

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.616 RORAIMA

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
ADV.(A/S)	: ANDREIVE RIBEIRO DE SOUSA
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

COMPETÊNCIA NORMATIVA – DEPÓSITOS JUDICIAIS – REGÊNCIA – LEI ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal, considerada a competência normativa reservada à União para legislar sobre Direito Processual Civil – artigo 22, inciso I –, lei estadual a reger depósitos judiciais. Precedente do Pleno: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.455, relator o ministro Luiz Fux, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de dezembro de 2019.

DEPÓSITOS JUDICIAIS – DESTINAÇÃO – PRECATÓRIOS – LIQUIDAÇÃO – INADEQUAÇÃO. Surge inadequado destinar depósitos judiciais e administrativos à formação de reserva visando liquidar precatórios.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade para declarar a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei Complementar nº 243, de 19 de maio de 2016, do Estado de Roraima, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na

ADI 5616 / RR

conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 19 de dezembro de 2019.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.616 RORAIMA

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA**
ADV.(A/S) : **ANDREIVE RIBEIRO DE SOUSA**
AM. CURIAE. : **BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, buscando seja assentada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei Complementar nº 243, de 19 de maio de 2016, do Estado de Roraima, a qual disciplina procedimentos relativos à transferência de depósitos judiciais e administrativos ao Poder Executivo estadual, mediante conta judicial vinculada ao pagamento de precatórios. Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Os depósitos judiciais e administrativos, em dinheiro, referentes a processos judiciais e administrativos, tributários e não tributários, existentes na instituição financeira, conveniada ou contratada, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para a conta judicial vinculada para pagamento de precatórios de qualquer natureza previsto na presente Lei Complementar, até a proporção de 70% (setenta por cento) de seu valor atualizado.

ADI 5616 / RR

§ 1º As transferências dos valores referentes ao caput deverão ser concretizadas em até 72 (setenta e duas) horas, a contar da notificação da referida instituição.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos depósitos inerentes ao Fundo do Poder Judiciário definido em lei.

I – se o saldo do Fundo de Reserva for inferior a 30% (trinta por cento) do montante apurado atualizado, caberá ao Tesouro Estadual recompor o Fundo de Reserva, a fim de que volte a perfazer 30% (trinta por cento) do montante equivalente ao estoque de depósitos judiciais e administrativos, no prazo de até 30 (trinta) dias consecutivos;

II – se o saldo do Fundo de Reserva for superior a 30% (trinta por cento) do montante, apurado atualizado, deverá a instituição financeira depositária transferir para a conta vinculada a diferença entre o valor já transferido desde o início da vigência dessa Lei e o montante equivalente à proporção de 30% (trinta por cento) apurada;

§ 3º Os recursos provenientes da transferência prevista no caput deverão constar no Orçamento do Estado como Fonte de Recursos específica, que deverá identificar a sua respectiva origem e aplicação, por exercício financeiro.

§ 4º A apuração a que se refere o § 2º deste artigo será realizada pela instituição financeira conveniada ou contratada, e o valor apurado será comunicado ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima no primeiro dia útil de cada mês.

§ 5º A aplicação do disposto no caput deste artigo fica condicionada à celebração de Termo de Compromisso, a ser firmado entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, com tabela de temporariedade até retomada integral da gestão pelo TJ/RR, cujos termos serão imediatamente disponibilizados para consulta nos respectivos sítios do Governo do Estado e do Poder Judiciário.

ADI 5616 / RR

§ 6º O disposto no caput não se aplica aos depósitos judiciais tributários transferidos aos municípios por força de lei.

§ 7º A transferência prevista no caput deste artigo será suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior à proporção de 30% (trinta por cento) do valor integral dos depósitos judiciais e administrativos, devidamente atualizado na forma do artigo 1º, § 5º, inciso I, desta Lei Complementar, excetuados os inerentes a processos que tenham como parte municípios do estado de Roraima, ou no caso de descumprimento do disposto no art. 2º.

§ 8º A falta de pagamento que importe na retomada integral da gestão dos depósitos judiciais pelo TJ/RR, ensejará sequestro do valor, para fins de cumprimento da tabela de temporalidade constante do Termo de Compromisso, previsto no § 5º deste artigo.

Art. 2º O montante total transferido nos termos desta Lei será objeto de remuneração mensal paga pelo Poder Executivo ao TJRR, no percentual de 0,35% (zero vírgula trinta e cinco por cento) do saldo atualizado desse montante, apurado, na forma do artigo 1º, desta Lei Complementar, no primeiro dia de cada mês.

§ 1º A remuneração a que se refere o caput será paga até o dia 20 (vinte) de cada mês, ou o tribunal de Justiça do Estado de Roraima, reterá no ato da transferência de que trata esta Lei, o valor referente à remuneração devida.

§ 2º O atraso no repasse da remuneração prevista no § 1º deste artigo acarretará ao Estado de Roraima o sequestro do valor, que deverá ser efetivado pelo BACEN-JUD.

Art. 3º Na hipótese de o saldo do Fundo de Reserva, definido no § 2º, do artigo 1º desta Lei Complementar, não ser suficiente para honrar a restituição ou o pagamento de depósitos judiciais, conforme decisão judicial, o Tesouro Estadual deverá, mediante determinação do Tribunal de

ADI 5616 / RR

Justiça, por intermédio da autoridade judiciária expedidora da ordem de pagamento, disponibilizar em até 03 (três) dias úteis ao Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a devolução ou pagamento do depósito judicial, sob pena de sequestro.

Art. 4º A instituição financeira responsável pelos depósitos deverá disponibilizar, sempre que solicitado, à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento de Roraima- SEPLAN e à Secretaria de Orçamento e Finanças do Tribunal de Justiça de Roraima, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais e administrativos, indicando os saques efetuados, novos depósitos e rendimentos, bem como o saldo do Fundo de Reserva e o da conta vinculada de pagamento de precatórios, apontando eventual excesso ou insuficiência.

§ 1º Para o fim de apuração de excesso ou insuficiência do Fundo de Reserva de que trata o § 2º, do artigo 1º, desta Lei Complementar, haverá sempre obediência à regra de 30% (trinta por cento) do montante total dos depósitos referidos no caput do artigo 1º.

§ 2º A instituição financeira, conveniada ou contratada, deverá manter as contas individualizadas, referentes a cada depósito apontado no caput do artigo 1º.

Art. 5º É vedada à Instituição Financeira, conveniada ou contratada, realizar saques do Fundo de Reserva, previsto no § 2º, do artigo 1º, desta Lei Complementar, para devolução ao depositante ou para conversão em renda do Estado, de importâncias relativas a depósitos efetuados não abrangidos por esta Lei.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional especial ao orçamento do Estado em valor suficiente para suprir déficit de reembolso ao Fundo.

Art. 7º O Poder Executivo Estadual fica autorizado a expedir decreto para implementar as alterações necessárias ao Orçamento do Estado, conforme § 7º, do artigo 1º, desta Lei Complementar.

ADI 5616 / RR

Art. 8º O Poder Judiciário administrará o Fundo de Reserva e o Poder Executivo regulamentará esta Lei no âmbito das ações que lhe couber, podendo a SEPLAN/RR, em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado, editar normas internas necessárias à sua execução, e o Poder Judiciário regulamentará as suas rotinas internas relativas aos depósitos judiciais.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Aponta a inconstitucionalidade formal do ato atacado, presente o disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Segundo narra, ao destinar recursos de terceiros, depositados em conta do Judiciário, para custeio de despesas ordinárias do Executivo, a Lei questionada invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processual. Reporta-se ao exame da ação direta de inconstitucionalidade nº 2.855, da relatoria de Vossa Excelência, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 16 de setembro de 2010, aduzindo ter o Pleno consignado, naquela oportunidade, a inconstitucionalidade de diploma estadual referente à gestão de depósitos judiciais.

Diz mostrar-se a situação versada neste processo diversa da revelada na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.933, relator ministro Eros Grau, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 2 de setembro de 2010, na qual o Supremo entendeu constitucional sistema de transferência de recursos oriundos de depósitos judiciais ao Executivo.

Consoante sustenta, a sistemática da Lei Complementar nº 243/2016, do Estado de Roraima, não viabiliza o levantamento imediato dos valores depositados. Anota que a norma, ao permitir flutuações no saldo do Fundo de Reserva, deixa de assegurar ao jurisdicionado o acesso à quantia objeto de

ADI 5616 / RR

depósito quando autorizado pelo Juízo, considerada a incerteza na liquidez do Fundo de Reserva. Enfatiza admitir-se a inexistência de recursos para adimplemento no artigo 3º da Lei impugnada, conforme o qual “o Tesouro Estadual deverá, mediante determinação do Tribunal de Justiça, por intermédio da autoridade judiciária expedidora da ordem de pagamento, disponibilizar em até 3 dias úteis ao Fundo de Reserva, ao montante necessário para honrar a devolução do pagamento do depósito judicial, sob pena de sequestro”. Afirma que, no tocante ao tema dos contratos de depósito, regido pelo Código Civil, descabe à lei estadual versar o levantamento da quantia depositada.

Sublinha que, presente a criação de óbices ao levantamento de valores depositados por particular, a norma em jogo revela a instituição de empréstimo compulsório, incompatível com o artigo 148, incisos I e II e parágrafo único, da Constituição Federal. Articula com a configuração de situação de confisco. Pondera que o ato atacado, embora preveja a recomposição dos montantes do Fundo de Reserva pelo ente federado, não assegura suficientemente a fonte de recursos, cuja transferência, sublinha, pode vir a ser vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assevera a invasão da competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, prevista no artigo 192 da Constituição Federal, tendo em conta a regulação, pelo legislador estadual, de mecanismo típico do sistema financeiro ao determinar a instituição de Fundo de Reserva destinado a garantir a restituição e o pagamento dos mencionados depósitos.

Argui ofensa ao princípio da separação dos poderes, inculpidado no artigo 2º da Constituição Federal, ante intervenção indevida na administração dos depósitos judiciais pelo Poder Judiciário. Reporta-se ao exame da ação direta de

ADI 5616 / RR

inconstitucionalidade nº 3.458, relator ministro Eros Grau, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 15 de maio de 2008.

Aponta inconstitucional a apropriação de recursos de terceiros para pagamento de valores referentes a condenações judiciais. Diz violado o direito de propriedade dos titulares de depósitos, mencionando o artigo 170, inciso II, da Constituição Federal. Consoante assinala, os artigos 100 da Lei Maior e 97, parágrafos 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias preveem as receitas correntes líquidas como verbas passíveis de utilização para adimplemento dos precatórios.

Sob o ângulo do risco, alude à iminente transferência de montante bilionário de depósitos judiciais do Tribunal de Justiça estadual para o Executivo local. Salienda serem irreversíveis os prejuízos para a liquidez dos recursos depositados, ante a situação financeira crítica dos entes federados.

Requeru, liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei Complementar nº 243/2016, do Estado de Roraima. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade do diploma questionado.

Em 26 de outubro de 2016, Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem solicitadas informações ao órgão responsável pelo ato impugnado, bem como colhidos a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República.

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, em informações, aduz versar a norma atacada matéria de competência concorrente, conforme o artigo 24, incisos I, II, IV e XI da Constituição Federal. Considera o ato adequado e proporcional, especialmente diante da crise na economia nacional, porquanto permite aumentar a arrecadação estadual a

ADI 5616 / RR

baixo custo. Destaca que a afetação do Fundo do Poder Judiciário manteve-se preservada.

A Chefe do Executivo local sustenta a constitucionalidade da norma. Afirma constar, na Lei Complementar nº 243/2016, uma série de exigências e contrapartidas para o uso dos depósitos judiciais, com a finalidade de manter a sustentabilidade financeira do sistema de pagamento de precatórios, bem assim a imediata disponibilidade de valores depositados aos jurisdicionados, se necessário. Entende ausentes os requisitos para a concessão de liminar. Assinala a existência de perigo reverso.

O Banco do Brasil, por meio da petição/STF nº 65.964, noticiou o agravamento da situação de urgência, a justificar o deferimento do pedido de medida cautelar.

Vossa Excelência, no dia 13 de dezembro de 2016, manteve a aplicação do rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, ante a falta de fatos novos capazes de alterar o quadro descrito na inicial.

A Advocacia-Geral da União alega usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre depósitos judiciais, tema de Direito Processual. Salienta que, mesmo se a Lei impugnada versasse matéria concernente a Direito financeiro e orçamento, a invalidade formal persistiria. Consoante argui, legislação federal sobre a questão impede o estabelecimento, pelo ente federado, de regulamentação paralela.

A Procuradoria-Geral da República reitera as razões expostas na inicial para opinar pela acolhida do pedido.

Por intermédio da petição/STF nº 50.589/2007, o Banco Central do Brasil reporta-se ao deferimento de medidas acauteladoras nos processos reveladores das ações diretas de

ADI 5616 / RR

inconstitucionalidade nº 5.409/BA, relator ministro Edson Fachin; nº 5.353/MG, relator ministro Alexandre de Moraes; e nº 5.365/PB, relator ministro Luís Roberto Barroso, todas veiculando matéria análoga à desta ação direta. Postula a suspensão de todos os processos em que se discuta a constitucionalidade da Lei Complementar nº 243/2016, do Estado de Roraima, até o exame definitivo desta ação direta.

Em 2 de fevereiro de 2008, Vossa Excelência indeferiu o pedido de suspensão da jurisdição, assentando assemelhar-se o acolhimento do pedido, por via transversa, ao implemento de liminar, possibilidade afastada em momento anterior.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório, a ser distribuído com antecedência aos integrantes do Colegiado.

19/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.616 RORAIMA**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. Descabe, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Reitero a primeira parte do voto que proferi quando do exame, pelo Pleno, da medida acauteladora na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.409/BA, relator ministro Luiz Edson Fachin, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de maio de 2016:

Presidente, não sei onde vamos parar em termos de insegurança jurídica, que, no cenário nacional, é alargada. Tem-se vinte e sete Assembleias Legislativas com a possibilidade de usurparem a competência da União para disciplinar direito processual, versando, mediante legislação local, depósitos judiciais, as implicações próprias, que, de início, são feitos tendo presente relação jurídica processual que envolve partes delimitadas, à disposição do Juízo competente.

Presidente, esta ação direta de inconstitucionalidade, segundo a inicial – depois houve aditamento do pedido de medida acauteladora –, atacou três leis do Estado da Bahia: uma recente, da metade do corrente ano, a Lei Complementar nº 42/2015; duas outras de 2004, sendo uma lei e um decreto. Este, pelo ataque implementado pelo Procurador-Geral da República, deve encerrar normas abstratas e autônomas, não simplesmente regulamentador.

Qual é a decisão em relação à qual se discute o referendo?
Vou proceder à leitura:

Ante o exposto, concedo liminar pleiteada na

ADI 5616 / RR

presente ação direta de inconstitucionalidade – processo objetivo –, com eficácia ex tunc – desde então, não desde o momento do implemento da liminar –, para fins de suspender os processos que versem – não suspender as leis atacadas para se ter a primazia da Constituição Federal – sobre a aplicação e/ou a constitucionalidade da Lei nº 42/15 e do Decreto nº 9.197/2004, ambos do Estado da Bahia, bem como os efeitos das decisões judiciais já proferidas – não os efeitos da concretude dos diplomas atacados na ADI –, o que abrange a decisão interlocutória concedida pelo Juiz de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Salvador no processo – o número é longo –, até o julgamento definitivo da presente demanda.

Em primeiro lugar – e o ministro Gilmar Mendes mencionou o quórum para tanto –, a regra direciona no sentido de incumbir ao Plenário apreciar pedido de implemento de medida de urgência, formulado em processo objetivo. Exige-se, para tanto, que haja, no sentido do deferimento ou indeferimento, seis votos, e não a visão de um único juiz.

Sou de uma época em que o relator apenas atuava no campo individual quando o Tribunal se encontrava em férias, não se podendo, portanto, reunir o Colegiado. Mas hoje vejo que se tem – não me refiro apenas a esta decisão, a primazia não é do ministro Luiz Edson Fachin – o acionamento do campo monocrático, para suspender-se diploma legal aprovado pelos representantes do povo brasileiro.

Sempre soube que os Estados, no tocante à administração direta, devem funcionar a partir dos respectivos orçamentos. Não cabe, em passe de mágica, criar receitas, mesmo porque já contam com uma receita de vulto, presente a carga tributária suportada pelos cidadãos em geral.

A Lei Complementar nº 243/2016 do Estado de Roraima, na linha de outros entes, presente a situação econômico-financeira das entidades que compõem a Federação, versa aplicação de saldo encontrado em depósitos

ADI 5616 / RR

judiciais, contendo inúmeras providências, entre as quais a destinação para fim diverso do visado inicialmente, ou seja, a liquidação de precatórios.

Sob o ângulo do vício formal, adentrou-se competência reservada à União para dispor sobre Direito Civil e Processual Civil.

Mais do que isso, houve a colocação, em plano secundário, do disposto no artigo 100 da Constituição Federal, a revelar que a satisfação de precatórios far-se-á considerados dotações orçamentárias e créditos adicionais abertos para esse fim. Vale dizer que os débitos das Fazendas Públicas federal, estaduais, distrital e municipais, reconhecidos em sentenças, devem ser satisfeitas a partir do orçamento da pessoa jurídica. Surge com extravagância maior o Estado lançar mão de depósitos judiciais e administrativos cuja destinação é específica.

Não foi outra a conclusão alcançada por este Tribunal quando do julgamento, encerrado em 19 de novembro de 2019, da ação direta de nº 5.455, relator o ministro Luiz Fux, na qual questionada a higidez constitucional de diploma análogo, proveniente do Estado de Alagoas – Lei Complementar nº 45/2015 –, a disciplinar procedimentos relativos à transferência de depósitos judiciais e administrativos ao Poder Executivo estadual.

Julgo procedente o pedido para declarar a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei Complementar nº 243, de 19 de maio de 2016, do Estado de Roraima.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.616

PROCED. : RORAIMA

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : ANDREIVE RIBEIRO DE SOUSA (31072/DF, 523-A/RR)

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei Complementar nº 243, de 19 de maio de 2016, do Estado de Roraima, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Carmen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 19.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Carmen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário