

21/06/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.660 PERNAMBUCO**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS e CNSP**  
**ADV.(A/S)** : **JULIO BONAFONTE**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL**

**EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. LEI Nº 12.305, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE PERNAMBUCO, ALTERADA PELA LEI Nº 12.337/2003, QUE DISPÕE SOBRE OS DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS À DISPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL OU DA SECRETARIA DA FAZENDA. 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.**

**ADI 6660 / PE**

**PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.**

1. O legislador pernambucano, ao determinar que os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do Poder Judiciário Estadual ou da Secretaria da Fazenda, serão efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais, 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 (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. O ato normativo declarado inconstitucional, não obstante viciado na sua origem, possibilitou o manejo dos recursos depositados judicialmente. Modulação dos efeitos da decisão para assentar a validade da lei até a data da publicação da ata do presente julgamento.

6. Pedido da ação direta julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003, com efeitos *ex nunc* a contar da data da

**ADI 6660 / PE**

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 da Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 10 a 20 de junho de 2022, na conformidade da ata do julgamento. Falou, pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), o Dr. Julio Bonafonte.

Brasília, 21 de junho de 2022.

Ministra Rosa Weber  
Relatora

21/06/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.660 PERNAMBUCO**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS e CNSP**  
**ADV.(A/S)** : **JULIO BONAFONTE**  
**AM. CURIAE.** : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL**

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República em face da Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003, que “*dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais à disposição do Poder Judiciário Estadual ou Secretaria da Fazenda, e dá outras providências*”.

2. A parte autora aduz afronta à competência legislativa da União sobre direito civil e direito processual civil (art. 22, I, CF), política de crédito e transferência de valores (art. 22, VII, CF) e para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, § 1º, CF).

Sustenta que a Lei Complementar nº 151, de 5.8.2015, estabelece a disciplina geral da transferência de recursos de depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, no âmbito das três esferas da Federação. Aduz que o referido diploma restringiu a possibilidade da

**ADI 6660 / PE**

transferência apenas aos processos em que a Fazenda Pública seja parte, bem como vinculou a aplicação dos respectivos valores a determinadas modalidades de pagamento.

Relativamente aos demais depósitos judiciais, vinculados a litígios entre particulares, alega o autor que os valores só podem ser utilizados para o pagamento de precatórios judiciais em percentual limitado e em condições específicas, por força do art. 101 do ADCT, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 94, de 15.12.2016, e nº 99, de 14.12.2017.

Afirma, nessa linha de raciocínio jurídico, que a lei estadual impugnada destina à Conta Central de Depósitos Procedimentais os valores de depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro à disposição do Poder Judiciário estadual ou da Secretaria da Fazenda (arts. 1º, 2º e 3º), com a finalidade de aplicação dos recursos em programas e ações estatais de cunho social e em pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar (arts. 4º, parágrafo único, e 7º).

Acrescenta, ainda, que o ato normativo questionado estabelece que o valor correspondente a 50% dos créditos transferidos à Conta Central de Depósitos Procedimentais será destinado à constituição de fundo de reserva, recomposto mensalmente pelo Estado “*sempre que seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido*”, podendo ocorrer tal recomposição no próprio mês “*sempre que o saldo do fundo de reserva (...) atingir percentual equivalente a 80% (art. 6º, caput e §§ 1º e 2º)*”.

Argumenta, assim, que o Estado de Pernambuco instituiu um modelo próprio de gerenciamento de valores oriundos de depósitos judiciais, em dissonância com as normas federais sobre a matéria, hipótese que afirma já ter sido considerada inconstitucional por este Supremo Tribunal Federal.

Ao final, postula a procedência do pedido, para que seja declarada de **inconstitucionalidade da Lei 12.305/2002, alterada pela Lei 12.337/2003, do Estado de Pernambuco.**

**3. Adotado o rito dos arts. 6º e 8º da Lei 9.868/1999.**

**4. Solicitadas informações, a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado de Pernambuco** quedaram-se inertes.

**ADI 6660 / PE**

**5. A Advocacia-Geral da União** manifesta-se pela **procedência do pedido**, conforme ementa a seguir:

“Direito processual e financeiro. Lei nº 12.305/2002 do Estado do Pernambuco, que “dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais à disposição do Poder Judiciário Estadual ou Secretaria da Fazenda, e dá outras providências”. Inconstitucionalidade formal. Disciplina que destoia do regime previsto na Lei nº 10.482/2002, vigente à época da edição da norma questionada, bem como da Lei Complementar nacional nº 151/2015. Usurpação da competência da União para dispor sobre direito processual civil e financeiro (artigos 22, inciso I; e 24, inciso I e § 1º, da Constituição). Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente”.

**6. A Procuradoria-Geral da República** pugna pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, como sustentado na petição inicial.

7. Deferidos os pedidos de admissão no feito, na qualidade de *amici curiae*, da **Confederação Nacional dos Servidores Públicos – CNSP** (petição nº 6373/2021) e do **Banco Central do Brasil** (petição nº 39334/2021).

**É o relatório.**

21/06/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.660 PERNAMBUCO**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Como visto, trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** proposta pelo **Procurador-Geral da República** em face da **Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco**, alterada pela **Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003**, que *“dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais à disposição do Poder Judiciário Estadual ou Secretaria da Fazenda, e dá outras providências”*.

2. Atendidos os pressupostos de admissibilidade, conheço da ação direta e passo ao exame do **mérito**.

**3. Objeto de controle**

Para adequada compreensão da controvérsia constitucional, transcrevo o teor do referido texto legislativo objeto de controle:

“Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do Poder Judiciário Estadual ou da Secretaria da Fazenda, serão efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais, mediante documento comprobatório específico para essa finalidade. Parágrafo único. Estão excluídos do disciplinamento da presente Lei, os recolhimentos de custas, taxas e emolumentos arrecadados pelo Poder Judiciário.

Art. 2º Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, correspondentes aos valores referentes a processos litigiosos ou administrativos em que a Fazenda do Estado seja parte, à disposição do Poder Judiciário Estadual ou da Secretaria da Fazenda, serão efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais, na forma prevista pela presente Lei.

Art. 3º Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do Poder Judiciário Estadual ou da Secretaria da Fazenda, à data da entrada em vigor da presente Lei, que

**ADI 6660 / PE**

tenham sido efetuados em outras instituições financeiras, serão transferidos para a Conta Central de Depósitos Procedimentais, independentemente de qualquer formalidade, em prazo e forma fixados em decreto do Poder Executivo.

§ 1º O Poder Executivo poderá providenciar a abertura e manutenção de Conta Central de Depósitos Procedimentais em cada uma das instituições financeiras depositárias de créditos judiciais ou extrajudiciais. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

§ 2º São instituições financeiras depositárias os bancos oficiais e o banco responsável pela Conta Única do Estado. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

Art. 4º Somente poderão ser apropriados pelo Poder Executivo, em caráter definitivo, os frutos financeiros verificados a partir da diferença positiva entre os rendimentos das aplicações e investimentos dos saldos, e os índices legalmente fixados para remuneração das contas de depósitos judiciais.

Parágrafo único. Os rendimentos financeiros apropriados na forma do caput deste artigo, serão destinados à capitalização de Fundo de Desenvolvimento Social, para aplicação em programas e ações do Estado de cunho eminentemente social.

Art. 5º Mediante ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, o valor do depósito, após o encerramento da lide ou processo litigioso, será:

I - entregue ao credor que a ele fizer jus, na forma prevista em ordem de autoridade judiciária, ou decisão administrativa respectiva, pela instituição financeira que for responsável pela manutenção da Conta Central de Depósitos Procedimentais, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, contado da data do recebimento, pela instituição depositária, do respectivo alvará de levantamento, acrescido de juros e atualização monetária calculados na forma da legislação aplicável; ou

II - no caso de crédito devido à Fazenda Pública,



**ADI 6660 / PE**

convertido em renda desta, inclusive seus acessórios, quando se tratar de sentença ou decisão favorável à Fazenda Pública.

§ 1º Os valores sacados na forma do caput e dos incisos I e II deste artigo serão debitados da conta Fundo de Reserva, disciplinada no art. 6º da presente Lei. (Redação alterada pelo art. 2º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

§ 2º A instituição financeira responsável pela manutenção da Conta Central de Depósitos Procedimentais manterá controle dos valores depositados, sacados ou transferidos, na forma desta Lei, informando ao Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, e à Procuradoria-Geral do Estado periodicamente a sua movimentação.

Art. 6º O Poder Executivo constituirá fundo de reserva, a ser mantido e gerido na instituição financeira depositária, em conta específica, com o valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) dos créditos transferidos à Conta Central de Depósitos Procedimentais, na forma dos arts. 1º, 2º e 3º da presente Lei. (Redação alterada pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

§ 1º O fundo de reserva será recomposto, mensalmente, pelo Estado, após comunicação da instituição financeira, sempre que seu saldo estiver abaixo do limite estabelecido no caput deste artigo, ou reduzido sempre que estiver acima de tal limite. (Redação alterada pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

I - (SUPRIMIDO) (Suprimido pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

II - (SUPRIMIDO) (Suprimido pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

§ 2º A recomposição de que trata o parágrafo anterior poderá ser feita em caráter excepcional, no transcurso do próprio mês em que ocorrer o evento, sempre que o saldo do fundo de reserva, conforme definido no caput, atingir percentual equivalente a 80% (oitenta por cento) dele próprio. (Redação alterada pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

**ADI 6660 / PE**

§ 3º (SUPRIMIDO) (Suprimido pelo art. 3º da Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.)

Art. 7º Os recursos repassados ao Poder Executivo, na forma desta Lei, serão aplicados prioritariamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Art. 8º O Poder Executivo, mediante decreto regulamentador, expedirá as instruções necessárias para o cumprimento desta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10 Revogam-se as disposições em contrário”.

**4. Inconstitucionalidade formal**

Sob o prisma formal, o legislador pernambucano, ao determinar que os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, à disposição do Poder Judiciário Estadual ou da Secretaria da Fazenda, serão efetuados em Conta Central de Depósitos Procedimentais, **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 (art. 22, I, CF); 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.**

**Ao disciplinar depósitos não abrangidos pela Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto 2015<sup>1</sup>**, foi prevista a utilização, pelo Poder Executivo do Estado-membro, de recursos de terceiros oriundos de depósitos judiciais. A normativa está elaborada de modo apartado da legislação federal de direito financeiro de caráter geral sobre o tema.

---

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 6660 / PE**

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.

§ 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

**ADI 6660 / PE**

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 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

**ADI 6660 / PE**

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 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

**ADI 6660 / PE**

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 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

**ADI 6660 / PE**

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“.

A lei impugnada instituiu, 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 nº 99/2017, ao conferir nova redação ao art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>2</sup>,

---

2 “(...)

**ADI 6660 / PE**

previu a possibilidade de recursos de terceiros serem utilizados, mas tão-somente em caráter temporário e no tocante aos entes em mora no pagamento de seus precatórios em 25 de março de 2015<sup>3</sup>, situação não caracterizada no caso em apreço.

Da lei estadual em exame constam, ainda, disposições relativas à custódia, ao repasse de valores e ao fundo de reserva, matérias atinentes ao sistema financeiro nacional.

Com efeito, a normativa estadual atacada contém disciplina quanto

---

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



**ADI 6660 / PE**

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

---

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 pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;

**ADI 6660 / PE**

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 juiz<sup>4</sup>.

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

---

(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)”

4 A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal entende ser de competência da

**ADI 6660 / PE**

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 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

---

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 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 6660 / PE**

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 atribuía 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 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

**ADI 6660 / PE**

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, sob minha relatoria, j. 12/09/2016, DJe 19/09/2016, destaquei)

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 ultimado em sessão virtual do Plenário desta Casa, realizada entre 12.6.2020 e 19.6.2020<sup>5</sup>, que,

---

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. 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.

**ADI 6660 / PE**

nos termos do voto do eminente Relator, 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, referente 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 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,

---

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: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2020).

**ADI 6660 / PE**

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 DE INVESTIMENTOS E INFORMATIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR, SEGURANÇA PÚBLICA, SISTEMA PENITENCIÁRIO,

**ADI 6660 / PE**

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% (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**



**ADI 6660 / PE**

(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. 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

**ADI 6660 / PE**

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: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.05.2020, destaquei)

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

**ADI 6660 / PE**

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 TESOIRO 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**

**ADI 6660 / PE**

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: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.02.2020, destaquei)

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.

**ADI 6660 / PE**

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 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

**ADI 6660 / PE**

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: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.05.2020, destaquei)

“COMPETÊNCIA NORMATIVA – DEPÓSITOS JUDICIAIS – REGÊNCIA – LEI ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE. Conflita com a Constituição Federal, considerada a competência normativa reservada à União para legislar sobre Direito Processual Civil – artigo 22, inciso I –, lei estadual a reger depósitos judiciais. Precedente do Pleno: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.455, relator o ministro Luiz Fux, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de dezembro de 2019. DEPÓSITOS JUDICIAIS – DESTINAÇÃO – PRECATÓRIOS – LIQUIDAÇÃO – INADEQUAÇÃO. Surge inadequado destinar depósitos judiciais e administrativos à formação de reserva visando liquidar precatórios”. (ADI 5616, Relator: Min. Marco Aurélio,

ADI 6660 / PE

Tribunal Pleno, DJe 05.05.2020)

Ante o exposto, forçoso concluir eivada de inconstitucionalidade formal a **Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco**, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003.

### 5. Inconstitucionalidade material

Noutro giro, constato que a lei em exame é **materialmente inconstitucional**.

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 ingressos<sup>6</sup> 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

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.

**ADI 6660 / PE**

definitivo<sup>7</sup>”.

Apesar da natureza transitória da rubrica, esta passa, nos termos da lei em exame, a figurar no orçamento. Trata-se, porém, de propriedade 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 dos **arts. 4º, parágrafo único, e 7º** da lei impugnada, há destinação financeira dos recursos, inclusive com finalidades diversas das estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto 2015.

Ausente, ainda, 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 em tela ressepte-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. 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,

---

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



**ADI 6660 / PE**

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 civil<sup>8</sup>.

A lei impugnada permitiu a realização de despesas proporcionadas 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 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

---

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

**ADI 6660 / PE**

Carta Magna. Esse incremento do endividamento estatal viola o **artigo 167, III, da Constituição Federal**.

Esta Casa já 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, m 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 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,**

**ADI 6660 / PE**

**mas de terceiros, litigantes em processo judicial específico. 3. Pedido julgado procedente’**. (ADI 5099, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 19.05.2020, destaquei)

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, 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,**

**ADI 6660 / PE**

**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: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 12.02.2020, destaquei)

No mesmo sentido:

“CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEIS COMPLEMENTARES  
201/2015, 249/2018 E 267/2019 DO ESTADO DE MATO  
GROSSO DO SUL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS  
FINANCEIROS PROVENIENTES DE DEPÓSITOS JUDICIAIS  
PARA UTILIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO.  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR

**ADI 6660 / PE**

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 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: Min. Alexandre de Moraes,

**ADI 6660 / PE**

Tribunal Pleno, DJe 06.07.2020)

Na mesma linha os precedentes de minha relatoria sobre o tema:

“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 TESOUREO 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 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

**ADI 6660 / PE**

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 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

**ADI 6660 / PE**

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”. (ADI 5414, sob minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 1º.10.2021)

“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



**ADI 6660 / PE**

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 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, sob minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 02.10.2020, destaqui)

**ADI 6660 / PE**

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

**6. Modulação dos efeitos**

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 o ato normativo declarado inconstitucional ao julgamento do presente feito, não obstante viciado na sua origem, possibilitou 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

**ADI 6660 / PE**

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.

**7. Conclusão**

**Ante o exposto, conheço** desta ação direta e julgo **procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da **Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco**, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003, 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 6.660**

PROCED. : PERNAMBUCO

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

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

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

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ; CNSP

ADV.(A/S) : JULIO BONAFONTE (123871/SP)

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 12.305, de 18 de dezembro de 2002, do Estado de Pernambuco, alterada pela Lei nº 12.337, de 23 de janeiro de 2003, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento, nos termos do voto da Relatora. Falou, pelo *amicus curiae* Confederação Nacional dos Servidores Públicos - CNSP, o Dr. Julio Bonafonte. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário