

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.975 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	:PODEMOS-PODE
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE ALENCASTRO VEIGA HSIUNG
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Podemos (PODE) em face da Lei 20.170, de 29 de junho de 2018, editada pelo Estado do Goiás, que institui Fundo Especial de Incremento Previdenciário lastreado em recursos remanescentes de processos judiciais findos, arquivados ou não, e os oriundos de depósitos não identificados, vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda.

Eis o teor do diploma legal hostilizado:

“Art. 1º Fica instituído o Fundo Especial de Incremento Previdenciário, para o qual deverão ser destinados os recursos remanescentes de processos judiciais findos, arquivados ou não, e os oriundos de depósitos não identificados.

Parágrafo único. O Fundo de que trata o *caput* deste artigo vincula-se à Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 2º 25% (vinte e cinco por cento) do montante dos recursos destinados ao Fundo de que trata esta Lei serão obrigatoriamente reservados para garantir a restituição de eventuais quantias reclamadas por partes interessadas.

§ 1º O saldo de reserva terá remuneração equivalente à da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais.

§ 2º A instituição financeira onde permanecerem os valores dos depósitos não identificados e os remanescentes de processos judiciais findos deverá, previamente à transferência para o Fundo de que trata esta Lei, fornecer à Administração

ADI 5975 MC / GO

estadual o histórico e a escrituração individualizada de cada conta de depósito, com a sua respectiva vinculação judicial, discriminando-se:

I - o valor total do depósito não identificado ou remanescente, acrescido da remuneração que lhe fora originalmente atribuída;

II - o histórico do depósito, relativamente aos últimos 5 (cinco) anos.

Art. 3º A destinação de recursos para o Fundo Especial dos valores depositados em contas bancárias remanescentes, não mais vinculadas a processos em andamento ou em que não seja possível identificar a sua origem, será realizada pela unidade financeira do Tribunal de Justiça, mediante termo de compromisso a ser subscrito pelo titular da Secretaria de Estado da Fazenda, sob as seguintes condições:

I - manutenção do saldo financeiro de 25% (vinte e cinco por cento), a título de fundo de reserva, perante o Fundo Especial;

II - compromisso de repasse automático dos valores relativos a restituições de valores ordenados judicialmente;

III - recomposição imediata do saldo de reserva, sempre que o seu valor se tornar inferior aos 25% (vinte e cinco por cento) do montante total transferido ao Fundo Especial.

Art. 4º Os recursos do Fundo Especial de que trata esta Lei serão aplicados exclusivamente:

I - no custeio do regime próprio de previdência do Estado de Goiás;

II - na composição dos fluxos de pagamento e no equilíbrio atuarial do fundo de previdência do regime próprio dos servidores do Estado.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Em suas razões, evoca a legislação federal regente da matéria e dezenas de ADIs ajuizadas em face de leis estaduais que autorizaram a apropriação e uso pelo Executivo de depósitos em processos entre particulares.

ADI 5975 MC / GO

Aponta a violação aos arts. 5º, *caput*; 22, I; 148, I e II, parágrafo único; e 170, II, da Constituição Federal.

Portanto, há vício formal na legislação ao dispor sobre matéria de competência privativa da União, isto é, Direito Civil e Processo Civil.

Ademais, as normas atacadas ofenderiam o direito de propriedade dos titulares de depósitos, inclusive por consistirem em empréstimo compulsório.

Quanto aos requisitos da cautelar, afirma o seguinte:

“32. A *fumus boni iuris* foi sobejamente demonstrado na exposição jurídica e reflete-se nos precedentes colacionados.

33. Já o *periculum in mora* decorre de que, enquanto não for suspensa a eficácia da Lei estadual, poderá haver, a qualquer momento, transferência de bilionário montante de depósitos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás para o Executivo do mesmo Estado, com consequências potencialmente irreversíveis para a liquidez imediata que devem ter esses recursos, sobretudo em face da situação financeira do Estado.

34. Também decorre a urgência do fato de que a Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no dia 16.07.2018, segunda-feira, anuiu com o cumprimento da Lei 20.170/2018 e autorizou a adoção de providências junto às agências bancárias portadoras dos referidos recursos judiciais. E, mais, para efetivação e agilidade da transferência dos recursos advindos de depósitos judiciais, restou firmado, em 04.07.2018, contrato entre a Caixa Econômica Federal, o Estado de Goiás e o Tribunal de Justiça (documentos anexos).

35. Desta feita, o repasse bilionário de recursos para o Estado de Goiás advindo da Lei ora atacada está na iminência de ser operacionalizado vez que toda questão burocrática resta satisfeita.” (grifos nossos)

Posteriormente, apresentou manifestação dirigida à Presidência do STF na qual colaciona uma série de julgados desta Corte que

ADI 5975 MC / GO

corroborariam a sua tese no que diz respeito à controvérsia suscitada em abstrato. Argumentou que o Estado Requerido já teve ato legislativo rechaçado pelo STF na ADI 3.458 versando sobre a temática da conta única dos depósitos judiciais e extrajudiciais, além disso afirma que o levantamento pretendido pelo lei é de mais de R\$ 2,8 bilhões.

Em 19 de julho de 2018, a Ministra-Presidente Cármen Lúcia assentou que “[o] caso não se enquadra na previsão do art. 13, inc. VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal,” encaminhando-se os autos ao Gabinete deste Subscritor.

Os autos vieram-me conclusos na data de 30 do referido mês.

É o relatório.

No Referendo de Medida Cautelar na ADI 5.409, de minha relatoria, assentei em meu voto a possibilidade excepcionalíssima de concessão de cautelar monocraticamente, nos seguintes termos:

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

O Regime Interno do Supremo Tribunal Federal assim dispõe sobre as atribuições do Relator de ADI:

‘Art. 21. São atribuições do Relator:

IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa;

V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;’

É entendimento iterativo do STF a recepção de seu próprio regimento interno como lei ordinária, com aptidão para dispor validamente e de forma primária sobre regras processuais, à luz do art. 119, §3º, ‘c’, da Carta Política de 1969.

Veja-se, a propósito, o seguinte julgado:

‘DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR QUE

CONHECE E DÁ PROVIMENTO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO (CPC, ART. 557, § 1º - A) - UTILIZAÇÃO, CONTRA TAL DECISÃO, DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA - INADMISSIBILIDADE - CABIMENTO, UNICAMENTE, CONTRA ACÓRDÃO EMANADO DE TURMA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CPC, ART. 546, II, C/C RISTF, ART. 330) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não cabem embargos de divergência, quando opostos a decisão monocrática proferida pelo Relator da causa, mesmo que este, ao julgar o litígio, haja conhecido e dado provimento ao recurso extraordinário. Em tal hipótese, a parte sucumbente poderá interpor o recurso de agravo ("agravo interno"), que é a espécie recursal adequada, nos termos da legislação processual (CPC, art. 557, § 1º; Lei nº 8.038/90, art. 39, e RISTF, art. 317), revelando-se inadmissível, por prematura, a utilização - direta e imediata - dos embargos de divergência contra a decisão singular do Relator. Doutrina. Precedentes (STF e STJ). - **O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) e as normas de direito processual dele constantes - Preceitos materialmente legislativos - Regras processuais (como a do art. 317 do RISTF) editadas pelo STF, com fundamento em poder normativo primário atribuído a esta Suprema Corte pela Carta Política de 1969 (art. 119, § 3º, "c") - Recepção - Precedentes (RTJ 147/1010 - RTJ 151/278-282 - RTJ 190/1084-1088) - Doutrina.** (RE 382939 EDv-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 24.02.2006, grifos nossos)

Visto isso, ressalte-se que os dispositivos regimentais supracitados jamais foram objeto de questionamento no âmbito de fiscalização abstrata de inconstitucionalidade nesta Corte, de modo que a eles são aplicáveis a presunção de constitucionalidade dos atos do Poder Público, sendo possível, até que o Plenário do Supremo Tribunal Federal diga o contrário, sua aplicação nos excepcionais casos regimentalmente previstos.

Nessa seara, assim asseverou o eminente decano desta

ADI 5975 MC / GO

Suprema Corte, Sua Excelência o Ministro Celso de Mello, na ementa da ADI-MC-ED-Ref 4.843, de sua relatoria, Tribunal Pleno, DJe 19.02.2015:

‘Concessão, ‘ad referendum’ do Plenário, por decisão monocrática do Relator, de medida cautelar em sede de fiscalização abstrata. Possibilidade excepcional. A questão do início da eficácia desse provimento cautelar. Execução imediata, com todas as consequências jurídicas a ela inerentes, dessa decisão, independentemente de ainda não haver sido referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. – O tríplice conteúdo eficaz das decisões (tanto as declaratórias de inconstitucionalidade quanto as concessivas de medida cautelar) nos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade: (a) eficácia vinculante, (b) eficácia geral (“*erga omnes*”) e (c) eficácia repristinatória. Magistério doutrinário. Precedentes.’

A despeito de sensíveis críticas doutrinárias e jurisprudenciais ao expediente ora analisado - v.g. o voto de Sua Excelência o Ministro Gilmar Mendes na ADI-MC-Ref 4.638, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, DJe 30.10.2014, no qual advoga por uma reserva de plenário para processamento e julgamento de medida cautelar em ADI -, verifica-se ostensiva utilização por parte dos Ministros desta Corte, quando há a presença dos pressupostos autorizativos da decisão monocrática concessiva de medida cautelar em ADI.

Confirmam-se, *inter alia*, os seguintes julgados: ADI-MC-Ref 4.451, de relatoria do Ministro Ayres Britto, DJe 1º.07.2011; ADI-MC-ED-Ref 4.843, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 19.02.2015; ADI-MC-Ref 5.398, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, DJe 09.11.2015; ADI-MC5.253, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, DJe 31.03.2015; ADI-MC 5.184, de relatoria do Ministro Luiz Fux, DJe 19.12.2014; ADI-MC 4.917, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, DJe 21.03.2013; ADI-MC-Ref 4.705, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, DJe 19.06.2012; ADI-MC 5.341, de minha relatoria, DJe 26.06.2015; ADI-MC-Ref 4.638, de relatoria do Ministro Marco

ADI 5975 MC / GO

Aurélio, DJe 30.10.2014.

Conclui-se, portanto, pela possibilidade do exame da questão atinente ao provimento concessivo de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 21, V, do RISTF, e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.”

Decerto, a presente hipótese tem potencial de diferenciar-se das demais ações suscitadas pela agremiação política Autora da demanda, por versar sobre fundo contábil constituído mediante recursos remanescentes de processos judiciais findos, arquivados ou não, e os oriundos de depósitos não identificados, com a possibilidade de restituição imediata dos credores que o vindicarem.

No entanto, firmo convicção preambular e precária no sentido de que a plêiade de compreensões jurisprudenciais desta Corte corroboram *prima facie* a plausibilidade jurídica das alegações aventadas pelo Requerente no tangente aos vícios de inconstitucionalidade formais e materiais.

Por todos, cito a ADI 3.458, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 16.05.2008, relativamente ao Estado Intimado e cuja ementa transcreve-se a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.010, DO ESTADO DE GOIÁS, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2004. DECRETO ESTADUAL N. 6.042, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/04 - GSF/GPTJ, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2004. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. PROJETO DE LEI DEFLAGRADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA QUE DEMANDARIA INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. TESOURO ESTADUAL DEFINIDO COMO ADMINISTRADOR DA CONTA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 2º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. 1. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida no tocante ao decreto estadual n. 6.042 e à Instrução Normativa n. 01/04, ambos do Estado de Goiás. Não cabimento de ação direta para impugnar atos regulamentares. Precedentes. 2. A iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário. A deflagração do processo legislativo pelo Chefe do Poder Executivo consubstancia afronta ao texto da Constituição do Brasil [artigo 61, § 1º]. 3. Cumpre ao Poder Judiciário a administração e os rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Atribuir ao Poder Executivo essas funções viola o disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil, que afirma a interdependência --- independência e harmonia --- entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 15.010, do Estado de Goiás. O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para dar efetividade à decisão 60 [sessenta] dias após a publicação do acórdão.”

Em relação ao *periculum in mora*, está além de qualquer dúvida razoável o preenchimento do referido requisito, à luz do argumentado pelo Autor, notadamente o que consta no item 34 da exordial, isto é, tratativas burocráticas operadas no Tribunal de Justiça local em vistas do levantamento dos recursos públicos. Por conseguinte, há um concreto perigo para os jurisdicionados do Estado de Goiás, tendo em vista a dificuldade de reingresso do numerário às contas públicas, após o pagamento de despesas correntes aos beneficiários do regime de previdência social dos servidores públicos estaduais.

Ademais, ao julgar medida cautelar em ADI, esta Corte recorre à categoria da “relevância do pedido”, a qual abarca o *fumus boni iuris* e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo. A esse respeito,

ADI 5975 MC / GO

veja-se a ementa da ADI-MC 400, de relatoria para acórdão do Ministro Marco Aurélio:

“DEMANDA DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-LIMINAR. A CONCESSÃO DA LIMINAR PRESSUPOE A RELEVÂNCIA DO PEDIDO QUE DECORRE DO CONCURSO DO SINAL DE BOM DIREITO E DO RISCO DE PRESERVAR-SE, COM PLENA EFICÁCIA, O QUADRO LEGAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - INICIATIVA DE LEI. EM PRIMEIRO EXAME NÃO CONFLITA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PRECEITO DE LEI BÁSICA ESTADUAL QUE REVELA CABER AO MINISTÉRIO PÚBLICO A INICIATIVA DE LEI, SATISFEITOS OS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA PRÓPRIA CARTA.”

Em artigo veiculado no Consultor Jurídico, a propósito da audiência pública realizada no dia 21 de setembro do ano corrente acerca da utilização dos depósitos judiciais pelos Executivos dos Estados-membros, a qual tive a honra de participar e me informar ao longo de um dia inteiro sobre intricada temática, o ilustre Ministro Gilmar Mendes assim delineou a questão que se apresenta em juízo, na qualidade de relevante problema de Federalismo Fiscal hodierno, veja-se:

“Vivemos um cenário de crescente aumento dos gastos públicos sem que haja a correspondente ampliação das receitas públicas. A crise fiscal está obrigando os estados e municípios a se socorrerem dos recursos dos depósitos judiciais, inclusive de particulares. Considerando-se os riscos envolvidos, será que a solução é viável?” (disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-03/observatorio-constitucional-audiencia-publica-revela-crise-financeira-estados>>. Acesso em 10.11.2015)

Sendo assim, não há dúvidas acerca da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica,

ADI 5975 MC / GO

notadamente no tangente aos jurisdicionados que fruem os serviços públicos adjudicatórios prestados pelo Estado goiano e aos contribuintes que suportam o financiamento da Previdência Social estadual. Recomenda-se, portanto, prudência por parte da jurisdição constitucional perante situação financeira de intrínseca complexidade resultante de responsabilidade concorrente entre Poderes Judiciário e Executivo no bojo de conjuntura econômica desfavorável.

Ante o exposto, concedo medida liminar, em decorrência de exame preambular e precário, *ad referendum* do Tribunal Pleno, na presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos dos arts. 21, V, do RISTF, 11, §1º, da Lei 9.868/99, e 10, §3º, da Lei 9.868/1999, para fins de suspender a eficácia da Lei 20.170/2018 do Estado de Goiás.

Comunique-se, com máxima urgência, inclusive via fax ou meio mais expedito, o teor desta deliberação ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Do mesmo modo, dê-se ciência desta decisão ao Governador do Estado de Goiás e respectivo Procurador-Geral da Fazenda Pública estadual, bem como à Diretoria Jurídica da Caixa Econômica Federal.

Notifique-se, com a máxima urgência, inclusive via fax, a Assembleia Legislativa do Estado goiano, o Chefe do Poder Executivo deste ente federado e o Tribunal de Justiça local para prestarem informações, no prazo de 5 (cinco) dias, consoante o disposto no art. 10, *caput*, da Lei 9.868/1999.

Por reputar indispensável, em seguida, abra-se vista à Advogada-Geral da União e à Procuradora-Geral da República pelo prazo de três dias, conforme preconiza o art. 10, § 1º da Lei 9.868/1999.

Publique-se.

Brasília, 2 de agosto de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente