A CONTA ÚNICA DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS, O DIREITO FINANCEIRO E A ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO¹

De modo a garantir algum fôlego extra aos orçamentos judiciários estaduais, vítimas de uma época de maximização de superávits primários, tem-se espalhado entre os Estados da Federação a criativa invenção de um novo mecanismo de gerenciamento dos depósitos judiciais, que passam a ser agora depositados em uma conta única à disposição do Poder Judiciário. Já contam com um tal mecanismo os Estados de Santa Catarina (Lei 11.644/2000), Mato Grosso (Lei 7.604/2001), Roraima (Lei 297/2001), Mato Grosso do Sul (Lei 2.011/99.), Ceará (12.643/96) e Amazonas (Resolução 023/2002 do TJ/AM).²

Trilhando idêntico caminho, o Diário Oficial do Estado da Paraíba do dia 08 de novembro de 2003, logo à sua primeira página, trouxe a publicação da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, de 07 de novembro de 2003, que criou o denominado “*Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos sob Aviso de à Disposição da Justiça do Poder Judiciário do Estado da Paraíba*”, compreendendo os recursos provenientes de depósitos judiciais em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário. Segundo o texto da referida lei ordinária estadual, o “*Sistema Financeiro de Conta Única*” do Tribunal de Justiça apresenta as seguintes características:

1 O autor é Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Paraíba, mestre em Direito Econômico (UFPB/1999) e doutorando em Direito Comunitário (Universidade de Coimbra — Portugal). Foi Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal da Paraíba, aluno da Universidade Livre de Berlin (Alemanha) e estagiário do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (Luxemburgo). É autor do livro “*Introdução ao Direito Comunitário*” (São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002).

2 Ao que consta, os Estados de Tocantins, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro também contam com mecanismo financeiro semelhante.

1. Para fim de implantação do Sistema Financeiro de “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”, o Poder Judiciário autorizará a abertura de uma conta em estabelecimento bancário oficial, sob a denominação “Poder Judiciário/Depósitos Judiciais”.

2. Enquanto não autorizado o pagamento à parte interessada pelo juízo competente, os recursos dos depósitos judiciais serão centralizados na “Conta Única” e constituirão uma conta gráfica a ser mantida e movimentada na instituição bancária.

3. Todas as antigas contas bancárias de depósitos judiciais foram transformadas em subcontas da “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”.

4. Os saldos das subcontas constituirão disponibilidade da conta gráfica e serão diariamente transferidos para a “Conta Única”, para fins de gerenciamento financeiro.

5. Os saldos de todas as subcontas relativas a feitos arquivados sem o levantamento do depósito correspondente, ou aqueles com situação indefinida e sem movimentação dos saldos há mais de um ano, compreendendo o principal e os rendimentos financeiros, serão transferidos permanentemente para a “Conta Única”.

Com efeito, a Lei ordinária paraibana nº 7.434/2003, cuja iniciativa coube ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, instituiu toda uma nova sistemática para os depósitos judiciais do Poder Judiciário estadual e, simultaneamente, encontrou uma nova fórmula para a gestão financeira do serviço público de prestação jurisdicional na Paraíba. Disciplinou, com minudência, procedimentos bancários (registros de conta e subcontas e transferências recíprocas) e financeiros (forma e rendimentos de novas modalidades de contas bancárias), alterando a substância dos depósitos judiciais — cuja regulamentação é dada em detalhes pelos art. 890 a 900 do Código de Processo Civil³.

3 Entre outras coisas, o CPC estabelece: “Art. 890. Nos casos previstos em lei, poderá o devedor ou terceiro requerer, com efeito de pagamento, a consignação da quantia ou da coisa devida. § 1º Tratando-se de obrigação em dinheiro, poderá o devedor ou terceiro optar pelo depósito da quantia devida, em estabelecimento bancário, oficial onde houver, situado no lugar do pagamento, em conta com correção monetária, cientificando-se o credor por carta com aviso de recepção, assinado o prazo de 10 (dez) dias para a manifestação de recusa. § 2º Decorrido o prazo referido no parágrafo anterior, sem a manifestação de recusa, reputar-se-á o devedor liberado da obrigação, ficando à disposição do credor a quantia depositada. (...) Art. 891. Requerer-se-á a consignação no lugar do pagamento, cessando para o devedor, tanto que se efetue o depósito, os juros e os riscos, salvo se for julgada improcedente.”

