

VOTO EM SEPARADO

(AO PLC Nº 24, DE 2012)

Do Senador RICARDO FERRAÇO, perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 24 de 2012, que dispõe sobre procedimentos do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal para a aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral e sobre a destinação dos rendimentos líquidos auferidos dessa aplicação e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Sr. Presidente, incorporo ao presente Voto em Separado o relatório impecável lançado em seu Parecer pelo Senador José Pimentel, ao qual nada tenho a acrescentar, louvando o trabalho de Sua Excelência.

“Esta Comissão examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 24, de 2012, que dispõe sobre procedimentos do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal para a aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral e sobre a destinação dos rendimentos líquidos auferidos dessa aplicação e dá outras providências.

Originalmente, o projeto foi apresentado pelo Deputado José Otávio Germano na Câmara dos Deputados, onde foi registrado como Projeto de Lei (PL) nº 7.412, de 2010. Da justificação, depreende-se que o proponente tem por objetivo permitir “que os recursos auferidos da aplicação financeira decorrente dos depósitos judiciais sob aviso [sejam] empregados na modernização e ampliação do atendimento dos serviços jurisdicionais nos (...) Estados”, sobretudo em virtude de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter decidido serem inconstitucionais leis estaduais que pretendam cuidar dessa matéria.

Em 4 de abril do corrente ano, a proposição veio ao Senado Federal, onde passou a ser identificada como PLC nº 24, de 2012, compondo se então de seis artigos – descritos a seguir – e tendo sido distribuída a esta Comissão. Subsequentemente, também será submetida à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), à qual caberá decisão terminativa.

O **art. 1º** atribui ao Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal a responsabilidade por manter os chamados depósitos judiciais sob aviso em custódia, preferencialmente, de banco estadual do qual o respectivo Estado-Membro participe majoritariamente ou, em não o havendo, da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil.

O **caput do art. 2º** faculta ao Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal a celebração de convênios com as instituições financeiras de que trata o art. 1º, visando, por um lado, à obtenção de recursos financeiros para a aquisição de bens e serviços destinados à melhoria da prestação jurisdicional, e, em contrapartida, à atuação de tais instituições como agentes captadores e mantenedores dos saldos relativos a depósitos judiciais e a precatórios. O **parágrafo único** do mesmo dispositivo estabelece que esses recursos financeiros advirão da aplicação financeira dos depósitos judiciais, deduzidos os valores referentes à remuneração de tais depósitos, às despesas e remuneração atinentes à custódia pelas referidas instituições financeiras e à correspondente tributação.

O **art. 3º** determina, em substância, que os recursos auferidos por meio dos convênios sobre os quais versa o art. 2º beneficiarão não apenas o Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, como também os respectivos Ministérios Públicos (aos quais se destinarão dez por cento dos mencionados recursos, enquanto não sobrevier lei estadual ou distrital que fixe novos percentuais), Defensorias Públicas (também dez por cento) e Procuradorias-Gerais das unidades federativas (três por cento), possibilitando-lhes, destarte, a aquisição, construção e restauração física de prédios e instalações, a aquisição de equipamentos, sistemas de informática e sistemas de gestão estratégica, bem como o treinamento de seus servidores (sendo, contudo, vedado o emprego dos valores dessa rubrica em despesas de pessoal). Ademais, tais recursos poderão igualmente se prestar ao pagamento dos honorários de advogados dativos onde não haja atendimento da Defensoria Pública.

O **art. 4º** exclui da incidência da lei porventura resultante do PLC nº 24, de 2012, os depósitos judiciais federais, bem como aqueles referentes a tributos de competência de qualquer das três esferas federativas.

O **art. 5º** estabelece que, a fim de que se proceda às devidas estimativas orçamentário-financeiras, os recursos auferidos pelo mecanismo que o PLC pretende instituir deverão observar os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de

março de 1964 (que *estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*), e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*).

Por fim, o **art. 6º** fixa a cláusula de vigência, ao definir que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

No âmbito desta Comissão, foi apresentada uma única emenda ao PLC nº 24, de 2012, de autoria do Senador José Agripino, com a finalidade de alterar o art. 1º da proposição, autorizando o Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal a proceder não meramente à custódia dos recursos oriundos de depósitos judiciais, mas a seu investimento (de modo análogo ao que já pretende, aliás, a forma atual do art. 2º do projeto) em aplicações financeiras cujo lastro sejam títulos da dívida pública da União, e não mais exclusivamente nos bancos estaduais, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, mas em qualquer instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central”.

II – ANÁLISE

No que concerne às indagações quanto à constitucionalidade formal, pensamos que o PLC Nº 24, de 2012, atende-as, uma vez que: a) legislar sobre direito processual é competência da União (art. 22, I, da Constituição Federal); b) é o Congresso Nacional o órgão responsável pelo exercício dessa competência (art. 48, *caput*, da Constituição Federal) e c) não se encontra vício de iniciativa (art. 61, *caput*, da Constituição Federal).

Quanto às exigências ligadas à juridicidade, também são atendidas pelo PLC em análise. O meio eleito é o adequado, seu conteúdo inova o ordenamento jurídico e apresenta os atributos generalidade e potencial coercitividade, não conflitando, ademais, com os princípios gerais de direito.

No que concerne a sua constitucionalidade material, contudo, vemos vícios evidentes, nos artigos 1º e 2º do PLC, que importam ofensa aos arts. 170 (livre concorrência); 37, *caput* (princípio da eficiência) e inc. XXI (obrigatoriedade de licitação).

O Projeto de Lei, na redação oriunda da Câmara dos Deputados ofende os referidos dispositivos constitucionais quando limita o universo das instituições financeiras que podem receber os depósitos judiciais. Esta a redação original:

Art. 1º O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal procederá à custódia dos depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral, **preferencialmente em banco estadual no qual o Estado-Membro possua mais de metade do capital social integralizado ou, se não houver, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil.**

Art. 2º O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal poderá firmar contratos ou convênios com as instituições financeiras qualificadas no art. 1º, com vistas na obtenção de recursos financeiros para a aquisição de bens e serviços voltados à melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras **oficiais** como agentes captadores e mantenedores dos saldos de depósitos judiciais e precatórios até o seu normal levantamento pelos titulares das contas.

A restrição à livre concorrência e a ofensa à eficiência que se espera da administração pública são evidentes na redação acima transcrita.

Ressalte-se que, no âmbito da administração pública, o princípio da livre concorrência conjuga-se com outro, o da obrigatoriedade de realização de licitação pública para contratação de serviços (art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal). O procedimento licitatório é a única via adequada para se obter a mais ampla competição entre os agentes econômicos aptos a prestar o serviço.

Ressalte-se, nesse sentido, que os tribunais de contas vêm julgando ilegais contratações de bancos públicos sem a prévia realização de procedimento licitatório.

Em linha direta de raciocínio, conclui-se que a restrição do universo das instituições financeiras imposto pelo PLC, conjugado com a ausência de licitação pública conduzem à ofensa direta ao princípio da eficiência, listado no rol presente no caput do art. 37 da Constituição de 1988.

É preciso destacar que a doutrina constitucional entende o princípio da eficiência administrativa como imposição do alcance do melhor resultado. Sobre o tema da eficiência administrativa temos o magistério, por exemplo, do Ministro Gilmar Mendes, que, em seu *Curso de Direito Constitucional*, escreveu:

A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência.

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou — após a Emenda Constitucional n. 19/98 — a legitimar-se também em razão do resultado obtido.

(...)

Nesse sentido, o inciso II do art. 74 da Constituição dispõe, ao tratar da finalidade do sistema de controle interno integrado, que deverão manter os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que terão a obrigação de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

(...)

*A partir do exposto, pode-se concluir que o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descuidar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos pelos quais atua a Administração mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos (Mendes, Gilmar e Gonet Branco, Paulo, *Curso de Direito Constitucional*, 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 898-899).*

Como a experiência revelou a participação dos bancos particulares nos contratos relativos a folhas de pagamento dos servidores representou significativo ganho aos órgãos públicos, que passaram a receber recursos em contratos que ao tempo que eram firmados com os bancos públicos geravam custos.

Registre-se que a atuação dos bancos particulares na competição pelos depósitos judiciais gerará ganhos aos jurisdicionados e aos órgãos contratantes. Serão apresentadas propostas mais vantajosas aos tribunais, o que lhes autorizará a investir na qualificação de seus profissionais, entre outras melhorias.

Por fim, ressalte-se que seria expandida, com a aprovação do texto que propomos, a rede de agências bancárias necessárias aos advogados, partes, oficiais de justiça e demais operadores cotidianos do direito.

Daí propor, neste Voto em Separado, o acolhimento do texto proposto pela emenda do Senador José Agripino, não acolhida no parecer do Ilustre Relator, Senador José Pimentel.

Levando em conta a alteração proposta para o art. 1º do PLC, é necessário se alterar também o art. 2º, de molde a facultar a participação de todas as instituições financeiras habilitadas junto ao Banco Central nos processos licitatórios que tenham como objeto a custódia de depósitos judiciais.

Por todas essas razões, Sr. Presidente, tanto ligadas à inconstitucionalidade material da redação original dos arts. 1º e 2º do PLC 24, de 2012, quanto ao mérito e à conveniência em se criar um ambiente de competição no que concerne aos depósitos judiciais, apresento a seguinte emenda, que abarca aquela apresentada, no âmbito desta CCJ, pelo Ilustre Senador José Agripino, alterando, ademais, o art. 2º do referido PLC.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2012, acatando integralmente os termos da Emenda

Nº. 1, de autoria do Senador Agripino Maia e ainda incorporando o teor da seguinte emenda que apresento:

EMENDA Nº
(ao PLC nº 24, de 2012)

Dê-se a seguinte redação aos art. 2º do PLC nº 24 de 2012.

“Art. 2º O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal poderá firmar contratos ou convênios com as instituições financeiras qualificadas no art. 1º, com vistas na obtenção de recursos financeiros para a aquisição de bens e serviços voltados à melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras como agentes captadores e mantenedores dos saldos de depósitos judiciais e precatórios até o seu normal levantamento pelos titulares das contas.”

Sala das Comissões, em de maio de 2012.

Senador **Ricardo Ferraço**