

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** Trata-se de ação direta em que a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) questiona a constitucionalidade da Lei paranaense n. 13.436/2002 e do decreto que a regulamentou, de n. 5.267/2002.

Os diplomas impugnados preveem a disponibilização ao Poder Executivo de valores depositados no curso de processos em que discutidos tributos estaduais.

### 1. Da preliminar de legitimidade ativa

Os legitimados para a propositura das ações diretas de inconstitucionalidade acham-se relacionados nos incisos I a IX do art. 103 da Constituição Federal.

A legitimação é classificada, não pela Constituição Federal, mas pela jurisprudência do Supremo, em universal e especial.

Os legitimados interessados ou especiais são os seguintes: (i) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CF, art. 103, IV); (ii) o Governador de Estado ou do Distrito Federal (CF, art. 103, V); e (iii) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Diferentemente do que ocorre na legitimidade universal, para o reconhecimento da especial não basta que o proponente seja um dos mencionados no art. 103 da Lei Maior; faz-se necessária também a demonstração da pertinência temática.

Na hipótese das entidades de classe, há outros dois requisitos: (i) **homogeneidade**, ou ausência de hibridismo, revelada por um corpo associativo formado de pessoas com interesses essencialmente comuns; e (ii) **caráter nacional**, a ser comprovado pela existência de associados em ao menos nove Estados da Federação.

No caso em tela, sendo requerente a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), encontram-se atendidos os aludidos requisitos da

homogeneidade e do caráter nacional, conforme precedentes desta Corte.

Quanto à pertinência temática, observo que, na causa de pedir, sobressai a alegação de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), especialmente considerado o Judiciário.

A defesa da autonomia e independência do Poder Judiciário, em tese, mesmo não sendo um interesse corporativo dos magistrados, constitui finalidade institucional da AMB e, portanto, tem sido aceita pelo Supremo como elemento a caracterizar a pertinência temática.

Reconheço, portanto, o pressuposto da legitimidade ativa. Não havendo outras questões processuais, passo a examinar o mérito.

## **2. Do mérito**

### 2.1 Da suposta inconstitucionalidade formal

Está em discussão a constitucionalidade da Lei n. 13.436/2002 do Estado do Paraná, que “disponibiliza ao Poder Executivo, na forma que especifica, valores de depósitos judiciais de valores referentes a tributos estaduais e adota outras providências.”

É preciso rememorar que, antes do advento da Lei Complementar n. 151, de 5 de agosto de 2015, de caráter nacional, diversos Estados já haviam legislado sobre a destinação de valores depositados judicial ou administrativamente aos respectivos poderes executivos.

Essa multiplicidade de legislações estaduais, cada qual a sua maneira, formava o cenário de uma verdadeira babel legiferante.

Justamente nesse período, anterior à Lei Complementar federal n. 151/2015, foi editada a Lei paranaense n. 13.436/2002, ora impugnada.

Ocorre que as leis estaduais anteriores à LC federal n. 151/2015, uma vez submetidas ao escrutínio do Supremo, foram invariavelmente expurgadas do ordenamento jurídico por padecerem de inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido menciono precedente da relatoria do ministro Luiz Fux, a saber, a ADI 4.114, alusiva à Lei n. 5.886/2006 do Estado de Sergipe, cujo julgamento ocorreu em 13 dezembro de 2019. Eis a ementa do acórdão:

**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 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.

Embora não tenham exatamente o mesmo teor, tanto o diploma objeto do precedente como o agora em discussão padecem do vício de inconstitucionalidade formal. Ambos, ao versarem sobre direito processual e direito financeiro, invadem as esferas de competência legislativa atribuídas, com privatividade ou em concorrência, respectivamente, à União (CF, arts. 22, I, e 24, I).

Tenho como formalmente inconstitucionais a Lei n. 13.436/2002 do Estado do Paraná e, por arrastamento, o Decreto n. 5.267/2002.

## 2.2 Da desnecessidade da modulação temporal da eficácia da decisão

Ao que percebo, mesmo em razão do longo período no qual a Lei n. 13.436/2002 esteve em vigor, da declaração de inconstitucionalidade dos

diplomas impugnados não devem resultar embaraços significativos à gestão tributária e financeira do Estado do Paraná, razão por que deixo de adotar a técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão.

Explico.

Tempos depois do surgimento da legislação impugnada, todos os Estados, por força da LC federal n. 151/2015, passaram a poder utilizar, para o pagamento de precatórios em atraso, 70% dos depósitos judiciais e administrativos, mesmo quando em discussão matéria não tributária.

Para tanto, bastava a edição de decretos regulamentares pelos Estados que assim desejassem, na forma do art. 11 da LC n. 151/2015:

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

Importa registrar que a própria Lei Complementar n. 151/2015 foi objeto de impugnação no Supremo, e em duas ações, a ADI 5.361 e a ADI 5.463, da minha relatoria, sucedendo ao ministro Celso de Mello. No julgamento, ocorrido em 21 de novembro de 2023, o Tribunal, por unanimidade, consignou a improcedência dos pedidos e confirmou a presunção de constitucionalidade do diploma legal. Eis a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. CIVIL. PROCESSUAL. FINANCEIRO. ORÇAMENTO. ARTS. 2º A 11 DA LEI COMPLEMENTAR N. 151/2015, DE 5 DE AGOSTO DE 2015. LEI DE CARÁTER NACIONAL. TRANSFERÊNCIA DOS VALORES EXISTENTES EM DEPÓSITO JUDICIAL OU ADMINISTRATIVO, ATÉ O LIMITE DE 70%, À CONTA ÚNICA DO ESTADO-MEMBRO, DISTRITO FEDERAL OU MUNICÍPIO. FUNDO DE RESERVA DESTINADO A GARANTIR A DEVOLUÇÃO DOS DEPÓSITOS, COM SALDO MÍNIMO CORRESPONDENTE A 30% DO MONTANTE DO QUAL EFETUADAS AS TRANSFERÊNCIAS PARA A CONTA ÚNICA. DESTINAÇÃO PRIORITÁRIA E QUASE EXCLUSIVA DE NO MÍNIMO 90% DAS VERBAS REPASSADAS À CONTA ÚNICA DO ENTE FEDERADO PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DE

QUALQUER NATUREZA.

1. Não há, na Lei Complementar federal n. 151/2015, a inconstitucionalidade formal atribuída aos diplomas estaduais a ela anteriores ou posteriores, por tratar-se de diploma editado pela União, que tem competência para legislar sobre direito civil e direito processual (CF, art. 22, I), bem assim para versar normas gerais em matéria de direito financeiro e de orçamento (CF, art. 24, I e II, §§ 1º a 4º).

2. A indisponibilidade temporária do valor depositado durante a tramitação de processos, judiciais ou administrativos, decorre da natureza de depósito e não revela ofensa ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) ou ao direito de propriedade (CF, art. 5º, *caput*, e art. 170, II), tampouco configura hipótese assemelhada ao empréstimo compulsório (CF, art. 148, I e II, parágrafo único) ou ao confisco de valores, podendo o depositante receber a quantia de volta, devidamente corrigida, apenas se e quando tiver êxito na demanda, independente de quem tenha custodiado ou utilizado o montante no curso do processo.

3. A Lei Complementar federal n. 151/2015 não atenta contra a harmonia entre os Poderes da República ou a independência do Judiciário (CF, art. 2º), por três razões: a gestão dos numerários encontrados em depósitos judiciais não tem natureza jurisdicional, mas administrativa; os numerários encontrados em depósitos judiciais não integram o orçamento do Judiciário; e caberá a este, no exercício da função judicante, definir o destino do valor existente em depósito.

4. Pedido julgado improcedente

Posteriormente, a partir da Emenda Constitucional n. 94, de 15 de dezembro de 2016, não só o valor dos mencionados depósitos (para ser mais exato, 75% deles) como também a quantia depositada nos processos protagonizados por particulares (precisamente 20% dos depósitos) ficaram à disposição dos respectivos Estados para o pagamento de precatórios atrasados, até 31 de dezembro de 2020 (ADCT, art. 101).

Com a EC n. 99, de 14 de dezembro de 2017, o percentual atinente aos depósitos feitos nos outros processos judiciais subiu de 20% para 30%, e a data-limite do pagamento dos precatórios em atraso foi estendida de 31 de dezembro de 2020 para 31 de dezembro de 2024.

Então, esta Corte, ao apreciar, na sessão virtual de 22 a 29 de setembro de 2023, a ADI 5.679, Relator o ministro Luís Roberto Barroso, declarou a constitucionalidade da EC n. 94/2016, quando já secundada pela de n. 99/2017. A acórdão foi assim resumido:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS EM ATRASO.

1. Ação direta contra o art. 2º da Emenda Constitucional nº 94/2016, na parte em que insere o art. 101, § 2º, I e II, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para permitir que Estados e Municípios empreguem depósitos judiciais para o pagamento de débitos de precatórios em atraso.

2. Alegações da parte autora de que os dispositivos impugnados violariam a separação de poderes (CF/1988, art. 2º), o direito de propriedade (CF/1988, art. 5º, caput, e art. 170, II), o acesso à justiça (CF/1988, art. 5º, XXXV), o devido processo legal (CF/1988, art. 5º, LIV) e a duração razoável do processo (CF/1988, art. 5º, LXXVII), comprometendo cláusulas pétreas constantes do art. 60, § 4º, III e IV, da CF/1988.

3. *Conhecimento da ação.* A superveniência da Emenda Constitucional nº 99/2017 não implicou alteração significativa do objeto de controle, de modo que não houve prejuízo à ADI. Precedentes.

4. *Improcedência do pedido.* As emendas constitucionais são normas dotadas de presunção qualificada de constitucionalidade, em virtude do quórum elevado exigido para a sua aprovação, aspecto que reforça sua legitimidade democrática e aumenta o ônus argumentativo do requerente para demonstrar a alegada invalidade.

5. De um ponto de vista teórico, não restou comprovado como as normas impugnadas, por si só, seriam tendentes a abolir direitos e garantias fundamentais. De um ponto de vista prático, o requerente não demonstrou que o fundo garantidor, tal como idealizado, seja incapaz de assegurar a solvabilidade do sistema e que, assim, haja um risco real de que os particulares não levantem seus depósitos no momento adequado.

6. Ação direta conhecida, com julgamento de improcedência do pedido. Tese: “*Observadas rigorosamente as*

*exigências normativas, não ofende a Constituição a possibilidade de uso de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios em atraso, tal como previsto na EC nº 94/2016”.*

Atualmente, por força da EC n. 109, de 15 de março de 2021, o prazo para a satisfação dos requisitórios em atraso vai até 31 de dezembro de 2029.

No caso específico do Paraná, existe o Decreto Judiciário n. 208, de 12 de março de 2018, que regulamenta o uso de valores depositados, em âmbito judicial ou administrativo, para o pagamento de referidos débitos. Confirmam a ementa e os arts. 1º e 2º do ato:

#### **DECRETO JUDICIÁRIO Nº 208/2018**

**Regulamenta o artigo 101, § 2º, incisos I, II e IV, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 99/2017, e o artigo 2º e seguintes da Lei Complementar nº 151/2015, que dispõem sobre a utilização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de recursos provenientes de depósitos judiciais e administrativos para o pagamento de precatórios.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, o PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ e o PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais,**

**CONSIDERANDO** a promulgação e a vigência da Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017;

**CONSIDERANDO** a necessidade de padronização do procedimento de habilitação dos entes públicos para adoção das sistemáticas criadas pela Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015 e pela Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017;

**CONSIDERANDO** a necessidade de disciplinar os procedimentos para controle e acompanhamento das transferências, das devoluções, dos fluxos de composição e recomposição do fundo de reserva e dos fundos garantidores;

**CONSIDERANDO** o teor da decisão liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679 que estabeleceu que a utilização provisória dos depósitos judiciais, com base na Emenda Constitucional nº 94/2016, deve observar a exigência de

prévia constituição do fundo garantidor, a limitação do uso dos recursos ao pagamento de precatórios e o não trânsito desses recursos diretamente nas contas dos tesouros estaduais e municipais;

RESOLVEM:

Art. 1º. A utilização de numerário proveniente de depósitos judiciais e administrativos pelo Estado do Paraná e seus Municípios obedecerá, além do que estabelecem a Lei Complementar nº 151/2015 e a Emenda Constitucional nº 99/2017, aos requisitos dispostos neste Decreto.

Art. 2º. Os entes públicos sujeitos ao regime especial de pagamento de precatórios, que tenham se habilitado a receber depósitos judiciais e administrativos na forma da Lei Complementar nº 151/2015, deverão requerer nova habilitação.

[...]

Vale mencionar que os depósitos judiciais de valores referentes a tributos estaduais, inclusive seus acessórios, administrados pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná (Lei paranaense n. 13.436/2002, art. 1º), terminaram inseridos nos recursos cogitados mais amplamente pela LC n. 151 e pelas Emendas Constitucionais n. 94/2016, 99/2017 e 109/2021.

Não se trata, todavia, de hipótese de revogação da norma anterior.

A lei posterior, LC federal n. 151/2015, alcança todos os depósitos judiciais realizados nos processos em que figure como parte Estado da Federação, o qual precisaria aderir às suas disposições – execução não automática, mas condicionada à adesão do ente político. Esse modelo oferece um **fundo de reserva** constituído por 30% dos valores depositados.

Já a anterior, Lei paranaense n. 13.436/2002, diz respeito apenas aos depósitos feitos nos processos em que discutidos tributos estaduais. Cuida-se de hipótese a prever uma **reserva de contingência** formada por 20% dos valores depositados.

Por isso, especialmente em virtude de todo o arcabouço normativo à disposição do Estado do Paraná, é quase improvável que subsistam valores transferidos ao erário, por força da Lei local n. 13.436/2002, e não

restituídos aos depositantes (contribuintes) que já tiveram ganho de causa contra o poder público.

Havendo casos residuais de transferências ocorridas sob a égide da norma estadual, os valores devem ser devolvidos aos depositantes (contribuintes), na hipótese de sucumbência do Estado do Paraná, ou adequados às normas da LC n. 151/2015 e das ECs n. 94/2016, 99/2017 e 109/2021, em se tratando de processos ainda pendentes de julgamento com trânsito em julgado.

Não se justifica, portanto, o emprego da técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão. Basta que o Estado do Paraná adote medidas pontuais, se necessárias, para a adequação do uso dos valores em questão aos regimes jurídicos não inconstitucionais.

### **3. Conclusão**

Ante o exposto, conheço da ação e julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 13.436/2002 e, por arrastamento, do Decreto n. 5.267/2002, ambos do Estado do Paraná.

É como voto.