A nova lei, em resumo, autorizou o Poder Judiciário estadual a fazer aplicações no mercado financeiro dos depósitos judiciais que, até então, eram obrigatoriamente dispostos em cadernetas de poupança pelas partes litigantes. Infere-se do novo texto legal que todas aquelas antigas cadernetas de poupança foram extintas e transformadas em subcontas de uma conta corrente única do Poder Judiciário estadual, que, agora, a troco de se apropriar dos rendimentos auferidos com a especulação financeira do dinheiro dos litigantes, com juros (e riscos!) maiores, remunerará as subcontas dos litigantes com os parcos índices equivalentes ao de uma caderneta de poupança. Ou seja, o Poder Judiciário da Paraíba tomou para uma sua conta corrente única todos os inúmeros depósitos judiciais materializados, antes, sob a forma de cadernetas de poupança e passou a aplicar tais recursos, como se de sua propriedade se tratassem, repassando aos particulares litigantes apenas os juros relativos a uma hipotética aplicação em caderneta de poupança. A vultosa diferença entre os juros colhidos na ciranda financeira pelo Poder Judiciário paraibano e a remuneração oficial da poupança, repassada por ele às partes que necessitaram um dia de um depósito judicial, constitui a nova “galinha dos ovos de ouro”⁴ do orçamento judiciário.

Ao se proceder dessa maneira, as subcontas criadas (antigas cadernetas de poupança) resultaram em um novo produto financeiro no mercado brasileiro: uma conta fictícia (mero registro escritural) dentro da conta corrente única dos depósitos do Poder Judiciário estadual, com remuneração equivalente ao de uma caderneta de poupança mas sem as garantias próprias deste tipo de investimento.

É de se registrar, ainda, que, entre outras novidades, a lei também determinou que os saldos de todos os depósitos judiciais (subcontas) não reclamados por mais de um ano serão transferidos automática e permanentemente para a “Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça”, constituindo-se receita pública e podendo ser aplicados pelo Poder Judiciário. De fato, “*vigilantibus, non dormientibus, jura subveniunt*” — o Direito nunca socorreu aos que dormem.

A lei ficou silente quanto ao pagamento do imposto de renda — inexistente nas poupanças mas exigido dos demais investimentos.

Um olhar mais apressado sobre a questão ora proposta poderia levar alguém desatento a pensar que os bancos sempre se beneficiaram sozinhos da especulação financeira dos depósitos judiciais consignados sob a forma de cadernetas de poupança e que a Lei Ordinária estadual nº 7.434/2003, tal qual um Robin Hood, apenas procurou beneficiar o Poder Judiciário com parte dos vultosos ganhos obtidos pelas instituições bancárias. Esse raciocínio, todavia, é falacioso. Veja-se:

4 A triste fábula da “galinha dos ovos de ouro”, registrada nos versos atemporais de Jean de La Fontaine, contava a estória de um homem “*cheio d’ímpia ambição*” que, a troco de encontrar rico tesouro, resolveu abrir as entranhas da galinha que todo dia lhe punha um ovo de ouro (LA FONTAINE, Jean de. “A Galinha que punha Ovos de Ouro”. Trad. de Curvo Semmedo. In: *Fábulas*. São Paulo: Landy, 2003, p. 353-354).

Todos os bancos múltiplos que operam com uma Carteira de Crédito Imobiliário, as associações de poupança e empréstimos e as caixas econômicas — todos também conhecidos como Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) — possuem, entre os produtos oferecidos aos seus clientes, a aplicação nas chamadas cadernetas de poupança ou, simplesmente, em uma “poupança”. A caderneta de poupança é uma aplicação de renda fixa que paga juros de 0,5% (meio por cento) ao mês mais a variação da Taxa Referencial (TR), a título de correção monetária. Regra geral, oferece menor rendimento que outras aplicações de renda fixa. Mas é a aplicação mais procurada pelo pequeno investidor, porque costuma ter um menor limite mínimo de depósito, além de oferecer um elevado nível de segurança, posto que está ancorada a um Fundo Garantidor de Crédito⁵.

A caderneta de poupança foi criada pelo Governo em 1964, juntamente com a Unidade Padrão de Capital (UPC), a primeira forma de correção monetária, e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Tinha e continua a ter a caderneta de poupança como objetivo primordial a canalização das economias dos poupadores para o financiamento de habitações populares, infra-estrutura e saneamento básicos. O dinheiro depositado em cadernetas de poupança constitui a principal fonte de recursos para facilitar e promover o financiamento da construção e da aquisição da casa própria.

Os recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições financeiras do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) observam, de acordo com regras obrigatórias do Banco Central⁶, a seguinte distribuição:

- 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, em operações de financiamentos imobiliários;
- 20% (vinte por cento) em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil (o chamado depósito compulsório dos bancos);
- os 15% (quinze por cento) de recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e operações da faixa livre.

Conclui-se, portanto, que até a edição da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, apenas até 15% de recursos depositados em cadernetas de poupança judiciais poderiam servir

⁵ O FGC é um fundo criado pelo governo, mas mantido pelos bancos, com a finalidade de funcionar como uma espécie de seguro bancário para os investidores. Desta forma, quem investe em um banco que quebra tem pelo menos parte de seu dinheiro devolvido. O seguro máximo hoje é de R\$ 20 mil. Estão seguradas algumas aplicações financeiras, como CDBs, RDBs, depósitos à vista, caderneta de poupança, letras hipotecárias, letras de câmbio e letras imobiliárias. Se o cliente tiver mais do que este montante nestas aplicações, somente vai poder receber o que tem direito após a liquidação do banco. Mas neste caso, o cliente entra na fila com os demais credores, e pode não reaver todo o seu dinheiro. Os fundos de investimento não são garantidos por este seguro, porque são um condomínio de quotistas.

⁶ No caso, trata-se do Regulamento anexo à Resolução BACEN nº 3.005, de 30 de julho de 2002, que dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

à livre especulação financeira bancária — e os riscos de insucesso dessa especulação seriam inteiramente suportados pelos bancos depositários. De outro lado, os litigantes depositantes contavam com a certeza de uma taxa de rendimento conhecida (TR + 0,5%) e o esteio de um Fundo Garantidor de Crédito. E o mais importante de tudo: os depósitos em cadernetas de poupança contribuíam pesadamente para o financiamento dos programas habitacionais do Sistema Financeiro da Habitação, de inegável peso social.

Após a edição da Lei Ordinária Estadual nº 7.434, com a transformação das antigas cadernetas de poupança judiciais em subcontas de uma conta corrente única dos depósitos *sub judice* em favor do Poder Judiciário, esse cenário modificou-se e degenerou-se:

- Em face da inexistência de cadernetas de poupança, os bancos não têm mais que obedecer aos limites impostos pela Resolução BACEN nº 3.005/2002, podendo agora especular com muito mais recursos (sobre os quais incidirão corretagens, comissões e taxas de administração bem maiores);
- Os riscos de insucesso da especulação financeira passam a ser suportados pelo “possuidor” do dinheiro — o Poder Judiciário/Tesouro Estadual —, posto que foi dele, e não do banco depositário, a decisão de aplicar os depósitos judiciais no cassino da especulação financeira nacional;
- Os depositantes litigantes deixam de se beneficiar do Fundo Garantidor de Crédito embora continuem a perceber a mesma remuneração dos seus depósitos (TR + 0,5%), contrariando uma elementar lei econômica segundo a qual o risco é diretamente proporcional às projeções de retorno do investimento (aqui, porém, o risco aumentou mas os rendimentos continuaram os mesmos!); e, finalmente,
- O Sistema Financeiro de Habitação e os seus programas habitacionais sofrem um sério gravame em suas fontes de financiamento e suporte;

O que se pretende, em última instância, ao se questionar a Lei Estadual 7.434/2003 não é asfixiar as finanças do Poder Judiciário estadual ou fazer vistas grossas à especulação bancária com dinheiro das cadernetas de poupança, mas sim proteger o Tesouro Estadual e os interesses difusos de milhares de litigantes depositantes contra os riscos da ciranda financeira, além de preservar importantes parcelas do suporte econômico dos financiamentos habitacionais⁷. Em suma, segurança e solidariedade.

