

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL/DF**

PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL – PROS NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 12.952.205/0001-56, com sede à SHIS, QL 26, conjunto 1, casa 19, Lago Sul, Brasília-DF, CEP: 71.665-115, neste ato representado pelo seu Presidente Nacional, **Marcus Vinicius Chaves de Holanda**, brasileiro, divorciado, servidor público, policial civil, inscrito no CPF sob o nº 351.845.311-49, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (doc. 01), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, a, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA**

em face da disposição prevista no **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016**, e por arrastamento o **art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**, requerendo, ainda, pela urgência e relevância do interesse de ordem pública e pelos graves e irreversíveis prejuízos aos Estados da Federação, a imediata suspensão da execução e aplicação do dispositivo abaixo assinalado da indigitada Lei, a teor dos artigos 10 e seguintes da Lei nº 9.868/99, e do artigo 170 do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, pelos fundamentos de fato e de direito adiante alinhados.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA PARA PROPOSITURA DE ADI

Nos termos do artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional.

A legitimidade ativa conferida aos partidos políticos é o de assegurar às minorias parlamentares o direito de zelar pela supremacia constitucional e para incentivar o desenvolvimento da cidadania ativa na população.

O requisito para que os partidos políticos possam impetrar ações de controle abstrato de constitucionalidade é aferido no momento do ingresso da ação devida, mesmo que durante a tramitação processual não mantenham sua representação no Congresso Nacional.

De toda sorte, o Partido proponente conta com representação no Congresso Nacional, sendo, por isso mesmo, legitimado à propositura da presente ADI.¹

II. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA

A presente ação direta se destina a **impugnar o parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021** que são integrantes do plexo legislativo que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, que em conjunto estabelecem o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal dos entes federados.

Eis, em destaque, o teor das disposições questionadas:

Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016

Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#), mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

[...]

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o caput deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de

¹ “O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos”. (ADIMC 1.096, rel. Min. Celso de Mello).

rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017

[...]

Art. 9º-A. É a União autorizada a celebrar com o Estado cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º, contrato de refinanciamento dos valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º e do disposto na alínea “a” do inciso II do art. 4º-A. ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

§ 1º O contrato de refinanciamento do Regime de Recuperação Fiscal previsto no caput deverá: ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

[...]

III - definir prazo no qual deverá ser apresentada comprovação do pedido de desistência pelo Estado das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face do respectivo ente federado. ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

Art. 13. O Regime de Recuperação Fiscal será extinto, nos termos de regulamento: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

[...]

II - em caso de propositura, pelo Estado, de ação judicial para discutir a dívida ou os contratos citados nos incisos I e II do art. 9º. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021

[...]

Art. 17. É a União autorizada a:

[...]

§ 4º A eficácia do instrumento contratual a ser celebrado em decorrência da autorização prevista no inciso VI do caput deste artigo estará condicionada à apresentação, pelo ente devedor, em até 180 (cento e oitenta) dias contados da data da assinatura, do protocolo do pedido de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais.

[...]

Art.. 23. É a União autorizada a celebrar com os Estados, até 30 de junho de 2022, contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no [art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017](#), com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 que lhes tenham antecipado os seguintes benefícios da referida Lei Complementar:

[...]

§ 5º A eficácia dos contratos específicos celebrados em decorrência da autorização prevista neste artigo estará condicionada à apresentação, pelo Estado, em até 30 (trinta) dias contados das datas de suas assinaturas, dos protocolos dos pedidos de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais.”

Assim, passa-se à comprovação da inconstitucionalidade do **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021.**

III. DA CONTEXTUALIZAÇÃO: O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

A Lei Complementar Federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e alterou a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Tinha o propósito de estabelecer mecanismos de renegociação dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados pela União com os Estados e Distrito Federal, com base na Lei nº 9.469, de 11 de setembro de 1997.

A posteriori, em 2017 por fatores econômicos, e em 2020 em razão da pandemia do novo coronavírus, ambas combinações impactaram severamente o cenário econômico nacional/global. De tal impacto, originou-se a edição e suplementação da Lei Complementar nº 156/2016, com as publicações da Lei Complementar Federal nº 159, de 2017 e da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2022, alterando vários dispositivos das referidas leis, impondo novos critérios e estabelecendo o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal em nova formatação.

Isto porque, estando os Estados já em extrema dificuldade para cumprir seus demais compromissos, dificuldades ainda mais acentuadas por seus compromissos de pagamento da dívida existente com a União-Credora, e entendendo que a **forma de cálculo da atualização desta dívida com a União incidia em contrariedade a comandos legais impeditivos de capitalização de juros, como vinha sendo feito pela União**, começaram a **questionar judicialmente o valor de tal dívida**, sob este aspecto considerado.

Ao lado disto, e como a União não vinha cumprindo – aliás, nunca chegou a cumprir – em sua inteireza, a obrigação de compensar os Estados pelas perdas de suas receitas decorrentes da exoneração ampla das operações de exportação, no que toca ao imposto sobre operações de circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), por meio da chamada Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996; disposições estas exonerativas do ICMS, depois incluídas no texto da Carta Magna, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003; começaram os Estados, também, a questionar a dimensão de suas dívidas com a União; seja por erro nos cálculos de atualização, seja pela quitação de parte das mesmas mediante compensação com as dívidas da União para com os Estados devedores, relativamente à mencionada Lei Kandir.

Importante frisar que ao longo dos anos várias foram as medidas judiciais que questionaram **as distorções do saldo devedor das dívidas com a União, e as imposições leoninas de vários contratos vinculados à Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**.

Em uma destas ações, a Ação Cível Originária nº 2059/RS, proposta pela **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL/SECCIONAL DO RIO GRANDE DO SUL em dezembro de 2012**, que trata da revisão do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas 014/1998/STN/COAFI justamente pelas distorções e imposições leoninas, em que como substituta processual do ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL postulou-se o seguinte:

Requer, ainda, a condenação dos demandados no pagamento de honorários advocatícios, uma vez vencidos na ação. E, finalmente, requer seja determinada a intimação do Ministério Público Federal para acompanhar o processo, seja como *custos legis*, seja na condição de litisconsorte ativo.

Reitera aqui, *ad cautelam*, o pedido trazido no item "21" do Capítulo VI – A Revisão Pretendida, *verbis*:

- a) alterar a forma de pagamento contida na *cláusula quinta* do contrato, da dívida, com exclusão do critério que prevê o cálculo das prestações mensais com base na *Tabela Price*, adotando-se método onde, primeiro, amortize-se o saldo devedor mediante redução do valor relativo à prestação paga, para só então efetuar o reajuste do saldo devedor;

Rua Washington Luiz, 1110- 13º andar - Fone/Fax: 51 3287.1800 - Porto Alegre - RS
<http://www.oabrs.org.br>

no 5068055-13.2017.4.04.7100/RS, Evento 1, IneC1, Página 26



Ordem dos Advogados do Brasil
Seccional do Rio Grande do Sul

- b) com respeito à forma de remuneração prevista na *cláusula oitava*, substituir a atualização monetária fixada - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) - pelo *Índice Geral de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA*;
- c) com relação aos juros, proibir a cobrança de juros sobre juros - anatocismo - determinando-se a exclusão da capitalização ocorrida durante toda a vigência do contrato, com efeitos *ex tunc*;
- d) uma vez determinada a revisão nos moldes aqui preconizados, seja refeito o cálculo da dívida para fins de apuração dos valores que seriam efetivamente devidos, abatendo eventual saldo apurado a maior, em confronto com os valores pagos, do saldo devedor do contrato;
- e) que as prestações a serem pagas mensalmente pelo Estado do Rio Grande do Sul, a partir do trânsito em julgado da decisão que determinar a revisão do contrato, não ultrapassem a 1/12 (um doze avos) de 10% (dez por cento) da RLR.

Dos trechos a seguir expostos, extraídos dos autos da mencionada ação, conclui-se que a OAB/RS deu conta de indicar a “*prática de anatocismo pela União em detrimento do RIO GRANDE DO SUL*”, vejamos:

Sustenta-se nesta ACO 2059 que a dívida do Estado do Rio Grande do Sul derivada do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas 014/1998/STN/COAFI, uma vez que está matematicamente apontado neste feito pelas perícias judiciais e por laudos produzidos por assistentes técnicos das partes a *prática de anatocismo pela UNIÃO em detrimento do RIO GRANDE DO SUL*.

Tal como já sustentado pela proponente OAB/RS nestes autos, pelos critérios técnicos elaborados **por perícia judicial e assistente técnicos ficou taxativamente demonstrada**, e evidente que o apontamento das irregularidades no computo do saldo da dívida do Rio Grande do Sul com a UNIÃO, está completamente fora dos parâmetros legais.

A prática de *anatocismo* pela UNIÃO está efetivamente comprovada nos autos como se conclui pela farta produção probatória elaborada na ACO 2059 são esclarecedoras e indiscutíveis neste aspecto.

Os elementos periciais, **apontaram uma série de irregularidades na composição do saldo devedor do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 014/98/STN/COAFI, em 15/04/1998** como se vê apenas no quesito 3:

3) No quesito 5 formulado pela União, é questionado se o Ente Federal poderia recalcular a dívida de um ente federativo sem a devida autorização legal. Consecutivamente, no quesito 7, também da União, é questionado se o contrato está em conformidade com a metodologia do contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/97. A resposta do Sr. Perito para esse último quesito indica claramente que a metodologia do contrato foi descumprida, já que não previa, e sequer poderia, a incidência de juros sobre juros da prestação (anatocismo). Diante disso, informe o Sr. Perito se a União revisou de ofício as irregularidades contratuais e recalculou a dívida do Estado do Rio Grande do Sul sem a incidência de juros sobre juros?

Resposta: Respondemos por partes:

24

Fone/Fax: (51) 3022.2419 ou 9.9122.5401 – matpericiascontabeis@gmail.com

MARCO AURÉLIO TRINDADE DA ROSA

Contador CRC/RS 56.806/0-2 CNPC 841

- S.M.J., não poderia o Ente Federal recalcular a dívida sem devida autorização legal;
- Como já informado, S.M.J., no entender deste Perito, a evolução contratada não está em consonância quando da capitalização dos juros remuneratórios e moratórios;
- Por fim, a União não revisou de ofício as irregularidades, deixando de recalcular a dívida, em especial excluir a incidência de juros sobre juros, como já informado no laudo pericial.

Ademais o próprio Estado do Rio Grande do Sul, reconhece nestes autos que há erro na composição do saldo devedor como se vê no trecho nas

conclusões dos assistentes técnicos² que declaram **taxativamente prática de “anatocismo” na composição do saldo devedor:**


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA DE LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO
EQUIPE DE CÁLCULOS E PERÍCIAS

1. Sobre os juros incorporados ao Resíduo, oriundos das prestações passadas não pagas, incidem juros de 6% a.a. capitalizados mensalmente.
2. Os juros incidentes sobre o Resíduo integram seu saldo devedor no final do período, servindo de base de cálculo para a incidência de novos juros do período seguinte.
3. A atualização monetária incide sobre o saldo total do Resíduo, que por sua vez é composto de juros incidentes sobre juros pretéritos, majorando ainda mais os efeitos do anatocismo.”

Ainda, na Nota Técnica nº 002/2019 elaborada pela DDIP/SEFAZ/RS, foi demonstrado que o saldo da conta Resíduo sem anatocismo, para a posição de 01/07/2016, estava avaliado em R\$ 17.077.288.452,00, enquanto que o saldo devedor com anatocismo era de mais de R\$25,9 bilhões em 01/07/2016. Logo, para essa data, calcula-se que os efeitos do Anatocismo sobre o estoque da dívida tenham superavaliado seu saldo devedor em quase R\$ 8,9 bilhões.

Resposta quesito 16: A resposta desse quesito apresenta o valor da conta resíduo como é calculada pelo Agente Financeiro, que em 07/2016 importava no saldo de R\$ 25.934.667.857,96, em comparação com o saldo que seria apurado caso fossem excluídos os juros da conta resíduo, no valor de R\$ 14.751.414.508,96 na mesma data.

Nossas considerações: em que pese o cálculo apresentado pelo *Expert* não objetive a apuração exata do saldo da conta resíduo sem juros sobre juros e capitalização mensal, pode-se apontar a grande diferença evidenciada pelo mesmo sem aplicação de juros, na ordem de R\$ 11,1 bilhões.

Relevante atentar que o próprio ente público reconhece a referida prática, conforme se verifica da extração dos seguintes trechos dos autos da ACO 2059:

O Estado do Rio Grande do Sul reconhece tal prática de anatocismo na ACO 2059 como se vê na petição que transcreve-se:

² ACO 2059, na carta de ordem n. 5068055-13.2017.4.04.7100/RS, Evento 68, LAUDO2, Página 15



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Oitava à conta resíduo tem lugar, de acordo com o Parágrafo Sexto da Cláusula Quarta, com o advento do refinanciamento de eventual saldo devedor após o vencimento da 360ª prestação. Esse é, portanto, o único momento em que poderiam ser aplicados os encargos financeiros previstos na Cláusula Oitava, hipótese em que o cálculo dos encargos há de se fazer dentro dos ditames legais. O Parágrafo Único da Cláusula Oitava, por sua vez, aplica-se à conta gráfica (Vcg), a qual não é a mesma coisa que a conta resíduo. A conta gráfica a que se refere o Parágrafo Único da Cláusula Oitava está definida no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quarta, consistindo na parcela do débito principal que foi amortizado com bens e direitos, conforme acordo celebrado entre a Eletrobrás e o Estado do Rio Grande do Sul. Não se pode interpretar o disposto no Parágrafo Sexto da Cláusula Quarta e o previsto na Cláusula Oitava do Contrato n.º 014/98/STN/COAFI como autorização para a prática do anatocismo. É aplicável, no caso, a Súmula n.º 121 do STF, cujo enunciado não restou prejudicado pela Súmula 596 do STF (RE 100.336, DJU 24.05.85) e prevê que “é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.

Ademais, como bem registra o anexo Laudo dos Assistentes Técnicos do Estado do Rio Grande do Sul, “independentemente do nome da conta a que os juros não pagos da prestação tenham sido somados, ainda assim constituem amortizações negativas, e a incidência de juros sobre essas parcelas representa inequivocamente anatocismo”.

III – Acrescente-se que, de acordo com a prova pericial, também os juros contratados se mostraram inadequados para o tipo de contrato. Além de a taxa de 6% ao ano contratada ter se mostrado muito superior à taxa de crescimento do PIB do Estado e do País no período, ela não acompanhou a redução dos juros no país.

2

2017.4.04.7100/RS, Evento 88, QUESITOS1, Página 3



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Embora com a edição da Lei Complementar n.º 148/2014 tenha sido reconhecida a inadequação do índice de correção monetária adotado e da taxa de juros aplicada à dívida, a alteração de índices foi aplicada de forma retroativa a 1º de janeiro de 2013, demonstrando que a União reconhece o equívoco e o prejuízo dos entes da Federação, nesse ponto, mas sem que tenha efetuado a revisão dos valores na maior parte da contratualidade e no período em que essa distorção é mais significativa, isto é, de 15 de abril de 1998 a 31 de dezembro de 2012. Neste particular, discorda-se da afirmativa da União no sentido de que a presente ação teria perdido seu objeto em virtude da edição das Leis Complementares n.º 148/2014 e 156/2016. O que ocorre é exatamente o contrário: a edição dos referidos diplomas complementares é sintoma do reconhecimento, pelo Congresso Nacional, da correção dos argumentos trazidos na presente ação e da recalcitrância da União em efetuar a revisão contratual em toda a sua extensão, comprovando, assim, o prejuízo ao patrimônio público, a necessidade da tutela jurisdicional e a procedência dos pedidos formulados nesta ação civil pública.

E também, a inadequação dos índices inflacionários na remuneração do contrato firmado entre as partes:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- d) Recalcular a dívida com as alterações antes discriminadas e apurar os valores devidos após efetuado o abatimento do montante que já foi pago;
- e) Adotar como limitador das prestações mensais 10% da Receita Líquida Real (RLR), a serem pagos em duodécimos.

II – As conclusões do perito contidas no laudo pericial corroboram, em grande parte, os argumentos trazidos pela autora no sentido da inadequação do IGP-DI como índice de remuneração de contratos de dívida entre estados e a União, por se tratar de índice sujeito aos influxos da variação cambial, não guardando correlação com a arrecadação do ICMS. Assim, a prova pericial corrobora o entendimento de que o IGP-DI é índice inadequado para remunerar contratos de dívida interna.

Outro caso que se insurgiu via impetração do Mandado de Segurança n° 34.023 foi oriundo do Estado de Santa Catarina, uma vez que o Ente Estadual **não concordara com os critérios utilizados pela União para apuração do saldo devedor da dívida**, porquanto divergentes do benefício legalmente estipulado, pela ocorrência de **anatocismo na atualização do referido saldo devedor**.

No mencionado Mandado de Segurança n° 34.023, foi **pedida liminar** para que as **autoridades impetradas se abstivessem de impor as sanções contratualmente previstas** e, ainda, para que, quando da elaboração de proposta de aditivo contratual, **adotassem o método da variação acumulada da taxa Selic, sem a capitalização de juros**.

No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, onde há claras evidências de *anatocismo*, como apontado na ACO 2059 (cuja autora é a OAB/RS e trechos da ação foram enxertados acima), **a UNIÃO mesmo ciente das evidências claras de incongruências no saldo devedor a ser assumido pelo Estado do Rio Grande do Sul requereu a extinção** daquele feito com base na disposição do **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**, como se vê:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.059 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER
AUTOR(A/S)(ES) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -
SECCIONAL DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : RODRIGO JOSE MACHADO
ADV.(A/S) : JOSE GERALDO LOURO FIGUERAS
ADV.(A/S) : RICARDO HERMANY
ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA
SILVEIRA
ADV.(A/S) : JOAO DARZONE DE MELO RODRIGUES JUNIOR
RÉU(Ê)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADOVADO-GERAL DA UNIÃO
RÉU(Ê)(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL e SINAPERS
ADV.(A/S) : RICARDO HANNA BERTELLI

Despacho em Ação Cível Originária.
Revisão financeira a Dívida Pública do
Estado do Rio Grande do Sul. Adesão do
Estado ao Regime de Recuperação Fiscal
(LCs 156/2016 e 178/2021). **Potencial perda
de objeto da demanda.** Pedido de ingresso
de *amicus curiae*. **Vista ao Procurador-Geral
da República.**

Vistos etc.

Intimadas, as rés juntaram os recentes **aditivos** que celebraram na
Rerratificação ao Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e
Refinanciamento de Dívidas nº 014/1998/STN/COAFI, **cuja** revisão
financeira se busca nestes autos.

Sobre as consequências processuais da celebração do aditivo, a
União defende que houve **perda de objeto da presente demanda** e requer

ACO 2059 / DF

a extinção do feito sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do
CPC. **Explicita o seguinte (eventos 163 a 167):**

“Considerando todos os esforços institucionais conjuntos
para a celebração do Acordo Federativo que resultou na LC nº
156/2016, considerando que a União e o Estado do Rio Grande
do Sul celebraram termos aditivos ao Contrato nº
014/98/STN/COAFI (doc. anexos) e solucionaram as
controvérsias entre si objeto desta ACO nº 2.059, e considerando
que o princípio da cooperação federativa foi de fato
**concretizado no presente caso, não se mostra recomendável, no
presente contexto, eventual intervenção judicial voltada à
revisão de termos contratuais assentados em amplo acordo de
todos os entes envolvidos”.**

O Estado do Rio Grande do Sul informa ter formulado **pedido de
desistência** em todas as ações judiciais **por ele aforadas** que têm como
objeto a dívida ou o contrato cuja revisão financeira ora se requer
(inclusive a desistência da ACO 2.755, da relatoria do *Ministro André
Mendonça*, cujo objeto também se volta a revisar o Contrato de Confissão,
Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº
014/1998/STN/COAFI). Todavia, esclarece que como a presente demanda
é “*movida por pessoa jurídica diversa*”, não teria legitimidade para formular
desistência, conforme obrigação assumida na Cláusula Terceira do 7º
Termo Aditivo de Rerratificação, de seguinte teor (evento 169):

CLÁUSULA TERCEIRA: O ESTADO deverá apresentar a
comprovação do protocolo junto ao juízo competente de pedido
de desistência de eventuais ações judiciais que tenham por
objeto a dívida ou o contrato renegociado neste Termo Aditivo,
em até 60 (sessenta) dias após a celebração deste instrumento,
sob pena de sua rescisão, com observância do art. 8º do Decreto
nº 9.056, de 2017.

A parte autora (*Seccional da Ordem dos Advogados do Rio Grande do*

ACO 2059 / DF

Sul) apresenta manifestação espontânea via da qual refuta a perda de
objeto desta demanda (“por razões de ordem pública”) e esclarece que a
repectuação formalizada nos aditivos “*ainda não foi objeto de deliberação
definitiva pela Assembleia Legislativa, como determina a Constituição Estadual*”.
Argumenta que está configurada a prática de anatocismo na composição
da dívida gaúcha, e nesse sentido insiste na necessidade de que seja
concluída a perícia complementar determinada nestes autos. Defende a
realização de audiência pública para esclarecer a ilegalidade do saldo
devedor lançado no Regime de Recuperação Fiscal entabulado pelas rés,
bem como que se proceda à juntada de todos “os elementos” que compõem
a respectuação da dívida e “[d]os demais documentos” protocolados no
Ministério da Economia “(...) para que a sociedade tenha pleno conhecimento
de todas as implicações da eventual adesão ao RRF” (evento 171).

A Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul (AJURIS) postula
sua habilitação como *amicus curiae* e, na esteira da manifestação da
OAB/RS, defende não configurada a perda de objeto deste feito, bem
como a pertinência de convocação de audiência pública nesta Suprema
Corte (eventos 149 e 175).

Feito o breve relato e considerando a relevância processual dos fatos
novos suscitados, **dê-se vista** ao Procurador-Geral da República.

Após, voltem-me os autos conclusos.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 20 de abril de 2022.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Assim, a UNIÃO comprovadamente impôs ao Estado-Membro (RS) desistir
de uma ação viável e validamente instaurada, como condição para o acesso à respectuação

da dívida, o que notadamente contraria expressamente os valores constitucionais e legais a seguir expostos.

III. DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS: parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021.

Há um fato absolutamente incontroverso nos bastidores da negociação firmada entre os Estados e União, antes mesmo de se assinar o termo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, qual seja: o desequilíbrio das contas dos entes federados, decorrente não apenas da desorganização financeira, mas, especialmente, de uma terrível combinação de fatores - locais, nacionais e internacionais – que não gerava qualquer expectativa quanto à finalização do processo de reequilíbrio das contas estaduais no triênio 2016-2019.

Não era possível fixar-se a vigência do Regime diretamente por 6 (seis) anos. Mas nenhum dos lados (União e Entes Estaduais), desde 2017, tinha dúvida de que a prorrogação e adequação das mais diversas realidades seria necessária, diante dos números da economia dos vários entes federados e que muitas dessas inadequações cuja previsão legal é de impossível determinação culminariam **neste Colendo STF**.

Vale dizer que esse quadro de inadequações sistêmicas manifestadas nessa Suprema Corte via inúmeras AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS, são frutos da imprevisibilidade de vários componentes estruturais que compõem o **cálculo do saldo devedor dos entes federados, decorrentes da variação dos índices inflacionários com absurdas tendências de alta** cuja incidência e correções de saldo devedor **afetam toda a estrutura do Regime de Recuperação Fiscal que, em última análise, deveria ser um “apoio”** para que as contas do Estado se reequilibrassem. Somado a isso, tivemos as incogitáveis crises sanitária e econômica mundiais que se apresentaram em 2020. Justamente no ano em que se tinha como certo o avanço para uma segunda etapa do RRF, com a sua prorrogação. Some-se ainda, ao agravamento do cálculo do saldo devedor, o fato de que os índices inflacionários estão anômalos ainda pelos efeitos da pandemia e agora mais recentemente pelos efeitos da guerra RÚSSIA X UCRÂNIA que não chega a paralisar a economia mundial mas que traz outros fatores que afetam diretamente os índices inflacionários que, ao fim e ao cabo, compõe o resultado de significativo aumento do saldo devedor dos entes federados.

É possível concluir que a União não apenas tinha ciência, mas conduziu todo o processo sob a expectativa **desses componentes inflacionários NÃO NATURAIS E QUE A BENEFICIARAM** (e ainda beneficiam) **DE FORMA ANÔMALA, impedindo que sejam questionados, por determinação do parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar n° 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar n°**

178, de 13 de janeiro de 2021, tirando assim a possibilidade de “acertamento e correção de rumo dos saldos devedores” decorrente destas anomalias inflacionárias sazonais e extraordinárias.

É o que preveem os dispositivos impugnados:

Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016

Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#), mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

[...]

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o caput deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017

[...]

Art. 9º-A. É a União autorizada a celebrar com o Estado cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º, contrato de refinanciamento dos valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º e do disposto na alínea “a” do inciso II do art. 4º

A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 1º O contrato de refinanciamento do Regime de Recuperação Fiscal previsto no caput deverá: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

[...]

III - definir prazo no qual deverá ser apresentada comprovação do pedido de desistência pelo Estado das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face do respectivo ente federado. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Art. 13. O Regime de Recuperação Fiscal será extinto, nos termos de regulamento: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

[...]

II - em caso de propositura, pelo Estado, de ação judicial para discutir a dívida ou os contratos citados nos incisos I e II do art. 9º. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021

[...]

Art. 17. É a União autorizada a:

[...]

§ 4º A eficácia do instrumento contratual a ser celebrado em decorrência da autorização prevista no inciso VI do caput deste artigo estará

condicionada à apresentação, pelo ente devedor, em até 180 (cento e oitenta) dias contados da data da assinatura, do protocolo do pedido de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais.

[...]

Art.. 23. É a União autorizada a celebrar com os Estados, até 30 de junho de 2022, contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no [art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017](#), com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 que lhes tenham antecipado os seguintes benefícios da referida Lei Complementar:

[...]

§ 5º A eficácia dos contratos específicos celebrados em decorrência da autorização prevista neste artigo estará condicionada à apresentação, pelo Estado, em até 30 (trinta) dias contados das datas de suas assinaturas, dos protocolos dos pedidos de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais.

Vide o caso do Rio Grande do Sul que entre novembro de 2016 e dezembro de 2021, época do início do processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal nos moldes legais das Leis Complementares nºs 156/2016 e 159/2017 teve o saldo devedor **anabolizado de R\$ 57 bilhões para R\$ 74 bilhões em meros 36 meses** como se vê no sétimo termo aditivo e no Relatório Anual 2020 da Dívida Pública Estadual do Rio Grande do Sul apresentados em 2021 (documentos anexos):

Ano	Intralimite	Extralimite	Resíduo	Total
1998	9.244.198	-	322.059	9.566.257
1999	10.907.777	-	873.261	11.781.039
2000	11.426.071	891.923	1.098.682	13.416.676
2001	12.498.382	975.628	1.735.716	15.209.725
2002	15.128.054	1.188.843	2.785.198	19.102.095
2003	16.102.046	1.265.319	3.842.412	21.209.777
2004	17.562.223	1.380.062	5.216.711	24.158.996
2005	17.948.390	1.410.718	6.434.020	25.793.128
2006	18.475.074	1.453.774	7.746.866	27.675.714
2007	19.246.845	1.514.504	9.280.005	30.041.354
2008	20.847.211	1.570.897	11.485.285	33.903.392
2009	19.900.643	1.499.570	12.359.313	33.759.526
2010	21.361.295	794.812	14.884.369	37.040.476
2011	21.789.851	810.757	16.822.821	39.423.429
2012	22.496.330	837.044	19.285.209	42.618.583
2013	22.759.242	846.827	21.624.775	45.230.844
2014	22.616.497	841.515	23.722.806	47.180.819
2015	23.558.818	876.577	27.181.967	51.617.362
2016	25.149.089	935.748	31.336.589	57.421.425
2017	-	-	-	58.572.792
2018	-	-	-	63.005.779
2019	-	-	-	66.914.864
2020	-	-	-	69.063.610

Observação: Em 2016, um saldo de R\$ 686,7 milhões, correspondente a não pagamentos amparados em liminar do STF, está incluído no valor da coluna Resíduo.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA-QUARTA - o ESTADO confessa-se devedor da importância de **R\$ 74.261.949.694,71** (setenta e quatro bilhões, duzentos e sessenta e um milhões, novecentos e quarenta e nove mil, seiscentos e noventa e quatro reais e setenta e um centavos), na posição de 1º de dezembro de 2021, que corresponde à soma dos seguintes valores:

I - saldo da dívida vincenda com exigibilidade suspensa por força de decisão judicial: **R\$ 55.814.186.369,78** (cinquenta e cinco bilhões, oitocentos e quatorze milhões, cento e oitenta e seis mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e oito centavos);

2022 09:33 SEI/ME - 21400293 - Termo Aditivo

mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e oito centavos);

II - saldo de prestações vencidas da Dívida Principal (PARCELA P) não pagas por força de decisão judicial: **R\$ 14.957.468.031,51** (quatorze bilhões, novecentos e cinquenta e sete milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, trinta e um reais e cinquenta e um centavos);

III - saldo de dívida vencida e não paga por força de decisão judicial a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 156, de 2016: **R\$ 601.764.343,37** (seiscentos e um milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, trezentos e quarenta e três reais e trinta e sete centavos); e

IV - valor acrescido ao saldo devedor em decorrência do recálculo resultante da aplicação do disposto no art. 4º-B da Lei Complementar nº 156, de 2016, em conformidade com o art. 19 do Decreto nº 10.819, de 2021: **R\$ 2.888.530.950,05** (dois bilhões, oitocentos e oitenta e oito milhões, quinhentos e trinta mil, novecentos e cinquenta reais e cinco centavos).

E é neste ponto que a conjuntura fática nos conduz à indagação: se, afóra a inequívoca vinculação decorrente dos princípios do federalismo de solidariedade e cooperação, não teriam aplicação os princípios gerais da confiança, probidade, segurança jurídica e boa-fé e cooperação na relação entre entes públicos, justamente em situações extraordinárias como as vividas nos últimos 5 (cinco) anos.

Não considerar elementos imprevisíveis em contratos de longo prazo cujas anomalias beneficiam apenas a UNIÃO em detrimento dos demais entes federados - no

auge de grave crise econômica e ainda impulsionada pela crise de saúde pública mundial ocasionada por uma pandemia - configura afronta aos princípios constitucionais que regem a democracia brasileira.

Ademais, revisar, adequar qualquer consequência que distorça o saldo devedor das dívidas dos entes federados ou ainda que venham causar inadequações pontuais sobre adesão ao RRF que conforme seu objetivo social é **viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal** é medida que se impõe. E não o contrário, que é o que ocorre no momento: o agravamento do endividamento dos entes federados com a União, como casos, por exemplo, dos estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

A diretriz do RRF deveria seguir à risca a comando do art. 24 da LINBD: “*A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas*”.

Ao não permitir a eventual correção de rumo, ou apontamento de inadequação do saldo devedor das dívidas com a UNIÃO há claro maltrato **na confiança em que devem permear as relações federativas**.

As prerrogativas que entes públicos ostentam decorrem do exercício da delegação que lhe confere a coletividade da qual emana a titularidade originária desse poder. Ao estabelecer que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos*”, está a Constituição Federal a dizer - não por mera coincidência, em seu artigo inaugural³- que o elemento “**confiança**” é o princípio geral e essencial da existência de uma relação baseada na administração de “*interesses alheios*”.

Portanto, a atuação do poder público está pautada no exercício de um mandato de interesse público em que esse elemento confiança é quem produz o liame necessário a manter íntegra a relação jurídica de administração desses interesses. Nesse elemento está imbricada a noção de **boa-fé**⁴, em suas concepções clássica e moderna.

Então, mesmo que a lei concedesse alguma margem ao exercício da autonomia da vontade, já que condicionada a um estado de necessidade econômica e fiscal e ao dever de solidariedade próprio de um estado federativo, duas premissas ainda haveriam de ser observadas:

(1) a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato;

(2) os contratantes são obrigados a guardar, assim na assinatura do contrato, como em sua execução, e posteriormente a ela, os princípios de probidade e boa-fé.

³ CFRB/1988, art. 1º, Parágrafo único.

⁴ Confira-se: NASSA, Tulio Caminhoto. A Boa Fé no Regime Jurídico de Direito Administrativo. PUC/SP, 2010. Internet: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp150872.pdf>>. Acesso: 14/05/2022

O primeiro é a fiel reprodução do *artigo 421 do Código Civil*; o segundo traduz o sentido e alcance do *artigo 422* no tempo, que a doutrina civilista⁵ - e publicista⁶ - tem lhe emprestado.

A aplicação desses princípios nas relações entre entes públicos não tem o caráter apenas supletivo que vê, por exemplo, no artigo 54 da Lei 8.666/93⁷, no caso de contratos com particulares. Por força inclusive, do art. 24 da LINDB, os artigos 421 e 422 do Código Civil⁸ incidem especialmente nas relações firmadas entre entes públicos, porque são normas gerais de interpretação dos contratos, fruto da inserção no direito privado de princípios e garantias constitucionais indisponíveis. Neles, por maior razão, incidem ampla e irrestritamente⁹, *dada a sede constitucional do dever de probidade e boa-fé, no artigo 1º e caput do artigo 37*.

Especialmente quando se tem em conta dois contratantes públicos, gestores de direitos e interesses individuais e coletivos absolutamente irrenunciáveis.

Miguel Reale leciona que os princípios gerais de Direito se põem como “*as bases teóricas ou as razões lógicas do ordenamento jurídico, que deles recebe o seu sentido ético, a sua medida racional e a sua força vital ou histórica*”.

E utiliza esse conceito para explicar que a distribuição do ordenamento jurídico em “*faixas normativas*” ou “*sistema de modelos jurídicos distintos*”, correspondentes às diferentes regiões ou esferas da realidade social, apenas pressupõe, em cada “*região jurídica*”, “*diretrizes ou conceitos básicos que asseguram a unidade lógica dos institutos e figuras que a compõem*”¹⁰.

Princípios, como probidade e boa-fé, comunicam-se nos diversos ramos do Direito para afirmar a unidade lógica do ordenamento jurídico como um todo.

Portanto, parece fora de dúvida que o dever de probidade e boa-fé é inerente não apenas aos contratos regidos pelo Direito Privado, mas, especialmente, aos públicos; e que esse “**princípio de solidariedade**”¹¹ - mais ainda, em se tratando do dever de solidariedade federativa - está fundado na relação de confiança, aferível pelo “**comportamento esperado**”: **conduta honesta, normal e reta**”¹².

⁵ “Coloquialmente, podemos afirmar que esse princípio se estampa pelo dever das partes de agir de forma correta antes, durante e depois do contrato, isso porque, mesmo após o cumprimento de um contrato, podem sobrar-lhes efeitos residuais” (VENOSA, Sílvio de Salvo. In, *Direito Civil*, Vol II, *Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos*, 5ª Edição - São Paulo : Atlas, 2005, p. 409.

⁶ BORGES, Alice Gonzalez. Reflexos do Código Civil nos Contratos Administrativos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 9, fevereiro/abril, 2007. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 14/05/202.

⁷ Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

⁸ Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

⁹ PEREZ, Jesus González. El Principio General de la Buena Fé en el Derecho Administrativo. 2 ed. Madrid Civitas : 1989, p. 54-55.

¹⁰ REALE, Miguel, 1910. Lições Preliminares de Direito - 27ª Ed. - São Paulo : Saraiva, 2002. p. 317.

¹¹ O professor italiano emprega essa denominação, por ser ela a positivada no art. 1175 do Código Civil Italiano e no art. 2º de da Constituição da Itália. (MANGANARO, Francesco. Principio di Buona Fede e Attività delle Amministrazioni Pubbliche”, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995).

¹² “Valor ético de la confianza. Representa las vías más fecundas de irrupción del contenido ético social en el orden jurídico, y, concretamente, el valor de confianza. Sirve de cauce para la integración del idea de fidelidad y de crédito, o de creencia y confianza.

Logo, não é crível e nem aceitável que diante das inúmeras situações do passado, presente e futuro que impactam diretamente o saldo devedor e a enormidade de fatores para adequação do RRF, diante de diversos processos judiciais movidos pelos entes federados sejam simplesmente ignorados ou, pelo império do “mais forte sobre o mais fraco”, sejam tolhidos por critérios **objetivos de conveniência para a UNIÃO, RAZÃO PELA QUAL O DISPOSITIVO IMPUGNADO TAMBÉM NÃO É ADEQUADO DIANTE DO SISTEMA JURÍDICO NACIONAL**. Sendo necessário alcançar o equilíbrio, diante de tais avaliações, **não se pode crer que medidas judiciais em busca de adequação viável dentro do ordenamento seja um “aborrecimento” para a UNIÃO, e esta previsão do parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, (que culmina na aplicação do art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021), acaba por contrariar o comportamento esperado (conduta honesta, normal e reta), o que abala o princípio da confiança, inerente aos deveres de probidade e boa-fé.**

O conceito de boa-fé também delimita o que lhe é oposto: a intenção de prejudicar ou tirar vantagem indevida do outro. E essa delimitação tem importância capital porque abrange não apenas o comportamento ilícito (espécie), mas o antijurídico (gênero), hipótese do abuso de direito¹³, e o enriquecimento sem causa.

Essas limitações já eram aceitas na doutrina clássica francesa, que, no fim do sec. XIX, empregava caráter absoluto à autonomia da vontade.

É preciso lembrar que, em troca da obtenção do objetivo maior de evitar um colapso em sua economia e cumprir os seus deveres constitucionais, inclusive o de manter a continuidade de serviços públicos essenciais, pelas determinações das LC 156/2016, 159/2017 e LC 178/2021 os entes federados dão em garantia de suas obrigações uma série de medidas que vão desde reformas estruturais, privatizações e sequestros administrativos tudo para honrar os compromissos assumidos com a UNIÃO.

Georges Ripert cita decisão da Corte de Cassação, de 1857, segundo a qual **“devem-se prevenir e reprimir todos os atos praticados por ódio e por maldade e sem utilidade para quem os pratica”**¹⁴.

La buena fe supone una regla de conducta o comportamiento civiliter, una conducta normal, recta y honesta, la conducta de un hombre corriente, de un hombre medio (PEREZ, Jesús González. El Principio General de Buena Fe em el Derecho Administrativo – Civitas – 1989, Tercera Edición, p. 74).

¹³ Conquanto Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, Vol. II, São Paulo, RT, 1977, P. 311) e J. M. Carvalho Santos (Código Civil Brasileiro Interpretado, Vol. III, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 4ª Ed. p. 388) repudiam a distinção, a doutrina moderna, de forma crítica aos citados autores, tem-na admitido, à luz do Novo Código Civil: “O que diferencia as duas espécies de atos é a natureza da violação a que eles se referem. No ato ilícito, o sujeito viola diretamente o comando legal, pressupondo-se então que este contenha previsão expressa daquela conduta. No abuso, o sujeito aparentemente age no exercício de seu direito, todavia, há uma violação dos valores que justificam o reconhecimento deste mesmo direito pelo ordenamento. Diz-se, portanto, que no primeiro há inobservância de limites lógico-formais, e, no segundo, axiológico-materiais. Em ambos, o agente se encontra no plano da antijuridicidade: no ilícito, esta resulta da violação da forma, no abuso, do sentido valorativo. Em síntese, o ato abusivo está situado no plano da ilicitude, mas com o ato ilícito não se confunde, tratando-se de categoria autônoma da antijuridicidade.” (CARPENA, Heloísa, O Abuso de Direito do Código de 2002 - Relativização de Direitos na Ótica Civil-Constitucional. In, A Parte Geral do Novo Código Civil, Organizado por Gustavo Tepedino - 3ª Ed. - Rio de Janeiro, São Paulo, Recife : Renovar, 20078, p. 405).

¹⁴ RIPERT, Georges. La Règle Morale dans les obligations Civiles, Troisième Édition, Paris, 1935, p. 182.

Dando apoio à teoria do abuso dos direitos contratuais para causar prejuízo à outra parte, em clara mitigação do princípio da autonomia da vontade, conclui que as convenções devem ser executadas de boa-fé¹⁵.

O princípio da autonomia da vontade (*pacta sunt servanda*) vem sofrendo temperamento ao longo do tempo no Brasil e no mundo. Aqui, não apenas pelo advento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990 e do Código de 2002; mas, em especial, como fruto do processo de constitucionalização do direito civil.

No caso em questão, embora não haja dúvida de que a União exerce a sua plena autonomia da vontade ao discutir com os entes federados as cláusulas que assegurassem os seus interesses, é preciso ressaltar que a sua vontade está na lei.

E é a lei quem determina o comportamento que ela pretende omitir, sobrepondo não uma vontade, mas, em verdade, exacerbado capricho a se opor a um dever de solidariedade amparado num dos pilares intocáveis da Constituição, o *federalismo*.

Hoje - na verdade, ainda na vigência do Código Civil de 1916 -, a doutrina já admite a predominância da cláusula geral da boa-fé¹⁶ - inerente a qualquer contrato, especialmente as avenças que regem relação entre entes federativos.

Na mesma linha, o Código Civil anterior, de 1916, já era interpretado pela doutrina com o mesmo sentido expresso nos artigos 421 e 422 do Código de 2002¹⁷.

Colhe-se de Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo:

A tipologia do chamado contrato administrativo reclama de ambas as partes um comportamento ajustado a certas pautas. (...) Dès que as atenda como deve, incumbe ao Poder Público respeitar às completas a equação econômico-financeira avençada, a ser entendida com significado real e não apenas nominal. Descabe à Administração menosprezar este direito. Não lhe assiste, por intuítos meramente patrimoniais, subtrair densidade ou o verdadeiro alcance do equilíbrio econômico-financeiro.¹⁸

¹⁵ “101. On s'est enfin demandé s'il pouvait y avoir abus dans l'exercice des droits contractuels. Pour l'admettre, on a en général mal présenté la question, soit parce qu'on a supposé une faute commise par le créancier dans l'exercice de son droit contractuel, soit parce que l'on a cherché la solution dans l'interprétation des clauses du contrat.

L'article 1134, § 3, du Code Civil, en décidant que les conventions doivent être exécutées de bonne foi apporte un appui à la théorie de l'abus des droits contractuels, et on a pu admettre la résolution du contrat par application de l'article 1184, quand l'une des parties a manqué à l'obligation générale d'agir de bonne foi.

Mais il reste à se demander ce que signifie agir de mauvaise foi. Si la mauvaise foi pousse le créancier à dépasser le droit précis qu'il tient du contrat, l'acte est illicite. Pour que la question de l'abus se pose seule, il faut que le contractant se tenant dans les limites précises du contrat en épuise les prérogatives uniquement pour porter préjudice à l'autre partie.” (RIPERT, Georges. Obra citada, p. 188).

¹⁶ Nesse sentido, Agustín Gordillo é enfático: “Se dice así que los contratos administrativos son esencialmente de buena fe, lo que lleva a que la administración no deba actuar como si se tratara de un negocio lucrativo, ni a tratar de obtener ganancias ilegítimas a costa del contratista, ni a aprovecharse de situaciones legales o fácticas que la favorezcan en perjuicio del contratista.” GORDILLO, Agustín Alberto. In, Contratos Y Propiedad En El Derecho Administrativo. Disponível na internet: http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo16.pdf. Acessado em 15/05/2022.

¹⁷ Ao princípio da boa-fé empresta-se, ainda, outro significado. Para traduzir o interesse social das relações jurídicas, diz-se, como está expresso no Código Civil alemão, que as partes devem agir com lealdade e confiança recíprocas. Numa palavra, devem proceder com boa-fé (Contratos, Ed. Forense, p. 46).

¹⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Obra citada, p. 128.

O Regime de Recuperação Fiscal é instrumento legal e constitucional de busca do equilíbrio econômico-financeiro não do contrato em si, mas do próprio ente público, como objetivo primário do plexo das leis complementares que regulamentam o RRF. E isso porque não é desejável, do ponto de vista da própria ordem Constitucional, que se instale o colapso na economia de um dos entes da federação. No caso, por sujeição à recusa de outro ente a praticar ato formal a que está obrigado pelo mesmo mandamento constitucional e de forma prejudicial a esse equilíbrio. Do contrário, o ente prejudicado não será capaz de cumprir a sua missão constitucional de assegurar o exercício dos direitos fundamentais aos seus cidadãos, mediante a prestação dos serviços que lhes são essenciais.

Uma das premissas, anunciadas logo no início deste tópico, é a de que a relação firmada entre os entes públicos em questão deve obedecer ao dever de probidade, lealdade e boa-fé, expressos na confiança no comportamento esperado: conduta honesta, normal e reta, como define JEÚS GONZÁLES PEREZ¹⁹.

Também cumprir a função social do contrato, precisamente definida por TEPEDINO:

Entende-se, então, o real significado da cláusula geral da função social do contrato, prevista no art. 421 do Código de 2002, segundo a qual “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

À luz do texto constitucional, a função social torna-se razão determinante e elemento limitador da liberdade de contratar, na medida em que esta só se justifica na persecução dos fundamentos e objetivos da República acima transcritos.

Extraí-se daí a definição da função social do contrato, entendida como o dever imposto aos contratantes de atender – ao lado dos próprios interesses individuais perseguidos pelo regulamento contratual – a interesses extracontratuais socialmente relevantes, dignos de tutela jurídica, que se relacionam com o contrato ou são por ele atingidos. Tais interesses dizem respeito, dentre outros, aos consumidores, à livre concorrência, ao meio ambiente, às relações de trabalho.

Associa-se então à função social do contrato à boa-fé objetiva que, seja como princípio interpretativo (art. 113, CC), seja como princípio fundamental do regime contratual (art. 422, CC), significa o dever de interpretar o negócio de modo a preservar o conteúdo econômico e social perseguido pelas partes, daí decorrendo os deveres anexos e recíprocos de lealdade, informação e transparência, nas fases pré-negocial, negocial e pós-negocial.

A boa-fé objetiva, pois, justifica-se imediatamente na confiança desperta pela declaração, encontrando sua fundamentação mediata na função social da liberdade negocial, que rompe com a lógica individualista e voluntarista de teoria contratual oitocentista.²⁰

¹⁹ PEREZ, Jesús González. El Principio General de Buena Fe em el Derecho Administrativo – Civitas – 1989, Tercera Edición, p. 74

²⁰ TEPEDINO, GUSTAVO. Temas de Direito Civil, Tomo II / Gustavo Tepedino - Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 18/20.

Das premissas até aqui delimitadas decorre a razoável conclusão de que, nos contratos administrativos, não será tolerável - sendo, por isso, passível de correção judicial, por abusividade - qualquer comportamento em que um dos entes federativos atua contrariamente ao dever de solidariedade que lhe é imposto, com o objetivo de preservar a federação.

Especialmente num momento em que uma pandemia, guerra, instabilidade política, inflação, por si só - exemplo clássico de *álea econômica extraordinária* - já legitimaria qualquer discussão decorrente de saldo devedor que pelo dispositivo impugnado é causa de **exclusão ou não homologação ao RRF**.

Esses fatores - pandemia, guerra, instabilidade política, inflação - deflagram uma crise econômica, com causas e efeitos singulares em nível mundial. Difere, portanto, das crises cíclicas da teoria do ciclo econômico, em que as fases de prosperidade se alternam com as fases de recessão²¹.

É sabido que um dos pilares inflacionários da crise econômica atual decorre de uma questão sanitária, totalmente imprevisível, que paralisou a atividade econômica mundial, exigindo uma atuação enérgica do governo brasileiro no campo monetário e creditício, mas com profundas consequências fiscais.

A própria UNIÃO prevendo os nefastos efeitos dessa combinação de fatores, ajuizou a ADI 6357, onde obteve pleito liminar para afastar exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em especial aqueles dispositivos que impediam a realização de gastos extraordinários para o enfrentamento da crise. Finalmente, a Emenda Constitucional 106, instituindo o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia, e a Lei Complementar 173/20, **pautadas nos dispositivos que consagram os princípios de solidariedade federativa e federalismo cooperativo equilibrado**.

Não se pode pretender que tolher o direito a revisar quaisquer encargos dos saldos devedores com a UNIÃO e ainda que haja possibilidade de enquadramento aos moldes ao RRF dentro dos parâmetros constitucionais mesmo que não previstos nas Leis 156/2016, 159/2017 e 178/2021, e dentro das possibilidades previstas no ordenamento jurídico é mecanismo de opressão.

Não se pode aceitar que está dentro dos parâmetros constitucionais obrigar-se que qualquer dos entes federados renuncie ao direito material ao qual se fundamenta qualquer ação judicial, além de contrário a um amplo esforço legislativo e judiciário, representa quebra da segurança jurídica, porque frustra a expectativa quanto a um comportamento que deveria ser mantido não apenas em razão dos fins da lei (reequilibrar as contas do Estado), mas que vinha sendo exteriorizado por ela própria ao longo destes três difíceis anos (2016/2019).

²¹ Cf SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. Macroeconomia. Rio de Janeiro: FGV- Atlas, 2009, p. 234.

IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

Assim, ao impor as determinações contidas no **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021,** gera-se de forma permanente lesões aos entes federados uma vez que lhes tolhe **a possibilidade de discussão de saldo devedor anômalo. É o caso concreto do Rio Grande do Sul, demonstrado à exaustão.**

O *princípio da interpretação conforme a Constituição* não deriva apenas do princípio da presunção de constitucionalidade das normas em que as leis devem ser consideradas constitucionais até posicionamento contrário do Poder Judiciário.

Justifica-se, principalmente, na obediência ao princípio do aproveitamento máximo dos atos jurídicos, devendo ser declarados inconstitucionais tão somente quando não houver possibilidade de adequação à Lei Maior.²²

A interpretação de uma norma conforme a Constituição diz respeito à técnica de decisão manuseada pela jurisdição constitucional.

Não se trata de um método específico ou dessemelhante de interpretação da Constituição, mas sim das leis.

Nas hipóteses cuja norma infraconstitucional admita mais de uma interpretação, o intérprete deve guiar-se pela interpretação que consagre os postulados da Magna Carta.

Este método justifica-se tendo em vista que as leis são consideradas expressão da vontade popular, pelo que devem ser preservadas pelo judiciário.

O que aqui se põe em evidência consiste na clara violação de preceito constitucional, no caso concreto, pelo fato de que a União impôs ao Estado do Rio Grande do Sul desistir de uma ação em que se debatia a dívida após a constatação, realizada em outro processo, mas com participação das mesmas partes (ACO 2059), de que, se revisados critérios singelos de juros e atualização monetária, a dívida já estaria paga há quase uma década.

Com efeito, no curso da ACO 2059, apresentou-se o laudo pericial contábil, segundo o qual, aplicando-se os argumentos jurídicos defendidos pela OAB/RS como cabíveis, a dívida pública do ERGS não apenas estaria integralmente adimplida desde o ano de 2013, como também, considerando-se os pagamentos realizados nos anos subsequentes, o ERGS já seria credor da União.

²² AGRA, Walber de Moura. Aspectos Controvertidos do Controle de Constitucionalidade. Bahia: Editora Juspodivm, 2008. P. 156.

Assim, a violação do preceito se operou por ato concreto que vilipendiou o direito à tutela jurisdicional, que ceifou um direito em vias de formação e praticamente equivaleu à renúncia aos direitos que têm por base fática a comprovação do excesso da dívida.

Essa exigência incide sobre o direito fundamental processual do Estado à discussão da causa e evolução da dívida, sem prejuízo de poder optar pela adesão a parcelamento daquela. Com isso, a União, que ditou a norma, prevalece-se da sua condição de parte mais poderosa, para impor exigência exorbitante, que subtrai do crivo judicial eventual ilicitude praticada na constituição ou na evolução da dívida, ou seja, impede que lesão ou ameaça a direito seja submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Portanto, a UNIÃO comprovadamente impôs ao Estado-Membro Rio Grande do Sul desistir de uma ação viável e validamente instaurada, como condição para o acesso à repactuação da dívida.

Dito de outro modo, a União apresentou obstáculo ao exercício do direito fundamental à ação, explicitação dos preceitos fundamentais do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição, estatuídos no seguinte dispositivo da Constituição Federal de 1988:

TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Destaca-se o lapidar pronunciamento do STF na Rcl 6534 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2008²³ que associa diretamente o preceito da inafastabilidade da jurisdição à essência do estado democrático de direito:

²³ RECLAMAÇÃO - ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RESULTANTE DE JULGAMENTO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - DECISÃO RECLAMADA QUE NÃO DESRESPEITOU A AUTORIDADE DO JULGAMENTO DESTA SUPREMA CORTE INVOCADO COMO REFERÊNCIA PARADIGMÁTICA - ELEITORAL - RESSALVA CONSTANTE DA ALÍNEA "G" DO INCISO I DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR 64/90 - CONSTITUCIONALIDADE - INDEFERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA FUNDADO NA INOBSERVÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - PRETENDIDO RECONHECIMENTO DA INCORREÇÃO DE DIRETRIZ JURISPRUDENCIAL PREDOMINANTE NO ÂMBITO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - MATÉRIA TOTALMENTE ESTRANHA AO QUE SE DECIDIU NO JULGAMENTO DA ADPF 144/DF - RECURSO IMPROVIDO. - O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 144/DF, declarou-a improcedente, em decisão impregnada de efeito vinculante e que estabeleceu conclusões assim proclamadas por esta Corte: (1) a regra inscrita no § 9º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, não é auto-aplicável, pois a definição de novos casos de inelegibilidade e a estipulação dos prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, dependem, exclusivamente, da edição de lei complementar, cuja ausência não pode ser suprida mediante interpretação judicial; (2) a mera existência de inquéritos policiais em curso ou de processos judiciais em andamento ou de sentença penal condenatória ainda não transitada em julgado, além de não configurar, só por si, hipótese de inelegibilidade, também não impede o registro de candidatura de qualquer cidadão; (3) a exigência de coisa julgada a que se referem as alíneas "d", "e" e "h" do inciso I do art. 1º e o art. 15, todos da Lei Complementar nº 64/90, não transgredem nem descumprem os preceitos fundamentais concernentes à probidade administrativa e à moralidade para o exercício de

A regra inscrita no art. 5º, inciso XXXV, da Lei Fundamental, garantidora do direito ao processo e à tutela jurisdicional, constitui o DOCUMENTOS Q parágrafo régio do Estado Democrático de Direito, pois, onde inexista a possibilidade do amparo judicial, haverá, sempre, a realidade opressiva e intolerável do arbítrio do Estado ou dos excessos de particulares, quando transgridam, injustamente, os direitos de qualquer pessoa.

A ligação entre a existência de um direito fundamental reconhecido e a possibilidade de seu exercício pelo cidadão veio a ser sublinhada na ADPF 504, Relator (a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgada em 20/10/2020, na qual a corte reconheceu a relevância dos chamados direitos fundamentais processuais para a ordem jurídica democrática:

Os direitos fundamentais processuais, percebidos e reconhecidos como categoria jurídica, representam não apenas um mínimo essencial para a defesa dos cidadãos frente a atuação do poder estatal, apresentado pelo Poder Judiciário, mas, antes, um conjunto permanente e imutável de direitos de um sistema civilizado de administração da justiça.²⁴

mandato eletivo; (4) a ressalva a que alude a alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, mostra-se compatível com o § 9º do art. 14 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94. - Tratando-se da causa de inelegibilidade fundada no art. 1º, I, "g", da LC nº 64/90, somente haverá desrespeito ao pronunciamento vinculante desta Suprema Corte, se e quando a Justiça Eleitoral denegar o registro de candidatura, por entender incompatível, com os preceitos fundamentais da moralidade e da probidade administrativas, a utilização, pelo pré-candidato, da ressalva autorizadora de acesso ao Poder Judiciário. A ressalva legal de acesso ao Poder Judiciário, prevista no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90, dá concreção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, que se qualifica como preceito fundamental consagrado pela Constituição da República. A regra inscrita no art. 5º, inciso XXXV, da Lei Fundamental, garantidora do direito ao processo e à tutela jurisdicional, constitui o parágrafo régio do Estado Democrático de Direito, pois, onde inexista a possibilidade do amparo judicial, haverá, sempre, a realidade opressiva e intolerável do arbítrio do Estado ou dos excessos de particulares, quando transgridam, injustamente, os direitos de qualquer pessoa. - O indeferimento do pedido de registro de candidatura (LC nº 64/90, art. 1º, I, "g"), quando fundado em razões outras, como a inobservância da jurisprudência firmada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral - que exige, para efeito de superação (ainda que transitória) da inelegibilidade em questão, não só o ajuizamento da pertinente ação, mas, também, a obtenção de liminar, de medida cautelar ou de provimento antecipatório, em momento anterior ao da formulação do pedido de registro de candidatura -, não implica manifestação de desrespeito à autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, por se tratar de matéria totalmente estranha ao que se decidiu no julgamento da ADPF 144/DF. - Os atos questionados em qualquer reclamação - nos casos em que se sustenta desrespeito à autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal - não de se ajustar, com exatidão e pertinência, aos julgamentos desta Suprema Corte invocados como paradigmas de confronto, em ordem a permitir, pela análise comparativa, a verificação da conformidade, ou não, da deliberação estatal impugnada em relação ao parâmetro de controle emanado deste Tribunal. Precedentes. Inocorrência, no caso, dessa situação de antagonismo, pois o ato objeto da reclamação não teve como fundamento nem a inconstitucionalidade da ressalva a que alude a alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, nem a existência de processo penal ainda em tramitação, nem, finalmente, a incompatibilidade daquela ressalva legal com os preceitos fundamentais da probidade e da moralidade administrativas. - O remédio constitucional da reclamação não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. - A reclamação, constitucionalmente vocacionada a cumprir a dupla função a que alude o art. 102, I, "I", da Carta Política (RTJ 134/1033) - embora cabível, em tese, quando se tratar de decisão revestida de efeito vinculante (como sucede com os julgamentos proferidos em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade) -, não se qualifica como sucedâneo recursal nem configura instrumento viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado, além de não constituir meio de revisão da jurisprudência eleitoral, eis que tal finalidade revela-se estranha à destinação constitucional subjacente à instituição dessa medida processual. Precedentes. (Rel 6534 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2008, DJE-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-01 PP-00160 RTJ VOL-00206-03 PP-01036 RT v. 98, n. 879, 2009, p. 162-170 RF v. 104, n. 400, 2008, p. 360-370)

²⁴ CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FUNCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO PRECEITO FUNDAMENTAL. O PAPEL INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO SISTEMA DE JUSTIÇA. ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E ELEMENTO ESTRUTURANTE DO ESTADO DE DIREITO. REPASSE OBRIGATÓRIO DE RECURSOS POR DUODÉCIMOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTES PLENÁRIOS. ARGUMENTO DE FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS PELO PODER PÚBLICO É EXCEPCIONAL. AÇÃO CONSTITUCIONAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Precedentes. 2. Os direitos fundamentais processuais, percebidos e reconhecidos como categoria jurídica, representam não apenas um mínimo essencial para a defesa dos cidadãos frente a atuação do poder estatal, apresentado pelo Poder Judiciário, mas, antes, um conjunto permanente e imutável de direitos de um sistema civilizado de administração da justiça. 3. O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais. 4. A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que

Na esteira desse entendimento sumular, no RE 640905 - Relator(a) LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016 -, o STF teve oportunidade de reiterar o seu entendimento quanto à inconstitucionalidade de qualquer norma que crie entraves ao acesso ao Poder Judiciário, ou que atente contra os princípios e direitos fundamentais constitucionais, embora tenha distinguido situações em que tal violação não ocorre, como na possibilidade de excluir do parcelamento aqueles débitos assegurados por depósito judicial voluntariamente efetuado pelo contribuinte e que, assim, o vincularam ao resultado da contenda.²⁵

compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo. 5. O papel de garantia da assistência judiciária de qualidade técnica e, por conseguinte, da tutela do direito de acesso à justiça (em concepção ampla), que envolve os direitos fundamentais processuais e os meios adequados para a reivindicação dos direitos, é desempenhado, na ordem constitucional brasileira, pela figura da Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal. 6. A ordem constitucional brasileira previu a figura da instituição da Defensoria Pública como medida necessária e indispensável para o incremento da realização do direito de acesso à justiça. O papel da Defensoria Pública, enquanto órgão de Estado essencial para o funcionamento da justiça, foi decidido por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.903. 7. O art. 168 da Constituição Federal (Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º), pretendeu resguardar a higidez do orçamento destinado às Defensorias Públicas, por meio da técnica do repasse obrigatório dos recursos por duodécimos. Técnica responsável por garantir a efetividade do princípio da independência funcional e financeira dessa instituição. Precedentes – ADPF 384 e ADPF 339-PI. 8. O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito. 9. O afastamento da incidência da regra plasmada no art. 168 da Lei Maior, bem como dos precedentes judiciais afirmados, pode ocorrer quando presente causa excepcional. Tal exceção consiste na hipótese de frustração de receita líquida arrecadada pelo ente federado, de modo a impossibilitar o cumprimento das obrigações financeiras e orçamentárias. Não comprovação no caso. 10. Acordo extrajudicial formulado. Objeto consistente nos valores retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018. Disposições patrimoniais. Cumprimento do acordo com o pagamento das parcelas vencidas. Perda de objeto superveniente quanto ao pedido. 11. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (ADPF 504, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020)

²⁵ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. COFINS. ART. 4º DA PORTARIA Nº 655/1993 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. PARCELAMENTO DE DÉBITOS. ADESÃO POR CONTRIBUINTE COM DEPÓSITO JUDICIAL. RESTRIÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ARBITRARIEDADE LEGISLATIVA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AO LIVRE ACESSO À JUSTIÇA. INOCORRÊNCIA. DEPÓSITO JUDICIAL DO VALOR DEVIDO PARA SUSPENDER A EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PRERROGATIVA DO CONTRIBUINTE QUE SE CONDIÇÃO AO TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO. RECURSO PROVIDO. 1. O princípio da isonomia, refletido no sistema constitucional tributário (art. 5º c/c art. 150, II, CRFB/88) não se resume ao tratamento igualitário em toda e qualquer situação jurídica, mas, também, na implementação de medidas com o escopo de minorar os fatores discriminatórios existentes, impondo, por vezes, tratamento desigual em circunstâncias específicas e que militam em prol da igualdade. 2. A isonomia sob o ângulo da desigualação reclama correlação lógica entre o fator de discrimen e a desequiparação procedida que justifique os interesses protegidos na Constituição (adequada correlação valorativa). 3. A norma revela-se antijurídica, ante as discriminações injustificadas no seu conteúdo intrínseco, encerrando distinções não balizadas por critérios objetivos e racionais adequados (fundamento lógico) ao fim visado pela diferenciação. 4. O princípio da inafastabilidade de jurisdição, insculpido no art. 5º, XXXV, CRFB/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” tem o intento de coibir iniciativas dos legisladores que possam impor obstáculos desarrazoados ao acesso à justiça, ao permitir o acesso plural e universal ao Poder Judiciário. 5. Os contribuintes podem vindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado-Juiz, posto ser o sistema judiciário igualmente acessível a todos e apto a produzir resultados individual e socialmente justos. 6. A norma que cria entraves ao acesso ao Poder Judiciário, ou que atenta contra os princípios e direitos fundamentais constitucionais, é inconstitucional, por isso que: “É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário.” (Súmula Vinculante 28). 7. O depósito do montante integral do crédito tributário impugnado judicialmente (art. 151, II, CTN) tem natureza dúplice, porquanto ao tempo em que impede a propositura da execução fiscal, a fluência dos juros e a imposição de multa, também acautela os interesses do Fisco em receber o crédito tributário com maior brevidade. A sua conversão em renda equivale ao pagamento previsto no art. 156 do CTN, encerrando modalidade de extinção do crédito tributário. 8. O parcelamento tributário, concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica, é causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, que não dispensa o sujeito passivo dos encargos relativos à mora, à luz do disposto no artigo 151, VI, CTN, encerrando hipótese diversa do depósito judicial que, uma vez efetuado, exonera o contribuinte dos acréscimos moratórios e demais encargos legais decorrentes do inadimplemento da obrigação tributária. 9. O cerne da controvérsia sub examine consiste em suposta violação aos princípios da isonomia e do livre acesso à justiça pela Portaria nº 655/93 do Ministério da Fazenda que, ao dispor sobre o parcelamento de débitos inerentes à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (LC nº 70/91), veda-o aqueles contribuintes que ingressaram em juízo e implementaram o depósito judicial do montante controvertido, como enunciado pelos artigos 1º e 4º, verbis: “Art. 1º Os débitos para com a Fazenda Nacional, decorrentes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social COFINS, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, vencidos até 30 de novembro de 1993, poderão ser objeto de parcelamento em até oitenta prestações mensais e sucessivas, se requerido até 15 de março de 1994. (...) Art. 4º Os

Nesse diapasão, verifica-se que na Ação Cível Originária nº 2.805, prolatou-se decisão interlocutória em que se afastou claramente a exigência de desistência de ações em curso para adesão a aditivo de refinanciamento entre o Estado de Alagoas e a União:

10. Pelo exposto, presentes os requisitos da medida requerida, defiro parcialmente a liminar, apenas para afastar a necessidade de cumprimento pelo Autor da condição estabelecida no inc. II do § 1º do art. 2º do Decreto n. 8.616/2015, para celebração do aditivo ao contrato de refinanciamento da dívida pública estadual, nos termos da Lei Complementar n. 148/2014, alterada pela Lei Complementar n. 151/2015, sem se exigir desistência de ações judiciais em curso cujo objeto seja dívida ou contratos de financiamento celebrados entre Alagoas e a União” (DJe 3.2.2016).

Na mesma linha, o STF concedeu medida liminar na TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.089/DF, para afastar a exigência prevista no § 8º do art. 1º da Lei Complementar nº 156/2016, que limita a concessão de vantagem de parcelamento aos desistentes de ações judiciais:

Pelo exposto, presentes os requisitos do pedido formulado pelo Autor em sua petição, defiro a tutela provisória de urgência para afastar a necessidade de cumprimento pelo Autor da condição estabelecida no § 8º do art. 1º da Lei Complementar n. 156/2016, para celebração do aditivo ao contrato de refinanciamento da dívida pública estadual entabulado entre Rondônia e a União.

A par dessas violações, há outro claro viés de rompimento de paradigma insculpido na Carta da República.

débitos que forem objeto de depósito judicial não poderão ser parcelados.” (grifo nosso) 10. A concessão de parcelamento apenas aos contribuintes que não ingressaram em juízo ou aos que ajuizaram ações, mas não implementaram o depósito do crédito tributário convertido, e a exceção aos contribuintes que ingressaram em juízo e realizaram o depósito judicial, não revela discriminação inconstitucional, porquanto obedece a todos os aspectos essenciais à observância da isonomia na utilização de critérios de desigualação. 11. O discrimen adotado pela Portaria nº 655/93 aplica-se indistintamente a todos os contribuintes que optaram pela realização do depósito judicial. Ademais, diz respeito apenas aos valores objeto dos respectivos depósitos, e não aos contribuintes depositantes, além de guardar estrita pertinência lógica com o objetivo pretendido pela norma. 12. O critério de desigualação está em consonância com os interesses protegidos pela Constituição Federal, porquanto prestigia a racionalização na cobrança do crédito público, consubstanciando solução administrativa que evita o ajuizamento de demandas desnecessárias e estimula o contribuinte em situação irregular ao cumprimento de suas obrigações. 13. O regime jurídico do depósito judicial para suspensão da exigibilidade crédito tributário, como faculdade do contribuinte, impõe que o montante depositado no bojo da ação judicial se torne litigioso, permanecendo à sorte do resultado final da ação. Consectariamente, o montante depositado resta indisponível para ambas as partes enquanto durar o litígio, posto garantia da dívida sub iudice. 14. Os contribuintes que efetuaram depósitos em juízo de valores relativos a débitos da COFINS se equiparam aqueles que adimpliram as suas obrigações, efetuando o pagamento do crédito tributário, porquanto o montante depositado fica condicionado ao resultado final da ação. 15. Com o julgamento da ADC nº 01/DF por esta Corte (Pleno, ADC nº 01/DF, Rel. Min. Moreira Alves, sessão de julgamento de 01/12/93, DJ de 16/06/95), restou assentada a legitimidade da exação, de modo que as ações ajuizadas pelos contribuintes para discussão de sua constitucionalidade encerrarão resultado favorável à Fazenda Pública, o que impossibilita de toda a forma o levantamento dos depósitos judiciais porventura realizados. 16. Forçoso concluir que hipótese encartada neste ato normativo secundário não configura violação ao princípio da isonomia, pois distingue duas situações completamente diferentes: a do contribuinte que voluntariamente efetuou o depósito judicial do débito, ficando imune aos consectários legais decorrentes da mora, e a do contribuinte que se quedou inerte em relação aos débitos que possuía com o Fisco. 17. Não há que se falar, igualmente, em ofensa ao livre acesso à justiça, porque não se impõe o depósito judicial para o ingresso em juízo, o que, acaso exigido, inevitavelmente atrairia o vício de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 5º, XXXV, CRFB/88. 18. Caso o contribuinte tenha entrado em juízo e realizado o depósito do montante que entendera devido, havendo eventual saldo a pagar, pode o mesmo aderir ao parcelamento para sua quitação, não havendo que se falar, portanto, em obstrução à garantia de acesso ao Judiciário. 19. Tese firmada na Repercussão Geral: “Não viola o princípio da isonomia e o livre acesso à jurisdição a restrição de ingresso no parcelamento de dívida relativa à Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS, instituída pela Portaria nº 655/93, dos contribuintes que questionaram o tributo em juízo com depósito judicial dos débitos tributários.” 20. Recurso extraordinário PROVIDO.

Esta garantia fundamental, adiante-se, preliminarmente, é perfeitamente compatível com a natureza das pessoas jurídicas de direito público - caso dos Estados -, que podem sofrer lesão ou ameaça a direito.

Assim, **é certo que se aplica aos Estados e Distrito Federal**. De outro lado, como **garantia fundamental, o direito à jurisdição é um direito inalienável, irrenunciável, imprescritível**. A saber, não pode ser objeto de negociação; não se pode dispor nem renunciar ao mesmo, porque de interesse de toda a coletividade, e não somente do próprio titular; e tampouco se perde o direito à jurisdição pelo seu não exercício.

Nesse sentido, a manifestação praticamente unânime dos constitucionalistas, a exemplo de JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Curso de direito constitucional positivo*, 37ª edição, São Paulo, Saraiva, 2014, p. 183), ALEXANDRE DE MORAES (*Direitos humanos fundamentais*, 8ª edição, São Paulo, Ed. Atlas, 2007, p. 22), GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO (*Curso de Direito constitucional*, 9ª edição, SP, Ed. Saraiva, 2014, p. 145), dentre outros.

A garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição (da apreciação judicial) está contida, também, na Declaração Universal, artigo 10, onde é proclamado que **“toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que seu caso seja julgado, equitativo e publicamente, por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações”**, como anota JORGE MIRANDA (*A tutela jurisdicional dos direitos fundamentais em Portugal, In Direito Constitucional – Estudos em homenagem a PAULO BONAVIDES*, organizadores EROS ROBERTO GRAU e WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO, SP, Malheiros Editores, 2001, p. 284/304).

Por isso mesmo, o direito à jurisdição íntegra, é certo, aquilo que a Professora CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA – atualmente presidindo essa Augusta Corte Suprema -- invocando o ensinamento de CANOTILHO, assinala o que hoje se apelida *reserva constitucional*, ou seja, o conjunto das matérias que têm que ser cuidadas na Lei Fundamental e que configuram o núcleo do sistema constitucional positivado (*Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias, In Direito constitucional – Estudos em homenagem a PAULO BONAVIDES*, organizadores EROS ROBERTO GRAU e WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO, SP, Malheiros Editores, 2001, p. 377/408).

Calha de registrar, também, pela absoluta pertinência com a matéria aqui tratada, o escólio de JOSÉ TARCÍZIO DE ALMEIDA MELO, ao versar o tema direitos fundamentais (*Direito Constitucional do Brasil*, Belo Horizonte, DelRey Editora, 2008, p. 304, 305, 347 e 348):

Os preceitos fundamentais detêm máxima efetividade, no ordenamento jurídico, ou seja, quando confrontados com outros preceitos, são superiores e impõem interpretação conforme a eles [...] O preceito fundamental da Constituição é de coerção maior e, segundo o princípio da compatibilidade, afasta norma outra, constitucional ou infraconstitucional. [...] Os direitos fundamentais são imutáveis em sua essência aceita pela Constituição. Constituem a substância do regime, que é corrompido, pela sua infestação, ou é mutilado, por sua ablação. Não existe reconstrução de direitos fundamentais. Ou estes são garantidos ou a ordem jurídica encontra-se

desmoronada. [...] Os direitos fundamentais, condição de possibilidade e de validade do Estado Democrático de Direito, são intangíveis e somente podem ser alterados para seu desenvolvimento e atualização. [...] O Direito Infraconstitucional não pode, no Brasil, mediante leis interpretativas, mudar ou invalidar as garantias das relações jurídicas. Seriam leis inconstitucionais.

E finaliza o eminente constitucionalista mineiro, desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, dissertando especificamente sobre o direito fundamental à jurisdição (Ob. citada, p. 399):

O acesso ao poder Judiciário é limitado somente pelas condições da ação e pelos pressupostos processuais válidos em relação a todos.

Outro não é o entendimento e posicionamento desse **Colendo Supremo Tribunal Federal** – como não poderia deixar de ocorrer, como sumo guardião da Carta Magna – conforme acórdão proferido no julgamento da **ADI nº 493** (Diário da Justiça de 04/09/1992, relatoria do Min. MOREIRA ALVES), onde restou proclamado que as leis infraconstitucionais não podem alterar as garantias fundamentais originárias da Constituição.

Portanto, ainda que a desistência de ações em que se discute o problema do anatocismo, talvez, **se autorizado expressamente por lei estadual que tal transação fosse realizada – condição inafastável que não foi prevista pela disposição impugnada** -- pudesse ser considerada legítima e não afrontosa ao inciso XXXV do artigo 5º da Constituição; ainda assim, é de repetir, **a imposição aos Estados e Distrito Federal, por norma infraconstitucional, de vedação de fruir sua garantia fundamental consagrada na Constituição de provocar o Judiciário para proteção e salvaguarda contra lesão ou ameaça a direito dos mesmos, constitui uma ofensa de tal intensidade à Carta da República que não poderia ser incluída na mesma nem por emenda constitucional, por força da proteção extraordinária conferida a tal garantia constitucional incluindo-a dentre as chamadas cláusulas pétreas, abrigadas no artigo 60, § 4º, item IV da Constituição Federal.**

Ou seja, a **obrigação de renunciar ao direito fundamental à jurisdição imposta aos Estados pela disposição parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, só teria validade, no nosso ordenamento jurídico, se fosse fruto de deliberação do legislador investido em poder constituinte originário, o que, de nenhuma forma é o caso do legislador das referidas Leis Complementares, pelo que absolutamente inválida tal disposição, havendo assim que ser declarada por esse Colendo Supremo Tribunal Federal.**

Cumprir registrar, para realçar não só a inconstitucionalidade da disposição em comento, como sua total falta de razoabilidade jurídica, que, podem surgir novas questões, inclusive envolvendo as tratativas em torno do dimensionamento da dívida dos Estados e Distrito Federal, e fixação de seu exato valor, bem como sobre cumprimento

ou não de pactuações feitas pelas partes, que podem eventualmente necessitar da provocação do Judiciário para solução das contendas.

Como renunciar ao irrenunciável direito de provocação do Judiciário em face de lesão a direito dos Estados? Além de impossível juridicamente, sequer seria razoável tal exigência leonina por parte da União, por meio de sua inclusão no **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.**

Bem ilustrativa de tal situação é a decisão monocrática proferida pelo **Ministro MARCO AURÉLIO na Medida Cautelar na Petição nº 7.173 (doc. 17)**, em que mesmo em se tratando de medida cautelar requerida pelo Estado do Rio Grande do Sul, que está celebrando com a União contrato aditivo para renegociação de dívida relativa à pactuação da Lei nº 9.496, de 1997, **e em plena vigência da disposição aqui impugnada, inquinada de inconstitucional, desconsiderou inteiramente a leonina disposição legal, decidindo por deferir a liminar requerida para :**

[...]

determinar à União que se abstenha de:

- 1) cobrar as prestações mensais relativas ao Contrato nº 14/98/STN/COAFI;
- 2) tomar qualquer medida restritiva contra o Estado do Rio Grande do Sul, decorrente do referido Contrato;
- 3) inscrever o ente nos cadastros de inadimplência;
- 4) efetuar a retenção de verbas cujo repasse ao autor esteja legal ou constitucionalmente prevista;
- 5) executar contragarantias de empréstimos, garantias ou outros contratos celebrados em data anterior ao ajuizamento da ação, inclusive obrigações referentes à Lei nº 9.496/1997.

Enfim, **nem o legislador infraconstitucional federal poderia impor a obrigação aos Estados e Distrito Federal de renunciarem ao seu direito fundamental à jurisdição, para provocar o Judiciário para afastar lesão ou ameaça a direito dos mesmos; nem o legislador estadual ou distrital poderia renunciar ou autorizar a renúncia a tal garantia fundamental conferida aos Estados e Distrito Federal pela Carta Federal.**

E, se nem o legislador poderia fazê-lo, que dirá a Administração - o Executivo Estadual e Distrital, que é quem vai celebrar o acordo, em nome dos Estados e Distrito Federal – para quem existe, ainda, o óbice representado pela cabal submissão da Administração ao princípio da legalidade; e o seu consectário, o óbice intransponível da indisponibilidade do interesse público, que é no que se resume a natureza de todos os interesses da Administração e suas ações voltadas para consecução dos mesmos.

Determina a **Constituição Federal, no artigo 37, caput**, de forma categórica, a **obrigatoriedade da administração pública – Poder Executivo, preponderantemente** – da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **de observância, dentre outros, do princípio da legalidade**. Isto se traduz, conforme lição do respeitado e eminente juspublicista MIGUEL SEABRA FAGUNDES (*O Controle dos atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 6ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 1984, p. 5), que o objeto da função administrativa é concretizar a vontade expressa na lei, e só.

E arremata:

A administração tem como finalidade exclusiva os fenômenos de realização do direito; a legislação é formadora do direito e a administração executora.

Disso não discrepa o também administrativista HELY LOPES MEIRELLES (*Direito administrativo brasileiro*, 33ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2007, p. 87), quando assinala:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido... Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

No mesmo sentido, a manifestação de DIÓGENES GASPARINI (*Direito administrativo*, 2ª edição, São Paulo, Ed. Saraiva, 1992, p. 6) e de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (*Curso de direito administrativo*, 17ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 90/96), onde registra, de forma enfática, que:

o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.

Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Visceralmente **ligado ao princípio da legalidade** – sendo apontado por alguns como uma das razões de ser do referido princípio – temos o **princípio da indisponibilidade pela Administração do interesse público**, encarecendo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (Ob. citada, p. 65), que na administração pública os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador, para quem coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos pela lei. É a ordem legal que dispõe sobre tal finalidade.

Também HELY LOPES MEIRELLES (Ob. Citada, p. 103) registra a adoção, pelo Sistema Constitucional Brasileiro, do princípio da indisponibilidade do interesse público pela Administração, que não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado (no sentido amplo), que, por isto, **somente mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia do interesse público**. Igual entendimento é manifestado por DIÓGENES GASPARINI (Ob. citada, p. 13).

Destarte, **em face da indisponibilidade do interesse público, e da ausência de norma específica nas legislações estaduais e distrital autorizando expressamente a desistência - na amplitude determinada pelo parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, – pelos Estados e Distrito Federal das ações em andamento contra a União em que se discute, dívidas relativas à Lei nº 9.496, de 1997, não há como os entes estaduais atenderem a tal exigência descabida e inconstitucional.**

Tampouco podem, os Estados e o Distrito Federal, desistirem da propositura de novas ações (renúncia ao direito à jurisdição) pela impossibilidade jurídica disso imposta pela Constituição Federal, dada a natureza de tal garantia fundamental, incluída no rol das cláusulas pétreas.

V. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA:

Repita-se a exaustão: a **obrigação de renunciar ao direito fundamental à jurisdição imposta aos Estados pela disposição parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, só teria validade, pelo nosso ordenamento jurídico, se fosse fruto de deliberação do legislador investido em poder constituinte originário, o que, de nenhuma forma, é o caso do legislador das referidas Leis Complementares, pelo que absolutamente inválida tal disposição, havendo assim que ser declarada por esse Colendo Supremo Tribunal Federal.**

Ainda para justificar o pedido cautelar postulado, é preciso ponderar com base em recente Nota Técnica elaborada pela FEBRAFITE – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ASSOCIAÇÕES DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS, onde o parecerista FERNANDO FACURY SCAFF (PROFESSOR TITULAR DE DIREITO FINANCEIRO UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO), aponta com precisão os efeitos nefastos do Regime de Recuperação Fiscal apresentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como justo e efetivo mecanismo de recuperação fiscal estrutural de Estados em relevante desequilíbrio financeiro²⁶, o **Regime de Recuperação Fiscal**

²⁶ Para fins do RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando:

(RRF), cujo **prazo de vigência é de até 9 exercícios financeiros, representa perda de autonomia processual e de gestão fiscal dos Estados participantes, risco à continuidade dos serviços públicos e envolve inadequadas contrapartidas à sua adesão.**

Para fazer frente ao grave quadro financeiro e à precariedade de depender de liminares para suspender temporariamente pagamentos de dívida à União, muitos Estados são compelidos ao RRF, em troca de prazo para pagamento da dívida, ainda que sem redução de juros, multas e outros encargos, condições estas muito mais restritivas do que aquelas concedidas pelo Governo Federal às empresas privadas, nos mais diversos programas de REFIS ou mesmo as relativas aos processos de Recuperação Judicial.

Importa notar que o RRF ocasiona a perda de autonomia processual e de gestão fiscal pelos estados participantes. Em relação à perda de autonomia processual, durante o período em que o Plano de Recuperação Fiscal estiver em vigor, o estado não poderá, por exemplo, propor ação judicial para discutir a dívida ou contratos envolvidos no RRF e deverá comprovar pedido de desistência de ações judiciais que discutam dívidas e contratos de refinanciamento pela União ou a execução de garantias e contragarantias pela União.

Caso a credora – União - esteja de acordo com o Plano de Recuperação Fiscal apresentado, o ente subnacional, conforme Decreto do Presidente da República, passará a implementá-lo sob a supervisão do Ministério da Economia – em evidente afronta à ideia central do federalismo em suas múltiplas perspectivas de autonomia.

Corroborar esta afirmação as vedações impostas (art. 8º) aos Estados durante o período em que o Plano de Recuperação Fiscal estiver em vigor, a saber:

I) No âmbito das despesas com pessoal:

- (a) Conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares;
- (b) Criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- (c) Alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- (d) Admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, com pequenas exceções;
- (e) Realizar concurso público, com exceções;
- (f) Criar, majorar, reajustar ou adequar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

i) a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do estado ou Distrito Federal for menor do que a Dívida Consolidada do último exercício;
ii) quando as despesas correntes são superiores a 95% da RCL ou as despesas com pessoal ultrapassar 60% da RCL; e,
iii) quando o valor total de obrigações for superior ao valor das disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação. Caso cumpra simultaneamente os três requisitos, o estado poderá pleitear a entrada no RRF, com a possibilidade de suspensão temporária do pagamento de dívidas. Por outro lado, caso sejam atendidas apenas os requisitos II e III, o ente poderá aderir ao RRF sem a suspensão temporária do pagamento da dívida.

II) No âmbito das despesas em geral:

- (a) Criar despesa obrigatória de caráter continuado;
- (b) Adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do IPCA, ou variação assemelhada;
- (c) Adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória;
- (d) Empenhar ou contratar despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;
- (e) Celebrar convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, com algumas ressalvas;
- (f) Criar ou majorar vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;
- (g) Vincular receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

III) No âmbito das receitas:

- (a) Conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
- (b) Conceder, prorrogar, renovar ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
- (c) Alterar alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação

IV) No âmbito da dívida:

- a) Contratar operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.
- b) Os contratos da dívida firmados entre os Estados e a União serão refinanciados, atualizados pelo IPCA e com juros de 4% ao ano sobre o saldo devedor previamente atualizado pelo IPCA/IBGE, porém limitados à taxa SELIC, valendo o que for menor.
- c) São também previstas penalidades pecuniárias em caso de inadimplência, que podem variar em majorações permanentes entre 5 e 20 pontos percentuais, a depender do tipo de dívida envolvida, a cada exercício financeiro (art. 7º-C, §1º).

V) Como garantia da dívida, a União terá (art. 9º-A, §1º,II):

- A. Todas as receitas tributárias próprias do Estado (ICMS, IPVA e Imposto de Transmissão);
- B. E todas as receitas transferidas, a saber:

B.i. O Imposto de Renda Retido na Fonte referente ao pagamento do salário dos servidores estaduais;

B.i.i. As transferências do FPE; iii. As transferências do Fundo de Exportações do IPI e iv. O penhor das ações das empresas a serem privatizadas (art. 11, §2º).

B.iii. As transferências do FPE;

B.iv. As transferências do Fundo de Exportações do IPI e iv. O penhor das ações das empresas a serem privatizadas (art. 11, §2º).

Tais severas restrições poderão durar 30 (trinta) anos (art. 9º-A, §2º, I), pois, a despeito do prazo de vigência ser estabelecido em 09 (nove) anos (art. 2º, §6º), já é previsto refinanciamento da dívida – o que, nas condições propostas, certamente ocorrerá – e ainda, com o primeiro vencimento ocorrendo no primeiro dia do segundo mês subsequente ao da homologação do Regime.

E, mesmo que queira se retirar do RRF, o pedido do Estado será submetido ao Ministro de Estado da Economia e ao Presidente da República, que, anuindo, publicará ato formalizando seu encerramento (art. 12, §§ 2º e 3º).

Deveras, todas estas implicações que irão se impor sobre os entes federados pelos próximos 30 anos estão sendo articuladas sem a participação da sociedade civil em audiências públicas, causando IMPACTOS INTERGERACIONAIS, caso não seja oportunizado pelos entes federados qualquer possibilidade de questionamento judicial junto à essa Suprema Corte, decorrente de qualquer anomalia temporal incidente sobre os inúmeros fatores alheios à vontade das partes.

Não se trata apenas de um novo olhar para os problemas clássicos de convivência entre *gerações superpostas* (gerações distintas no mesmo horizonte histórico) ou de *sucessão de gerações* (heranças ou encargos transmitidos a sucessores ou provenientes de antepassados). Na ética intergeracional o que se objetiva é *acautelar a própria existência do futuro e impedir a produção de decisões irreversíveis*, que inviabilizem as novas gerações de decidirem sobre a condução de seu destino ou de usufruírem de condições mínimas de existência digna. Para além dessa dimensão central, buscam-se ainda identificar meios e formas de assegurar um *desfrute equitativo dos recursos naturais, financeiros, sociais ou institucionais entre gerações*.

Em termos jurídicos, esses objetivos são adequadamente traduzidos por uma **“gramática de deveres fundamentais”**, e não mais por uma “gramática dos direitos”, pois as gerações futuras podem ainda sequer existir. (ver José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, que destaca a dimensão essencial de “deverosidade” dos chamados direitos de solidariedade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2012, p. 63).

Ademais, os entes federados envolvidos, não apontam com clareza para a sociedade civil os efeitos da adesão açodada ao Regime de Recuperação Fiscal, pois, não apresentam dados concretos sobre os efeitos da ADESÃO AO RRF.

Não há previsão e apresentação desses dados e efeitos, e está se comprometendo apenas a apresentação de um saldo devedor na ordem de dezenas de bilhões de reais sem se ter estimativas no futuro como esses valores irão impactar a economia gaúcha, e de maneira contraditória – e também sem apresentar embasamento atuarial que lhe sustente –, chegam a afirmar que o modelo proposto **é que tem que ser seguido pelas partes, sem sequer discutir as irregularidades apontadas matematicamente, e o mais grave contrariando preceitos constitucionais de publicidade e transparência.**

Ao assim proceder, a UNIÃO ignorou a máxima do direito de que as obrigações éticas surgem antes das obrigações jurídicas e é nelas que concentra o seu interesse.

No caso do Rio Grande do Sul, como já mencionado, com flagrantes evidências de *anatocismo*, como apontado na ACO 2059, a UNIÃO mesmo ciente das evidências claras de incongruências no saldo devedor a ser assumido pelo Estado do Rio Grande do Sul requereu a extinção daquele feito com base na disposição do parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021:

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.059 DISTRITO FEDERAL	ACO 2059 / DF
<p>RELATORA : MIN. ROSA WEBER AUTOR(A/S)(ES) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) : RODRIGO JOSE MACHADO ADV.(A/S) : JOSE GERALDO LOURO FIGUERAS ADV.(A/S) : RICARDO HERMANY ADV.(A/S) : PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA ADV.(A/S) : JOAO DARZONE DE MELO RODRIGUES JUNIOR RÉU(Ê)(S) : UNIÃO PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO RÉU(Ê)(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e SINAPERS ADV.(A/S) : RICARDO HANNA BERTELLI</p> <p>Despacho em Ação Cível Originária. Revisão financeira a Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal (LCs 156/2016 e 178/2021). Potencial perda de objeto da demanda. Pedido de ingresso de <i>amicus curiae</i>. Vista ao Procurador-Geral da República.</p> <p>Vistos etc. Intimadas, as rés juntaram os recentes aditivos que celebraram na Rerratificação ao Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 014/1998/STN/COAFI, cuja revisão financeira se busca nestes autos.</p> <p>Sobre as consequências processuais da celebração do aditivo, a União defende que houve perda de objeto da presente demanda e requer</p>	<p>a extinção do feito sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do CPC. Explicita o seguinte (eventos 163 a 167):</p> <p>“Considerando todos os esforços institucionais conjuntos para a celebração do Acordo Federativo que resultou na LC nº 156/2016, considerando que a União e o Estado do Rio Grande do Sul celebraram termos aditivos ao Contrato nº 014/98/STN/COAFI (doc. anexos) e solucionaram as controvérsias entre si objeto desta ACO nº 2.059, e considerando que o princípio da cooperação federativa foi de fato concretizado no presente caso, não se mostra recomendável, no presente contexto, eventual intervenção judicial voltada à revisão de termos contratuais assentados em amplo acordo de todos os entes envolvidos”.</p> <p>O Estado do Rio Grande do Sul informa ter formulado pedido de desistência em todas as ações judiciais por ele aforadas que têm como objeto a dívida ou o contrato cuja revisão financeira ora se requer (inclusive a desistência da ACO 2.755, da relatoria do Ministro André Mendonça, cujo objeto também se volta a revisar o Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 014/1998/STN/COAFI). Todavia, esclarece que como a presente demanda é “<i>movida por pessoa jurídica diversa</i>”, não teria legitimidade para formular desistência, conforme obrigação assumida na Cláusula Terceira do 7º Termo Aditivo de Rerratificação, de seguinte teor (evento 169):</p> <p>CLÁUSULA TERCEIRA: O ESTADO deverá apresentar a comprovação do protocolo junto ao juízo competente de pedido de desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato renegociado neste Termo Aditivo, em até 60 (sessenta) dias após a celebração deste instrumento, sob pena de sua rescisão, com observância do art. 8º do Decreto nº 9.056, de 2017.</p> <p>A parte autora (Seccional da Ordem dos Advogados do Rio Grande do</p>

ACO 2059 / DF

Sul) apresenta manifestação espontânea via da qual refuta a perda de objeto desta demanda (“por razões de ordem pública”) e esclarece que a repactuação formalizada nos aditivos “ainda não foi objeto de deliberação definitiva pela Assembleia Legislativa, como determina a Constituição Estadual”. Argumenta que está configurada a prática de anatocismo na composição da dívida gaúcha, e nesse sentido insiste na necessidade de que seja concluída a perícia complementar determinada nestes autos. Defende a realização de audiência pública para esclarecer a ilegalidade do saldo devedor lançado no Regime de Recuperação Fiscal entabulado pelas rés, bem como que se proceda à juntada de todos “os elementos” que compõem a repactuação da dívida e “[d]os demais documentos” protocolados no Ministério da Economia “(...) para que a sociedade tenha pleno conhecimento de todas as implicações da eventual adesão ao RRF” (evento 171).

A Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul (AJURIS) postula sua habilitação como *amicus curiae* e, na esteira da manifestação da OAB/RS, defende não configurada a perda de objeto deste feito, bem como a pertinência de convocação de audiência pública nesta Suprema Corte (eventos 149 e 175).

Feito o breve relato e considerando a relevância processual dos fatos novos suscitados, **dê-se vista** ao Procurador-Geral da República.

Após, voltem-me os autos conclusos.
Publique-se. Intimem-se.
Brasília, 20 de abril de 2022.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Há cláusulas constitucionais vocacionadas a reger o futuro, inclusive proteger as futuras gerações no presente, sem qualquer signo intergeracional expreso.

Seria absurdo conceber a existência de ordens jurídicas indiferentes à sobrevivência do próprio homem e de si mesmas, vocacionadas apenas a valorizar uma “**ética de proximidade**” ou a convivência de contemporâneos, alheias à preservação da vida, da natureza e das próprias instituições constitucionais. (cf. V. Raffaele BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, 2008, p. 69-70).

Normas constitucionais que tutelam a democracia, promovem a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o desenvolvimento nacional, não são dirigidas apenas aos contemporâneos e podem ser compreendidas à luz da justiça intergeracional.

A política ultrapassa (ou deve ultrapassar) a dimensão de mero diálogo entre representantes e representados imediatos, para internalizar a dimensão de participação das futuras gerações, como já apontado pelo **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**:

As decisões fundamentais devem salvaguardar as condições de existência digna das futuras gerações, não por altruísmo, mas porque a Constituição é um documento intergeracional por excelência.

É feita para proteger direitos e interesses das atuais e futuras gerações. E suas cláusulas, por isso mesmo, devem ser interpretadas sob o prisma da sustentabilidade da própria comunidade intergeracional. (Supremo Tribunal Federal, *ADPF 101*, Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, j. 24/06/2009, RTJ 224-01, PP-00011).

Para usar uma metáfora proposta por Eduardo Giannetti, pode-se afirmar que o direito e as instituições públicas devem superar a *miopia temporal* (atribuição de valor demasiado ao que está perto de nós no tempo) sem recair na *hipermetropia temporal* (atribuição de um valor excessivo ao amanhã, em prejuízo das demandas e interesses correntes) (ver Eduardo GIANNETTI, *O Valor do Amanhã: ensaio sobre a natureza dos juro*s, 2005, p 12-13).

Essa moderação também pode ser realizada por normas e instituições públicas, inclusive pela justiça constitucional.

A plausibilidade do direito é inegável, pois as provas antecipadamente produzidas nos autos demonstram que nenhuma das partes questiona a presença do único requisito exigido pela lei, a necessidade.

E isso permite a afirmação de se trata de um direito erigido à categoria dos chamados potestativos.

Não se caracteriza como discricionário sequer sob a ótica da doutrina tradicional e representa comportamento censurável sob as diretrizes do dever constitucional de probidade e boa-fé contratual, pautados na segurança jurídica e confiança no comportamento esperado.

Em tal contexto, afiguram-se absolutamente atuais e pertinentes os fundamentos lançados pelo Ministro LUIZ FUX, nos autos da ACO 2981, então relator, com destaque para o seguinte trecho:

A reflexão que o presente caso impõe consiste na definição do papel institucional desta Corte, como Tribunal da Federação, diante do iminente colapso fiscal de um ente federativo. Diante de conflitos que tangenciam a mega-política, não cabe ao Supremo Tribunal Federal se eximir de adotar as intervenções que restabeleçam, à luz dos princípios constitucionais, a paz federativa.

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal meramente assistir, como um espectador indiferente, o ocaso de um ente federativo e as consequentes violações à dignidade dos cidadãos que, em consequência, serão privados dos seus direitos constitucionais sem que tenham concorrido para esse desfecho.

A jurisdição constitucional é contextual. Cabe à Corte Constitucional ler os princípios constitucionais à luz dos arranjos institucionais que se descortinam nas documentações juntadas aos autos e nas manifestações dos diversos atores políticos que participam do processo, sem desconsiderar os elementos informais e políticos que informam as respectivas condutas, muitos menos os incentivos e desincentivos que cada pronunciamento judicial implica.

Quando a legalidade estrita esbarra na primazia da realidade, o argumento consequencial assume relevância na jurisdição constitucional. Conforme enuncia o professor Richard Fallon, da Universidade de Harvard, a judicial review adquire legitimidade quando os benefícios (morais, econômicos, políticos, sociais etc) da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 HARV. L. REV., 2008, p. 1693).

Não atender o pleito cautelar como apontado pelo proponente representará violação frontal ao postulado do artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual a aplicação da lei deve atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, sob pena de ilicitude e desvio de finalidade.

Quanto ao perigo com a demora, ele está sobejamente configurado ante a iminente produção de efeitos, pois, tolher os entes federados poder exercer direito de ação, sejam ações judiciais específicas ou ainda as futuras como previsto **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**, é ferir de morte o presente e o futuro diante do quadro multifacetário de componentes que não são de controle aos entes federados e extrapolam a dinâmica de algemas imposto pelo RRF, o que justifica a concessão da liminar postulada.

V. DOS PEDIDOS:

EX POSITIS, REQUER:

(a) **liminarmente, a concessão de medida cautelar**, por esse Colendo Supremo Tribunal Federal, antes de se solicitar as informações, nos termos do artigo 10, *caput* e § 3º da Lei nº 9.868, de 1999, e artigo 170, § 1º, do Regimento Interno dessa Colenda Corte, **visando à imediata suspensão da eficácia do dispositivo maculado por inconstitucionalidade, qual seja, parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016²⁷, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, porque presentes os requisitos da excepcional urgência, da relevância do interesse público e da irreparabilidade do prejuízo dos Estados e do Distrito Federal, das respectivas populações por gerações, todos atingidos, seja diretamente, seja por via reflexa;**

(b) após concedida a **medida cautelar**, sejam solicitadas as informações pertinentes ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara Federal e ao Presidente da República, cumprindo-se, a partir daí, com ou sem ditas informações, o disposto nos artigos 171 e seguintes do RISTF e nos artigos 8º e 9º da Lei nº 9.868, de 1999;

(c) e, finalmente, esperando haver demonstrado a inconstitucionalidade do **parágrafo 8º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 156, de 28 dezembro de 2016, e por arrastamento o art. 9-A, parágrafo 1º, inciso III, e art. 13, II, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, art. 17, parágrafo 4º, e art. 23, parágrafo 5º da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**, que esse Colendo Supremo Tribunal Federal, proclamando a inconstitucionalidade arguida, julgue procedente a presente ação, comunicando-se a V. decisão aos órgãos legislativos responsáveis, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, e bem assim ao Presidente da República.

Pede Deferimento.

Dá-se à causa o valor de R\$1.000,00.

Brasília/DF, aos 17 de maio de 2022.

ADÃO JOSÉ CORREA PAIANI
OAB/RS 62.656

JOÃO DARZONE M. R. JUNIOR
OAB/RS 51.036

²⁷ Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

(...)

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o caput deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litúgio ou o ajuizamento de novas ações.”