

27/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.414 CEARÁ

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL, DEFERIMENTO. LEIS N. 15.878/2015, 13.480/2004 E 12.643/1996, DO ESTADO DO CEARÁ. RECURSOS MONETÁRIOS DEPOSITADOS NO SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA, INSTITUÍDO PELA LEI Nº 12.643, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1996. TRANSFERÊNCIA, NA PROPORÇÃO DE 70% DO SALDO TOTAL EXISTENTE, COMPREENDENDO O PRINCIPAL, A ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E OS JUROS CORRESPONDENTES AOS RENDIMENTOS, PARA A CONTA DO TESOUREIRO ESTADUAL, COM EXCLUSÃO DOS DEPÓSITOS DE QUE TRATA A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 151, DE 5 DE AGOSTO DE 2015. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, A POLÍTICA DE CRÉDITO E TRANSFERÊNCIA DE VALORES, DIREITO CIVIL E PROCESSUAL, BEM COMO NORMAS GERAIS

ADI 5414 / CE

DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO DIREITO DE PROPRIEDADE. CARACTERIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO. INCREMENTO DE ENDIVIDAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. Aditamento do pedido para incluir como objeto da presente ação direta as Leis Estaduais nº 13.480/2004 e 12.643/1996

2. A Lei nº 12.643/1996 instituiu o Sistema Financeiro da "Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça", a compreender os recursos provenientes de depósitos judiciais e demais aplicações financeiras no Poder Judiciário. Saldos das subcontas desse sistema financeiro sem movimentação há mais de 2 anos transferidos à conta principal: receita pública sujeita a uso e aplicação pelo Poder Judiciário na obras de construção do Fórum Clóvis Beviláqua, em Fortaleza.

3. A Lei nº 13.480/2004 determinou a transferência dos recursos provenientes de depósitos judiciais integrantes da Conta Única de Depósitos Judiciais (instituída pela Lei nº 12.643/96) para a Conta Única do Tesouro Estadual. Transferência de 70% dos recursos acumulados. Remessa à Conta Única do Tesouro Estadual, à disposição do Poder Executivo, para despesas com segurança pública e defesa social e com o Sistema Penitenciário do Estado. Fundo de reserva constituído pelos 30% remanescentes na Conta Única de Depósitos Judiciais.

4. A Lei nº 15.878/2015 do Estado do Ceará disciplina que os depósitos judiciais deverão ser transferidos para conta do Tesouro Estadual e aplicados na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará, bem como em despesas classificadas como investimentos nos termos do § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, além de no custeio da Saúde Pública.

5. Veiculação de normas que caracterizam a usurpação da competência da União para legislar sobre: (i) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII, CF); (ii) a política de crédito e transferência de

ADI 5414 / CE

valores (art. 22, VII e 192, CF); (iii) direito civil e processual (art. 22, I); e (iv) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, CF) – atuação além dos limites de sua competência suplementar, ao prever hipóteses e finalidades não estabelecidas na norma geral editada pela União.

6. O tratamento legal revela desarmonia do sistema de pesos e contrapesos (art. 2º, CF). Ingerência do Executivo nos numerários depositados por terceiros em razão de processos nos quais o ente federativo não faz parte. Comprometimento da autonomia financeira.

7. Configuração de expropriação de valores pertencentes aos jurisdicionados, em afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF). Quantias não tributárias e transitórias, depositadas por terceiros em processos nos quais o Estado não figura como parte, usadas para custear despesas estatais sem o consentimento dos depositantes. Caracterização de empréstimo compulsório não previsto no artigo 148 da Constituição da República.

8. Criação, pela lei estadual impugnada, de um endividamento inconstitucional afastado das hipóteses de dívida pública albergadas pela Carta Magna – violação do artigo 167, III.

9. Os atos normativos declarados inconstitucionais, não obstante viciados na sua origem, possibilitaram o manejo dos recursos depositados judicialmente. Modulação dos efeitos da decisão para assentar a validade do ato normativo até a data da publicação da ata do presente julgamento.

10. Pedido da ação direta julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade das Leis nº 15.878/2015, 13.480/2004 e 12.643/1996, todas do Estado do Ceará, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material das Leis n. 15.878/2015, 13.480/2004 e 12.643/1996, todas do Estado do Ceará, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento, nos

ADI 5414 / CE

termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 17 a 24 de setembro de 2021, na conformidade da ata do julgamento. Falou, pelo requerente, a Dra. Ana Paula Del Vieira Duque.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora

27/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.414 CEARÁ

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE.	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RELATÓRIO

A **Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora)**: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil** em face da **Lei nº 15.878, de 29 de outubro de 2015, do Estado do Ceará**, que “*Dispõe sobre o Sistema de Conta Única de Depósitos sob aviso à disposição da justiça*”.

2. O requeinte sustenta existir inconstitucionalidade formal e material no diploma normativo estadual atacado por afronta aos **arts. 2º; 5º, XXII e LIV; 22, I; 148, I e II; 150, IV; 163; 165, § 9º, II; 167, VII; 168; 170; e 192 da Constituição Federal**.

3. Sob o ângulo da inconstitucionalidade formal, aduz que a lei impugnada, ao dispor sobre regras relativas a depósitos judiciais, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, em contrariedade ao art. 22, I, da Lei Maior.

Além disso, afirma que a matéria regulada pela de Lei Estadual nº 15.878 diz respeito ao sistema financeiro nacional, às finanças públicas e à gestão financeira e patrimonial da administração direta, de modo que

ADI 5414 / CE

apenas poderia ser tratada por lei complementar de caráter nacional, por força dos arts. 163, I; 165, § 9º, II; e 192 da Constituição da República.

4. No tocante à inconstitucionalidade material, alega que o diploma atacado, ao possibilitar que o Poder Executivo do Ceará utilize os recursos dos depósitos judiciais para recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado, afronta o princípio da separação de poderes, previsto pelo art. 2º da Carta Política. Argumenta que compete apenas ao Poder Judiciário administrar os depósitos e rendimentos decorrentes dos processos judiciais em andamento.

Assevera, ainda, que permitir à administração pública cobrir seu déficit orçamentário às custas da apropriação forçada ou compulsória de recursos de terceiros, sem qualquer tipo de autorização prévia ou garantia, viola os arts. 5º, XXII e LIV; 148, I e II; 150, IV; e 170, II, da Constituição Federal.

Em outra vertente, aponta que a lei impugnada vulnera os art. 167, VII, e 168 da Constituição da República *“uma vez que faz parte de um sistema que permite o uso de créditos ilimitados pelo Poder Público”* e *“que integra um sistema de gerenciamento de arrecadações públicas cujo funcionamento colide com o disposto na Constituição Federal”*.

5. À alegação de que configurados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, consubstanciado no risco de não devolução aos jurisdicionados dos valores depositados em processos judiciais e administrativos utilizados pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, requer seja concedida medida cautelar para suspender a eficácia da lei impugnada até o julgamento definitivo da ação direta.

No mérito, pede a declaração da inconstitucionalidade do diploma legal questionado, com efeitos *ex tunc*.

6. Inicialmente distribuídos a outro Relator, vieram-me os autos após determinada a sua redistribuição por prevenção à ADI 5.413 (arts. 66, *caput*, e 77-B do Regimento Interno do STF).

7. Adotei o rito do **art. 12 da Lei 9.868/1999**.

8. Solicitadas informações, a **Assembleia Legislativa do Estado do**

ADI 5414 / CE

Ceará afirma que o Estado-membro atuou dentro de sua competência concorrente para tratar de direito financeiro. Aduz que a matéria não exige a edição de lei complementar e nega afronta ao princípio da separação de poderes, ao argumento de que *“os depósitos judiciais tem natureza meramente administrativa e a forma como serão utilizados pelo executivo não revela qualquer inconformidade se há meios de resguardar ao jurisdicionado o levantamento dos valores quando o solicitarem”*.

9. O Governador do Estado do Ceará, preliminarmente, defende a inadmissibilidade da ação, à alegação de que a declaração de inconstitucionalidade da lei atacada resultaria na repristinação da Lei nº 13.480/2004 e de dispositivos revogados das Leis nº 12.643/1996 e 14.415/2009, que padecem dos mesmos pretensos vícios de inconstitucionalidade suscitados pelo autor.

Segue asseverando que o sistema de depósitos no Estado do Ceará é amplamente superavitário e que nunca enfrentou qualquer problema de solvabilidade, de modo que o fundo de reserva do ente é capaz de assegurar, com suficiente tranquilidade, a restituição dos valores aos depositantes.

Destaca, ainda, que a lei sob análise prevê como garantias: (i) a constituição de um fundo de reserva mais exigente que o depósito compulsório exigido pelo Banco Central, cuja finalidade é prover segurança na realização dos pagamentos, na medida em que requisitados; (ii) a previsão de prazo máximo para que o Poder Executivo entregue a quantia requisitada, em caso de insuficiência do fundo, e após expedição de ordem pelo Tribunal de Justiça; e, como última medida; (iii) o bloqueio de valores na conta do Poder Executivo. Sustenta inexistente o risco de descumprimento das obrigações de futura entrega dos valores depositados às partes.

