

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE  
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.069/2004, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL, ARTIGO 5º DA LEI ESTADUAL 12.585/2006, AMBAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DISPONIBILIZAÇÃO AO ESTADO DE 85% DOS RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA FINALIDADES DISCRICIONÁRIAS. DESACORDO COM AS NORMAS FEDERAIS DE REGÊNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL E SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO (ARTIGOS 22, I, E 24, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.**

1. A administração da conta dos depósitos judiciais e extrajudiciais, porquanto constitui matéria processual e direito financeiro, insere-se na competência legislativa da União. Precedentes: ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 11/6/2010; ADI 3.125, Rel. Min. Ayres Britto,

**ADI 5080 / RS**

Plenário, *DJe* de 18/6/2010; ADI 5.409-MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, *DJe* de 13/5/2016; ADI 5392-MC, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 19/9/2016; ADI 5.072-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 16/2/2017.

2. A iniciativa de lei visando a disciplinar o sistema financeiro de conta de depósitos judiciais não cabe ao Poder Judiciário, mercê de a recepção e a gestão dos depósitos judiciais terem natureza administrativa, não consubstanciando atividade jurisdicional. Precedente: ADI 2.855, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, *DJe* de 12/5/2010.

3 *In casu*, a Lei 12.069/2004, do Estado do Rio Grande do Sul, em sua redação original e com as alterações da Lei estadual 12.585/2006, ao autorizar a disponibilização ao Estado de percentual dos recursos dos depósitos judiciais efetuados perante a Justiça estadual, bem como ao disciplinar sua utilização pelo Poder Executivo, usurpa competência da União para legislar sobre direito processual (artigos 22, I, da Constituição Federal).

4. As leis estaduais *sub examine*, ao permitirem a utilização dos recursos de depósitos judiciais em percentual superior ao previsto na legislação nacional, e ainda para finalidades discricionárias, bem como ao estabelecer o repasse de rendimentos dos depósitos judiciais ao Fundo de Reparcelamento do Poder Judiciário, contrariam o âmbito normativo das normas em vigor (artigo 101, §§ 2º, I e II, e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar federal 151/2015) e da Lei federal 10.482/2002, vigente à época da edição da Lei estadual impugnada, e invade a competência da União para legislar sobre direito processual e sobre normas gerais de direito financeiro (artigos 22, I, e 24, I, da Constituição Federal).

5. A segurança jurídica impe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime porque as normas possibilitaram ao Poder Executivo estadual a utilização de percentual dos recursos em finalidades não previstas na legislação federal, que poderiam ficar desamparadas pela aplicação fria da regra da nulidade retroativa.

**ADI 5080 / RS**

6. Ação direta de inconstitucionalidade CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia *ex nunc*, a partir da data do presente julgamento.

**A C Ó R D Ã O**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 3 a 14/4/2020, por maioria, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019).

Brasília, 15 de abril de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE  
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, tendo por objeto a Lei estadual 12.069, de 22 de abril de 2004, em sua redação original, e o artigo 5º da Lei estadual 12.585, de 29 de agosto de 2006, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, de seguinte teor:

*“Lei estadual 12.069/2004 (redação original)*

*Art. 1º Os depósitos judiciais, em dinheiro, referidos na Lei nº 11.667, de 11 de setembro de 2001, serão efetuados em instituição financeira oficial do Estado.*

*§ 1º Será disponibilizada ao Estado, pela instituição financeira referida no ‘caput’, a parcela correspondente a 70% (setenta por cento)*

**ADI 5080 / RS**

*do valor dos depósitos judiciais.*

*§ 2º A parcela dos depósitos judiciais não disponibilizada, de 30% (trinta por cento), será mantida na instituição financeira recebedora, e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição dos depósitos referidos no 'caput', repassado nos termos desta Lei.*

*§ 3º Os depósitos judiciais referidos no 'caput', cuja parte litigante seja Município, ficam excluídos das destinações previstas nos parágrafos anteriores, permanecendo na instituição financeira para atendimento ao disposto na Lei Federal nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003.*

*Art. 2º Os rendimentos líquidos das parcelas dos depósitos judiciais, referidos nos §§ 1º e 2º do artigo 1º, auferidos na forma dos artigos 2º e 3º da Lei nº 11.667, de 11 de setembro de 2001, serão repassados diariamente pela instituição financeira ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário.*

*Parágrafo único. O rendimento correspondente à parte prevista no § 1º do artigo 1º, deverá ser debitado pela instituição financeira em conta disponível do Estado.*

*Art. 3º A transferência dos valores pela instituição financeira referida no § 1º do artigo 1º fica condicionada à:*

*I - manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas referidas no § 2º do artigo 1º;*

*II - destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 2º do artigo 1º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do § 1º do artigo 1º;*

*III - manutenção do fundo de reserva de saldo equivalente a 30% (trinta por cento) do montante dos depósitos judiciais;*

*IV - recomposição do fundo de reserva, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no inciso III deste artigo.*

*Parágrafo único. Compete à instituição financeira manter*

**ADI 5080 / RS**

*controle individualizado para cada depósito judicial efetuado, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, nos termos do artigo 1º.*

*Art. 4º Encerrado o processo litigioso, mediante ordem judicial, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será colocado à disposição do beneficiário pela instituição financeira responsável pelo fundo instituído nos termos do § 2º do artigo 1º, no prazo de até três dias.*

*§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva ser inferior ao valor mínimo estabelecido no inciso III do artigo 3º, após o débito referido no 'caput', a instituição financeira responsável pela sua gestão fica autorizada a reter do valor dos novos depósitos o montante necessário à reconstituição do fundo nos níveis previstos, comunicando imediatamente as autoridades fazendárias.*

*§ 2º Se no período de quarenta e oito horas os depósitos referidos no § 1º não forem suficientes para a recomposição do fundo, nos níveis previstos, a instituição financeira fica autorizada a debitar das disponibilidades financeiras do Estado os recursos necessários para satisfazer o determinado no inciso IV do artigo 3º.*

*§ 3º Em qualquer hipótese os recursos financeiros para atendimento das decisões judiciais serão disponibilizados pela instituição financeira no prazo máximo de vinte e quatro horas.*

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a criar uma Atividade na U.O.33.01 - Encargos Gerais do Poder Executivo -, com recursos necessários ao cumprimento desta Lei.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.*

**Lei estadual 12.585/2006**

*Art. 5º Os percentuais de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º e o*

**ADI 5080 / RS**

*inciso III do art. 3º, todos da Lei nº 12.069, de 22 de abril de 2004, passam a ser de 85% (oitenta e cinco por cento), 15% (quinze por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente.”*

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 22, I; 163, I; 165, § 9º, II; 167, VII; 168 e 192 da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente alegou que a Lei estadual 11.667/2001, que instituiu o Sistema de Gerenciamento Financeiro de Depósitos Judiciais pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul e deu outras providências, foi declarada inconstitucional por esta Corte no julgamento da ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 11/6/2010, de forma que também deveria ser declarada a inconstitucionalidade, por arrastamento ou atração, dos dispositivos legais ora impugnados, que teriam por escopo tão somente introduzir modificações no conteúdo daquela.

Sob o aspecto formal, aduziu que somente a União poderia editar leis dispendo sobre a destinação e uso dos valores pecuniários relativos a depósitos judiciais provenientes de processos judiciais contenciosos, por se tratar de matéria de índole processual, além de ter reflexos no sistema financeiro nacional, nas finanças públicas e na gestão financeira e patrimonial do Poder Público, a exigir disciplina em lei complementar nacional. No enfoque material, argumentou que os dispositivos impugnados (i) permitiriam o uso de créditos ilimitados pelo Poder Público estadual gaúcho; (ii) constituiriam fonte independente de receita pública para o Poder Judiciário; e (iii) instituiriam forma vedada de empréstimo compulsório.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 16).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul alegou

**ADI 5080 / RS**

que a ADI 2.909 ainda não tinha sido julgada à época da votação das Leis ora impugnadas, bem como não haveria se falar em inconstitucionalidade por atração ou arrastamento das referidas normas, ante a possibilidade de alteração do *decisum* por ocasião do julgamento do recurso de embargos de declaração. Asseverou, ainda, (i) que as Leis impugnadas tratariam de matéria administrativa, e não de direito processual, organização do sistema financeiro ou de finanças públicas; (ii) que inexistiria autorização legislativa para a utilização de créditos ilimitados; (iii) que não haveria se confundir gestão financeira e patrimonial do Poder Público com administração de fundos; e (iv) que os particulares não seriam privados de seus depósitos judiciais (doc. 22).

No mesmo sentido foi a manifestação do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, que sustentou, ainda, a autonomia e independência da Lei estadual 12.069/2004 e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006 relativamente à Lei estadual 11.667/2001, o que elidiria a invocada inconstitucionalidade por arrastamento ou atração (doc. 25).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

*“Direito processual. Lei nº 12.069/04 e artigo 5º da Lei nº 12.585/06, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, que versam sobre a gestão dos recursos sujeitos a depósito judicial. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido.”*  
(doc. 30)

O Procurador-Geral da República também se manifestou no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.069, de 22 de abril*



**ADI 5080 / RS**

*de 2004, e art. 5º da Lei 12.585, de 30 de agosto de 2006, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. Depósitos judiciais. Transferência ao Estado de 85% de seu montante. Preliminar. ADI 2.909/RS. Impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Mérito. Usurpação da competência da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Processual (art. 22, I, da Constituição da República). Violação ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CR), ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da CR), ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CR) e ao princípio da vedação de instituição de tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da CR). Parecer pela procedência do pedido.” (doc. 31)*

O requerente reiterou o pedido de medida cautelar, aduzindo que Governo do Estado do Rio Grande do Sul estaria estudando a ampliação do limite de saque dos recursos dos Depósitos Judiciais para 90% ou até 95 % do valor disponível sob a tutela do Poder Judiciário (doc. 33).

O Banco Central do Brasil - BACEN e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras - ABRASF foram admitidos a se manifestar no feito, na qualidade de *amici curiae* (docs. 41 e 48).

O Banco Central do Brasil - BACEN juntou cópia do Parecer Jurídico 4/2016-BCB/PGBC, com entendimento no sentido de que a transferência de recursos relativos a depósitos judiciais de instituições financeiras a entes federativos, por determinações contidas em leis estaduais e federais, tem reflexos sobre as estruturas de gerenciamento de capital e de risco que devem ser implementadas pelas referidas instituições, uma vez que inexistente dispositivo legal que exima expressamente as instituições financeiras da responsabilidade pela restituição dos recursos depositados em caso de declaração de inconstitucionalidade das leis ou de êxito dos depositantes nas ações judiciais a que se referem os depósitos (doc. 51).

Determinei a reunião da presente ação à ADI 5.456, também de

**ADI 5080 / RS**

minha relatoria, para julgamento conjunto, uma vez que o objeto da presente ação – Lei estadual 12.069/2004, na redação original e com as alterações da Lei estadual 12.585/2006, ambas do Estado do Rio Grande do Sul – está contido no objeto daquela – Lei estadual 12.069/2004, na redação original e com as alterações da Leis estaduais 12.585/2006 e 14.738/2015, todas do Estado do Rio Grande do Sul – (doc. 55).

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da Lei estadual 12.069, de 22 de abril de 2004, em sua redação original, do artigo 5º da Lei estadual 12.585, de 29 de agosto de 2006, e da Lei estadual 14.738, de 24 de setembro de 2015, todas do Estado do Rio Grande do Sul, de seguinte teor:

*“Lei estadual 12.069/2004 (redação original)*

*Art. 1º Os depósitos judiciais, em dinheiro, referidos na Lei nº 11.667, de 11 de setembro de 2001, serão efetuados em instituição financeira oficial do Estado.*

*§ 1º Será disponibilizada ao Estado, pela instituição financeira referida no ‘caput’, a parcela correspondente a 70% (setenta por cento) do valor dos depósitos judiciais.*

*§ 2º A parcela dos depósitos judiciais não disponibilizada, de 30% (trinta por cento), será mantida na instituição financeira recebedora, e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição dos depósitos referidos no ‘caput’, repassado nos termos desta Lei.*

*§ 3º Os depósitos judiciais referidos no ‘caput’, cuja parte litigante seja Município, ficam excluídos das destinações previstas nos parágrafos anteriores, permanecendo na instituição financeira para atendimento ao disposto na Lei Federal nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003.*

*Art. 2º Os rendimentos líquidos das parcelas dos depósitos judiciais, referidos nos §§ 1º e 2º do artigo 1º, auferidos na forma dos artigos 2º e 3º da Lei nº 11.667, de 11 de setembro de 2001, serão repassados diariamente pela instituição financeira ao Fundo de*

**ADI 5080 / RS**

*Reaparelhamento do Poder Judiciário.*

*Parágrafo único. O rendimento correspondente à parte prevista no § 1º do artigo 1º, deverá ser debitado pela instituição financeira em conta disponível do Estado.*

*Art. 3º A transferência dos valores pela instituição financeira referida no § 1º do artigo 1º fica condicionada à:*

*I - manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas referidas no § 2º do artigo 1º;*

*II - destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 2º do artigo 1º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do § 1º do artigo 1º;*

*III - manutenção do fundo de reserva de saldo equivalente a 30% (trinta por cento) do montante dos depósitos judiciais;*

*IV - recomposição do fundo de reserva, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no inciso III deste artigo.*

*Parágrafo único. Compete à instituição financeira manter controle individualizado para cada depósito judicial efetuado, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, nos termos do artigo 1º.*

*Art. 4º Encerrado o processo litigioso, mediante ordem judicial, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será colocado à disposição do beneficiário pela instituição financeira responsável pelo fundo instituído nos termos do § 2º do artigo 1º, no prazo de até três dias.*

*§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva ser inferior ao valor mínimo estabelecido no inciso III do artigo 3º, após o débito referido no 'caput', a instituição financeira responsável pela sua gestão fica autorizada a reter do valor dos novos depósitos o montante necessário à reconstituição do fundo nos níveis previstos, comunicando imediatamente as autoridades fazendárias.*

**ADI 5080 / RS**

§ 2º *Se no período de quarenta e oito horas os depósitos referidos no § 1º não forem suficientes para a recomposição do fundo, nos níveis previstos, a instituição financeira fica autorizada a debitar das disponibilidades financeiras do Estado os recursos necessários para satisfazer o determinado no inciso IV do artigo 3º.*

§ 3º *Em qualquer hipótese os recursos financeiros para atendimento das decisões judiciais serão disponibilizados pela instituição financeira no prazo máximo de vinte e quatro horas.*

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a criar uma Atividade na U.O.33.01 - Encargos Gerais do Poder Executivo -, com recursos necessários ao cumprimento desta Lei.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.*

***Lei estadual 12.585/2006***

*Art. 5º Os percentuais de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º e o inciso III do art. 3º, todos da Lei nº 12.069, de 22 de abril de 2004, passam a ser de 85% (oitenta e cinco por cento), 15% (quinze por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente.*

***Lei estadual 14.738/2015***

*Art. 1º Na Lei nº 12.069, de 22 de abril de 2004, que dispõe sobre a gestão de recursos e dá outras providências, ficam introduzidas as seguintes alterações:*

*I - os §§ 1º e 2º do art. 1º passam a ter a seguinte redação:*

*'Art. 1º (...)*

*§ 1º Será disponibilizada ao Estado, pela instituição financeira referida no 'caput', a parcela correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do valor dos depósitos judiciais.*

*§ 2º A parcela dos depósitos judiciais não disponibilizada*

**ADI 5080 / RS**

*será mantida na instituição financeira recebedora e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição dos depósitos referidos no 'caput', repassado nos termos desta Lei.;*

*II - o inciso III do art. 3º passa a ter a seguinte redação:*

*'Art. 3º (...)*

*III - manutenção do fundo de reserva de saldo equivalente a 5% (cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais;'*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 5º, *caput*; 22, I; 100, *caput*; 148, I e II; 163, I; 165, § 9º, II; 167, VII; 168; 170, II; e 192 da Constituição Federal, bem como o artigo 97, §§ 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Trata-se, portanto, de saber se legislação estadual poderia determinar a disponibilização ao Estado de recursos de depósitos judiciais, em percentuais e para finalidades destoantes da legislação federal de regência.

Em razão da identidade parcial de objetos, as ações diretas de inconstitucionalidade 5.080 e 5.456 foram reunidas. Passo a proferir voto comum a ambas as ações.

**MÉRITO:**

**DISCIPLINA DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS -  
INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO  
PROCESSUAL E NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO (ARTIGOS 22, I, E  
24, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)**

**ADI 5080 / RS**

*Ab initio*, consigno que esta Suprema Corte não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pelos requerentes, em razão da prevalência do princípio da *causa pretendi* aberta na análise das ações de controle abstrato de constitucionalidade (ADI 2.728, Rel. Min Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 20/2/2004).

Esta Corte assentou que não cabe ao Poder Judiciário a iniciativa de lei visando disciplinar o sistema financeiro de conta de depósitos judiciais. Confira-se:

*“DEPÓSITOS JUDICIAIS INICIATIVA DE LEI. Ao Judiciário não cabe a iniciativa de lei visando disciplinar o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos. DEPÓSITOS JUDICIAIS DIFERENÇA ENTRE A REMUNERAÇÃO DAS CONTAS E RENDIMENTO PREVISTO EM LEI UTILIZAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. Surge conflitante com a Carta da República lei do Estado, de iniciativa do Judiciário, a dispor sobre Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos Judiciais com aporte de diferença de acessórios em benefício do Poder Judiciário.”* (ADI 2.855, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 12/5/2010)

A administração da conta dos depósitos judiciais e extrajudiciais, apesar de não configurar atividade jurisdicional, é tema de direito processual, de competência legislativa privativa da União (artigo 22, I, da Constituição Federal). Como bem salientou o Min. Ayres Britto no julgamento da ADI 2.909, Plenário, DJe de 11/6/2010:

*“é necessário deixar claro que, ao assentar a natureza processual da lei impugnada, não se está a dizer que a administração dos depósitos judiciais constitui atividade jurisdicional. Não! Conforme assentou o Supremo Tribunal Federal na ADI 2.214-MC, os depósitos judiciais têm natureza administrativa. Sucede que, segundo ressaltou o ministro Cezar Peluso na ADI 3.458, a disciplina da matéria é tipicamente processual, sem dúvida nenhuma, porque o processo também é objeto de normas que concernem a atividades*

**ADI 5080 / RS**

*administrativas voltadas ao exercício da função jurisdicional”.*

No mesmo sentido de violação à competência legislativa da União, tem sido a iterativa jurisprudência desta Corte, da qual colaciono os seguintes julgados: ADI 5392-MC, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 19/9/2016; ADI 5.072-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 16/2/2017; ADI 3.125, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 18/6/2010; ADI 3458, Relator Min. Eros Grau, Plenário, *DJe* 16/5/2008; bem como a ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 11/6/2010, acórdãos cujas ementas transcrevo a seguir:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.667, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira de tal sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário. 2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau. 3. Ação que se julga procedente.” ( ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, *DJe* de 11/6/2010)*

*“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*



**ADI 5080 / RS**

*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” (ADI 3458, Relator Min. Eros Grau, Plenário, DJe 16/5/2008)*

Em que pese a Lei estadual 12.069/2004, ora impugnada, fazer referência à Lei estadual 11.667/2001, declarada inconstitucional no julgamento da referida ADI 2.909, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 11/6/2010, não é caso de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento ou atração da legislação estadual. Isso porque a Lei estadual 12.069/2004 possui autonomia normativa, tendo inovado o ordenamento

**ADI 5080 / RS**

jurídico estadual ao disponibilizar ao Estado percentual dos recursos de depósitos judiciais.

Demais disso, a matéria também tangencia o direito financeiro, vez que o enquadramento de depósitos judiciais como ingressos, por apenas transitarem pelos cofres públicos, ou receitas públicas impacta em sua utilização para o custeio de determinadas despesas (SCAFF, Fernando Facury. “Sumiu o que estava depositado em juízo. E agora?” In *Estudos de direito processual e tributário em homenagem ao Ministro Teori Zavascki*. Ed. D’Plácido: Belo Horizonte, 2018. p. 396).

Por essa razão, leis estaduais que dispõem sobre a utilização de depósitos judiciais, tributários ou não tributários, devem observadas as normas gerais editadas pela União (artigo 24, I, da Constituição Federal). Nesse sentido, confira-se:

*“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI 21.720/15, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. UTILIZAÇÃO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS, TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS, DE MANEIRA DIVERSA DA PERMITIDA POR LEI NACIONAL. APARENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. REFERENDO PELO PLENÁRIO. 1. A contrariedade entre a disciplina trazida pela Lei Estadual 21.720/15 e a Lei Complementar Federal 151/15, o risco para o direito de propriedade dos depositantes que litigam no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e a aparente usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais em direito financeiro configuram, em conjunto, cenário de grave insegurança jurídica que autoriza a concessão de medida liminar, para suspender o andamento de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da lei impugnada, até o julgamento definitivo desta ação direta. 2. Medida cautelar referendada pelo Plenário.” (ADI 5.353-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 1º/2/2018)*

**ADI 5080 / RS**

*In casu*, a Lei 12.069, de 22 de abril de 2004, do Estado do Rio Grande do Sul, em sua redação original, determinou a disponibilização ao Estado, para **utilização discricionária, de 70% (setenta por cento)** dos recursos de **todos os depósitos judiciais efetuados perante a Justiça estadual**, com exclusão daqueles em que sejam litigantes os Municípios, bem como estabeleceu o **repasso de rendimentos dos depósitos judiciais ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário**, ao passo que a Lei federal 10.482/2002, vigente à época da edição da Lei estadual impugnada, permitia o repasse à conta única de cada Estado ou do Distrito Federal de **até 50% (cinquenta por cento) dos depósitos judiciais e extrajudiciais** de valores referentes a processos litigiosos ou administrativos em que a **Fazenda dos Estados ou do Distrito Federal fosse parte**, para fins de **pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar**, *in verbis*:

***“Lei federal 10.482/2002 (revogada)***

*Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais de valores referentes a processos litigiosos ou administrativos em que a Fazenda dos Estados ou do Distrito Federal seja parte, efetuados no período de 1º de janeiro de 2001 à véspera da publicação desta Lei, inclusive os valores relativos a tributos inscritos em dívida ativa e respectivos acessórios, poderão ser repassados pela instituição financeira depositária à conta única de cada Estado ou do Distrito Federal, até o limite de cinquenta por cento dos depósitos existentes na data de publicação desta Lei, na instituição financeira que efetuar o repasse.*

*Art. 2º Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, referentes a tributos de competência dos Estados e do Distrito Federal serão efetuados, a partir da data da publicação desta Lei, em estabelecimento oficial dos mencionados entes federativos ou, na sua ausência, em instituição financeira oficial da União e repassados à conta única de cada Estado ou do Distrito Federal, até o limite de cinquenta por cento dos depósitos de natureza tributária existentes em favor de cada Estado ou do Distrito Federal, na instituição*

**ADI 5080 / RS**

*financeira que efetuar o repasse.*

*Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal constituirão fundo de reserva, a ser mantido na instituição financeira que tiver repassado os recursos de que tratam os arts. 1º e 2º.*

*§ 1º O fundo de reserva deverá conter, no mínimo, cumulativamente:*

*I - vinte por cento dos recursos repassados nos termos do art. 1º;*

*II - vinte por cento dos recursos repassados nos termos do art. 2º ou, a partir do primeiro ano da publicação desta Lei, montante correspondente aos vinte maiores depósitos de que trata o mesmo artigo, prevalecendo o que for maior.*

*§ 2º O fundo de reserva terá remuneração de juros equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) para títulos federais.*

*§ 3º O fundo de reserva será recomposto pelo Estado ou Distrito Federal, em até vinte e quatro horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 1º deste artigo, ou reduzido sempre que estiver acima dos mesmos limites em decorrência do disposto no art. 5º.*

***Art. 4º Os recursos repassados aos Estados e ao Distrito Federal na forma desta Lei serão aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.***

*Art. 5º Mediante ordem judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será, depois de encerrado o processo litigioso ou administrativo:*

*I - colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, que poderá debitar o fundo de reserva em quantia correspondente, avisando ao Estado ou ao Distrito Federal, para que o recomponha na forma do § 3º do art. 3º;*

*II - transformado em pagamento definitivo, total ou parcial,*

**ADI 5080 / RS**

*proporcionalmente à exigência do correspondente tributo, inclusive seus acessórios, quando se tratar de decisão favorável ao Estado ou ao Distrito Federal.*

*Parágrafo único. Quando os recursos a serem liberados forem superiores ao saldo do fundo de reserva, o Estado ou o Distrito Federal deverá restituir à instituição financeira o valor excedente, no prazo máximo de vinte e quatro horas, observado o disposto no art. 3º.*

*Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal estabelecerão regras de procedimentos inclusive orçamentários, para a execução desta Lei.*

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*  
(grifei)

Posteriormente, o artigo 5º da Lei estadual 12.585, de 29 de agosto de 2006, elevou para **85% (oitenta e cinco por cento)** o percentual de repasse ao Estado de recursos dos depósitos judiciais.

No âmbito nacional, com o advento da Lei federal 11.429, de 26 de dezembro de 2006, também já revogada, até **70% (setenta por cento)** dos depósitos judiciais em dinheiro referentes a tributos e seus acessórios de competência dos Estados e do Distrito Federal passaram a ser passíveis de transferência aos referidos entes federativos, para fins de **pagamento de precatórios de qualquer natureza, de dívida pública fundada e de despesas de capital, in verbis:**

*“Lei federal 11.429, de 26 de dezembro de 2006 (revogada)*

*Art. 1º Os depósitos judiciais em dinheiro referentes a tributos e seus acessórios, de competência dos Estados e do Distrito Federal, inclusive os inscritos em dívida ativa, serão efetuados em instituição financeira oficial da União ou do Estado, mediante a utilização de instrumento que identifique sua natureza tributária.*

*§ 1º Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela dos depósitos referidos no caput deste artigo que lhes seja repassada nos termos*

**ADI 5080 / RS**

*desta Lei.*

*§ 2º Ao Estado e ao Distrito Federal que instituir o fundo de reserva de que trata o § 1º deste artigo será repassada pela instituição financeira referida no caput deste artigo a parcela correspondente a 70% (setenta por cento) do valor dos depósitos de natureza tributária nela realizados.*

*§ 3º A parcela dos depósitos não repassada nos termos do § 2º deste artigo será mantida na instituição financeira recebedora, que a remunerará segundo os critérios originalmente atribuídos aos depósitos.*

*Art. 2º A habilitação do Estado ou do Distrito Federal ao recebimento das transferências referidas no § 2º do art. 1º desta Lei fica condicionada à apresentação perante o órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios, aos quais se refiram os depósitos, de termo de compromisso firmado pelo Secretário Estadual ou Distrital de Fazenda que preveja:*

*I - a manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas referidas no § 2º do art. 1º desta Lei;*

*II - a destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 1º desta Lei, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do § 2º do art. 1º desta Lei;*

*III - a manutenção no fundo de reserva de saldo jamais inferior ao maior dos seguintes valores:*

*a) o montante equivalente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 1º desta Lei, acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída;*

*b) a diferença entre a soma dos 5 (cinco) maiores depósitos efetuados nos termos do art. 1º desta Lei e a soma das parcelas desses depósitos mantidas na instituição financeira na forma do § 3º do art. 1º desta Lei, ambas acrescidas da remuneração que lhes foi originalmente atribuída;*

*IV - a autorização para a movimentação do fundo de reserva*

**ADI 5080 / RS**

*para os fins do disposto nos arts. 4º e 6º desta Lei; e*

*V - a recomposição do fundo de reserva pelo Estado ou Distrito Federal, em até 48 (quarenta e oito) horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no inciso III do caput deste artigo.*

*§ 1º Os fundos de reserva de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei terão remuneração de juros equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais.*

*§ 2º Compete à instituição financeira gestora do fundo de reserva de que trata este artigo manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 1º desta Lei, discriminando:*

*I - o valor total do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída;*

*II - o valor da parcela do depósito mantido na instituição financeira, nos termos do § 3º do art. 1º desta Lei, acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída; e*

*III - o montante do depósito transferido ao fundo de reserva nos termos do § 1º do art. 2º desta Lei, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída.*

***Art. 3º Os recursos repassados na forma desta Lei aos Estados ou ao Distrito Federal, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento:***

***I - de precatórios judiciais de qualquer natureza;***

***II - da dívida fundada do Estado ou do Distrito Federal.***

***Parágrafo único. Na hipótese de previsão na lei orçamentária estadual ou distrital de dotações suficientes para o pagamento da totalidade das despesas referidas nos incisos I e II do caput deste artigo exigíveis no exercício, o valor excedente dos repasses de que trata o caput deste artigo poderá ser utilizado para a realização de despesas de capital.***

***Art. 4º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial, o valor do depósito efetuado nos***

**ADI 5080 / RS**

*termos desta Lei, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis, observada a seguinte composição:*

*I - a parcela que foi mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 1º desta Lei, acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será de responsabilidade direta e imediata da instituição depositária;*

*II - a diferença entre o valor referido no inciso I do caput deste artigo e o total devido ao depositante nos termos do caput deste artigo será debitada no fundo de reserva de que trata o art. 2º desta Lei.*

*§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva, após o débito referido no inciso I do caput deste artigo, ser inferior ao valor mínimo estabelecido no inciso III do caput do art. 2º desta Lei, o Estado ou o Distrito Federal será notificado para recompô-lo na forma do inciso V do caput do art. 2º desta Lei.*

*§ 2º Na hipótese de insuficiência de saldo no fundo de reserva para o débito do montante devido nos termos do inciso II do caput deste artigo, a instituição financeira restituirá ao depositante o valor disponível no fundo, acrescido do valor referido no inciso I do caput deste artigo.*

*§ 3º Na hipótese referida no § 2º deste artigo, a instituição financeira notificará a autoridade expedidora da ordem de liberação do depósito, informando a composição detalhada dos valores liberados, sua atualização monetária, a parcela efetivamente disponibilizada em favor do depositante e o saldo a ser pago na recomposição prevista no § 1º deste artigo.*

*Art. 5º Nos casos em que o Estado ou o Distrito Federal não recompuser o fundo de reserva até o saldo mínimo referido no inciso III do caput do art. 2º desta Lei, ficará suspenso o repasse das parcelas referentes a novos depósitos até a regularização do saldo.*

*Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, na hipótese de descumprimento por 3 (três) vezes da obrigação referida no inciso V do caput do art. 2º desta Lei, ficará o Estado ou o Distrito Federal excluído da sistemática de que trata o § 2º do art. 1º desta Lei.*



**ADI 5080 / RS**

*Art. 6º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o Estado ou para o Distrito Federal, ser-lhe-á transferida a parcela do depósito mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 1º desta Lei, acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída.*

*§ 1º Na situação prevista no caput deste artigo, é facultado ao Estado ou ao Distrito Federal sacar no fundo de reserva a parcela do depósito nele depositada nos termos do inciso II do caput do art. 2º desta Lei, acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída.*

*§ 2º O saque da parcela de que trata o § 1º deste artigo somente poderá ser realizado até o limite máximo do qual não resulte saldo inferior ao mínimo exigido no inciso III do caput do art. 2º desta Lei.*

*§ 3º Na situação prevista no caput deste artigo, serão transformados em pagamento definitivo, total ou parcial, proporcionalmente à exigência do correspondente tributo, inclusive seus acessórios, os valores depositados na forma do caput do art. 1º desta Lei, acrescidos da remuneração que lhes foi originalmente atribuída.*

*Art. 7º O disposto nesta Lei aplica-se, igualmente, aos depósitos judiciais em dinheiro referentes a tributos de competência dos Estados ou do Distrito Federal, efetuados entre 1º de janeiro de 1999 e a véspera da data de publicação desta Lei.*

*Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal estabelecerão regras de procedimentos, inclusive orçamentários, para a execução do disposto nesta Lei.*

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

*Art. 10. Revoga-se a Lei nº 10.482, de 3 de julho de 2002.”*  
(grifei)

Por sua vez, a Lei Complementar federal 151, de 5 de agosto de 2015,

**ADI 5080 / RS**

determinou a transferência à conta única do Tesouro dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de **70% (setenta por cento)** do valor dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais os respectivos entes federativos sejam parte, para fins de **pagamento de precatórios de qualquer natureza, de dívida pública fundada e de despesas de capital**, bem como para **recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência** referentes aos **regimes próprios** de cada ente federado e para **constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas** ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a **investimentos de infraestrutura, in verbis:**

*“Lei Complementar federal 151/2015*

*(...)*

*Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.*

*Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município **70% (setenta por cento)** do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.*

*§ 1º Para implantação do disposto no caput deste artigo, deverá ser instituído fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, observados os demais termos desta Lei Complementar.*

*§ 2º A instituição financeira oficial tratará de forma segregada os depósitos judiciais e os depósitos administrativos.*

*§ 3º O montante dos depósitos judiciais e administrativos não repassado ao Tesouro constituirá o fundo de reserva referido no § 1º deste artigo, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por*

**ADI 5080 / RS**

cento) do total dos depósitos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar, acrescidos da remuneração que lhes foi atribuída.

§ 4º (VETADO).

§ 5º Os valores recolhidos ao fundo de reserva terão remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais.

§ 6º Compete à instituição financeira gestora do fundo de reserva de que trata este artigo manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 2º, discriminando:

I - o valor total do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída; e

II - o valor da parcela do depósito mantido na instituição financeira, nos termos do § 3º deste artigo, a remuneração que lhe foi originalmente atribuída e os rendimentos decorrentes do disposto no § 5º deste artigo.

Art. 4º A habilitação do ente federado ao recebimento das transferências referidas no art. 3º é condicionada à apresentação ao órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios aos quais se refiram os depósitos de termo de compromisso firmado pelo chefe do Poder Executivo que preveja:

I - a manutenção do fundo de reserva na instituição financeira responsável pelo repasse das parcelas ao Tesouro, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar;

II - a destinação automática ao fundo de reserva do valor correspondente à parcela dos depósitos judiciais mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 3º desta Lei Complementar;

III - a autorização para a movimentação do fundo de reserva para os fins do disposto nos arts. 5º e 7º desta Lei Complementar; e

IV - a recomposição do fundo de reserva pelo ente federado, em até quarenta e oito horas, após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo dos limites estabelecidos no § 3º do art. 3º desta Lei Complementar.

**ADI 5080 / RS**

*Art. 5º A constituição do fundo de reserva e a transferência da parcela dos depósitos judiciais e administrativos acumulados até a data de publicação desta Lei Complementar, conforme dispõe o art. 3º, serão realizadas pela instituição financeira em até quinze dias após a apresentação de cópia do termo de compromisso de que trata o art. 4º.*

*§ 1º Para identificação dos depósitos, cabe ao ente federado manter atualizada na instituição financeira a relação de inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ dos órgãos que integram a sua administração pública direta e indireta.*

*§ 2º Realizada a transferência de que trata o caput, os repasses subsequentes serão efetuados em até dez dias após a data de cada depósito.*

*§ 3º Em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos no caput e no § 2º deste artigo, a instituição financeira deverá transferir a parcela do depósito acrescida da taxa referencial do Selic para títulos federais mais multa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso.*

*Art. 6º São vedadas quaisquer exigências por parte do órgão jurisdicional ou da instituição financeira além daquelas estabelecidas nesta Lei Complementar.*

*Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:*

*I - precatórios judiciais de qualquer natureza;*

*II - dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;*

*III - despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios*

**ADI 5080 / RS**

*anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;*

*IV - recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.*

*Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do caput do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.*

*Art. 8º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis, observada a seguinte composição:*

*I - a parcela que foi mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será de responsabilidade direta e imediata da instituição depositária; e*

*II - a diferença entre o valor referido no inciso I e o total devido ao depositante nos termos do caput será debitada do saldo existente no fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º.*

*§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva após o débito referido no inciso II ser inferior ao valor mínimo estabelecido no § 3º do art. 3º, o ente federado será notificado para recompô-lo na forma do inciso IV do art. 4º.*

*§ 2º Na hipótese de insuficiência de saldo no fundo de reserva para o débito do montante devido nos termos do inciso II, a instituição financeira restituirá ao depositante o valor disponível no fundo acrescido do valor referido no inciso I.*

*§ 3º Na hipótese referida no § 2º deste artigo, a instituição*

**ADI 5080 / RS**

*financeira notificará a autoridade expedidora da ordem de liberação do depósito, informando a composição detalhada dos valores liberados, sua atualização monetária, a parcela efetivamente disponibilizada em favor do depositante e o saldo a ser pago depois de efetuada a recomposição prevista no § 1º deste artigo.*

*Art. 9º Nos casos em que o ente federado não recompuser o fundo de reserva até o saldo mínimo referido no § 3º do art. 3º, será suspenso o repasse das parcelas referentes a novos depósitos até a regularização do saldo.*

*Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, na hipótese de descumprimento por três vezes da obrigação referida no inciso IV do art. 4º, será o ente federado excluído da sistemática de que trata esta Lei Complementar.*

*Art. 10. Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o ente federado, ser-lhe-á transferida a parcela do depósito mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 3º acrescida da remuneração que lhe foi originalmente atribuída.*

*§ 1º O saque da parcela de que trata o caput deste artigo somente poderá ser realizado até o limite máximo do qual não resulte saldo inferior ao mínimo exigido no § 3º do art. 3º.*

*§ 2º Na situação prevista no caput, serão transformados em pagamento definitivo, total ou parcial, proporcionalmente à exigência tributária ou não tributária, conforme o caso, inclusive seus acessórios, os valores depositados na forma do caput do art. 2º acrescidos da remuneração que lhes foi originalmente atribuída.*

*Art. 11. O Poder Executivo de cada ente federado estabelecerá regras de procedimentos, inclusive orçamentários, para a execução do disposto nesta Lei Complementar.*

*Art. 12. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 13. Ficam revogadas as Leis nºs 10.819, de 16 de dezembro*

**ADI 5080 / RS**

de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006.” (grifei)

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei gaúcha 14.738, de 24 de setembro de 2015, novamente elevou o percentual de repasse ao Estado de recursos dos depósitos judiciais, dessa vez para **95% (noventa e cinco por cento)**.

Por fim, a matéria ganhou assento constitucional no artigo 101, §§ 2º, I e II, e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela Emenda Constitucional 94/2016 e alterado pela Emenda Constitucional 99/2017), que permite a utilização de até **75% (setenta e cinco por cento)** dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais e administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais, bem como de até **30% (trinta por cento)** dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, para fins de **pagamento de débitos vencidos de precatórios**, mediante transferência para **conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, in verbis:**

*“Ato das Disposições Constitucionais Transitória*

*Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em **conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos)** do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo,*

**ADI 5080 / RS**

*em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.*

*(...)*

*§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:*

*I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados;*

*II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se:*

*a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal;*

*b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação*



**ADI 5080 / RS**

*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);*

*(...)*

*§ 3º Os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade.” (grifei)*

Nesse contexto, verifica-se que a legislação estadual ora impugnada extrapolou as normas federais de regência à época de sua edição, bem como permanece em desacordo com as normas federais em vigor, mormente por permitir a utilização dos recursos de depósitos judiciais em percentual superior ao previsto na legislação nacional, e ainda para finalidades discricionárias.

Destarte, forçoso concluir pela inconstitucionalidade formal da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, por invasão da competência da União para legislar sobre direito processual e normas gerais de direito financeiro (artigos 22, I, e 24, I, da Constituição Federal).

No mesmo sentido, confira-se precedente recente do Plenário desta Corte quanto à inconstitucionalidade de lei estadual que permite a utilização de depósito judicial em dissonância do quadro normativo federal em vigor, *in verbis*:

*“MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO MONOCRÁTICA CONCESSIVA DA TUTELA DE URGÊNCIA. REFERENDO DO TRIBUNAL PLENO. DIREITO CONSTITUCIONAL. UTILIZAÇÃO DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. LEI COMPLEMENTAR 42/15 DO*

**ADI 5080 / RS**

*ESTADO DA BAHIA. 1. Há plausibilidade jurídica nas alegações, uma vez que se colhe da jurisprudência desta Corte precedentes que militam, em um primeiro e provisório olhar, em favor da pretensão da parte Requerente, seja por violação ao princípio da separação dos poderes (ADI 3.458, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 16.05.2008), seja por **usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre depósitos judiciais** (ADI 3.125, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 18.06.2010; e ADI 2.909, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 11.06.2010). 2. Constata-se também conflito de competências legislativas dos entes federativos, pois se notam sensíveis **discrepâncias normativas do cotejo entre a Lei Complementar federal 151/15 e a Lei Complementar 42/15 do Estado da Bahia**. 3. (...) 5. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade concedida monocraticamente e referendada pelo Plenário do STF, com eficácia ex tunc". (ADI 5409 MC-Ref, Relator Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 13/5/2016)*

Nada obstante a inconstitucionalidade das normas referidas, a segurança jurídica impõe a **modulação dos efeitos** da decisão quando a nulidade puder resultar em prejuízos maiores para as partes ou a jurisdição. Evita-se, assim, que a aplicação fria da regra da nulidade retroativa propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional.

Tal medida, consubstanciada no comando do artigo 27 da Lei federal 9.868/1999, mostra-se apropriada ao presente caso, porquanto a legislação estadual objurgada vigeu por longo período, possibilitando ao Estado-membro a utilização dos recursos de depósitos judiciais em percentuais e finalidades não previstas na legislação federal.

É notória a situação de calamidade financeira dos Estados-membros, de forma que a necessidade de restituição dos referidos recursos poderia inviabilizar investimentos em áreas sociais sensíveis como saúde, educação e segurança, além de comprometer o pagamento dos servidores

**ADI 5080 / RS**

públicos e dos credores do Estado.

Portanto, tendo em vista razões de segurança jurídica, proponho a modulação dos efeitos da decisão, para que a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, tenha eficácia *ex nunc*, de forma a convalidar a utilização dos recursos de depósitos judiciais até então realizada pelo Estado nos termos da legislação estadual (artigo 27 da Lei federal 9.868/1999).

*Ex positis*, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento.

É como voto.

15/04/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE  
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Acompanho o e. relator quanto ao mérito. No entanto, divirjo quanto à modulação, por entender não estarem presentes os requisitos do art. 27 da Lei n. 9.868/98, uma vez que a modulação, no caso, esvazia o próprio conteúdo da declaração de inconstitucionalidade, ratificando a utilização indevida dos depósitos judiciais.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO  
BRASIL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE  
FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Divirjo parcialmente do Relator, apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Eis a denominada inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamado o conflito da norma com a Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, e assenta-se, como termo inicial do surgimento de efeitos da constatação do conflito, a data da sessão de julgamento.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.080**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (002525/PI) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF

ADV.(A/S) : RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA (81438/RJ)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário