

VOTO CONJUNTO
ADI 5.361 E A ADI 5.463

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade, propostas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), tendo como objeto os arts. 2º a 11 da Lei Complementar 151/2015, que dispõem sobre 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.

Em síntese, a legislação regula os depósitos judiciais e administrativos nos âmbitos estaduais, municipais e distrital, determinando que parcela dos depósitos (70%) será transferida para conta única dos respectivos Tesouros para pagamento de precatórios, sendo instituído um fundo de reversa (no mínimo, 30% do total repassado para o Tesouro).

A Associação dos Magistrados Brasileiros alega que a norma não garante aos jurisdicionados e aos litigantes em contencioso administrativo o imediato recebimento dos valores que tenham depositado. Alega que a devolução expõe-se ao risco de não ocorrer, caracterizando empréstimo compulsório ou mesmo confisco. Nesse cenário, aponta que haveria afronta à separação de poderes, ao devido processo legal e à razoável duração do processo.

Por seu turno, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil alega que os recursos, em vez de passarem pelos cofres do Tesouro, deveriam ser transferidos diretamente à conta especial administrada pelo respectivo Tribunal de Justiça, em razão do que dispõe o art. 97 ADCT. Requer, portanto, a declaração parcial de inconstitucionalidade do art. 3º da LC 151/2015, com atribuição de interpretação conforme que assegure as transferências diretas às contas especiais a cargo dos Tribunais de Justiça, os quais cuidarão para que os recursos sejam utilizados no pagamento dos precatórios em atraso.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados, sublinhando que o prazo de 3 (três) dias úteis para a restituição da quantia depositada é razoável e compatível com a garantia do devido processo legal; e que há mecanismos mantenedores da solvabilidade do fundo de reserva.

Igualmente, a Procuradoria-Geral da República apresenta parecer no sentido da improcedência dos pedidos, por compreender que a gestão financeira dos depósitos judiciais, assim como a dos precatórios, é de natureza administrativa e não constitui atividade jurisdicional propriamente dita. Assim, a utilização dos valores pelos entes públicos dá-se de forma provisória. A concessão de prazo maior aos entes federados para devolução dos valores dos depósitos não contraria o devido processo legal, pois atende ao princípio da razoabilidade.

Na Sessão Virtual de 11-21/8/2023, o relator, Min. NUNES MARQUES, votou pela improcedência das demandas, sugerindo a seguinte ementa ao julgado:

“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”.

Esse voto foi acompanhado pelos Ministros CRISTIANO ZANIN, EDSON FACHIN e ROBERTO BARROSO. Após, pedi vista para melhor examinar a controvérsia.

É o relatório.

A controvérsia constitucional refere-se à possibilidade de os entes subnacionais utilizarem-se dos depósitos judiciais e administrativo em que sejam parte para o pagamento de precatórios.

Observo, inicialmente, que a LC 151/2015 foi editada após o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425, Rel. Min. AYRES BRITTO, em que este TRIBUNAL manteve a vigência do parcelamento de precatório instituído pela Emenda Constitucional 62/2009, no sentido de que todos os precatórios pendentes deveriam ser pagos até 31/12/2020.

Nesse cenário, a LC 151/2015 foi editada com vistas a permitir a utilização dos depósitos judiciais e administrativos para o pagamento de precatórios.

Após a edição dessa lei, foram promulgadas emendas constitucionais com novas deliberações quanto aos pagamentos dos precatórios, inclusive quanto à possibilidade de utilização dos depósitos. Nesse sentido, registro o art. 101, §2º, do ADCT, na redação dada pela EC 94/2016:

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

instrumentos:

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

A Emenda Constitucional 94/2016, a despeito de tratar da matéria afeta à constante da LC 151/2015, não a revogou. Não há antinomia, em razão do caráter transitório da EC 94/2016, que é direcionada aos entes que se encontravam em atraso até 25/03/2015.

Registro, ainda, que a EC 94/2016 foi impugnada por meio da ADI 5.679, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, a qual foi julgada improcedente por esta CORTE, com a fixação do seguinte entendimento: *“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”*. Transcrevo a emenda desse julgado:

“Ementa: 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 levistem 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". (ADI 5679, Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2023, DJe de 18/10/2023)

Consigno, também, que as Emendas Constitucionais 99/2017 e 109/2021 dispõem sobre a matéria, estabelecendo prorrogações do prazo originariamente previsto pela EC 94/2016 e com modificação na margem dos depósitos. Finalmente, a Emenda Constitucional 114/2021 limita a previsão na lei orçamentária de recursos correspondentes ao pagamento de precatórios.

No âmbito infraconstitucional, a Lei 9.703/1998 trata da destinação dos depósitos para a conta única do Tesouro federal. Referida foi impugnada nesta CORTE por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.933, Rel. Min. EROS GRAU, porém este TRIBUNAL reconheceu a sua constitucionalidade, por compreender que a gestão dos depósitos não tem natureza jurisdicional, mas administrativa; e que a utilização de numerário pelo Tesouro não se traduz em empréstimo compulsório. Eis a ementa do referido julgado:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 9.703/98, QUE DISPÕE SOBRE DEPÓSITOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DE VALORES REFERENTES A TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS. MEDIDA LIMINAR

ANTERIORMENTE CONCEDIDA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 5º, CAPUT E INCISO LIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Ausência de violação do princípio da harmonia entre os poderes. A recepção e a administração dos depósitos judiciais não consubstanciarão atividade jurisdicional.

2. Ausência de violação do princípio do devido processo legal. O levantamento dos depósitos judiciais após o trânsito em julgado da decisão não inova no ordenamento. 3. Esta Corte afirmou anteriormente que o ato normativo que dispõe sobre depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos não caracteriza confisco ou empréstimo compulsório. ADI/MC n. 2.214.

4. O depósito judicial consubstancia faculdade do contribuinte. Não se confunde com o empréstimo compulsório.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 1933, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe de 03/09/2010).

Feitas todas essas considerações, entendo que não assiste razão às autoras quanto aos argumentos de inconstitucionalidade da legislação ora impugnada.

A controvérsia refere-se à possibilidade de os entes subnacionais utilizarem-se de depósitos judiciais e administrativo em que sejam parte, mediante a observância de condicionantes. No caso, há previsão de utilização de parcela de tais depósitos, com a constituição de um fundo de reserva, sendo que a sua utilização está vinculada a determinada finalidade (pagamento de precatórios). Além disso, havendo ordem de devolução, deve ser observado o prazo de três dias úteis.

Verifico que as alegações de inconstitucionalidade, portanto, centram-se nos mesmos argumentos que já foram analisados e rechaçados por esta CORTE em relação aos depósitos judiciais regulamentados pela Lei 9.703/1998.

Observo, ainda, que a norma impugnada é uma Lei Complementar federal que apresenta duas exigências adicionais em relação à Lei federal 9.703/1998: i) a criação de um fundo de reserva; e ii) a limitação de utilização dos valores para o pagamento de precatórios.

Portanto, estimo que os mesmos fundamentos que conduziram à declaração de constitucionalidade da Lei 9.703/1998 aplicam-se à LC 151/2015, ora impugnada.

Ante o exposto, ACOMPANHO integralmente o relator para CONHECER das ações diretas e, NO MÉRITO, JULGAR IMPROCEDENTES os pedidos nelas formulados, declarando a constitucionalidade da Lei Complementar 151/2015.

É o voto.