7 Ora, as políticas públicas de financiamentos habitacionais são, simultaneamente, fonte de desenvolvimento econômico e social. De um lado, porque não é pequeno o montante de recursos movimentados pela indústria da construção civil e pelos serviços bancários. De outro lado, porque

Não bastassem as ofensas à ordem econômica levantadas até aqui, além de outras graves inconstitucionalidades formais⁸, os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência públicas, ambos inscritos no art. 37 da Carta Magna, também são gravemente feridos pela lei ora questionada. Os rendimentos auferidos pelo Tribunal de Justiça são diretamente proporcionais à inoperância da máquina judicial. Ora, é um princípio geral de direito que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza⁹, daí não ser nem moral nem tampouco eficiente que se recompense a lentidão, a morosidade e a tardança. Ao fim e ao cabo, a nova lei resulta em que se desacredite na conjunção de esforços judiciais com o objetivo de tornar os julgamentos mais ágeis, pois difícil crer na rápida tramitação dos feitos cujos depósitos judiciais trazem rendimento ao Poder Judiciário ao longo do tempo. Quanto mais lento for o Judiciário Paraibano mais dinheiro terá.

não se há de negar os imensos benefícios sociais alcançados com a aquisição da casa própria e a concretização do direito à moradia. Esse direito à moradia (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal), ademais, é um direito fundamental e os direitos fundamentais, após a Constituição de 1988, passaram a ocupar uma posição privilegiada dentro da Ciência do Direito brasileira, sobretudo por influência do constitucionalismo alemão (Robert Alexy) e lusitano (Gomes Canotilho). Aos direitos fundamentais foi reconhecida uma efetiva força jurídica e não apenas moral, simbólica, programática ou política, permitindo que o operador do direito, ao se deparar com uma situação em que esteja em jogo a eficácia de um dado direito fundamental, possa, ele próprio, criar meios de conferir concretude e densidade a esse mesmo direito fundamental, independentemente de existir norma infraconstitucional integradora ou mesmo contra a norma infraconstitucional que esteja dificultando a efetivação do direito fundamental questionado. Enfim, a hermenêutica constitucional contemporânea, trilhando verdadeira revolução copernicana, consolidou a visão de que não são os direitos fundamentais que giram em torno da lei, mas é verdadeiramente a lei que gira em torno dos direitos fundamentais. Significa isso dizer que a densificação dos direitos fundamentais deve ser buscada mesmo *contra legem* ou *praeter legem*, afinal, como diz o mestre Canotilho, “a interpretação da Constituição pré-compreende uma teoria dos direitos fundamentais”. Se não há como oferecer financiamentos habitacionais à generalidade daqueles que ainda não têm casa própria, o Estado tem o dever jurídico de, pelo menos, não reduzir ainda mais os já insuficientes fundos para financiamentos imobiliários.

8 Vício de iniciativa (art. 96, inc. II, CF), vício quanto à espécie legislativa adotada (art. 163, inc. I, e art. 165, § 9º, inc. II, CF), vício de competência (art. 22, inc. I, e art. 192 CF) e vício quanto ao procedimento financeiro adotado (art. 168 CF). Estas inconstitucionalidades formais já foram argüidas pela Ordem dos Advogados do Brasil na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.855, em que pugna pela nulidade da Lei 7.604/2001 do Estado do Mato Grosso. A referida ADIn, sob relatoria do eminente Min. Marco Aurélio, ainda aguarda julgamento da medida cautelar requerida. Com argumentos formais semelhantes, o Conselho Federal da OAB também entendeu inconstitucional o “Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos Judiciais sob Aviso à Disposição da Justiça”, convalidador do “Fundo de Reparelhamento do Judiciário — FUGEAN”, criado pela Resolução 023/2002, de 17/09/2002, do Tribunal de Justiça Estado do Amazonas (Proposição nº 0040/2003/COP, Relator Prof. Dr. Paulo Lopo Saraiva, DJU 12.12.2003, p. 1.024, S1).

9 A idéia de que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza equivale, em um sentido restrito, ao abrangente conceito, originário do *common law*, de “*estoppel*” que, fundado na boa fé, na confiança e na equidade, é hoje apontado como verdadeiro princípio geral de Direito Internacional. Para uma história e conceptualização mais precisas do complexo instituto do direito anglo-saxão, consultar por todos: COOKE, Elizabeth. *The Modern Law of Estoppel*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Demais disso, a propriedade é um direito fundamental garantido pelo art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal. Um depósito não transfere a propriedade do dinheiro¹⁰; todo depósito tem um depositante, “*peessoa que entrega a coisa a outrem para que este a guarde e a restitua quando for exigido*”, e um depositário, “*peessoa que recebe a coisa para a guardar e a restituir quando for exigida*”. Assim, a posição jurídica do Tribunal de Justiça é, no quadro de uma relação entre o litigante depositante e o banco depositário, anômala ou extravagante. Quando muito, faz lembrar a conhecida fábula “*A Ostra e os Pleiteantes*”, que La Fontaine imortalizou ainda no séc. XVII. Veja-se:

*Dois peregrinos
Um dia encontram
Na praia uma ostra,
Que o mar lançara.
Já cos olhos a sorvem, já co dedo
A apontam um ao outro.
Pôr-lhe dente? — isso é ponto contestado.
Um se debruça
A colher prea,
E o outro o arreda,
E diz: “Saibamos
A quem compete
Ter dela o gozo.”
O que a avistou primeiro, a trinque; e o outro
Veja-o com o olho,
Coma-a coa testa!
— Se o negócio, diz o outro, assim se julga,
Tenho — graças a Deus — esperto luzio.
— Nem os meus são ruins, disse o primeiro,
Que antes que tu, a vi; por vida o juro.
— Se a viste, a mim! Cheirou-me.
Neste comenos,
Chega ao pé deles
Juiz da Casinha.
Nele se louvam.
Mui grave o juiz recebe a ostra e — papa-a,*

10 Nesse sentido, o col. Superior Tribunal de Justiça decidiu em agravo no autos do RESP nº 346.703-RJ (DJU de 02-12-02) que “os valores depositados judicialmente com a finalidade de suspender a exigibilidade do crédito tributário, em conformidade com o art. 151, do CTN, não refogem ao âmbito patrimonial do contribuinte, constituindo-se assim em fato gerador do imposto de renda. Os valores depositados, para os fins do art. 151, II, do CTN, permanecem no patrimônio do contribuinte, até o encerramento do processo. Por isto, seus rendimentos constituem fato gerador de imposto de renda.”

*E os dois a olhar. — Refeição feita:
"Tomai — lhes diz, em tom de presidente —
Cada um sua casca,
Salva de custas,
E vão-se andando."
Contai quanto hoje custa uma demanda,
E o que a muitas famílias depois fica;
E vereis que o juiz vos leva a bolo,
E vós ficais co saco, e cos trebelhos.¹¹*

Não sendo nem o depositante nem tampouco o depositário do dinheiro, a apropriação pura e simples, pelo Poder Judiciário, da maior parte dos ganhos auferidos com as quantias depositadas caracteriza enriquecimento sem causa do Poder Judiciário e, concomitantemente, confisco de propriedade privada. A essa altura é importante relembrar as lições de Finanças Públicas: depósito e receita pública são figuras jurídicas inconfundíveis. Receita pública, segundo definição de Aliomar Baleeiro, *"é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo"*. Os depósitos e as receitas públicas são espécies distintas do gênero "ingressos públicos". Nem todos esses ingressos, obviamente, constituem receitas públicas, pois alguns deles não passam de meros "movimentos de fundo", sem qualquer incremento do patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior (quando o Estado é o depositário).

Por tudo isso, é de se enxergar a inconstitucionalidade dos *"Sistemas Financeiros de Conta Única de Depósitos sob Aviso de à Disposição da Justiça do Poder Judiciário"* que se multiplicam pelos Estados da federação.

¹¹ LA FONTAINE, Jean de. "A Ostra e os Pleiteantes". Trad. de Filinto Elísio. In: LA FONTAINE, Jean de. *Fábulas*. Vol. 1. São Paulo: Landy, 2003, p. 154-156.