

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, mediante a qual se questiona a constitucionalidade dos arts. 1º a 9º da Lei amazonense n. 4.218/2015, que, entre outras providências, “dispõe sobre o repasse ao Poder Executivo do Estado do Amazonas de parcela dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, bem como a instituição de um fundo de reserva para garantia de devolução desses valores”.

1. Da legitimidade ativa *ad causam*

A ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República (CF, art. 103, VI).

Doutrina e precedentes do Supremo Tribunal Federal, embora não a própria Lei Maior, cuidam de classificar referida autoridade como um dos legitimados universais para deflagrar processos de controle abstrato de constitucionalidade.

Está presente, pois, sem qualquer necessidade de outras perquirições, a condição da legitimidade ativa *ad causam*.

2. Da lei impugnada

Em síntese, a Lei n. 4.218, de 8 de outubro de 2015, do Estado do Amazonas, autoriza o ente político a utilizar no pagamento de precatórios judiciais até 70% dos valores depositados em sede judicial ou administrativa.

Caso não haja requisitórios pendentes, sendo bastante a dotação orçamentária destinada para tanto, os cogitados recursos podem ser empregados na satisfação da dívida fundada do Estado-membro. Na hipótese de também esta não existir, os valores podem ser usados para a quitação de despesas de capital ou a recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência.

Independentemente da ordem de precedência descrita acima, o Estado do Amazonas poderá destinar até 10% das verbas

disponibilizadas à constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Dito de outra maneira, nesse universo de até 70% das quantias depositadas, até um décimo poderá ser aportado na constituição de mecanismos de garantia referentes a investimentos de infraestrutura.

O percentual sobejante, isto é, os outros 30%, será destinado à criação de um fundo garantidor da devolução dos valores aos respectivos depositantes, caso saiam vitoriosos nos processos que protagonizam contra o poder público.

3. Da Lei Complementar federal n. 151, de 5 de agosto de 2015

A Lei amazonense n. 4.218/2015 reproduz no âmbito estadual o cerne da ideia desenhada na Lei Complementar federal n. 151/2015, que se reporta a qualquer um dos entes federativos com exceção da União.

Confira-se a redação do art. 11 da mencionada lei complementar:

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

Portanto, para que determinado ente da Federação possa fazer uso do regime jurídico previsto na legislação nacional, basta que o Executivo local edite um ato regulamentar.

Se é assim, a melhor técnica que o Estado do Amazonas poderia ter adotado era, por exemplo, a do Estado de Goiás, que se limitou a editar um decreto voltado a regulamentar a LC n. 151/2015.

O Decreto goiano n. 8.429, de 6 de agosto de 2015, foi assim redigido:

Dispõe sobre os depósitos judiciais e administrativos nas causas em que o Estado de Goiás seja parte.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições constitucionais, considerando as disposições da

Lei Complementar federal n. 151, de 5 de agosto de 2015, e tendo em vista o que consta dos Processos números 201500013002197 e 201500004036624,

DECRETA:

Art. 1º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado de Goiás seja parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial.

Art. 2º A instituição financeira oficial transferirá para conta do Tesouro do Estado 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 1º, bem como os respectivos acessórios.

§ 1º Para implantação do disposto no *caput* deste artigo, fica instituído fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro Estadual, observados os demais termos deste Decreto.

§ 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 de que trata o § 1º deste artigo, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos de que trata o art. 1º deste Decreto, acrescidos da remuneração que lhes foi atribuída.

§ 4º Os valores recolhidos ao fundo de reserva terão remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC- para títulos federais.

§ 5º Compete à instituição financeira gestora do fundo de reserva de que trata este artigo manter escrituração individualizada para cada depósito efetuado na forma do art. 1º, 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 § 4º deste artigo.

§ 6º Para identificação dos depósitos, compete ao Estado de Goiás manter atualizada junto à instituição financeira a relação de inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ- dos órgãos que integram a sua administração pública

direta e indireta.

Art. 3º A habilitação do Estado de Goiás ao recebimento das transferências referidas no art. 2º fica condicionada à apresentação, perante o órgão jurisdicional responsável pelo julgamento dos litígios aos quais se refiram os depósitos, de termo de compromisso firmado pelo 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. 2º deste Decreto;

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. 2º, condição esta a ser observada a cada transferência recebida na forma do mesmo artigo;

III – a autorização para a movimentação do fundo de reserva para os fins do disposto no art. 4º deste Decreto;

IV – a recomposição do fundo de reserva pelo Estado de Goiás, 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. 2º deste Decreto.

Art. 4º Os recursos repassados na forma deste Decreto ao Estado, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 2º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária 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 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 Estado de Goiás 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 do Estado de Goiás, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Parágrafo único. Independentemente das prioridades de

pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderá o Estado de Goiás utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do caput do art. 2º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Art. 5º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos deste Decreto, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de três dias úteis, observada a seguinte composição:

I – a parcela que foi mantida na instituição financeira, nos termos do § 3º do art. 2º, 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. 2º.

§ 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. 2º, o Estado de Goiás será notificado para recompô-lo na forma do inciso IV do art. 3º.

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

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

Art. 6º Na hipótese de o Estado de Goiás não recompor o fundo de reserva até o saldo mínimo referido no § 3º do art. 2º, ficará 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. 3º, será o Estado de Goiás excluído da sistemática de que trata este

Decreto.

Art. 7º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o Estado de Goiás, ser-lhe-á transferida a parcela do depósito mantida na instituição financeira nos termos do § 3º do art. 2º, 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. 2º.

§ 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. 1º, acrescidos da remuneração que lhes foi originalmente atribuída.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Fica revogado o Decreto nº 7.290, de 11 de abril de 2011.

É dizer, o diploma amazonense aqui impugnado, se fosse um mero decreto, definido como ato normativo infralegal, estaria blindado em face de ações de controle abstrato.

Exatamente por isso a ação direta proposta contra o decreto de Goiás não chegou a ser conhecida.

Com efeito, sob a relatoria da ministra Rosa Weber, o acórdão prolatado na ADI 5.458, de 18 de outubro de 2021, ficou assim sintetizado:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 8.429/2015, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE DISPÕE SOBRE OS DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS NAS CAUSAS EM QUE O ESTADO DE GOIÁS SEJA PARTE. REGULAMENTAÇÃO, PELO ESTADO DE GOIÁS, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 151/2015, NOS TERMOS DO SEU ARTIGO 11. REPRODUÇÃO DO TEOR DA LC 151/2015, COMO EVIDENCIADO EM QUADRO COMPARATIVO. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO NA DISCIPLINA ESTADUAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. ATO

IMPUGNADO DE CARÁTER MERAMENTE REGULAMENTAR, A INVIABILIZAR A INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO JURISDICIONAL DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE ADEQUADA. DECRETO MERAMENTE REGULAMENTAR. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. PRECEDENTES. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

Todavia, somente a exorbitância formal, caracterizada pelo surgimento de lei em lugar de simples decreto, não implica a inconstitucionalidade da normatização. Antes disso, cria um complexo normativo, com *status* de lei, desafiante de eventual impugnação em face de todos os dispositivos que se reproduzem em mais de um diploma.

Na espécie, parece-me surgir a figura de um complexo normativo não atacado em sua integralidade, o que obsta o conhecimento da presente ação.

Para ilustrar, trago à lembrança o acórdão prolatado em 21 de junho de 2022 na ADI 7.086, que recebeu a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de

agir da parte autora.

2. Tal *ratio* aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também **conexão** ou **dependência** normativa, a evitar a **quebra da organicidade** do sistema jurídico. *“Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas”* (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014).

3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores.

4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo.

5. Ação **não conhecida**.

(Grifei)

Noutras palavras, de nada adiantaria declarar a inconstitucionalidade e a consequente invalidade da Lei amazonense n. 4.218/2015, porque a normatização por ela instrumentalizada permaneceria vigente em todo o País, inclusive no Estado-membro, por força da legislação nacional.

Cumprе rememorar que também a LC federal n. 151/2015 foi objeto de questionamento, por meio das ADIs 5.361 e 5.463.

Contudo, referidas ações diretas não lograram êxito. Os pedidos nelas formulados foram julgados improcedentes, remanescendo confirmada a presunção de constitucionalidade da lei atacada.

Com essas considerações, forçoso concluir pelo não conhecimento desta ação, mas apenas naquilo em que o diploma estadual impugnado se restringe a reproduzir o conteúdo da legislação nacional.

4. Das Emendas Constitucionais n. 94, de 15 de dezembro de 2016; 99, de 14 de dezembro de 2017; e 109, de 15 de março de 2021, supervenientes ao diploma legal questionado

A EC n. 94/2016, por meio do seu art. 2º, veio acrescentar ao ADCT os arts. 101 a 105.

Com o art. 101, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios ficaram autorizados a usar no pagamento de precatórios percentual dos depósitos existentes em processos judiciais ou administrativos.

A propósito, transcrevo o § 2º do dispositivo:

Art. 101. [...]

[...]

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

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

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

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

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) a seus Municípios;

III – contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse empréstimo a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

[...]

Como se vê, não se limitando aos 70% previstos na LC federal n. 151/2015 – percentagem reproduzida na Lei amazonense n. 4.218/2015 –, a disposição transitória permitiu a utilização de até 75% dos valores encontrados em depósitos.

Foram alcançados pela regra os processos protagonizados inclusive por empresas estatais dependentes, em que pese sejam pessoas jurídicas de direito privado.

Mais que isso, foi autorizada a destinação de percentual dos depósitos judiciais realizados em quaisquer outros processos, excetuados os de natureza alimentícia, alheios à pessoa política devedora de precatórios.

Assim, 20% dos depósitos alusivos a litígios protagonizados por outras partes seriam rateados entre o Estado-membro e o Município correspondente à comarca onde tramita o processo.

Noto que, depois de uma leitura açodada da EC n. 94/2016, seria possível ao intérprete supor que sua disciplina fosse substitutiva daquelas da LC federal n. 151/2015 e da Lei amazonense n. 4.218/2015.

Entretanto, essa conclusão logo sucumbiria diante de singelas comparações.

Para a legislação infraconstitucional – LC federal n. 151/2015 e Lei estadual n. 4.218/2015 –, os recursos devem servir prioritariamente ao pagamento de precatórios.

No entanto, mesmo que alguns deles estejam em atraso, 10% dos recursos aportados ao poder público podem ser destacados para a criação de Fundo Garantidor de PPPs ou outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Diferentemente, a disciplina da EC n. 94/2016, dirigida apenas aos entes estatais que na data de 25 de março de 2015 estavam em mora com

precatórios, previu com exclusividade a utilização dos recursos para o pagamento deles, incluindo os supervenientes de vencimento até 31 de dezembro de 2020.

A disposição constitucional seria transitória, vigorando até 31 de dezembro de 2020. Por outro lado, a legislação infraconstitucional tem vigência indefinida, até que seja alterada ou revogada.

Portanto, transcorrido o prazo definido na Emenda, a legislação infraconstitucional voltaria a disciplinar a matéria em todas as suas nuances.

Diante dessas observações, é fácil concluir pela inexistência de antinomia entre a legislação infraconstitucional – LC federal n. 151/2015 e Lei amazonense n. 4.218/2015 – e os arts. 101 a 105 do ADCT, produto da EC n. 94/2016, mesmo antes de 31 de dezembro de 2020.

A EC n. 99, de 14 de dezembro de 2017, promoveu alterações e acréscimos nos arts. 101 a 105 do ADCT, exceção feita ao art. 104, todos anteriormente surgidos por obra da Emenda de n. 94, promulgada um ano antes, em 15 de dezembro de 2016.

Dentre as aludidas alterações e acréscimos, destaco a prorrogação do prazo fixado na Emenda de n. 94/2016 para o pagamento dos precatórios em atraso, que, de 2020, foi postergado para 31 de dezembro de 2024, com a atualização dos valores pelo IPCA-E.

A percentagem dos depósitos realizados em outros processos, protagonizados por pessoas estranhas ao ente estatal devedor de precatórios, foi elevada para 30%.

A EC n. 109, de 15 de março de 2021, recebeu a ementa a seguir transcrita:

Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

Em razão do que mais importa à presente abordagem, gize-se apenas que o art. 2º da EC n. 109/2021, ao alterar o art. 101 do ADCT, prorrogou novamente, desta feita para 31 de dezembro de 2029, o prazo para o pagamento dos precatórios em atraso.

Em síntese, as emendas constitucionais em comento – ECs n. 94/2016, 99/2017 e 109/2021 – não ocasionaram o desaparecimento do regime jurídico criado pela LC federal n. 151/2015, reproduzido na Lei amazonense n. 4.218/2015.

Por consequência, não se pode concluir pela perda superveniente do objeto da presente ação, que se põe a questionar a compatibilidade da Lei estadual n. 4.218/2015 com a Constituição Federal.

5. Do conteúdo do diploma estadual no quanto exorbita da LC federal n. 151/2015

Em linhas gerais, a Lei amazonense parafraseou a LC federal n. 151/2015, ao assumir o risco de extrapolar os lindes que dividem as esferas de competência legislativa dos entes subnacionais, de um lado, e da União, de outro.

Mesmo em se tratando de competência concorrente, diante da existência de normas gerais editadas pela União, ao Estado do Amazonas, como a qualquer um dos demais entes estaduais, não é dado legislar em dissonância, podendo fazê-lo apenas supletivamente (CF, art. 24, §§ 1º e 2º).

Portanto, primeiro importa investigar se a Lei estadual n. 4.218/2015 apresenta conteúdo a exorbitar das normas gerais estabelecidas na Lei Complementar n. 151/2015.

Identificado o conteúdo exorbitante, cumpre indagar se a matéria é da competência legislativa da União, e não do Estado-membro.

De início, anoto que a Lei Complementar n. 151/2015 alcança apenas os processos, judiciais ou administrativos, nos quais seja parte o próprio ente subnacional que receberá parcela do depósito: Estados, Distrito Federal e Municípios.

Vejam o que o art. 2º da Lei Complementar n. 151/2015 estabelece:

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.

Não se deve olvidar que o § 1º do art. 5º da LC federal n. 151/2015 se vale da terminologia “administração pública direta e indireta”. Retrata isso, todavia, nada mais que alguma imprecisão técnica. Assim é que, logo antes, o dispositivo legal emprega apenas a palavra “órgãos”, com a omissão proposital do vocábulo “entidades”, justamente porque a norma não se dirige a qualquer pessoa jurídica que possa surgir ou tenha surgido a partir da descentralização do ente federado. Confira-se:

Art. 5º [...]

§ 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.

A expressão “administração indireta”, contida na norma nacional, há, pois, de receber leitura restritiva, de modo a abranger apenas pessoas jurídicas de direito público.

A Lei estadual ora em exame, desbordando das normas gerais editadas pela União, incluiu no raio de alcance também os processos protagonizados por outras pessoas jurídicas, inclusive de direito privado, afora o próprio Estado do Amazonas, utilizando-se expressamente do vocábulo “entidades”, ao contrário do que fizera a LC federal n. 151/2015.

De fato, assim prescreve o § 1º do art. 1º do diploma amazonense:

Art. 1º [...]

§ 1º. Os depósitos referidos no *caput* do presente artigo incluem aqueles realizados de forma voluntária ou não em execuções fiscais, assim como os decorrentes de decisões de “penhora on-line”, “penhora de faturamento” ou arrematação de bens em leilão, nos quais os órgãos ou **entidades** da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas sejam parte.

A norma abarca as entidades da chamada Administração indireta estadual, entre as quais podem ser encontradas pessoas jurídicas de direito privado ou, mais precisamente, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse ponto específico, desaparece a *ratio legis* da LC federal n. 151/2015.

A Lei Complementar n. 151/2015, que deu ensejo à Lei n. 4.218/2015 do Estado do Amazonas, tem o propósito evidente de viabilizar o pagamento de precatórios, oportunizando aos entes subnacionais o uso dos valores em disputa processual.

Quando se fala em pessoa jurídica de direito privado, ainda que integrante da Administração Pública (indireta), fica fácil perceber o desaparecimento da *ratio legis*, porque ela se submete ao regime de execução por excussão patrimonial. No outro lado da moeda, por lógico, seus recursos, presentes ou futuros, não devem ser utilizados no pagamento dos precatórios devidos pelo ente federativo a que se vinculam.

A constatação apenas reforça aquilo que o texto legal já demonstra suficientemente: a Lei amazonense n. 4.218/2015 exorbita das normas gerais previstas na LC federal n. 151/2015, desrespeitando os limites que lhe impõem os §§ 2º e 3º do art. 24 da Constituição Federal.

E, se numa única visada, não se identifica ofensa ao direito de propriedade, as primeiras conclusões mudam de rumo quando levada em

conta a participação de empresas públicas ou sociedades de economia mista.

A utilização dos recursos financeiros, presentes ou futuros, de pessoas jurídicas de direito privado para a satisfação de precatórios ou qualquer outra finalidade significaria ilegítima apropriação desses dinheiros pelo Estado do Amazonas.

O direito de propriedade encontra-se vulnerado; não o daquelas pessoas que pelem contra a Fazenda Pública, mas o das empresas públicas ou sociedades de economia mista da unidade federativa.

Portanto, a legislação estadual, quando extrapola o conteúdo da Lei Complementar federal n. 151, de 5 de agosto de 2015, apanhando os depósitos existentes em processos protagonizados por outras pessoas que não o próprio Estado do Amazonas, enodaa-se por inconstitucionalidade formal e material.

Afastadas as demandas judiciais nas quais envolvidas pessoas jurídicas de direito privado, embora integrantes da Administração Pública indireta, não é difícil concluir que alguns dos depósitos existentes devem mesmo ingressar no erário como receitas públicas, porque o Estado do Amazonas certamente experimentará ganho de causa em muitos dos processos nos quais litiga.

Noutras palavras, parte dos valores encontrados em referidos depósitos, no bojo de processos judiciais ou administrativos, deverá mesmo ser reconhecida como pertencente ao Estado-membro.

Nessa ótica, portanto, não se verifica nenhuma ofensa ao direito de propriedade, visto que ao ente subnacional será dado utilizar-se não de tudo, mas apenas de parcela dos numerários existentes nos depósitos.

Afasta-se, com tal mirada, a conclusão de que o Estado do Amazonas esteja se colocando no propósito de expropriar valores alheios.

Em resumo, não seria sincera a afirmação de que o poder público quer se apropriar de importâncias em detrimento do direito de propriedade daqueles contra os quais litiga.

O direito de propriedade, por natureza e definição, costuma enfeixar as prerrogativas de uso, gozo, disposição e sequela da coisa sobre a qual incide.

Não é incomum, todavia, que de tais prerrogativas uma ou outra se faça ausente, sem que isso signifique a negação ou o desaparecimento da propriedade.

É evidente que a indisponibilidade temporária, por si só, nem de longe representa a perda da propriedade do valor depositado.

No caso dos depósitos realizados durante a tramitação de processos, judiciais ou administrativos, o depositante naturalmente se priva, por algum tempo, da disposição que tinha sobre a importância depositada. Assim se seguirão os dias, até que ele vença o litígio contra o Estado e receba de volta a posse do valor sob cautela.

Já não tem a disposição, por isso, mesmo antes de ao Estado ser dado utilizar-se do numerário. Quando o ente público faz uso da importância, depois de transferido o percentual de 70% do depósito para sua conta única, nada se altera sob a ótica do depositante.

Em síntese, a não disposição, pelo depositante, do valor que entregara em depósito não equivale à negação do seu direito de propriedade. Mais que isso, nem sequer decorre tal indisposição do regramento legal objurgado, senão da própria natureza do depósito ocorrido no processo.

Consequentemente, não por outras razões, também a ideia de empréstimo compulsório – ou até de confisco, como cogitou o então Procurador-Geral da República – se mostra ao desamparo de fundamento jurídico.

Não se verificam, no instituto jurídico sob invectiva, características mínimas a identificá-lo como empréstimo compulsório.

Na espécie, inexistente previsão legal capaz de constranger o depositante a emprestar dinheiro ao Estado. Ao realizar o depósito, age

então por alcançar consequências jurídicas outras, de natureza material ou processual, vinculadas ao objeto que se encontra controvertido em sede judicial ou administrativa.

A cogitada malversação do fundo de reserva, da qual resultaria a frustração de devoluções autorizadas aos depositantes dos valores, não retrata qualquer razão jurídica. Conclusão outra significaria exatamente o mesmo que declarar a inconstitucionalidade de um dispositivo legal apenas em função do temor de que um dia venha a ter a aplicação desvirtuada.

Por óbvio, a discussão sobre a suficiência do fundo de reserva, especialmente à luz da contabilidade e da estatística, não deve ser interdita.

Finalmente, ressalto que a exorbitância da Lei amazonense n. 4.215/2015 em face da Lei Complementar federal n. 151/2015 poderá ser corrigida mediante aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição Federal, excluindo-se da norma as pessoas jurídicas de direito privado, ainda que integrantes da Administração indireta do Estado do Amazonas.

Diante do exposto, conheço da ação apenas quanto ao § 1º do art. 1º da Lei amazonense n. 4.218/2015, por inovar a disciplina da Lei Complementar federal n. 151/2015, e, na parte conhecida, julgo parcialmente procedente o pedido, tão só para conferir interpretação conforme ao referido dispositivo, excluindo da norma os processos protagonizados por entidades integrantes da Administração indireta que sejam pessoas jurídicas de direito privado.

É como voto.