

19/03/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 584 PARANÁ

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**
ADV.(A/S) : **PGE-PR - JULIO CESAR RIBAS BOENG**
ADV.(A/S) : **PGE-PR - CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA
FILHO E OUTRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ**

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação.

1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes.

2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes.

3. Ação julgada procedente.

ACÓRDÃO

ADI 584 / PR

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta, declarando a inconstitucionalidade do art. 245 da Constituição do Estado do Paraná.

Brasília, 19 de março de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

19/03/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 584 PARANÁ

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**
ADV.(A/S) : **PGE-PR - JULIO CESAR RIBAS BOENG**
ADV.(A/S) : **PGE-PR - CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA
FILHO E OUTRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada, em 16 de setembro de 1991, pelo Governador do Estado do Paraná, tendo por objeto o art. 245 da Constituição Estadual.

Eis o teor do dispositivo:

“Art. 245. Toda importância recebida pelo Estado, da União Federal, a título de indenização ou pagamento de débito, ficará retida à disposição do Poder Judiciário, para pagamento, a terceiros, de condenações judiciais decorrentes da mesma origem da indenização e ou do pagamento.”

Na inicial de fls. 2/13, o autor sustenta que:

a) a previsão da Constituição do Estado do Paraná viola a regra da iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo nas questões afetas à matéria orçamentária, como prescrevem os arts. 165 e 84, incisos III e XXIII, da Constituição Federal, também afrontando, nesse ponto, o princípio da separação dos Poderes;

b) a norma se afasta, ainda, dos princípios orçamentários postos no texto constitucional, na medida em que “não se pode cogitar da possibilidade de retenção de recursos financeiros diretamente pelo Poder

ADI 584 / PR

Judiciário, sem que haja anterior previsão no orçamento estadual” (fl. 9), sendo necessária prévia autorização do Poder Legislativo para a realização de despesa pública, na forma dos arts. 165, §§ 5º, 6º e 9º; 167 e 169 da Constituição Federal.

Por fim, defende o autor que

“[o] Estatuto Constitucional determina a obrigatória inclusão no Orçamento de verba necessária para o pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano, conforme art. 100, §§ 1º e 2º. O Constituinte com estas normas pretendeu – este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – assegurar a igualdade entre os credores e a inafastabilidade da obrigação do Estado pelos seus débitos judicialmente reconhecidos.

A igualdade entre os credores é assegurada pelo direito de prelação (art. 100, caput), ou seja, pelo pagamento das condenações do Estado na rigorosa ordem de apresentação dos precatórios.

Pois bem, o artigo 245 da Constituição do Paraná desrespeitou frontalmente as normas retro mencionadas da Lei Maior, ao privilegiar 'terceiros' com o pagamento preferencial de condenações judiciais decorrentes da mesma origem da indenização recebida pelo Estado, da União Federal” (fls. 9/10).

Em sessão de 23/3/92, o Plenário da Corte deferiu, por maioria, a medida cautelar, suspendendo, assim, a eficácia do art. 245 da Constituição do Estado do Paraná, em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (ART. 245) - RETENÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO LOCAL, DAS QUANTIAS PAGAS PELA UNIÃO FEDERAL AO ESTADO, A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO OU ADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES FEDERAIS - PAGAMENTO PREFERENCIAL DE DETERMINADOS CRÉDITOS - APARENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E A REGRA

ADI 584 / PR

CONSUBSTANCIADA NO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO EXECUTIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO - SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA.

- A Regra inscrita no art. 245 da Constituição do Paraná prescreve que os créditos estaduais decorrentes do recebimento de indenizações ou de pagamento de débitos federais deverão custear, respectivamente, o pagamento de indenizações ou de débitos do Estado para com terceiros, sempre que oriundos de condenações judiciais.

- A norma consubstanciada no art. 100 da Carta Política traduz um dos mais expressivos postulados realizadores do princípio da igualdade, pois busca conferir, na concreção do seu alcance, efetividade a exigência constitucional de tratamento isonômico dos credores do Estado.

A vinculação exclusiva das importâncias federais recebidas pelo Estado-membro, para o efeito específico referido na regra normativa questionada, parece acarretar o descumprimento de quanto dispõe do art. 100 da Constituição Federal, pois, independentemente da ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, institui, com aparente desprezo ao princípio da igualdade, uma preferência absoluta em favor do pagamento de ‘determinadas’ condenações judiciais” (fl. 96).

A Assembleia Legislativa do Estado prestou informações (fls. 101/105) no sentido da ausência de inconstitucionalidade, porquanto,

“[ao] assegurar antecipação de pagamento de condenações judiciais com mesma origem da indenização e ou pagamento do débito, o art. 245 da Constituição Estadual apenas procura destinar, a fim específico, um numerário não constante do orçamento estadual, um recurso extra que, enquanto não constante do orçamento, poderia ser empregado indiscriminadamente” (fl. 104).

ADI 584 / PR

O Advogado-Geral da União manifestou-se (fls. 112/117) em defesa do ato normativo impugnado, pleiteando a improcedência da ação.

Por fim, o Procurador-Geral da República (fls. 119/132) pronunciou-se pela procedência do pedido, ressaltando a existência de vasta jurisprudência da Corte a corroborar os argumentos do autor.

Solicitadas informações sobre a vigência do dispositivo, tanto o Governador do Estado (fl. 146) como a Assembleia Legislativa (fl. 148) ressaltaram a permanência em vigor do preceito questionado.

É o relatório.

Distribuem-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

19/03/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 584 PARANÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna dispositivo da Constituição do Estado do Paraná que vincula as receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado.

De início, afasto qualquer juízo sobre eventual prejudicialidade da ação, tendo em vista a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 62/09 na redação do **caput** do art. 100 da Constituição Federal. Referida modificação, na parte de interesse, teve por escopo apenas retirar a menção aos créditos de natureza alimentar, sem prejudicar o seu regramento de preferência em relação às demais espécies de precatórios, deixando incólume o necessário respeito à ordem cronológica de sua apresentação, com as exceções feitas no próprio texto constitucional.

Superado esse particular, constato que, no mérito, persistem as razões fundantes do julgamento da medida cautelar, as quais são cindíveis em razões de duas ordens, relativas (i) à violação das regras constitucionais atinentes aos precatórios e (ii) à afronta à disciplina legislativa dos orçamentos.

No primeiro caso, verifico que o preceito atacado cria forma transversa de **quebra da ordem de precedência dos precatórios** ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao ente federado pela União ao pagamento de débitos judiciais de idêntica natureza.

O critério utilizado pela Carta Magna, que garante o adimplemento dos débitos judiciais da Fazenda Pública na estrita ordem cronológica de apresentação dos precatórios, visa atender, simultaneamente, o princípio da impessoalidade da Administração Pública e, do ponto de vista dos credores, o postulado da isonomia, de forma que entre eles não haja privilégios, salvo as ressalvas postas no próprio texto constitucional.

ADI 584 / PR

A previsão contida na Carta estadual não encontra amparo constitucional, porquanto, instalaria, inevitavelmente, uma **ordem paralela de satisfação dos créditos** - em detrimento da ordem cronológica -, além de uma **potencial imprevisibilidade dos pagamentos**, levando-se em conta os critérios definidos no dispositivo.

A Corte, ademais, já se pronunciou a respeito do tema, firmando a inconstitucionalidade de qualquer norma hierarquicamente inferior que condicione o pagamento de precatórios de forma diversa daquela expressa no Texto Magno. **Vide:**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECATÓRIOS. ART. 19 DA LEI NACIONAL Nº 11.033, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004. AFRONTA AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, E 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 19 da Lei n. 11.033/04 impõe condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública. 2. **A norma infraconstitucional estatuiu condição para a satisfação do direito do jurisdicionado - constitucionalmente garantido - que não se contém na norma fundamental da República.** 3. **A matéria relativa a precatórios não chama a atuação do legislador infraconstitucional, menos ainda para impor restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada.** 4. O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou de autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública. 5. Entendimento contrário avilta o princípio da separação de poderes e, a um só tempo, restringe o vigor e a eficácia das decisões judiciais ou da satisfação a elas devida. 6. Os requisitos definidos para a satisfação dos

ADI 584 / PR

precatórios somente podem ser fixados pela Constituição, a saber: a requisição do pagamento pelo Presidente do Tribunal que tenha proferido a decisão; a inclusão, no orçamento das entidades políticas, das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano; o pagamento atualizado até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios, observada a ordem cronológica de sua apresentação. 7. A determinação de condicionantes e requisitos para o levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatórios judiciais, que não aqueles constantes de norma constitucional, ofende os princípios da garantia da jurisdição efetiva (art. 5º, inc. XXXVI) e o art. 100 e seus incisos, não podendo ser tida como válida a norma que, ao fixar novos requisitos, embaraça o levantamento dos precatórios. 8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 3.453/DF, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia**, DJ de 16/3/07).

“ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'em dinheiro,

ADI 584 / PR

para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e,' contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93" (RE nº 247.866/CE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ 24/11/2000).

De uma segunda perspectiva, vê-se que o dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Confirmam-se os seguintes precedentes a esse respeito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 4. **Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado --- artigo 165, III, da Constituição do Brasil --- iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes.** 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na ‘manutenção e conservação das escolas públicas estaduais’ vinculou a receita de impostos a uma despesa específica --- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da

ADI 584 / PR

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992” (ADI nº 820/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Eros Grau**, DJe de 29/2/08).

“CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).** A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 2.447/MG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJe de 4/12/09).

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO ‘E

ADI 584 / PR

GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL', CONTIDA NA PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. A via original do agravo regimental interposto por fax pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não foi recebida no Supremo Tribunal Federal, conforme determinam a Lei n. 9.800/1999 e a Resolução n. 179/1999. Agravo regimental não conhecido. 4. Medida cautelar referendada para suspender a vigência do § 1º do art. 309, do caput e § 5º do art. 314 e da expressão 'e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial', contida na parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro" (ADI nº 4.102/RJ-REF-MC, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 24/9/10).

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para se declarar a inconstitucionalidade do art. 245 da Constituição do Estado do Paraná.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 584

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : PGE-PR - JULIO CESAR RIBAS BOENG

ADV.(A/S) : PGE-PR - CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA FILHO E OUTRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 245 da Constituição do Estado do Paraná. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente a Ministra Cármen Lúcia, em viagem oficial para participar da 98ª Comissão de Veneza, na cidade de Veneza, Itália. Plenário, 19.03.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário