar uma tese contrária ao brilhante voto do Desembargador Presidente, mas que divergiu seguindo suas convicções, respeitando, contudo, o voto da maioria, cumprimentando mais uma vez o Excelentíssimo Presidente pela forma cortês, leal, democrática e fraterna de conduzir todas as tratativas que antecederam o voto.

O Excelentíssimo Senhor Desembargador **ROBERTO DE ABREU E SILVA** pediu a palavra para afirmar que acompanhava a divergência manifestada pelo Desembargador **MAURO DICKSTEIN**.

Em seguida, apresentadas apenas as divergências dos Excelentíssimos Desembargadores **MAURO DICKSTEIN** e **ROBERTO DE ABREU**



## PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial

**E SILVA**, o Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, anunciou o resultado da votação:

Resultado: *"Por maioria de votos, foi aprovado o voto proferido pelo Relator, Presidente, vencidos os Desembargadores Mauro Dickstein e Roberto de Abreu e Silva que rejeitaram a aprovação da proposta. Fará voto vencido o Desembargador Mauro Dickstein."*

O Excelentíssimo Senhor Desembargador **RICARDO RODRIGUES CARDOZO** pediu a palavra e sugeriu que fosse submetida ao Plenário a delegação ao Relator, Presidente do Tribunal de Justiça das providências necessárias à formulação, em conjunto com o Poder Executivo, do texto final relativo ao Projeto de Lei Complementar conjunto, nos termos do voto proferido, sem a necessidade de nova apreciação pelo Órgão Especial, o que foi acolhido, à unanimidade, abstendo-se de votar esse ponto os Excelentíssimos Desembargadores **MAURO DICKSTEIN** e **ROBERTO DE ABREU E SILVA**.

Turma julgadora relativa à votação dos processos administrativos de 01 e 02: Desembargadores Luiz Zveiter, Antonio Eduardo Ferreira Duarte, Nilza Bitar, Caetano Ernesto da Fonseca Costa, Maria Inês da Penha Gaspar, Valmir de Oliveira Silva, Maria Augusta Vaz, Reinaldo Pinto Alberto Filho, Letícia de Faria Sardas, Milton Fernandes de Souza, Otávio Rodrigues, Roberto de Abreu e Silva, Odete Knaack de Souza, Jessé Torres, Celso Ferreira Filho, Carlos Eduardo da Rosa da Fonseca Passos, Henrique Carlos de Andrade Figueira, Ricardo Rodrigues Cardozo, Mauro Dickstein, Helda Lima Meireles, Marcus Quaresma Ferraz, Ana Maria Pereira de Oliveira e Ademir Paulo Pimentel.

Estiveram presentes à votação do processo nº 2015-031002, a Excelentíssima Doutora **LÚCIA LÉA GUIMARÃES TAVARES**, Procuradora-



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria do Tribunal Pleno e do Órgão Especial**

Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Excelentíssimo Senhor **LEONARDO ESPÍNDOLA**, Secretário-Chefe da Casa Civil.

Às quatorze horas e cinquenta e cinco minutos, o Excelentíssimo Senhor Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**, Presidente, agradeceu a presença de todos e declarou encerrada a sessão.

Rio de Janeiro, 23 de março de 2015

Desembargador **LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO**  
Presidente

Elke Autuori Spitz Paiva  
Secretária

Submetida a Ata à aprovação.

Aprovada na Sessão do Órgão Especial  
do dia \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2015

Esta Ata será disponibilizada, após sua aprovação, no site deste Tribunal de Justiça no menu: Institucional/Tribunal de Justiça/Órgão Especial/Ata da Sessão.