

11/05/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.459 MATO GROSSO DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**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  
**AM. CURIAE.** : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL DE MATO GROSSO DO SUL - OAB/MS  
**ADV.(A/S)** : MANSOUR ELIAS KARMOUCHE

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEIS COMPLEMENTARES 201/2015, 249/2018 E 267/2019 DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS PROVENIENTES DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA UTILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO PROCESSUAL E NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. CONTRARIEDADE AO REGRAMENTO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 151/2015. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Rejeitada preliminar de perda do objeto das Ações Diretas em razão de alegado exaurimento da eficácia das normas impugnadas, uma vez que a LC 201/2015 permanece regulando a custódia dos valores transferidos ao Estado, além de admitir a realização de novas

**ADI 5459 / MS**

transferências.

2. Leis estaduais que regulam a transferência de depósitos judiciais para o Poder Executivo são formalmente inconstitucionais por violação à competência da União para legislar privativamente sobre direito processual (art. 22, I, da CF) e para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, da CF). Precedentes: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

3. A legislação impugnada, além disso, é inconstitucional por contrariar a norma nacional editada pela União, Lei Complementar 151/2015, especialmente no que diz respeito ao montante provisionado como Fundo de Reserva e à limitação de transferência apenas de depósitos realizados em ações nas quais a Fazenda Pública é parte.

4. Necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, em razão do estado atual das finanças públicas estaduais, a demonstrar que a restituição imediata dos valores transferidos teria impacto sobre a continuidade de ações governamentais de interesse social.

5. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das LCs 201/2015, 249/2018 e 267/2019, com eficácia prospectiva a partir da data do presente julgamento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em conhecer da ação direta, e, julgar

**ADI 5459 / MS**

procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares 201/2015, 249/2018 e 267/2019, editadas pelo Estado do Mato Grosso do Sul, com eficácia prospectiva a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que divergia apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Brasília, 11 de maio de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

11/05/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.459 MATO GROSSO DO SUL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS - ABRASF</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL DE MATO GROSSO DO SUL - OAB/MS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MANSOUR ELIAS KARMOUCHE</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Procurador-Geral da República (ADI 5.459) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 6.263), ambas com pedido de medida cautelar, em face da Lei Complementar 201/2015 do Estado de Mato Grosso do Sul, que dispõe sobre a utilização de depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário, bem como das Leis Complementares 249/2018 e 267/2019, que alteraram o texto daquela primeira norma.

Eis o teor da norma (texto originalmente impugnado):

**ADI 5459 / MS**

Art. 1º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, tributários ou não tributários, existentes em instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, deverão ser transferidos para o Tesouro do Poder Executivo Estadual nos termos disciplinados por esta Lei Complementar.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se ao saldo e respectivos acessórios dos depósitos judiciais e administrativos, existentes na data da publicação desta Lei Complementar, na conta da instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado.

Art. 2º A instituição financeira oficial conveniada pelo Poder Judiciário do Estado transferirá para o Tesouro do Estado 70% ([...]) do valor total atualizado dos depósitos judiciais e administrativos, de que trata o art. 1º desta Lei, bem como os respectivos acessórios, fixando, para efeito de apuração do montante, o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A parcela dos depósitos judiciais não repassada ao Tesouro do Estado, nos termos do caput deste artigo, será mantida na instituição financeira oficial contratada pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, e:

I - constituirá Fundo de Reserva destinado a garantir a restituição ou o pagamento aos depositantes, conforme decisão proferida no processo judicial de referência;

II - será de livre movimentação do Poder Judiciário do Estado, observados os demais termos desta Lei Complementar.

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 30% ([...]) do total dos depósitos judiciais de que trata o art. 1º desta Lei, considerando o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar.

§ 3º Para fins de apuração do valor a ser repassado ao Tesouro do Estado, tomar-se-á em consideração o valor total depositado na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, na

**ADI 5459 / MS**

data da publicação desta Lei Complementar, em relação ao qual:

I - 70% do valor existente devem corresponder ao repasse para o Poder Executivo Estadual, nos termos desta Lei, atendendo à requisição formulada ao banco depositário, com ciência ao Poder Judiciário do Estado;

II - 30% do valor existente devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações.

§ 4º Ainda que o valor previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 30% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei, deverá ser observado, para transferência ao Tesouro do Estado do valor excedente, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar.

§ 5º Compete à instituição financeira gestora do Fundo de Reserva manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 1º desta Lei Complementar, discriminando:

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

II - o valor da parcela do depósito mantido na instituição financeira, nos termos do § 1º deste artigo, a remuneração que lhe foi originariamente atribuída e os rendimentos decorrentes do disposto no § 2º deste artigo.

§ 6º A instituição financeira deverá disponibilizar à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Poder Judiciário do Estado, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais, indicando os saques efetuados, os novos depósitos realizados, os rendimentos obtidos, bem como o saldo do Fundo de Reserva existente, apontando eventual insuficiência.

Art. 3º A transferência ao Tesouro do Estado da parcela a que se refere o art. 2º, caput, desta Lei, fica condicionada à

**ADI 5459 / MS**

apresentação ao Poder Judiciário do Estado de termo de compromisso firmado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual que preveja:

I - a manutenção do Fundo de Reserva na instituição financeira responsável pelo repasse, observado o disposto no § 2º do art. 2º 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 § 2º do art. 2º, condição essa a ser observada a cada transferência recebida na forma do art. 2º desta Lei Complementar;

III - o repasse mensal ao Poder Judiciário do Estado da diferença entre a remuneração atribuída originalmente aos depósitos judiciais e a remuneração fixada em convênio firmado entre o Tribunal de Justiça e a instituição financeira oficial;

IV - a autorização para movimentação do Fundo de Reserva para os fins do disposto nos arts. 4º e 6º desta Lei Complementar;

V - a não requisição de valores depositados e constantes como Fundo de Reserva perante a instituição financeira oficial;

VI - a recomposição do Fundo de Reserva pelo Poder Executivo Estadual, em até 48 ([...]) horas após comunicação da instituição financeira, sempre que o seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido no § 2º do art. 2º desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul continuará a ser o gestor único do Fundo de Reserva previsto nesta Lei Complementar e sua movimentação far-se-á pelo Tribunal de Justiça, exclusivamente, nos termos da legislação estadual em vigor.

Art. 4º O Fundo de Reserva sob a administração do Poder Judiciário do Estado será constituído:

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 30% do valor existente na data da publicação desta Lei;

II - pelos valores pecuniários provenientes da

**ADI 5459 / MS**

transferência da totalidade dos depósitos judiciais que ocorrerem após a data de publicação desta Lei.

§ 1º A transferência dos valores requisitados pelo Tesouro do Estado deverá ser feita pela instituição financeira depositária em até 48 ([...]) horas úteis, depois da apresentação da assinatura do termo de compromisso referido no art. 3º desta Lei, sob pena de responder pelo acréscimo da remuneração da taxa referencial SELIC, além de multa de 0,33% ([...]) por dia de atraso.

§ 2º Se as requisições forem feitas parceladamente pelo Tesouro do Estado, vigorará o prazo máximo de 48 ([...]) horas úteis para atendimento das requisições, sob as mesmas penas previstas no § 1º deste artigo.

Art. 5º São vedadas quaisquer exigências por parte dos Poderes ou da instituição financeira conveniada, além daquelas estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 6º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Poder Executivo Estadual, ressalvados os destinados ao Fundo de Reserva de que trata o § 2º do art. 2º, serão aplicados, exclusivamente:

I - no pagamento da dívida pública fundada;

II - na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV), geridos pela Agência de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPREV);

III - no pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem cronológica prevista na Constituição Federal.

Parágrafo único. Para o pagamento de precatórios, observada a ordem cronológica prevista na Constituição Federal, o Estado de Mato Grosso do Sul poderá realizar acordos administrativos que importem o pagamento de valor menor do que o previsto no precatório, à vista ou parceladamente, desde que seja mais vantajoso para o Estado, cabendo ao Presidente do Tribunal de Justiça regulamentar o



**ADI 5459 / MS**

disposto neste parágrafo, em cooperação com a Procuradoria-Geral do Estado.

Art. 7º Encerrado o processo judicial, mediante ordem judicial, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar, acrescido da remuneração que lhe foi originariamente atribuída, será colocado à disposição do beneficiário pela instituição financeira, observada a seguinte composição:

I - a parcela que foi mantida nos termos do § 2º do art. 2º desta Lei Complementar, acrescida da remuneração que lhe foi originariamente atribuída, será de responsabilidade direta e imediata da instituição financeira depositária;

II - a diferença entre o valor referido no inciso deste artigo e o total devido à parte do processo judicial, nos termos do caput, será debitada do saldo existente no Fundo de Reserva de que trata o § 2º do art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 8º Caso não haja recomposição do Fundo de Reserva pelo Poder Executivo Estadual até o saldo mínimo, no prazo previsto no inciso VI do art. 3º desta Lei, o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul bloqueará a quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial, diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo Estadual em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado, por ato do Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 1º Na hipótese de descumprimento, por 3 ([...]) vezes, da obrigação referida no inciso IV do art. 3º, o Poder Executivo Estadual não mais poderá valer-se da sistemática de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º Em caso de descumprimento do disposto no §1º deste artigo, o Poder Executivo Estadual terá o prazo de 30 ([...]) dias para a devolução total da quantia atualizada, findo o qual, caso não seja cumprido, o Poder Judiciário do Estado poderá valer-se da sistemática de que trata o caput deste artigo.

Art. 9º Os recursos provenientes da transferência prevista no caput do art. 1º desta Lei, decorrentes da Lei Complementar

**ADI 5459 / MS**

Federal no 151, de 5 de agosto de 2015, deverão constar no Orçamento do Estado como Fonte de Recursos específica, identificando a sua respectiva origem e aplicação.

Parágrafo único. Aos recursos previstos no art. 2º desta Lei não se aplicam o disposto:

I - no art. 158 e no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal;

II - nos §§ 1º e 2º dos arts. 56 e 110, no art. 130, e nos §§ 1º e 2º do 142-A, da Constituição Estadual.

Art. 10. O Poder Judiciário regulamentará e administrará o Fundo de Reserva e as rotinas internas relativas aos depósitos judiciais.

Art. 11. O Poder Executivo Estadual regulamentará esta Lei Complementar, no âmbito das ações que lhe couberem, podendo a Secretaria de Estado de Fazenda editar normas necessárias à sua execução.

Art. 12. Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a abrir créditos especiais ao orçamento vigente, destinados ao cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, bem como normatizar por meio de Decreto sua execução.

Art. 13. Esta Lei Complementar terá vigência pelo prazo de 5 ([...]) anos, contado da data de sua publicação, observado que:

I - findo o prazo estabelecido no *caput* deste artigo o Poder Executivo Estadual iniciará a restituição dos valores recebidos na forma do art. 2º desta Lei, com sua devida atualização, recompondo em sua integralidade a Conta Única à disposição do Poder Judiciário do Estado, no prazo máximo de 10 ([...]) anos;

II - a recomposição de que trata o inciso I deste artigo será calculada sobre o menor saldo apresentado em cada período de rendimento, entre:

a) a poupança com crédito, observadas as disposições da Circular no 3.595, de 30 de maio de 2012, do Banco Central do Brasil, e da Lei Federal no 12.703, de 7 de agosto de 2012;

b) a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e

**ADI 5459 / MS**

de Custódia (SELIC).

Parágrafo único. O descumprimento do estabelecido neste artigo ensejará o bloqueio, por parte do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, do valor correspondente repassado e não devolvido, com sua respectiva correção, diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo Estadual em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado, por ato administrativo do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.

Art. 14. Na hipótese de o Fundo de Reserva passar a apresentar saldo suficiente para que sejam feitos novos repasses ao Tesouro do Estado, tal somente poderá ocorrer mediante a edição de nova lei complementar, vedado qualquer repasse que incida sobre o referido saldo, acrescido em data ulterior à data de entrada em vigor desta Lei Complementar.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

O Procurador-Geral da República argumenta que a norma impugnada seria formalmente inconstitucional por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito processual civil (art. 22, I, da Constituição Federal), estando a matéria acerca de depósitos já disciplinada pelo Código Civil e Código de Processo Civil, de forma distinta daquela posta na lei impugnada.

Alega ainda que a lei hostilizada usurpava a competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, BACEN, para disciplinar a atuação de empresas financeiras (art. 192, da CF), ao determinar a criação de Fundo de Reserva destinado a garantir a restituição e pagamento de depósitos judiciais e extrajudiciais (art. 2º, § 1º, I, da LC 201/2015).

Aduz que a norma combatida instituiria verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, de competência exclusiva da União, (art. 148, I e II), em detrimento das partes processuais que seriam tolhidas de seu direito ao resgate imediato e incondicionado dos depósitos judiciais, o qual estaria condicionado à liquidez do Fundo de Reserva.

**ADI 5459 / MS**

Diz ainda o Requerente estar a lei eivada de inconstitucionalidade material ante a ofensa ao direito de propriedade dos titulares dos depósitos (art. 5º, *caput*, e art. 170, II).

Afirma, por fim, que a legislação hostilizada feriria a sistemática constitucional de transferências entre os Poderes Executivo e Judiciário (art. 168) e a sistemática de precatórios judiciais (art. 100 da CF e 97, §§ 2º e 3º do ADCT), apropriando-se de recursos de terceiros para cobertura de déficit orçamentário.

Foi formulado pedido cautelar para suspensão da eficácia da norma. Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul (peça 21) sustenta a constitucionalidade da legislação, salientando que (a) a lei combatida não instituiu empréstimo compulsório, cuidando somente da utilização de depósitos judiciais realizados espontaneamente nas demandas judiciais, utilização esta submetida a limites e mecanismos de controle; (b) inexistiria risco aos jurisdicionados, considerando a criação do Fundo de Reserva, que seria superavitário; (c) não haveria confisco ou ofensa ao direito de propriedade dos depositantes, considerando as garantias disciplinadas pela lei para tornar efetiva a devolução dos valores aos seus titulares; (d) a sistemática posta pela lei temperaria suposta injustiça do *spread* bancário nos depósitos judiciais, apropriado somente por instituições bancárias privadas; (e) não haveria invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito civil, pois a norma trataria de depósitos judiciais, e não do contrato civil de depósito; (f) a lei hostilizada não trataria de tema de processo civil, versando somente sobre a gestão interna e administrativa dos recursos dos depósitos, os quais estariam sempre à disposição do juiz da causa; (g) o Fundo de Reserva constituído pela lei não seria mecanismo do sistema financeiro; (h) a lei não implicaria apropriação de verbas de particulares, sendo certo que os valores transferidos temporariamente constarão do orçamento do Estado como fonte de recursos específica; (i) a ação teria perdido seu objeto por ter a norma exaurido os seus efeitos, já ocorrida a transferência de 70% do saldo dos depósitos existentes na data da

**ADI 5459 / MS**

publicação da lei. Pugnou, finalmente, no caso de eventual procedência da ação, pela modulação dos efeitos da decisão, a fim de se preservarem as regras legais que regulam os efeitos das transferências já realizadas.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (peça 24) defendeu a constitucionalidade da lei, especificando os trâmites legislativos de sua formação.

A Advocacia-Geral da União (peça 25) posicionou-se pela procedência da ação, sustentando ser a norma formalmente inconstitucional, por usurpar competência privativa da União para legislar sobre direito processual, ramo da ciência jurídica que abrangeria disposições referentes a depósitos judiciais e extrajudiciais.

Em parecer, o Procurador-Geral da República (peça 17) reafirmou os argumentos deduzidos na petição inicial, manifestando-se pelo conhecimento e procedência da ação.

Foi deferido o ingresso nos autos, na qualidade de *amici curiae*, do Banco Central do Brasil, BACEN (peça 14), da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras, ABRASF (peça 27), e da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Mato Grosso do Sul (peça 30).

Na ADI 6.263, por sua vez, o Conselho Federal da OAB questiona a mesma LC 201/2015, em sua redação original, e o texto normativo alterado e acrescido pelas Leis Complementares 249//2018 e 267/2019, todas editadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul.

Transcrevo os dispositivos originariamente impugnados e a redação posteriormente conferida pelas Leis Complementares supervenientes:

Art. 1º (...)

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos judiciais de que trata o art. 1º desta Lei, considerando o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar. (redação original)

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 20% (vinte por cento) do total dos depósitos judiciais de que trata o

**ADI 5459 / MS**

art. 1º desta Lei Complementar, considerando o valor existente na data da publicação desta Lei Complementar. (redação dada pela LC 249/2018).

§ 2º Os valores mantidos no Fundo de Reserva, referido no § 1º deste artigo, não poderão representar saldo inferior a 20% (vinte por cento) do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, em decorrência dos valores transferidos ao Tesouro do Estado, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar. (redação dada pela LC 267/2019).

§ 3º Para fins de apuração do valor a ser repassado ao Tesouro do Estado, tomarse-á em consideração o valor total depositado na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, na data da publicação desta Lei Complementar, em relação ao qual:

I - 70% do valor existente devem corresponder ao repasse para o Poder Executivo Estadual, nos termos desta Lei, atendendo à requisição formulada ao banco depositário, com ciência ao Poder Judiciário do Estado;

II - 30% do valor existente devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações. (**redação original**)

II - 20% do valor existente devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações. (**redação dada pela LC 249/2018**)

II - 20% do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, decorrente dos valores transferidos ao Tesouro do Estado, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar, devem corresponder ao Fundo de Reserva previsto no § 1º deste artigo, que será administrado, exclusivamente, pelo Poder Judiciário do Estado, para o qual

**ADI 5459 / MS**

serão transferidos os novos depósitos judiciais, bem como suas respectivas remunerações. (**redação dada pela LC 267/2019**).

§ 4º Ainda que o valor previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 30% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei, deverá ser observado, para transferência ao Tesouro do Estado do valor excedente, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar. (**redação original**)

§ 4º Ainda que o valor previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 20% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei, deverá ser observado, para transferência ao Tesouro do Estado do valor excedente, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar. (**redação dada pela LC 249/2018**).

§ 4º Ainda que o saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual, previsto no inciso II do § 3º deste artigo, futuramente, venha a ter saldo superior a 20% em relação ao valor apurado na data da publicação desta Lei Complementar, deverá ser observado, para transferência do valor excedente ao Tesouro do Estado, o disposto no art. 14 desta Lei Complementar. (**redação dada pela LC 267/2019**)

(...)

Art. 4º O Fundo de Reserva sob a administração do Poder Judiciário do Estado será constituído:

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 30% do valor existente na data da publicação desta Lei; (**redação original**)

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 20% do valor existente na data da publicação desta Lei Complementar; (**redação dada pela LC 249/2018**).

I - pelo saldo existente na Conta Única do Poder Judiciário do Estado, correspondente a 20% do saldo devedor atualizado do Poder Executivo perante o Poder Judiciário Estadual,

**ADI 5459 / MS**

existente na data da publicação desta Lei Complementar; (redação dada pela LC 267/2019).

(...)

Art. 8º (...)

§ 3º Por liberalidade do Poder Judiciário Estadual, mediante termo de acordo a ser firmado, poderão ser pactuados com o Poder Executivo prazos e condições diferentes dos constantes no inciso VI do art. 3º desta Lei Complementar e neste artigo, desde que não se comprometa a regular expedição de alvarás aos titulares das verbas depositadas. (**acrescentado pela LC 267/2019**).

O Conselho Federal da OAB alega, essencialmente, de modo convergente ao defendido pela Procuradoria-Geral da República na petição inicial da ADI 5.459, que a norma impugnada invadiria a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF); para normatizar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar (arts. 165, § 9º, e 192 da CF). Também sustenta que a norma impugnada instituiria empréstimo compulsório (art. 148, I, II, e parágrafo único, da CF), bem como violaria a sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário (art. 168 da CF).

Enfatiza que o conteúdo da legislação impugnada está em conflito com o disposto na Lei Complementar 151/2015, editada pela União para a regulação da matéria em comento, especificamente nos seguintes pontos: (a) as Leis Complementares editadas pelo Estado de Mato Grosso permitiriam a utilização, pelo Poder Executivo, de depósitos judiciais realizados em quaisquer processos (art. 2º e 3º), ao passo que a LC federal admite apenas a utilização de depósitos realizados em ações judiciais nas quais a Fazenda Pública figura como parte; (b) a LC 151/2015 disciplina a formação de Fundo de Reserva no patamar de 30% (trinta por cento) do montante dos depósitos judiciais, o que foi reduzido pela legislação impugnada para o patamar de 20% (vinte por cento); e (c) as normas impugnadas flexibilizam os mecanismos de recomposição do Fundo de Reserva; a LC 151/2015 (art. 4º, IV) exige a recomposição no prazo de 48



**ADI 5459 / MS**

horas, enquanto a legislação impugnada admite a dilação por acordo entre os Poderes Executivo e Judiciário (art. 8º, § 3º, da LC 201/2015).

O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul apresentou informações nos autos da ADI 6.263 (peça 14) substancialmente semelhantes às informações prestadas nos autos da ADI 5.459, com o acréscimo de questão preliminar suscitada. Alega que, sendo o objeto principal da LC 201/2015 apenas uma única transferência de 70% dos recursos existentes na *Conta Única dos Depósitos Judiciais*, e constatado que essa transferência já ocorreu, pelo que estaria *“devidamente executada e exaurida”*, na forma do art. 1º, parágrafo único, da LC 201/2015. Sustenta, portanto, a perda do objeto das presentes Ações Diretas, em vista do exaurimento da eficácia da norma impugnada.

Após sustentar a constitucionalidade da legislação impugnada, conforme fundamentos acima já relatados, concluiu requerendo, caso acolhidos os pedidos, a modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, com fundamentos nas *“graves repercussões sociais em face dos reflexos imediatos e inevitáveis na prestação de serviços públicos essenciais, bem como do custeio de políticas públicas indispensáveis à população do Estado de Mato Grosso do Sul”*, modulação essa consistente na *“limitação da eficácia da decisão (...), preservando-se a única transferência de valores efetuada e as regras pertinentes a sua específica devolução, pro futuro”*.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (peça 17) defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas, rechaçando as teses ventiladas na petição inicial.

A Advocacia-Geral da União apresentou parecer escrito (peça 24), em que opina pelo acolhimento da preliminar suscitada pelo Governador de Mato Grosso do Sul, pelo conhecimento parcial das normas de eficácia já exaurida, e, no mérito, pela procedência da Ação Direta, conforme a ementa a seguir transcrita:

Direito processual civil. Lei Complementar nº 201/2015, do Estado de Mato Grosso do Sul, e posteriores atualizações pelas Leis Complementares nº 249/2018 e 267/2019, que dispõem *“sobre a utilização de depósitos judiciais e administrativos em*

**ADI 5459 / MS**

dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul, para os fins que especifica”. Preliminar. Exaurimento da vigência de parte do material normativo contestado. Impossibilidade de conhecimento da ação, nesse ponto. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Disciplina que destoa do regime previsto na Emenda Constitucional nº 99/2017 e na Lei Complementar nº 151/2015. Usurpação da competência da União para dispor sobre direito processual civil (artigo 22, inciso I, da Constituição). Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República foi regularmente intimado para oferecimento de manifestação nos autos da ADI 6.263, em 30/12/2019, sem que a tenha apresentado até o momento.

Foi deferido o ingresso, nos autos da ADI 6.263, na qualidade de *amicus curiae*, do Banco Central do Brasil, BACEN (peça 26).

É o relatório.

11/05/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.459 MATO GROSSO DO SUL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Inicialmente, registro que ambas as Ações Diretas atendem aos requisitos constitucionais e legais para o seu regular conhecimento e processamento perante esta CORTE, uma vez que foram promovidas por órgãos constitucionalmente legitimados – demonstrada a pertinência temática do Conselho Federal da OAB para a discussão de tema de interesse da cidadania –, em postulações subscritas pelo Procurador-Geral da República e pelo Presidente Nacional da OAB, tendo por leis estaduais impugnadas em face da Constituição Federal.

No tocante ao alegado exaurimento da eficácia da norma, em razão da circunstância de a mesma autorizar uma única e singular transferência de recursos custodiados pelo Poder Judiciário para o Poder Executivo, a qual, já tendo ocorrido, não viria a se repetir sem a edição de nova legislação autorizativa.

Em primeiro lugar, mesmo em relação aos valores já efetivamente transferidos e ainda sob a disponibilidade do Poder Executivo, há evidente produção de efeitos por parte da legislação impugnada. Veja-se que a custódia desses valores pela Administração Pública estadual tem fundamento na norma que autorizou a transferência (art. 1º, parágrafo único, da LC 201/2015) e revela um efeito concreto e atual da mesma, além dos diversos dispositivos que disciplina critérios de remuneração dos montantes depositados, procedimentos para a recomposição do Fundo de Reserva.

Tanto é assim, que a eventual declaração de inconstitucionalidade teria por efeito imediato e conseqüente a pronta devolução desses montantes para as contas judiciais de origem. Não por acaso, as informações apresentadas pelo Governador do Estado de Mato Grosso do

**ADI 5459 / MS**

Sul nos autos da ADI 6263 veiculam, por eventualidade, um pedido de modulação de efeitos, demonstrando a existência de eficácia atual da norma.

Além disso, a norma impugnada admite a realização de novas transferências, embora o faça por comando a ser complementado por normas diversas. Nesse sentido, as previsões do art. 2º, § 4º, art. 3º, VI, e, em especial, do art. 14, dispositivos que tratam da recomposição do Fundo de Reserva expressamente em vista da eventual realização de novas movimentações financeiras entre os Poderes Executivo e Judiciário.

Ainda que tais transferência venham a ocorrer com fundamento em nova legislação, a mesma integraria um mesmo conjunto normativo com o disposto na LC 201/2015, com a redação das LCs 249/2018 e 267/2019, o que revela a aptidão de produzir efeitos além daqueles relacionados aos montantes já transferidos.

Rejeito, portanto, a preliminar suscita e conheço integralmente do objeto das presentes Ações Diretas.

No mérito, observo que a Jurisprudência dessa CORTE possui reiterados precedentes a respeito da questão constitucional deduzida nos presentes autos, apreciada em julgamentos que trataram de legislações semelhantes editadas por outros entes da Federação.

De fato, é assente o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido de que leis estaduais que autorizem e regulem a transferência de recursos financeiros depositados em juízo para o Poder Executivo incorrem em inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF) e para editar normas gerais sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), em detrimento do direito de propriedade dos jurisdicionados. Nesse sentido: ADI 2909, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe de 11/6/2010; ADI 3125, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe de 18/6/2010; ADI 2855, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe de 17/9/2010; ADI 5353 MC-Ref, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal

**ADI 5459 / MS**

Pleno, julgado em 28/09/2016, DJe de 1/2/2018; ADI 5409 MC-Ref, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, DJe de 13/5/2016; ADI 5455, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/2019, DJe de 04-12-2019; ADI 4733, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2019, DJe de 17/12/2019; ADI 5616-RR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2019, pendente publicação de acórdão; ADI 5080-RS, ADI 5456-RS e ADI 5747-SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/4/2020, pendente publicação de acórdão; e ADI 5099-PR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, pendente a publicação de acórdão. Além dos precedentes acima mencionados, cito, por exemplificativo, as ementas dos julgamentos da ADI 4114-SE, Rel. Min. LUIZ FUX, e ADI 5476-RN, Rel. Min. EDSON FACHIN, abaixo colacionadas:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.886/2006 DO ESTADO DE SERGIPE. CRIAÇÃO DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. TRANSFERÊNCIA DE 70% DOS RECURSOS À CONTA ÚNICA DO TESOUREIRO ESTADUAL, PREFERENCIALMENTE PARA FINS DE REALIZAÇÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO. 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, Plenário, DJe de 18/6/2010; ADI 5.409-MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário,

**ADI 5459 / MS**

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 5.886, de 26 de maio de 2006, do Estado de Sergipe, ao autorizar o repasse à conta única do tesouro estadual de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a processos judiciais e administrativos em que figure como parte o Estado, 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. A lei estadual sub examine, ao permitir a utilização de percentual dos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais para fins de realização de projetos de desenvolvimento social e econômico ou outra finalidade discricionária, contraria o âmbito normativo lei federal de regência à época de sua edição, bem como permanece em desacordo com as normas federais em vigor (artigo 101, §§ 2º, I e II, e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar federal 151/2015), invadindo a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro (artigo 24, I, da Constituição Federal).

5. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração da Lei estadual 5.886/2006, do Estado de Sergipe, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime porque as normas vigeram por mais de uma década, possibilitando ao Poder Executivo estadual a utilização de percentual dos recursos de depósitos em finalidades sociais que poderiam ficar

**ADI 5459 / MS**

desamparadas pela aplicação fria da regra da nulidade retroativa.

6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.886/2006 do Estado de Sergipe, com eficácia ex nunc, a partir da data do presente julgamento.

(ADI 4114, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2019, DJe de 12/2/2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS. NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃOTRIBUTÁRIA. FUNDO DE RESERVA. CORREÇÃO MONETÁRIA. DÍVIDA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECATÓRIOS E DÍVIDA FUNDADA. LEIS 9.935/2015 E 9.996/2015 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

1. A jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que a matéria relativa aos depósitos judiciais é de competência legislativa privativa da União, ainda que se trate da utilização da disponibilidade financeira, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes.

2. O ente federativo invade a competência privativa da União para disciplinar sobre o funcionamento do sistema financeiro nacional, nos termos do artigo 192 do Texto Constitucional. Precedentes.

3. O entendimento iterativo do STF é no sentido de que há violação à separação dos poderes, quando lei formal atribua incumbências ao Poder Executivo relativas à administração e aos rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais.

4. O tratamento orçamentário preconizado aos recursos provenientes dos depósitos judiciais não-tributários diverge da sistemática especial de pagamento de débitos judiciais da Fazenda Pública, porquanto não é dado ao Poder Público

**ADI 5459 / MS**

realizar gastos públicos com ingressos meramente transitórios. Logo, financiam-se despesas correntes e de capital com entradas provisórias as quais, por dever legal, devem ser restituídas aos seus legítimos titulares ao fim de demanda jurisdicional.

5. Há ofensa ao direito de propriedade dos jurisdicionados que litigam na espacialidade do Estado-membro. Nesse sentido, a custódia de patrimônio alheio pelo ente estatal não permite a este desvirtuar a finalidade do liame jurídico, para fins de custear suas despesas públicas.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida a que se dá procedência.

(ADI 5476, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2019, DJe de 12/2/2020)

O conteúdo legislado pelo Estado do Mato Grosso do Sul se amolda perfeitamente às razões de decidir adotadas pela CORTE nos precedentes acima referidos. A LC 201/2015 do Estado de Mato Grosso do Sul, de modo semelhante a tantas outras legislações estaduais trazidas ao crivo do SUPREMO, regulou a transferência de montantes oriundos de depósitos judiciais, ou seja, numerários de titularidade de particulares, consignados em juízo. Como visto, a norma impugnada permite que mesmo depósitos realizados em ações nas quais litigam apenas particulares, sem a interveniência do Poder Público, também sejam objeto de transferência para o Poder Executivo.

Naturalmente, a transferência desses recursos para a Fazenda Pública ameaça a garantia de proveito futuro do objeto litigioso em favor da parte vitoriosa na ação judicial, o que diz respeito às garantias processuais de todos os jurisdicionados, tema afeito ao direito processual, de competência privativa da União.

Especialmente se considerado que o Estado de Mato Grosso do Sul legislou na matéria de forma mais flexível, se comparado com os critérios e procedimentos adotados pela legislação federal. No momento da edição da LC 201/2015 do Estado de Mato Grosso do Sul, em 3/9/2015, já vigorava a Lei Complementar 151, de 5/8/2016, dispondo sobre a



**ADI 5459 / MS**

utilização de depósitos judiciais pelo Poder Público, tema antes disposto nas Leis Federais 10.482/2002 e 11.429/2006, vindo a ser normatizado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 101, §§ 2º e 3º) pela Emenda Constitucional 94/2016.

A LC 151/2015, embora tenha flexibilizado a exigência de que apenas os montantes depositados de natureza tributária poderiam ser objeto de transferência, manteve a limitação quanto aos litígios em que a Fazenda Pública é parte, mantido o limite de 70% (setenta por cento) do montante depositado e disciplinado os mecanismos de acautelamento de fundo de reserva, para garantia de pagamento das partes depositantes. Transcrevo os seguintes dispositivos da norma em questão:

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

(...)

**ADI 5459 / MS**

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 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

**ADI 5459 / MS**

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 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.

A Emenda Constitucional 94/2016 acrescentou o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tratando da utilização, pelo Poder Público, de montantes depositados judicialmente para o pagamento de precatórios, nos termos seguintes:

ADCT

Art. 101 (...)

§ 2º O débito de precatórios poderá ser pago mediante a utilização de recursos orçamentários próprios e dos seguintes instrumentos:

**ADI 5459 / MS**

I - até 75% (setenta e cinco por cento) do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II - até 20% (vinte por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade, sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, excetuados os destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, 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) a seus Municípios;

Fica, assim, bem demonstrada o conflito entre a legislação federal editada pela União, no exercício de competência privativa para dispor sobre direito processual e normas gerais de direito financeiro, e a regulamentação pretendida pelo Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para a delimitação dos depósitos suscetíveis de transferência, ao permitir o aproveitamento de valores em disputa entre particulares, e para os critérios de recomposição do montante transferido (patamar de provisionamento do fundo de reserva).

Assim, deve ser dado ao caso o mesmo encaminhamento adotado pela CORTE nos precedentes acima referidos, concluindo-se pela inconstitucionalidade formal da LC 201/2015, em sua redação original, e das LCs 249/2018 e 267/2019.

Considerando, por fim, o requerimento pela modulação de efeitos apresentado pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, com fundamento no art. 27 da Lei 9.868/1999; que parte dos precedentes acima mencionados também apreciaram requerimentos semelhantes; e que as finanças de todos os entes públicos passam por momento crítico,

**ADI 5459 / MS**

agravado pela situação de calamidade e emergência de saúde pública, ocasionada da pandemia do coronavírus (Covid-19), convém examinar, já no curso do presente julgamento de mérito, o referido pedido pela modulação de efeitos.

Impõe-se reconhecer que a imediata devolução dos montantes transferidos às contas judiciais de origem provocaria sério desequilíbrio nas contas públicas estaduais, em prejuízo da continuidade de ações e programas de governo de relevância para toda a sociedade.

Nesse sentido, a manifestação apresentada pelo Estado de Mato Grosso do Sul (Petição STF 18891/2020, peça 45 do autos da ADI 5459), em que afirma que *“a gravidade atual emerge de forma muito preocupante com o crescimento da pandemia da COVID-19 e a necessidade de alocação urgente de todos os recursos públicos disponíveis para combatê-la de modo minimamente eficiente, salvando o máximo de vidas possível, com medidas de reforço ao sistema sanitário, com altos custos orçamentários para todo o sistema público, situação em que o Estado de Mato Grosso do Sul não é exceção”*.

É bem verdade que a modulação de efeitos, nos moldes pretendidos, diminui o alcance do juízo de inconstitucionalidade, especialmente do efeito dissuasório que se espera seja produzido sobre a conduta do Poder Público, que se valeu de norma inconstitucional para favorecer o erário com o patrimônio de particulares. No entanto, tenho que é próprio da prerrogativa conferida à CORTE pelo art. 27 da Lei 9.868/1999 o sopesamento de aspectos dessa natureza.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, especificamente no julgamento das ADIs 4114-SE, 5455-AL e 5747-SP, Rel. Min. LUIZ FUX, admitiu a modulação de efeitos (eficácia ex nunc) para preservar a custódia de recursos oriundos de depósitos judiciais pelos Estados, dando, assim, uma sobrevida às normas que autorizaram essas transferências.

A realidade das finanças públicas do Estado do Mato Grosso do Sul, assim como de todo o país, justifica essa excepcional modulação, em vista do interesse público na preservação, tanto quanto possível, da higidez fiscal dos Estados, em prol da continuidade dos esforços de enfrentamento da pandemia do Covid-19, e de outras ações

**ADI 5459 / MS**

governamentais de relevância social.

Em vista do exposto, CONHEÇO DA AÇÃO e julgo PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares 201/2015, 249/2018 e 267/2019, editadas pelo Estado do Mato Grosso do Sul, com eficácia prospectiva a partir da data do presente julgamento.

É o voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.459 MATO GROSSO DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**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**  
**AM. CURIAE.** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL DE MATO GROSSO DO SUL - OAB/MS**  
**ADV.(A/S)** : **MANSOUR ELIAS KARMOUCHE**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – 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. Lei inconstitucional é lei natimorta.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.459**

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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)

AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL DE MATO GROSSO DO SUL - OAB/MS

ADV.(A/S) : MANSOUR ELIAS KARMOUCHE (5720/MS)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade das Leis Complementares 201/2015, 249/2018 e 267/2019, editadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul, com eficácia prospectiva a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que divergia apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão. Plenário, Sessão Virtual de 1.5.2020 a 8.5.2020.

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