Defende a não configuração de empréstimo compulsório, diante da não transferência, ao Poder Executivo, da titularidade jurídica dos recursos, que permaneceriam à disposição das partes, com a garantia da possibilidade de fruição futura.

Em acréscimo, discorre sobre o julgamento das ADI 1.933 MC, ADI

ADI 5414 / CE

1.933 e ADI 2.214, para concluir as seguintes teses defensivas: (i) as regras que disciplinam depósitos judiciais e extrajudiciais, bem como sua transferência aos cofres públicos, por não traduzirem imposição tributária, não podem ser equiparadas a empréstimo compulsório; (ii) não há compulsoriedade, pois a lei atinge valores depositados pelos litigantes como garantia da antecipação de provimentos jurisdicionais, ou seja, como estratégia para abreviar a marcha processual; (iii) há plena garantia de entrega das quantias, sendo que apenas na hipótese de o saldo dos fundos ser insuficiente é que o pagamento deverá ocorrer dentro de um prazo, contado da requisição realizada pelo tribunal.

Concernente à suposta violação do art. 22, I, da Constituição Federal, afirma que a administração dos depósitos judiciais não consubstancia matéria processual, por não interferir na relação processual, seja de forma objetiva, seja subjetiva. Nega, também, afronta aos arts. 163, I; 165, 9º, II; e 192 da Constituição da República, ante a inexigência de lei complementar de caráter nacional a dispor sobre a matéria.

Relativamente à compatibilidade da lei atacada com o princípio da separação de poderes, assevera que *“não havendo qualquer imersão na atividade jurisdicional, a qual é cabalmente resguardada, a lei estadual preserva integralmente a harmonia na relação entre os poderes”*. Diz, outrossim, que *“a alegação de privação de propriedade encontra óbice na constatação de que é legal e natural ao depósito de coisa fungível (dinheiro), por decorrência de sua própria natureza, a utilização momentânea da coisa, para posterior restituição, sem que isso implique inversão definitiva da propriedade”*. Defende, nessa linha, que estariam resguardados os princípios da propriedade privada e do processo legal substantivo. Por fim, refuta a existência de violação dos arts. 167, VII, e 168 da Carta Política.

10. A Advocacia-Geral da União pronuncia-se pelo não conhecimento da ação, frente à ausência de impugnação de todo o complexo normativo, e, no mérito, pela procedência do pedido. Eis a ementa de sua manifestação:

“Direito processual. Lei nº 15.878/15 do Estado do Ceará, que “dispõe sobre o sistema de conta única de depósitos sob

ADI 5414 / CE

aviso à disposição da Justiça", determinando a transferência de parcela desses recursos para a conta única do Tesouro Estadual. Preliminar. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Mérito. inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Precedentes. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido veiculado pelo requerente”.

11. A Procuradoria-Geral da República requer a intimação da parte requerente para, querendo, aditar a petição inicial para incluir na impugnação as Leis Estaduais 13.480/2004 e 12.643/1996, bem como os diplomas que as alteraram, com base na mesma causa de pedir exposta na exordial. Ao final, defende a procedência do pedido, conforme as seguintes razões:

“CONSTITUCIONAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.878/2015, DO ESTADO DO CEARÁ. SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS DA JUSTIÇA ESTADUAL. IDENTIDADE DE OBJETO DAS ADIs 5.413 E 5.414/CE. APENSAMENTO E JULGAMENTO CONJUNTO. DEFESA DA AUTONOMIA E FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO. LEGITIMIDADE ATIVA DA AMB. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO. LEIS ANTERIORES SOBRE A MATÉRIA, COM ALCANCE DIVERSO. INTIMAÇÃO PARA ADITAR O PEDIDO. MÉRITO. USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA NECESSIDADES DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE, AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, À DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER E À VEDAÇÃO DE CONFISCO. 1. O tema afeto à administração de recursos provenientes de depósitos judiciais constitui matéria de caráter

ADI 5414 / CE

processual, cuja competência é privativa da União, na forma do art. 22, I, da Constituição da República. 2. A lei impugnada institui verdadeiro mecanismo de empréstimo compulsório, em detrimento das partes processuais com direito a levantamento de depósito judicial no curso ou ao término de processo. 3. Ao permitir apropriação de bens em favor do poder público sem o devido processo legal, a lei ofende o art. 5º, XXII e LIV, da Constituição do Brasil. 4. Depósitos judiciais são valores confiados pelas partes processuais ao Judiciário, que tem o dever de os administrar, torna-se depositário da quantia entregue e deve restituí-la ao final do processo. É vedado ao Executivo apropriar-se desses valores, sob pena de contrariar o princípio da divisão funcional do poder. 5. Parecer pelo conhecimento e procedência do pedido”.

12. Admiti, como *amicus curiae*, o Banco Central do Brasil.

13. Instado a se pronunciar sobre o teor das informações do Governador do Estado do Ceará, bem como das manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, o CFOAB pleiteia o **aditamento da petição inicial** para incluir como objeto da presente ação direta as **Leis Estaduais 13.480/2004 e 12.643/1996**.

14. Deferido o pedido, a **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará** “*entende que o complexo normativo que se relaciona com a Lei Estadual nº 15.878/2015 inclui a Lei Estadual nº 12.643/1996 e a Lei Estadual nº 13.480/2004, todas do Ceará, encontra-se em perfeita harmonia com os ditames jurídico-constitucionais e de técnicas legislativas*”.

15. O Governador do Estado do Ceará refuta as inconstitucionalidades alegadas e requer a improcedência do pedido.

16. A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela **procedência** do pedido, nos seguintes termos:

“Direito processual. Leis nº 15.878/2015, nº 13.480/2004 e nº 12.643/1996 do Estado do Ceará, que dispõem sobre a utilização de depósitos judiciais. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito

ADI 5414 / CE

processual. Ofensa ao artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido veiculado pelo requerente”.

17. A Procuradoria-Geral da República também defende a procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 15.878/2015, 13.480/2004 E 12.643/1996, TODAS DO ESTADO DO CEARÁ. DEPÓSITOS JUDICIAIS. UTILIZAÇÃO PARA RECOMPOSIÇÃO DOS FLUXOS DE PAGAMENTO E DO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA, BEM COMO PARA O CUSTEIO DA SAÚDE PÚBLICA E DE DESPESAS CLASSIFICADAS COMO INVESTIMENTOS. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL.

1. Usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil a edição de lei estadual que, de modo incompatível com a legislação federal vigente, destina valores oriundos de depósitos judiciais ao custeio da previdência social, ao pagamento de precatórios e de advogados dativos e à amortização da dívida do estado-membro com a União.

— Parecer pela procedência do pedido”.

É o relatório.

27/09/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.414 CEARÁ

VOTO

A **Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora)**: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, contra a **Lei nº 15.878/2015 do Estado do Ceará**, que *“Dispõe sobre o Sistema de Conta Única de Depósitos sob aviso à disposição da justiça”*.

2. Ampliação do objeto: leis revogadas

O **Governador do Estado do Ceará** e a **Advocacia-Geral da União** apontam a inadmissibilidade das ações diretas, à alegação de que a declaração de inconstitucionalidade da lei atacada resultaria na **represtinação** da Lei nº 13.480/2004 e de dispositivos revogados das Leis nº 12.643/1996 e 14.415/2009, que padecem dos mesmos vícios de inconstitucionalidade suscitados pelos autores.

A **Procuradoria-Geral da República**, por sua vez, exarou parecer no mesmo sentido e, ao final: *“a fim de prestigiar celeridade, economia processual e eficiência na jurisdição, requer o Procurador-Geral da República que sejam os requerentes intimados para, se desse modo entenderem, aditar a petição inicial destas ADIs, em face das Leis 13.480/2004 e 12.643/1996 (e dos diplomas que as alteraram), com base na mesma causa de pedir”*.

Instado o autor a se pronunciar sobre o teor das informações do Governador do Estado do Ceará, bem como das manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, foi requerido o **aditamento da petição inicial** para incluir como objeto da presente ação direta as **Leis Estaduais nº 13.480/2004 e 12.643/1996**, com abertura de vista e regular manifestação das autoridades acerca do aditamento.

Superada, pois, a preliminar de incognoscibilidade da ação direta, passo ao **exame do mérito**.

ADI 5414 / CE

3. Mérito

Para adequada compreensão da controvérsia constitucional, **transcrevo o teor das Leis** cuja validade constitucional está sendo questionada na presente ação direta de controle concentrado:

Lei nº 15.878/2015

“Art. 1º Os recursos monetários depositados no Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, instituído pela Lei no 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão transferidos, na proporção de 70% ([...]) do saldo total existente, compreendendo o principal, a atualização monetária e os juros correspondentes aos rendimentos, para a conta única do Tesouro Estadual.

§ 1º Incluem-se nos recursos referidos no *caput* deste artigo os valores contabilizados no Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade do Poder Judiciário – PIMPJ, instituído pela Lei Estadual no 14.415, de 23 de julho de 2009.

§ 2º As disposições desta Lei não se aplicam aos depósitos de que trata a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, os quais serão por ela regidos.

§ 3º A parcela não transferida dos depósitos judiciais a que se refere o *caput* será mantida na instituição financeira custodiante e constituirá Fundo de Reserva, equivalente a 30% ([...]) do saldo total existente nos depósitos judiciais, destinado a garantir a restituição ou os pagamentos referentes aos depósitos, conforme a decisão proferida no processo judicial correspondente.

§ 4º Os recursos repassados ao Tesouro na forma desta Lei, ressalva dos os destinados ao Fundo de Reserva, serão aplicados, exclusivamente, na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará e em despesas classificadas como investimentos nos termos do § 4º do art. 12 da Lei Federal no 4.320, de 17 de março de 1964, e custeio da Saúde Pública.

§ 5º É vedado à instituição financeira custodiante sacar do

ADI 5414 / CE

Fundo de Reserva importâncias relativas a depósitos não abrangidos por esta Lei, para a devolução a depositante ou para a conversão em renda do Estado.

Art. 2o O Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça deverá ser mantido em instituição financeira oficial.

Art. 3o O Poder Executivo garantirá a remuneração do montante total transferido nos termos desta Lei, atualizado pelo índice legalmente previsto para correção dos depósitos sob aviso à disposição da justiça.

Parágrafo único. 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.

Art. 4o No primeiro dia de cada mês, para fins de apuração do Fundo de Reserva, será calculado o valor total dos depósitos judiciais, que corresponderá à soma do valor integral dos depósitos existentes na data da primeira transferência ao Poder Executivo com os depósitos posteriormente realizados, excetuados os previstos no § 2o do art. 1o, atualizado pelo índice legalmente previsto para correção dos depósitos sob aviso à disposição da justiça, deduzidos os pagamentos e restituições realizados.

§ 1o Após a apuração do valor total dos depósitos judiciais a que se refere o *caput*, será observado o seguinte:

I – se o saldo do Fundo de Reserva for inferior a 30% ([...]) do valor total dos depósitos judiciais, o Tesouro Estadual o recomporá, a fim de que ele volte a perfazer o referido percentual, no prazo de 10 ([...]) dias;

II – se o saldo do Fundo de Reserva for superior ao percentual previsto no inciso I, a diferença será transferida para a conta específica a que se refere o *caput* do art. 1o.

§ 2o A apuração a que se refere o *caput* deste artigo será realizada pela instituição financeira custodiante, e o valor apurado será comunicado ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça no primeiro dia de cada mês.

ADI 5414 / CE

§ 3o A transferência de que trata esta Lei será suspensa sempre que o saldo do Fundo de Reserva for inferior ao percentual indicado no inciso I do § 1o deste artigo.

Art. 5o Os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei serão registrados como “Outras Receitas Correntes” e constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação.

Art. 6o Caso o saldo do Fundo de Reserva a que se refere o § 3o do art.1o não seja suficiente para honrar a restituição ou o pagamento de depósitos judiciais, conforme a decisão judicial proferida no processo correspondente, o Tribunal de Justiça comunicará o fato ao Poder Executivo, que disponibilizará, em 5 ([...]) dias, por meio de depósito no Fundo de Reserva, a quantia necessária para honrar a restituição ou o pagamento do depósito judicial.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do prazo previsto no *caput*, o Tribunal de Justiça bloqueará a quantia necessária à restituição ou ao pagamento do depósito judicial diretamente nas contas mantidas pelo Poder Executivo em instituições financeiras, inclusive mediante a utilização de sistema informatizado.

Art. 7o A instituição financeira custodiante disponibilizará ao Poder Executivo e ao Tribunal de Justiça, diariamente, extratos com a movimentação dos depósitos judiciais, indicando os saques efetuados, os depósitos e os rendimentos, bem como o saldo do Fundo de Reserva a que se refere o § 4o do art. 1o, apontando eventual excesso ou insuficiência.

Parágrafo único. Os depósitos judiciais de que trata esta Lei serão mantidos pela instituição financeira custodiante em contas individualizadas, com a menção expressa à quantia total depositada, acrescida dos respectivos rendimentos, ao montante transferido e ao remanescente em poder da instituição financeira.

Art. 8o A aplicação desta Lei não implicará, em hipótese alguma, expropriação ou qualquer outra hipótese de mudança

ADI 5414 / CE

de propriedade e titularidade dos depósitos judiciais, sendo resguardados à autoridade judiciária os poderes de gestão das contas de depósito vinculadas aos processos de sua competência.

Art. 9º Encerrado o processo judicial, o valor depositado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída, será colocado, mediante ordem judicial, à disposição do beneficiário pela instituição financeira gestora do Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça, no prazo de 5 ([...]) dias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Leis Estaduais no 13.480, de 26 de maio de 2004, e no 15.454, de 25 de outubro de 2013”.

Lei nº 13.480/2004

“Art. 1º Os recursos monetários depositados no Sistema Financeiro da Conta Única dos Depósitos Judiciais do Poder Judiciário, instituído pela Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão transferidos pelo banco público responsável, no prazo estabelecido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, na proporção de 30% (trinta por cento) do saldo total existente, compreendendo o principal, a atualização monetária e os juros correspondentes aos rendimentos, para a conta exclusiva do Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria do Poder Judiciário do Estado do Ceará - PIMPJ, a fim de financiar os projetos e ações do programa, na forma disposta na legislação.

§ 1º Os depósitos judiciais em recursos monetários realizados após a vigência desta Lei serão, também, transferidos em 30% (trinta por cento) para a conta exclusiva do programa de que trata o caput deste artigo, até o dia 15 do mês subsequente à realização do depósito, pelo banco público responsável. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.454, de 25.10.13)

§ 2º Os recursos financeiros transferidos para conta

ADI 5414 / CE

exclusiva do PIMPJ somente poderão ser aplicados em soluções que visem às finalidades, os objetivos e estejam alinhados com as medidas previstas em legislação específica. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos depósitos judiciais relativos a tributos e seus acessórios, cujos municípios tenham constituído seus respectivos fundos de reserva e tenham sido habilitados ao recebimento das transferências, conforme o disposto na Lei nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003, os tributos e seus acessórios, do Estado, conforme Lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006 e os tributos federais conforme a Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998. (Redação dada pela Lei nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 2º A parcela de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais será mantida na Conta Única dos Depósitos Judiciais do Poder Judiciário e constituirá fundo de reserva destinado a garantir a restituição ou pagamento referentes aos depósitos, conforme decisão judicial, sendo repassados nos termos desta Lei. (Nova redação dada pela Lei nº 15.454, de 25.10.13)

Art. 3º. O rendimento líquido da parcela dos depósitos judiciais referidos no art. 1.º desta Lei, auferidos na forma da Lei nº 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão integralmente repassados à Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

§ 1º. Considera-se rendimento líquido, para os efeitos desta Lei, o rendimento excedente do rendimento da caderneta de poupança.

§ 2º. O rendimento previsto no caput deste artigo deverá ser debitado pela instituição financeira gestora da Conta Única do Tesouro Estadual e transferido semanalmente para a Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

Art. 4º. A instituição financeira gestora da Conta Única do Tesouro Estadual e da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário deverá manter controle individualizado de cada depósito judicial efetuado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída.

ADI 5414 / CE

Art. 5º. Encerrado o processo judicial, o valor depositado, acrescido da remuneração que lhe for originalmente atribuída, será colocado, mediante ordem judicial, à disposição do beneficiário pela instituição financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário.

§ 1º Na hipótese dos recursos do fundo de reserva, de que trata o art. 2º, ficarem reduzidos a montante inferior ao percentual de 70% (setenta por cento), após o débito referido no caput, a instituição pública financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário fica autorizada a reter o valor dos novos depósitos, até que efetivado montante necessário à recomposição do fundo no nível previsto, comunicando imediatamente ao Presidente do Tribunal de Justiça. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.454, 25.10.13)

§ 2º Após 3 (três) dias úteis, caso os depósitos referidos no parágrafo anterior não sejam suficientes para a recomposição do fundo para o nível previsto, a instituição financeira gestora da Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário fica autorizada a debitar às disponibilidades financeiras da conta exclusiva do PIMPJ, os recursos necessários. (Redação dada pela Lei N° 14.415, de 23.07.09)

Art. 6º Em qualquer hipótese, para atendimento das decisões judiciais, os recursos financeiros de que trata esta Lei serão disponibilizados pelo Presidente do Tribunal de Justiça para Conta Única de Depósitos Judiciais do Poder Judiciário, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, após o comunicado do banco público. (Redação dada pela Lei N° 14.415, de 23.07.09)

§ 1º No cumprimento do prazo estabelecido no caput deste artigo, o Presidente do Tribunal de Justiça poderá utilizar os recursos do Fundo de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário - FERMOJU, instituído pela Lei n° 11.891, de 20 de dezembro de 1991.

§ 2º Os ganhos da otimização dos gastos e das receitas poderão ser utilizados, no todo ou em parte, para repor os recursos da “Conta Única de Depósitos Judiciais”, conforme se

ADI 5414 / CE

dispuser em ato do Presidente do Tribunal.

§ 3º Em qualquer hipótese, para atendimento das decisões judiciais, os recursos financeiros, de que trata esta Lei, serão disponibilizados pelo banco no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, mediante débito das disponibilidades do Estado.

§ 4º O Estado deverá autorizar a criação, na Unidade Orçamentária "Encargos Gerais do Estado", de uma atividade, nos orçamentos anuais, com dotação específica para eventual recomposição do fundo de reserva de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei n.º 15.454, 25.10.13)

Art. 7º. Fica autorizada a criação na Unidade Orçamentária "40000" - Encargos Gerais do Estado - de uma atividade, nos orçamentos anuais, com dotação específica para eventual recomposição do fundo de reserva de que trata o art. 2.o desta Lei.

Art. 8º. As despesas decorrentes do disposto no § 2.o do art. 1.o desta Lei serão executadas através da fonte "Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais", código identificador: 14.

Art. 9º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial as constantes da Lei n.º 12.643, de 4 de dezembro de 1996".

Lei nº 12.643/1996

"Art. 1º - Fica instituído, na forma desta Lei, o Sistema Financeiro da "Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça", compreendendo os recursos provenientes de depósitos judiciais em geral e aplicações financeiras no âmbito do Poder Judiciário.

§1º Para fins de implantação do Sistema Financeiro de Conta Única instituído nesta Lei, o Poder Judiciário autorizará a abertura de conta junto à agência de um banco público, sob a denominação "Poder Judiciário/Depósitos Judiciais", a ser movimentada pelo Presidente do Tribunal de Justiça ou autoridade competente delegada. (Redação dada pela Lei Nº 14.415, de 23.07.09)

§ 2º Enquanto não utilizados para os fins a que se

ADI 5414 / CE

destinam, os recursos serão centralizados e constituirão um fundo monetário a ser mantido e movimentado, junto a um banco público, sob a denominação “Poder Judiciário – Fundo de Recursos a Utilizar. (Redação dada pela Lei N° 14.415, de 23.07.09)

Art. 2º - As contas bancárias de depósitos judiciais, inclusive as atualmente existentes, adequar-se-ão à sistemática instituída nesta Lei, transformando-se em Sub-Contas da Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça, devendo cada uma delas recebera título genérico "Comarca/Depósitos Judiciais", e demais elementos que a identifiquem em relação ao feito.

§ 1º - Os saldos das sub-contas estabelecidas pelo "caput" deste Artigo constituirão disponibilidades do Fundo a que alude o § 2º do Art. 1º desta Lei, e serão diariamente transferidos para a Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça, para fins de gerenciamento financeiro.

§ 2º Os saldos de todas as sub-contas relativas a feitos arquivados sem o levantamento do depósito correspondente, ou àqueles com situação atual indefinida e sem movimentação dos saldos há mais de 2 (dois) anos, compreendendo o principal e os rendimentos financeiros, serão transferidos permanentemente para a “Conta Única de Depósitos Judiciais”, constituindo-se receita pública, devendo ser aplicado pelo Presidente do Poder Judiciário, na execução do Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade - PIMPJ e, quando necessário, retornar à “Conta Única de Depósitos Judiciais. (Redação dada pela Lei N° 14.415, de 23.07.09)

§ 3º - As quantias de quaisquer das contas mencionadas no parágrafo anterior, se eventualmente reclamadas após a sua aplicação e havendo a determinação judicial para o seu pagamento à parte interessada, serão levadas a débito da Conta Única de Depósitos Judiciais, e pagas no mesmo exercício.

§ 4º. Em razão do disposto no parágrafo anterior, concluídas as obras a que se refere o § 2º deste artigo somente

ADI 5414 / CE

poderão ser aplicados pelo Poder Judiciário os rendimentos financeiros a maior a que alude o Art. 11 desta Lei, resultantes da diferença verificada entre os índices fixados por lei para remuneração de cada sub-conta e os estabelecidos para remuneração da "Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça", conforme convencionado com o respectivo estabelecimento bancário, de acordo com a legislação pertinente. (Acrescida pela Lei nº 12.832, de 09.06.98)

Art. 3º - Os responsáveis pela arrecadação, incluídos Agentes, Órgãos e Bancos Intervenientes, ficam proibidos de efetuar, a qualquer título, retenções, compensações, deduções ou aplicações com o produto dos recursos arrecadados, cujo montante deverá ser transferido para a conta "Poder Judiciário /Depósitos Judiciais", observando-se a sistemática estabelecida".

Art. 4º - O crédito disponível na "Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça", compreendidos os depósitos judiciais efetuados e seus rendimentos financeiros, define o poder de gasto respectivo, sendo este determinado pelo montante arrecadado, acrescido do saldo não utilizado no período anterior, deduzidos os pagamentos efetuados.

Art. 5º - O Poder Judiciário movimentará os recursos provenientes dos depósitos judiciais e seus rendimentos financeiros para pagamento de despesas devidamente formalizadas, não sendo permitido o saque para conta diversa, bem como depósito a prazo fixo ou aplicação financeira de qualquer natureza, pelas Comarcas responsáveis pelas sub-contas.

Parágrafo único. O pagamento de despesas será feito através de banco público, mediante ordem de pagamento ou outro meio definido em ato do Presidente do Tribunal de Justiça. (Redação dada pela Lei Nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 6º - Ao Poder Judiciário cabe movimentar "suprimentos" e "transferências", com o objetivo de manter disponibilidade financeira, em nível capaz de possibilitar os saques, dentro dos parâmetros judicialmente estabelecidos.

ADI 5414 / CE

Art. 7º - Ficam atribuídos à área financeira do Poder Judiciário a coordenação, supervisão e controle das atividades inerentes à sua administração financeira da Conta Única de Depósitos Judiciais, compreendendo a implantação e a operação dos mecanismos e instrumentos de gerência dos recursos monetários da referida Conta.

Parágrafo Único - O Poder Judiciário enviará, semestralmente, à Assembléia Legislativa, demonstrativo das receitas e aplicações regionalizados dos recursos da Conta Única, indicando a Meta Global, Projeto e Atividade atendidos no contexto da Programação Orçamentária.

Art. 8º - Poderão ser celebrados convênios objetivando a interveniência de instituições financeiras na execução de serviços para cumprimento do disposto nos Artigos 2º e 7º desta Lei.

Parágrafo único. Os convênios de que tratam o caput deste artigo deverão ter como parte quaisquer dos bancos públicos, conforme o disposto no art. 2º, § 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei Nº 14.415, de 23.07.09)

Art. 9º - A abertura, o encerramento, a fusão e o desdobramento de contas bancárias para depósitos judiciais em nome do Poder Judiciário, serão efetuados mediante autorização expressa de seu titular ou autoridade competente delegada, inclusive para despesas a serem realizadas em municípios diversos da Capital do Estado e outros casos excepcionais.

Art. 10 - Os honorários de Sucumbência nos processos da Justiça Gratuita serão depositados na Conta Única de que trata esta Lei e repassados no prazo máximo de 15 dias para a Coordenadoria de Assistência Judiciária do Estado - CAJE.

Art. 11 - O Poder Judiciário consignará no seu orçamento a receita, e a respectiva despesa, decorrentes do principal e dos rendimentos financeiros das sub-contas de que trata o parágrafo 2º do Art. 2º desta Lei, bem como os rendimentos financeiros a maior dos depósitos judiciais, cujos registros serão

ADI 5414 / CE

efetuados através do Sistema Integrado de Contabilidade. - SIC.

Parágrafo Único - Os saldos dos rendimentos de um exercício financeiro não utilizados até o seu término serão revalidados no exercício seguinte.

Art. 12 - A Presidência do Tribunal de Justiça expedirá normas gerais a serem observadas relativamente a esses depósitos, aos correspondentes levantamentos, modelos de guias, etc., com base na legislação pertinente.

Art. 13 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Apontam-se, como parâmetros de controle, da inconstitucionalidade formal e material invocadas, os artigos 2º; 5º, XXII e LIV; 22, I; 148, I e II; 150, IV; 163; 165, § 9º, II; 167, VII; 168; 170; e 192 da Constituição Federal.

3.1. Inconstitucionalidade formal

Sob o prisma formal, o legislador cearense, ao determinar que os **recursos monetários depositados no Sistema de Conta Única de Depósitos sob Aviso à Disposição da Justiça**, instituído pela Lei no 12.643, de 4 de dezembro de 1996, serão transferidos, na proporção de 70% do saldo total existente, compreendendo o principal, a atualização monetária e os juros correspondentes aos rendimentos, **para a conta única do Tesouro Estadual, com exclusão dos depósitos de que trata a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, sem dúvida usurpa a competência da União para legislar sobre:**

- (i) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII, CF);
- (ii) a política de crédito e transferência de valores (art. 22, VII e 192, CF);
- (iii) direito civil e processual; e
- (iv) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, CF), já que atuou além dos limites de sua competência complementar, ao prever hipóteses e finalidades não estabelecidas na norma geral editada pela União.

ADI 5414 / CE

Ao disciplinar depósitos não abrangidos pela Lei Complementar Federal n. 151, de 5 de agosto 2015¹, prevista a utilização, pelo Poder Executivo do Estado-membro, de recursos de terceiros oriundos de depósitos judiciais. A normativa foi elaborada de modo apartado da legislação federal de direito financeiro de caráter geral sobre o tema. Transcrevo a **Lei Complementar** na fração de interesse:

“(…)

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.

§ 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.

1 Lei objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade nesta Casa, a saber: ADI 5361 e ADI 5463, ambas de relatoria do eminente Ministro Nunes Marques.

ADI 5414 / CE

§ 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.

Art. 5º (VETADO).

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

ADI 5414 / CE

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. (Promulgação)

§ 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 (VETADO).

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

§ 3º (VETADO).

§ 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. (Promulgação)

Art. 6º (VETADO).

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

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

ADI 5414 / CE

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 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

ADI 5414 / CE

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.

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“.

ADI 5414 / CE

Instituída, assim, a possibilidade do **uso de recursos decorrentes de depósitos judiciais de terceiros**, inclusive com formação de fundo de reserva, de modo a caracterizar situação sem nenhuma previsão na legislação federal.

Relembro que a Emenda Constitucional n. 99/2017, ao conferir nova redação ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias², previu a possibilidade de recursos de terceiros serem utilizados, mas tão-somente em caráter temporário e no tocante aos entes em mora no

2 “(...)

§ 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: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

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; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

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: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

a) no caso do Distrito Federal, 100% (cem por cento) desses recursos ao próprio Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

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 Instituto Brasileiro de Geografia e

ADI 5414 / CE

pagamento de seus precatórios em 25 de março de 2015³, situação não caracterizada no caso em apreço.

Quanto ao direito financeiro-orçamentário, registro que, segundo a **Lei nº 15.870/2015**, os ingressos passam a compor o orçamento do Estado-membro, *in verbis*: “Art. 5º Os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei serão registrados no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação”. Há, igualmente, disposições relativas à custódia, ao repasse de valores e ao fundo de

Estadística (IBGE); (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o

ADI 5414 / CE

reserva, matérias atinentes ao sistema financeiro nacional.

Para a melhor compreensão das legislações que se sucederam no tempo, é preciso **pontuar** o surgimento de cada uma, com a síntese da respectiva disciplina normativa.

A **Lei nº 12.643/1996** instituiu o Sistema Financeiro da "*Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça*", que compreendia os recursos provenientes de depósitos judiciais e demais aplicações financeiras no Poder Judiciário. O diploma estabeleceu que o Poder Judiciário deveria

pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)"

- 3 "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, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)"

ADI 5414 / CE

autorizar abertura de conta no Banco do Estado do Ceará denominada "Poder Judiciário/Depósitos Judiciais", a ser movimentada pelo Presidente do Tribunal de Justiça. As demais contas, nas quais feitos os depósitos judiciais, tornar-se-iam Subcontas da Conta Única de Depósitos Sob Aviso à Disposição da Justiça. A Lei estabelecia, ainda, que os recursos acumulados nesse sistema, enquanto não utilizados para seus fins, constituiriam um fundo monetário chamado "Poder Judiciário - Fundo de Recursos a Utilizar".

Ademais, o referido diploma legal determinava que os saldos das subcontas desse sistema financeiro que estivessem sem movimentação há mais de dois anos seriam transferidos à conta principal, passando a ser receita pública, sujeita a uso e aplicação pelo Poder Judiciário na obras de construção do Fórum Clóvis Beviláqua, em Fortaleza (o que veio a ser modificado pela Lei nº 14.415/2009).

Já a **Lei nº 13.480/2004** disciplinou a transferência dos recursos provenientes de depósitos judiciais integrantes da Conta Única de Depósitos Judiciais (instituída pela Lei nº 12.643/96) para a Conta Única do Tesouro Estadual. Essa transferência seria de 70% dos recursos acumulados. Estes seriam remetidos à Conta Única do Tesouro Estadual, onde estariam à disposição do Poder Executivo, mas somente para despesas com segurança pública e defesa social e com o Sistema Penitenciário do Estado. Os 30% remanescentes na Conta Única de Depósitos Judiciais constituiriam fundo de reserva para garantir a restituição do pagamento dos depósitos. Caso o montante do fundo de reserva ficasse em percentual menor que 30 %, seria autorizada a retenção dos novos depósitos de modo a recuperar o percentual de 30%. Essa retenção deveria restituir o valor do fundo de reserva em 2 dias e, ultrapassado esse período, caso o montante do fundo de reserva ainda não configurasse 30%, estaria autorizado o débito incidente nas disponibilidades financeiras do Estado.

A **Lei nº 14.415/2009**, por sua vez, instituiu o *Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade do Poder Judiciário do Estado do Ceará - PIMPJ*. **Modificou a redação da Lei nº**

ADI 5414 / CE

12.643/96, passando a exigir que a abertura da conta seja em banco público, não mais no Banco do Estado do Ceará. Deu nova disciplina à utilização da receita pública pelo Poder Judiciário, que passou a ter a finalidade de executar o Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria da Produtividade - PIMPJ.

Igualmente, **alterou a redação da Lei nº 13.480/2004**, determinando que a transferência nela prevista seria de 50% dos recursos centralizados na Conta Única de Depósitos Judiciais. Modificou o uso desses recursos, cujo fim passou a ser *“soluções que visem às finalidades, os objetivos e estejam alinhados com as medidas previstas em legislação específica.”* Quanto ao fundo de reserva, a lei determinou que sua composição seria feita pelos 50% remanescentes.

A **Lei nº 15.454/2013** promoveu mudanças novamente na Lei nº 13.480/2004, inclusive quanto à redação dada pela Lei nº 14.415/2009. A transferência instituída pela Lei nº 13.480/2004 passou a ser de 30% do saldo na Conta Única de Depósitos Judiciais, enquanto os 70% restantes constituiriam o fundo de reserva.

Finalmente, adveio a publicação da **Lei nº 15.878/2015**, objeto inicial da ADI ora apreciada. Houve a revogação das disposições em contrário e, expressamente, das Leis nº 13.480/2004 e 15.454/2013, com o teor já examinado ao longo da fundamentação deste voto.

A partir do exame da legislação, percebe-se que há um histórico de regulação do uso dos depósitos judiciais de modo complexo e com normas que se sucedem no tempo.

O ato normativo originariamente impugnado no presente feito – **Lei nº 15.878/2015 do Estado do Ceará** – não obstante viciado na sua origem, revogou normas com disciplina semelhante quanto ao uso dos depósitos judiciais e eivadas, *prima facie*, dos mesmos vícios de inconstitucionalidade.

Como bem asseverou a **Advocacia-Geral da União**: *“Da mesma forma, as Leis estaduais nº 12.643/1996 e nº 13.480/2004 também invadem a competência privativa da União para legislar sobre processo civil, pois disciplinam o uso dos depósitos judiciais, permitindo o seu emprego para o*

ADI 5414 / CE

“pagamento de despesas devidamente formalizadas” (artigo 5º da Lei nº 12.643/1996) e para financiar os projetos e ações do Programa de Inovação, Desburocratização, Modernização da Gestão e Melhoria do Poder Judiciário do Estado do Ceará – PIMPJ (artigo 1º da Lei nº 13.480/2004)”.

Na mesma linha, a **Procuradoria-Geral da República**:

“As leis cearenses, ao tratarem da destinação dos valores correspondentes aos depósitos realizados em processos vinculados ao Poder Judiciário local, interferem na relação jurídica de depósito e na sistemática de gerenciamento de depósitos, avançando em competência legislativa que não são suas, além de estabelecerem regras relacionadas ao direito financeiro, para os quais têm competência apenas suplementar (CF/1988, art. 24, I).

As Leis 15.878/2015, 13.480/2004 e 12.643/1996 extrapolam e contrariam, além disso, a normatização federal vigente que disciplina especificamente a transferência de recursos provenientes de depósitos judiciais à conta única do ente público”.

Com efeito, a normativa estadual atacada contém disciplina quanto ao depósito em dinheiro. Os contratos de depósito estão disciplinados no Código Civil pelos artigos 627 a 652. Existe, de acordo com a previsão civilista, distinção entre os depósitos por obrigação legal (depósito legal) e os depósitos por circunstâncias imperiosas. Já os depósitos judiciais em específico são referidos nos artigos 334, 506, 635 e 1084, § 2º.

A matéria é disciplinada no Código de Processo Civil, cujo artigo 1.058 atribui ao juiz a competência para movimentar a conta na qual for feito o depósito judicial. Há, no mesmo dispositivo, referência ao artigo 840, que determina o depósito em dinheiro no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou banco oficial e, na falta deste, em instituição determinada pelo juiz⁴.

4 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende ser de competência da União legislar sobre depósitos judiciais, por se tratar de matéria processual civil, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.759, DE 20 DE NOVEMBRO DE

ADI 5414 / CE

Como assentei ao julgamento da medida cautelar da **ADI 5392**:

“Como se vê, a questão de fundo discutida no presente feito diz com a legitimidade da livre disposição, pelos entes federados, dos depósitos judiciais de particulares, vinculados a processos judiciais e administrativos subordinados ao Tribunal de Justiça, sob custódia de instituições financeiras.

A intensidade da controvérsia é evidenciada quando se tem presente o ajuizamento perante este Supremo Tribunal Federal, nos últimos meses, de mais de uma dezena de ações

2002, DO ESTADO DO AMAZONAS. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE CONTA ÚNICA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO. 1. É inconstitucional, por extravasar os lindes do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Conta Única de Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira desse 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 3.125, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 18.06.2010)

“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 2909, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal pleno, DJe 11/06/2010)

ADI 5414 / CE

diretas de inconstitucionalidade impugnando leis estaduais análogas à do presente feito. Reconhecendo a dimensão da matéria, a contrapor, de um lado, a higidez das contas públicas e, de outro, o risco concreto de grave prejuízo econômico aos titulares dos valores custodiados, esta Suprema Corte promoveu a realização de audiências públicas – no âmbito da ADI 5.072 (Relator Ministro Gilmar Mendes) – convidando a sociedade civil a contribuir para o seu devido equacionamento.

8. Nesse quadro, a aferição da presença do *fumus boni juris* não pode deixar de levar em consideração que **a jurisprudência mais recente desta Casa sobre a matéria dá inegável suporte à plausibilidade da tese defendida na exordial**. É que ao apreciar a ADI 3458/GO (Relator Ministro Eros Grau, DJe 16.5.2008), o Plenário desta Casa julgou inconstitucional, por afronta à independência entre os poderes consagrada no art. 2º da Carta Política, lei estadual que atribuíra ao poder Executivo a administração da conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. No julgamento da ADI 2909/RS (Relator Ministro Ayres Britto, DJe 11.6.2010) e da ADI 3125/AM (Relator Ministro Ayres Britto, DJe 18.6.2010), o Tribunal Pleno assentou a competência exclusiva da União para legislar sobre depósitos judiciais, ao entendimento de que se trata de matéria processual (art. 22, I, da CF).

Na ADI 2855/MT (Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 17.9.2010), a seu turno, foi reconhecida a inconstitucionalidade da apropriação, pelo Poder Judiciário estadual, de rendimentos obtidos a partir da aplicação das importâncias depositadas judicialmente.

A reverência aos precedentes desta Casa desponta, pois, como fundamento relevante e suficiente para dissipar a existência de dúvida razoável, a fim de se ter por afastada, *in casu*, a presunção de constitucionalidade da lei estadual atacada.

9. Ainda no que se refere ao *fumus boni juris*, reverbera, ademais, a aguda dissonância entre a Lei Complementar nº 151/2015, cujo art. 2º apenas autoriza a transferência dos

ADI 5414 / CE

depósitos referentes a processos nos quais os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, e o art. 1º da Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí, na redação que lhe foi dada, após o ajuizamento da presente demanda, pela Lei nº 6.874/2016 do Estado do Piauí, no que passou a determinar a transferência de 70% (setenta por cento) dos depósitos judiciais referentes a todos os processos judiciais e administrativos subordinados ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, e não mais apenas àqueles em que figure o Estado do Piauí como parte.

Como bem observou o eminente Ministro Teori Zavascki ao conceder, em 29.10.2015, a liminar requerida na ADI 5353/MG, proposta contra lei análoga do Estado de Minas Gerais e sob sua relatoria, “essas discrepâncias suscitaram uma crescente percepção de insegurança jurídica no cenário local, abalando a fluidez das relações jurídicas mantidas entre o Governo do Estado e a instituição financeira oficial que mantém os depósitos sob custódia”. (ADI 5392 MC, Relatora: Min. Rosa Weber, j. 12/09/2016, DJe 19/09/2016, destaqui)

Desde a prolação da aludida decisão, a **jurisprudência desta Casa** quanto ao tema não mudou. Melhor dizendo, robusteceu-se, na medida em que novos e atuais precedentes quanto ao tema foram formados, de modo a conduzir ao julgamento de mérito da presente ação direta na mesma linha do entendimento esposado quando da concessão parcial daquela medida cautelar.

Mencionei, à época, que, diante da intensidade da controvérsia, houve a realização de audiências públicas no âmbito da **ADI 5.072**, Relator o Ministro Gilmar Mendes, que envolveram a sociedade civil na contribuição para o seu devido equacionamento. O julgamento da mencionada ação direta de inconstitucionalidade foi recentemente ultimado em sessão virtual do Plenário desta Casa, realizada entre 12.6.2020 e 19.6.2020⁵, que, nos termos do voto do eminente Relator,

5 Assim ementada: “Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Procurador-Geral da República. 3. Lei Complementar 147, de 27 de junho de 2013, do Estado do Rio de Janeiro. 4. Alteração pela Lei Complementar 163, de 31 de março de 2015, do Estado do Rio de Janeiro.

ADI 5414 / CE

assentou, à unanimidade, a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 147 do Estado do Rio de Janeiro, que dispunha sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para pagamento de requisições judiciais de pagamento e dava outras providências.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, com esteio no resultado colhido das audiências públicas realizadas, distinguiu três hipóteses de uso de depósitos judiciais pelo Poder Executivo, a saber:

“1º) a utilização, pelo Poder Executivo, de valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e seus acessórios;

2º) a utilização, pelo Poder Executivo, de valores correspondentes a depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários, mas em que o ente federado é parte interessada;

3º) a utilização, pelo Poder Executivo, de valores correspondentes a depósitos judiciais de terceiros, ou seja, em que o ente federado não é parte interessada”.

Concluiu, quanto à primeira hipótese, que há autorização na legislação federal para a utilização de depósitos judiciais e extrajudiciais relativos a tributos. No que concerne à segunda, concernente aos depósitos judiciais e administrativos de processos em que a Fazenda estatal ou distrital seja parte, igualmente existe guarida nas normas editadas pela União. Finalmente, a terceira hipótese, em que se verifica a utilização de depósitos judiciais de terceiros, inexistente autorização legal

5. Depósitos Judiciais e extrajudiciais. Transferência para conta do Poder Executivo. 6. Alegação de ofensa aos artigos 5º, caput; 22, I; 96, I; 100, caput; 148; 168; 170, II; e 192 da Constituição Federal. 7. Usurpação da competência legislativa da União. Precedentes. Inconstitucionalidade formal configurada. 8. Violação ao direito de propriedade, configuração de empréstimo compulsório, aumento do endividamento do Estado. Inconstitucionalidade material configurada. 9. Precedentes: ADI 5409, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 5099, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5080, Min. Luiz Fux; ADI 5353, Min. Alexandre de Moraes. 10. Ação julgada procedente”. (ADI 5072, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020).

ADI 5414 / CE

federal que lhe dê amparo.

O caso ora em exame, como visto, revela inconstitucionalidade, na medida em que há o uso de valores correspondentes a depósitos de terceiros sem a prévia regulação pelo ente federativo competente, é dizer, em invasão de competências da União e exorbitação de competência concorrente.

Merece realce a conclusão do voto do Relator da **ADI 5.072** quanto à inconstitucionalidade formal:

“Ora, se não estamos diante de receitas propriamente ditas, seu ingresso no orçamento do Estado implica, de alguma forma, o aumento do endividamento do Estado.

Portanto, é verdade que, admitindo-se o uso desses valores, precisarão se submeter aos ditames do direito financeiro. Só que, quando o Estado se apossa dos valores correspondentes a depósitos de terceiros, ele está, na verdade, efetuando uma forma de captação de crédito. Ou seja, mais do que a correta contabilização no orçamento, o Estado deve observar todos os ditames constitucionais e legais concernentes ao endividamento público”.

Colho, também, **outros recentes precedentes** formados no que concerne à inconstitucionalidade formal em casos semelhantes.

Na **ADI 5747**, de relatoria do Min. Luiz Fux, ao julgar legislação do Estado de São Paulo sobre procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais e administrativos ao Poder Executivo estadual, este Supremo Tribunal entendeu pela invasão da competência da União para legislar sobre direito processual e normas gerais de direito financeiro:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.787/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO E DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR 52.780/2008. TRANSFERÊNCIA AO ESTADO DE 70% DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS REFERENTES A PROCESSOS EM QUE O ESTADO SEJA PARTE, PARA FINS

ADI 5414 / CE

DE INVESTIMENTOS E INFORMATIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR, SEGURANÇA PÚBLICA, SISTEMA PENITENCIÁRIO, REFORMA E CONSTRUÇÃO DE FÓRUNS, ESTRADAS VICINAIS, OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA, DE SANEAMENTO BÁSICO E AUXÍLIO A HOSPITAIS. DESACORDO COM AS NORMAS FEDERAIS DE REGÊNCIA. **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).** DECRETOS ESTADUAIS 46.933/2002 E 51.634/2007. EFICÁCIA NORMATIVA EXAURIDA. DECRETOS ESTADUAIS 61.460/2015 E 62.411/2017 E PORTARIA 9.397/2017 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AUSÊNCIA DE AUTONOMIA NORMATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, 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, 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 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 12.787, de 27 de dezembro de 2007, do Estado de São Paulo, ao autorizar a transferência à conta única do Tesouro do Estado de 70%**

ADI 5414 / CE

(setenta por cento) dos depósitos judiciais e administrativos referentes a processos em que o Estado seja parte, 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 administrativos em finalidades não previstas na legislação federal, como investimentos e informatização do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor, segurança pública, sistema penitenciário, reforma e construção de fóruns, estradas vicinais, obras de infraestrutura urbana, de saneamento básico e auxílio a hospitais, contraria o âmbito normativo da Lei 11.429, de 26 de dezembro de 2006, lei federal de regência à época de sua edição, bem como 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), o que configura invasão da 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 de inconstitucionalidade da Lei estadual 12.787/2007 e do Decreto 52.780/2008 que a regulamenta, 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 desamparadas pela aplicação fria da regra da nulidade retroativa. 6. Os Decretos 46.933/2002 e 51.634/2007 do Estado de São Paulo foram editados com vistas a regulamentar, no âmbito estadual, a aplicação das Leis federais 10.482/2002 e 11.429/2006, revogadas ao tempo da propositura da presente ação, não podendo ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, por terem sua eficácia normativa exaurida. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel.

ADI 5414 / CE

Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 7. Os Decretos 61.460/2015 e 62.411/2017 do Estado de São Paulo e a Portaria 9.397/2017 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo regulamentam, no âmbito estadual, a aplicação da Lei Complementar federal 151/2015 e da Emenda Constitucional federal 94/2016, que, embora integrem a totalidade do complexo normativo que rege a matéria, não foram objeto de impugnação na presente ação, o que configura vício processual que compromete o conhecimento. Precedentes: ADI 2.595-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 18/12/2017; ADI 4.324-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 18/12/2017; ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 29/9/2011; ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADI 2.423-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014. 8. Os atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração não podem ser impugnados em ações de controle concentrado de constitucionalidade, porquanto a controvérsia a respeito da harmonia de decreto executivo em face da lei que lhe dá fundamento de validade não caracteriza questão de constitucionalidade, mas sim de legalidade, o que impede o conhecimento da presente ação quanto à Portaria 9.397, de 28 de março de 2017, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Precedentes: ADI 4.176-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 2.862, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 3.132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 9/6/2006; ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/5/1994. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.787/2007 do Estado de São Paulo e, por arrastamento, do Decreto 52.780/2008 do Estado de São Paulo, com eficácia *ex nunc*, a partir da data do presente julgamento". (ADI 5747, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020, destaquei)

ADI 5414 / CE

Já a **ADI 4114**, também de relatoria do Min. Luiz Fux, teve como objeto a inconstitucionalidade da Lei 5.886, de 26 de maio de 2006, do Estado de Sergipe, que versava sobre o sistema de depósitos judiciais e extrajudiciais em âmbito estadual. Esta Casa assentou que a administração da conta dos depósitos judiciais e extrajudiciais é de competência da União para legislar sobre direito processual (artigos 22, I, da Constituição Federal) e sobre normas gerais de direito financeiro (artigo 24, I, da Constituição Federal):

“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 TESOUREO 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, 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**

ADI 5414 / CE

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 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, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 11-02-2020 PUBLIC 12-02-2020, destaqueei)

ADI 5414 / CE

Na mesma linha:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.069/2004, EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL, ARTIGO 5º DA LEI ESTADUAL 12.585/2006 E LEI ESTADUAL 14.738/2015, TODAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DISPONIBILIZAÇÃO AO ESTADO DE 95% 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, 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 das Leis estaduais 12.585/2006 e 14.738/2015, 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

ADI 5414 / CE

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 Reaparelhamento 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 normas gerais de direito financeiro (artigo 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. 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, do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, e da Lei estadual 14.738/2015, todas do Estado do Rio Grande do Sul, com eficácia ex nunc, a partir da data do presente julgamento”. (ADI 5456, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020, destaquei)

Ante o exposto, forçoso concluir eivada de inconstitucionalidade formal a **Lei nº 15.878/2015 do Estado do Ceará**, que *“Dispõe sobre o Sistema de Conta Única de Depósitos sob aviso à disposição da justiça”*.

ADI 5414 / CE

3.2. Inconstitucionalidade material

Noutro giro, constato que as leis em exame são **materialmente inconstitucionais**.

Há disciplinamento de normas que possibilitam a um Poder – o Executivo – utilizar recursos de terceiros, cujo depositário é o Judiciário. Vê-se a clara **desarmonia do sistema de pesos e contrapesos**, na medida em que há ingerência do Executivo nos numerários depositados por terceiros em razão de processos dos quais o ente federativo não faz parte. Comprometida, pois, a autonomia financeira.

Delineada, outrossim, **expropriação de valores pertencentes aos jurisdicionados**, em manifesta afronta ao seu direito de propriedade. Isso porque os recursos não são públicos, não compõem as receitas públicas. São, apenas ingressos⁶ ou entradas. Quanto a estas, ensina Régis Fernandes:

“Há *entradas* que não constituem *receitas*. Estas, como se viu, são entradas definitivas. Ocorre que há ingressos que se destinam a devolução ou constituem mera movimentação de caixa. Se o Poder Público obtém *empréstimo* por antecipação de receita (§8º do art. 165 da CF), terá que devolvê-lo à entidade financeira. Logo, há entrada para posterior retorno. Da mesma forma, se em determinado pleito há exigência de *depósito*, ingressa ele nos cofres públicos. Vencendo o litigante o feito, devera ele retornar ao patrimônio particular. Vencido na demanda, não pode o Estado apropriar-se do dinheiro, de vez que possui meios próprios de cobrança. Logo, não há ingresso definitivo⁷”.

Apesar da natureza transitória da rubrica, esta passa, nos termos da lei em exame, a figurar no orçamento. Trata-se, porém, de propriedade

6 Cf. BALEEIRO, Aliomar, 1905-1978. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro : Forense, 2012, p. 152.

7 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 225-226.

ADI 5414 / CE

privada, dos litigantes, não sujeita a transferência diversa daquela autorizada constitucionalmente de forma provisória, conforme Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ademais, as quantias não tributárias e transitórias, depositadas por terceiros em processos nos quais o Estado não figura como parte, são usadas para custear despesas estatais – gastos públicos – sem o consentimento dos depositantes. **Nos termos do art. 1º, §4º, da lei impugnada:**

“Os recursos repassados ao Tesouro na forma desta Lei, ressalvados os destinados ao Fundo de Reserva, serão aplicados, exclusivamente, na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará e em despesas classificadas como investimentos nos termos do § 4º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e custeio da Saúde Pública”.

Há destinação financeira dos recursos, inclusive com finalidades diversas das estabelecidas pela Lei Complementar Federal n. 151, de 5 de agosto 2015.

Ausente liame jurídico entre o jurisdicionado depositante e o Executivo do Estado-membro. Não há um contrato, inexistente autonomia da vontade. Caracterizado, então, **empréstimo compulsório**.

O **artigo 148 da Constituição da República** estabelece as hipóteses para instituição de empréstimo compulsório, quais sejam “I) *para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II) no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional*”. Daí resulta que a prática instituída pela lei impugnada ressurte-se de compatibilidade constitucional, traduzindo forma sofisticada de empréstimo a ser rechaçada por esta Suprema Corte.

Valiosas as lições de Arnoldo Wald:

“Com a globalização e as novas tecnologias, ultrapassamos as mudanças simplesmente quantitativas, pois, pela sua intensidade, ensejaram transformações qualitativas.

ADI 5414 / CE

Evoluímos de uma fase da história na qual as modificações se realizavam, sem que o direito as acompanhasse *pari passu*, para realizar uma verdadeira revolução econômica, jurídica e social, cujos maiores ingredientes foram o investimento e o crédito, utilizando as novas tecnologias, cabendo aos bancos ser os grandes catalisadores dessas transformações.

O direito vigente é o do desenvolvimento sustentável, cuja dinâmica acompanha diariamente a evolução da sociedade civil, reagindo rapidamente e devendo apresentar novas soluções para problemas que nem mesmo eram concebíveis no passado. Não vivemos, mais, das tradições, mas enfrentamos o presente e fazemos a prospecção do futuro, atualizando as normas em vigor e preparando o direito para a economia de amanhã.

(...)

No fundo, caberia um estudo específico sobre as características do novo direito bancário, como direito do diálogo e da colaboração entre empresários e governantes, dando um exemplo, ao país, de uma economia contratual em sentido amplo. Do mesmo modo que não se podem admitir, no século XXI, os abusos de direito do indivíduo ou do empresário, também torna-se inadmissível o abuso de direito dos tecnocratas e do próprio Governo. Daí a necessidade de um sistema de freios e contrapesos, que possa assegurar a elaboração de um direito decorrente do diálogo e da participação. O controle exercido pelos Poderes Públicos sobre os bancos deve ser completado, para matérias técnicas, por um outro controle, não menos e até talvez mais eficiente, que é o das classes interessadas e da sociedade civil⁸.

As leis impugnadas permitiram a realização de despesas mediante financiamento proporcionado pelos valores dos depósitos, os quais, contudo, devem ser devolvidos aos respectivos titulares ao término do processo em trâmite perante o Judiciário local. Incidem, aqui, **regras**

8 O Futuro do Direito Bancário e a Regulação. In: **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, vol. 64/2014, p. 3 e 8.

ADI 5414 / CE

orçamentárias protetivas, que buscam impedir o endividamento público, mas são violadas pelo procedimento de utilização dos depósitos, que cria um endividamento inconstitucional, afastado das hipóteses de dívida pública albergadas pela Carta Magna. Esse incremento do endividamento estatal viola o artigo 167, III, da Constituição Federal.

Esta Casa recentemente apreciou caso em que se entendeu ser a lei impugnada formal e materialmente inconstitucional. Cuida-se da **ADI 5099**, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, in face da Lei Complementar 159, de 25 de julho de 2013, do Estado do Paraná, que dispunha sobre a **utilização de parcela de depósitos judiciais para aplicação nas áreas de saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor**. Nela assentada a inconstitucionalidade **formal**, por usurpação de competência privativa da União para legislar sobre processo civil (art. 22, I, da Constituição), e **material**, tendo em vista a impossibilidade de **expropriação de numerário que não compõe o patrimônio do Poder Público, mas de terceiros**, litigantes em processo judicial específico. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR PARANAENSE N. 159/2013. TRANSFERÊNCIA PARA UTILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DE 30% DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA TRATAR DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA AO ART. 5º, INC. LIV, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **1. É inconstitucional lei estadual que transfere parte dos depósitos judiciais para conta do Estado, autorizando o Poder Executivo a utilizar os valores em ações nas áreas de saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor. 2. Inconstitucionalidade formal decorrente da usurpação de competência privativa da União para legislar**

ADI 5414 / CE

sobre processo civil (art. 22, inc. I, da Constituição) e material, pela impossibilidade de expropriação (ou confisco) de numerário que não compõe o patrimônio do Poder Público, mas de terceiros, litigantes em processo judicial específico. 3. Pedido julgado procedente”. (ADI 5099, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 18-05-2020 PUBLIC 19-05-2020, destaqui)

Destaco, outrossim, a **ADI 5409**, Relator o Ministro Edson Fachin, na qual postulada a declaração da **inconstitucionalidade formal e material** de atos normativos todos do Estado da Bahia relativos a repasse ao Poder Executivo de parcelas de depósitos judiciais e administrativos em dinheiro. Este Supremo Tribunal entendeu que, ainda que verse sobre a utilização da disponibilidade financeira, a matéria relativa aos depósitos judiciais é de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Do mesmo modo, afirmou que o ente federativo invadiu a competência privativa da União para disciplinar sobre o funcionamento do sistema financeiro nacional, nos termos do artigo 192 do Texto Constitucional. Atestada, também, a violação da separação de poderes, pois a lei estadual atribuiu incumbências ao Poder Executivo relativas à administração e aos rendimentos referentes à conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais. Por fim, afirmada ofensa ao direito de propriedade dos jurisdicionados que litigam na espacialidade do Estado-membro, uma vez desvirtuada pelo ente federativo a finalidade do liame jurídico, para custear despesas públicas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS. NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃO-TRIBUTÁRIA. FUNDO DE RESERVA. CORREÇÃO MONETÁRIA. DÍVIDA PÚBLICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECATÓRIOS E DÍVIDA FUNDADA. LEI COMPLEMENTAR 42/2015 E LEI 9.276/2004,

ADI 5414 / CE

AMBAS EDITADAS PELO ESTADO DA BAHIA. DECRETO 9.197/2004 EDITADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO-MEMBRO. **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 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 5409, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 11-02-2020 PUBLIC 12-02-2020, destaquei)

No mesmo sentido:

“CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE

ADI 5414 / CE

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 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

ADI 5414 / CE

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”. (ADI 5459, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC 06-07-2020)

Colho, por fim, recente precedente de minha relatoria sobre o tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. LEI N. 6.704/2015 DO ESTADO DO PIAUÍ. DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS, COM NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃO-TRIBUTÁRIA, REALIZADOS EM PROCESSOS VINCULADOS AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. TRANSFERÊNCIA, PARA UTILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO, DE 70% DO MONTANTE ATUALIZADO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, A POLÍTICA DE CRÉDITO E TRANSFERÊNCIA DE VALORES, DIREITO CIVIL E PROCESSUAL, BEM COMO NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E AO DIREITO DE PROPRIEDADE. CARACTERIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO. INCREMENTO DE ENDIVIDAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. A Lei nº 6.704/2015 do Estado do Piauí disciplina a transferência dos depósitos judiciais em dinheiro referentes a processos judiciais – tributários ou não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí –, bem como dos depósitos em

ADI 5414 / CE

processos administrativos, independentemente de o Estado ser ou não parte, para conta única do Poder Executivo. Finalidade de custeio da previdência social, pagamento de precatórios e amortização da dívida com a União. Veiculação de normas que caracterizam a usurpação da competência da União para legislar sobre: (i) o Sistema Financeiro Nacional (art. 21, VIII, CF); (ii) a política de crédito e transferência de valores (art. 22, VII e 192, CF); (iii) direito civil e processual (art. 22, I); e (iv) normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, CF) – atuação além dos limites de sua competência suplementar, ao prever hipóteses e finalidades não estabelecidas na norma geral editada pela União. 2. O tratamento legal revela desarmonia do sistema de pesos e contrapesos (art. 2º, CF). Ingerência do Executivo nos numerários depositados por terceiros em razão de processos nos quais o ente federativo não faz parte. Comprometimento da autonomia financeira. 3. Configuração de expropriação de valores pertencentes aos jurisdicionados, em afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF). Quantias não tributárias e transitórias, depositadas por terceiros em processos nos quais o Estado não figura como parte, usadas para custear despesas estatais sem o consentimento dos depositantes. Caracterização de empréstimo compulsório não previsto no artigo 148 da Constituição da República. 4. Criação, pela lei estadual impugnada, de um endividamento inconstitucional, afastado das hipóteses de dívida pública albergadas pela Carta Magna – violação do artigo 167, III. 5. Pedido da ação direta julgado procedente, tornando definitiva a medida cautelar”. (ADI 5392, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020, destaqui)

Desse modo, na linha jurisprudencial erigida sobre o tema, é forçoso concluir que o legislador estadual não observou o regramento da Lei Fundamental e produziu, por conseguinte, normas eivadas do **vício de inconstitucionalidade**.

ADI 5414 / CE

4. Reputo cabível a **modulação dos efeitos da decisão**.

Configuradas as estritas condições materiais previstas no **art. 27 da Lei nº 9.868/1999** – razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social –, cumpre ao Supremo Tribunal Federal, no desempenho do seu papel de Corte Constitucional, lançar mão do poder-dever de harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva, expressões que são do devido processo legal e do Estado de Direito.

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade têm natureza declaratória, e, portanto, resultam na pronúncia da nulidade *ab initio* da lei ou do ato normativo atacado. Eventuais efeitos prospectivos atribuídos à decisão, na esteira do que dispõe o art. 27 da Lei nº 9.868/99, devem derivar de manifestação expressa do Tribunal, por maioria de dois terços de seus membros, de modo que a ausência de pronunciamento categórico nesse sentido só pode ser interpretada no sentido de considerar como *ex tunc* os efeitos imprimidos à respectiva decisão.

In casu, verifica-se que os atos normativos declarados inconstitucionais no julgamento do presente feito, não obstante viciados na sua origem, possibilitaram o manejo dos recursos depositados judicialmente.

A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e observa a boa-fé objetiva.

Proponho, pois, a **modulação dos efeitos** da decisão desta ação direta de inconstitucionalidade, para assentar a validade do ato normativo até a **data da publicação da ata** do presente julgamento.

ADI 5414 / CE

5. Conclusão

Ante o exposto, conheço desta ação direta e julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material das Leis nº 15.878/2015, 13.480/2004 e 12.643/1996, todas do Estado do Ceará, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.414

PROCED. : CEARÁ

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

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

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR (16275/DF)

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

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

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material das Leis nº 15.878/2015, 13.480/2004 e 12.643/1996, todas do Estado do Ceará, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento, nos termos do voto da Relatora. Falou, pelo requerente, a Dra. Ana Paula Del Vieira Duque. Plenário, Sessão Virtual de 17.9.2021 a 24.9.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário