



# Lei estadual pode regulamentar depósitos judiciais

30/09/2005

Normas estaduais a respeito dos depósitos judiciais não se inserem no âmbito do Direito Processual. Assim, não ferem a competência exclusiva da União de legislar sobre regras processuais. Com esse entendimento, o ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, mandou arquivar a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei 15.010/04 do estado de Goiás. A norma regulamenta o Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais.

Na ação, a OAB alegava usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre Direito Processual, entendendo que a matéria deveria ser regulada por lei complementar. A entidade questionava, ainda, o Decreto Estadual 6.042/04, editado pelo governador do estado, e a Instrução Normativa 1/04, expedida pelo secretário da Fazenda e pelo presidente do Tribunal de Justiça goiano.

Em sua defesa, o governador alegou que a lei questionada não regula matéria processual, mas sim matéria financeira. Disse também que não cabe ADI para impugnação de atos normativos secundários.

O ministro Eros Grau rejeitou os argumentos citando a jurisprudência do próprio STF, que não reconhece esse tipo de ação contra atos de caráter regulamentar.

## Leia a íntegra da decisão

### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

3.458-8

(818)

PROCED.: GOIÁS

**RE L ATO R: MIN. EROS GRAU**

REQTE.(S): CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL

A D V. ( A / S ): MIGUEL ÂNGELO CANÇADO

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO

DE GOIÁS

REQDO.(A/S): SECRETÁRIO DA FAZENDA DO ESTADO

DE GOIÁS

REQDO.(A/S): PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DO ESTADO DE GOIÁS

DECISÃO: O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade da Lei n. 15.010/04 do Estado de Goiás<sup>1</sup>, bem como do decreto estadual n. 6.042/04<sup>2</sup>, editado pelo Governador, e da instrução normativa n. 01/04 – GSF/GPTJ<sup>3</sup>, expedida pelo Secretário de Fazenda e pelo Presidente do TJ/GO, todos relacionados ao Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, no âmbito estadual.

2. O requerente sustenta que Lei n. 15.010/04 foi editada em

afrenta ao disposto no artigo 24, § 2º<sup>4</sup> da Constituição do Brasil, vez que disciplina, de forma diversa, matéria regulada pela Lei federal n. 10.482/02<sup>5</sup>. Afirma usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre direito processual, definida no artigo 22, inciso I<sup>6</sup>, da CB/88, e violação do disposto nos artigos 163, incisos I e II, 165, § 9º, inciso II, e 192, do texto constitucional<sup>7</sup>, por entender que a matéria deveria ser regulada por lei complementar. Destaca que a disponibilidade de recursos prevista na lei para o Poder Executivo “implica na possibilidade velada de utilização de créditos suplementares e/ou especiais” e que “os rendimentos auferidos com a especulação financeira constituem-se em créditos ilimitados, de natureza confiscatória”, em desrespeito ao artigo 167, incisos V e VII<sup>8</sup>, da Constituição do Brasil.

3. Determinei, nos termos da decisão de fl. 41, fosse aplicada

ao caso a regra do artigo 12 da Lei n. 9.868/99.

4. O Governador alega: [I] que a lei questionada não regula matéria processual, mas sim matéria financeira; [II] que lei ordinária federal — referindo-se à Lei n. 10.482/02 — não pode impor disciplina à matéria financeira dos Estados-membros; [III] que na Lei federal há preceitos que não podem ser qualificados como gerais, que não obrigam os demais entes federativos; [IV] que os Estados-membros podem, mediante lei ordinária, suplementar a legislação federal; [V] que a ofensa ao inciso V do artigo 167 da CB/88 “é de ordem orçamentária e não há condições de analisa-la [sic] no processo objetivo de fiscalização abstrata de constitucionalidade”; [VI] que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para a impugnação de “atos normativos secundários”. Admite, por fim, que o termo “prioritariamente” contido no artigo 4º da Lei n. 15.010/04 é incompatível com a Lei federal n. 10.482/02 [fls 57/76].

5. O Advogado-Geral da União arguiu preliminar de nãoconhecimento em relação ao decreto estadual e à instrução normativa. No mérito, destaca que o Estado de Goiás extrapolou os limites de sua competência concorrente, manifesta-se pela procedência do pleito [fls. 84/98].

6. A Assembléia Legislativa arguiu preliminares de inépcia da petição inicial, por falta de “cotejo específico dos dispositivos da lei estadual em relação à Constituição”, e de não-cabimento da ação contra decreto ou instrução normativa. No mérito, sustenta que o Estado de Goiás atuou no âmbito da competência legislativa concorrente. Ressaltou a divergência entre a lei federal e o artigo 4º da lei atacada [fls. 100/111].

7. O Secretário de Estado da Fazenda ratificou as informações prestadas pelo Governador [fl. 114].

8. O Procurador-Geral da República opina pelo não-conhecimento da ação em relação aos atos normativos que possuem caráter regulamentar e pela declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 15.010/04, por ofensa ao artigo 24, §§ 1º a 4º, da CB/88.

9. É o relatório. Decido.

10. De início, não conheço da ação direta em relação aos atos regulamentares — decreto e instrução normativa —, vez que a jurisprudência desta Corte orientou-se no sentido de entendê-la incabível contra atos dotados de caráter regulamentar [nesse sentido: ADI n. 3.383, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de

03/06/2005; ADI n. 2.207, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 04/09/2000; ADI/MC n. 1.383, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 18/10/1996; e ADI n. 2.387, Relatora para o Acórdão a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 05/12/2003].

11. De outro lado, não merece prosperar a alegação de ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Esta Corte assentou que as disposições a respeito dos depósitos judiciais não se inserem no âmbito do direito processual; não compreendem atividade jurisdicional [nesse sentido: ADI n. 1.933, Relator o Ministro NELSON JOBIM, DJ de 31/05/2002 e ADI/MC n. 2.214, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 19/04/2002].

12. Subsiste, entre outras, a alegação de ofensa ao artigo 24, §§ 1º a 4º, da CB/88. O requerente destaca que o legislador estadual, ao editar a lei impugnada, “legislou plena e livremente sobre o assunto, como se não existisse Lei Federal”.

13. Ora, não há como afirmar a inconstitucionalidade do ato normativo hostilizado sem o prévio cotejo de seu texto com o da Lei n. 10.482/02. Daí porque a ofensa à Constituição seria indireta, manifestando-se, em primeiro plano, uma questão de legalidade.

14. Em hipótese análoga, afirmou o Ministro CELSO DE MELLO:

“[...] Impende acentuar, neste ponto, na linha de recentíssima decisão plenária proferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2.344-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que, **nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24 e art. 22, XXVII), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros** (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas – cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º) –, **não se viabiliza, tratando-se de fiscalização abstrata de constitucionalidade, o cotejo entre o estatuto federal veiculador de diretrizes e prescrições genéricas, de um lado** (a Lei nº 8.666/93, no caso), **e o diploma legislativo editado pelo Estado-membro, Município ou Distrito Federal, de outro** (Lei distrital nº 2.340/99, na espécie), **para, em função desse contraste prévio, inferir-se, por via reflexa ou indireta, o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação local, mediante juízo fundado na transgressão das regras fundamentais estabelecidas pela lei nacional.**”

15. No mesmo sentido: ADI n. 3.031, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 13/02/2004.

Nego seguimento à ação direta [RISTF, artigo 21, § 1º] e

determino o seu arquivamento.

Publique-se.

Brasília, 26 de setembro de 2005.

Ministro **Eros Grau**

– Relator –

#### Notas de rodapé

(1) “LEI N. 15.010, de 18/11/2004

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, no âmbito estadual, para receber e controlar os depósitos judiciais e extrajudiciais, feitos em dinheiro, em razão de processos judiciais ou administrativos, bem como os rendimentos de aplicações no mercado financeiro dos saldos dos depósitos.

Parágrafo único – O disposto no caput não se aplica aos depósitos extrajudiciais de natureza tributária que obedecem a forma prevista na legislação tributária estadual.

Art. 2º Para operacionalizar o Sistema, os depósitos judiciais e extrajudiciais em razão de processos judiciais ou administrativos devem ser efetuados em Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, aberta com esse fim, em cada um dos bancos oficiais e no banco responsável pela Conta Única de Estado.

Parágrafo único – Os recursos dos depósitos devem ser transferidos para a Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, administrada pelo Tesouro Estadual, observado o disposto no art. 5º.

Art. 3º As contas de depósitos judiciais e extrajudiciais atualmente existentes nas instituições financeiras referidas no art. 2º devem funcionar como subcontas da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, com vistas a assegurar a identificação do feito a que pertencem.

Art. 4º Os valores provenientes de depósitos judiciais efetuados em razão de processos litigiosos referentes a tributo estaduais, até o limite de 50% (cinquenta por cento), devem ser repassados à Conta Única do Estado.



Parágrafo único – Os recursos repassados ao Poder Executivo, na forma do caput deste artigo, devem ser aplicados, prioritariamente, no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Art. 5º Deve ser constituído fundo de reserva com valor correspondente a 20% (vinte por cento) dos saldos das Contas de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais para assegurar eventual decisão judicial ou administrativa que resulte no levantamento do valor do depósito original, com a remuneração prevista pela legislação aplicável.

Parágrafo único – O fundo de reserva será recomposto, sempre que o seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido no caput deste artigo, ou reduzido sempre que estiver acima de tal limite.

Art. 6º – Os recursos centralizados na Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais podem ser aplicados no mercado financeiro.

Parágrafo único – A diferença positiva entre os rendimentos das aplicações obtidos e os rendimentos que teria com a aplicação dos índices legalmente fixados para a remuneração das contas dos depósitos judiciais e extrajudiciais constitui receita do Tesouro Estadual.

Art. 7º Mediante ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, após o encerramento da lide ou processo litigioso, será:

I – entregue ao credor que a ele fizer jus, na forma prevista em ordem de autoridade judiciária ou decisão administrativa respectiva, pela instituição financeira que for responsável pela manutenção da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, contado da data do recebimento, pela instituição depositária, do respectivo alvará de levantamento, com o acréscimo da remuneração prevista na legislação aplicável;

II – no caso de crédito devido à Fazenda Pública Estadual, convertido em renda desta, inclusive seus acessórios, quando se tratar de sentença ou decisão que lhe seja favorável.

§ 1º – Os valores sacados na forma dos incisos I e II deste artigo serão debitados ao Fundo de Reserva, disciplinado no art. 5º da presente Lei.

§ 2º – A instituição financeira responsável pela manutenção da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais deve manter controle dos valores depositados, sacados ou transferidos, na forma desta Lei, informando, periodicamente, ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e ao Tesouro Estadual a sua movimentação.

Art. 8º O Chefe do Poder Executivo e o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás expedirão os atos necessários para fiel cumprimento desta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”

(2) “DECRETO N. 6.042, de 03/12/04

Art. 1º A abertura e a movimentação de contas em instituições financeiras oficiais e em agência do banco responsável pela Conta Única do Estado de Goiás, para operacionalizar o Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, instituído pela Lei no 15.010, de 18 de novembro de 2004, competem à Secretaria da Fazenda.

Art. 2º A Secretaria da Fazenda poderá aplicar, por intermédio de banco oficial ou do banco responsável pela Conta Única do Estado de Goiás, no mercado financeiro, em operações de curto prazo, o saldo dos recursos depositados na Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais.

Art. 3º A agência da instituição financeira depositária manterá controle dos valores depositados, sacados ou transferidos, na forma prevista na Lei no 15.010, de 18 de novembro de 2004, informando, mensalmente, a movimentação ocorrida ao Tribunal de Justiça e à Secretaria da Fazenda.

Art. 4º Nos termos do art. 5o da Lei no 15.010, de 18 de novembro de 2004, fica constituído um fundo de reserva com valor correspondente a 20% (vinte por cento) dos saldos das Contas de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, para assegurar

o cumprimento de eventuais decisões judiciais ou administrativas, das quais resultem levantamentos dos valores dos depósitos originais, acrescidos dos rendimentos previstos na legislação específica aplicável.

Parágrafo único. A recomposição do fundo constituído por este artigo, na forma determinada pelo parágrafo único do art. 5º da Lei nº 15.010, de 18 de novembro de 2004, deverá ser feita no 1º (primeiro) dia útil de cada mês.

Art. 5º As disposições deste Decreto não são aplicáveis aos depósitos extrajudiciais de natureza tributária, os quais são regidos pela legislação tributária estadual.

Art. 6º Fica o Secretário da Fazenda autorizado a expedir os atos que se fizerem necessários ao fiel cumprimento das normas da Lei nº 15.010, de 18 de novembro de 2004, e deste Decreto.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo, porém, seus efeitos a 29 de novembro de 2004”.

### (3) “INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 01/04-GSF/GPTJ, de 14/12/04

Art. 1º A operacionalização do Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, no âmbito estadual, de que trata a Lei nº 15.010, de 18 de novembro de 2004, deve ser feita de acordo com o disposto nesta instrução.

Art. 2º A Secretaria da Fazenda, por intermédio da Superintendência do Tesouro Estadual, deve providenciar a abertura das contas nos bancos credenciados para o recebimento dos depósitos nas subcontas dos depósitos judiciais, observado o disposto nos arts. 3º e 5º.

Art. 3º As contas de depósitos judiciais e extrajudiciais atualmente existentes e as contas que forem abertas devem funcionar como subcontas da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, com vistas a assegurar a identificação do feito a que estão vinculados, e serão supervisionadas pelo Tribunal de Justiça para os fins de acompanhar a regularidade da sua movimentação.

Parágrafo único. A Secretaria da Fazenda não poderá realizar qualquer operação que modifique os saldos das subcontas de que trata este artigo, cuja movimentação dependerá de ordem judicial da autoridade competente.

Art. 4º Os recursos dos depósitos judiciais e extrajudiciais devem ser transferidos, com a participação do Tribunal de Justiça da seguinte forma:

I – 80% (oitenta por cento) para a Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, administrada pelo Tesouro Estadual;

II – 20% (vinte por cento) para a Conta Fundo de Reserva, aberta em cada uma das instituições financeiras com o objetivo de assegurar eventual decisão judicial ou administrativa que resulte no levantamento do valor do depósito original, com a remuneração prevista pela legislação aplicável.

§ 1º O saldo da Conta Fundo de Reserva será recomposto, sempre que estiver abaixo do limite estabelecido no inciso II, ou reduzido sempre que estiver acima de tal limite, devendo a instituição financeira informar essas situações à Secretaria da Fazenda e ao Tribunal de Justiça.

§ 2º Compete à Secretaria da Fazenda, no 1º (primeiro) dia útil de cada mês, efetuar a recomposição do saldo da Conta Fundo de Reserva.

§ 3º Os valores transferidos na forma do inciso I devem ser centralizados na Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, administrada pelo Tesouro Estadual.

Art. 5º A aplicação no mercado financeiro dos recursos centralizados na Conta Única de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais deve ser feita nos bancos já detentores das subcontas, salvo quanto aos depósitos judiciais realizados em outras instituições, nos casos previstos no art. 666, parte final, do Código de Processo Civil.



Parágrafo único. Essas aplicações dependerão de autorização do Secretário da Fazenda, não incluindo as parcelas excepcionadas no caput deste artigo.

Art. 6º Mediante ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, após o encerramento do feito, deve ser:

I – entregue ao credor que a ele fizer jus, na forma prevista em ordem de autoridade judiciária ou decisão administrativa respectiva, pela instituição financeira que for responsável pela manutenção da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, contado da data do recebimento, pela instituição depositária, do respectivo alvará de levantamento, com o acréscimo da remuneração prevista na legislação aplicável;

II – no caso de crédito devido à Fazenda Pública Estadual, convertido em renda desta, inclusive seus acessórios, quando se tratar de sentença ou decisão que lhe seja favorável.

Parágrafo único. Os valores sacados na forma dos incisos I e II deste artigo devem ser debitados na Conta Fundo de Reserva.

Art. 7º A instituição financeira responsável pela manutenção da Conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais deve manter controle dos valores depositados, sacados ou transferidos, na forma da Lei nº 15.010/04, e informar, mensalmente, ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e à Secretaria da Fazenda, a sua movimentação.

Art. 8º O disposto nesta instrução não se aplica aos depósitos extrajudiciais de natureza tributária, que obedecem a forma prevista na legislação tributária estadual.

Art. 9º Os demais atos operacionais necessários ao fiel cumprimento do disposto na Lei nº 15.010/04 serão expedidos pelo titular da Secretária da Fazenda.

Art. 10 Será celebrado convênio de cooperação entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Secretaria da Fazenda, para efeito de transferência de créditos resultantes das aplicações para o FUNDESPPJ, na forma estabelecida no respectivo instrumento.

Art. 11 Esta instrução entra em vigor na data de sua assinatura”.

**(4) Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

**(5)** Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

**(6) Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

**(7) Art. 163.** Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

.....

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

.....

§ 9º – Cabe à lei complementar:



.....

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

.....

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

**(8) Art. 167. São vedados:**

.....

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

.....

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Fonte: [https://conjur.jumps.com.br/2005-set-30/lei\\_estadual\\_regulamentar\\_depositos\\_judiciais/](https://conjur.jumps.com.br/2005-set-30/lei_estadual_regulamentar_depositos_judiciais/)