

VOTO

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 1º, § 8º, da Lei Complementar nº 156/2016. Exigência de desistência de ações judiciais como condição para adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 1º, § 8º, da LC nº 156/2016, que estabeleceu Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal. O dispositivo impugnado condiciona a concessão e a manutenção dos benefícios previstos na lei para o refinanciamento das dívidas com a União à desistência e ao não ajuizamento de ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato renegociado.

2. O Plenário do STF já reconheceu, em diversos julgados, a legitimidade constitucional do art. 1º, § 8º, da LC nº 156/2016. Considerou-se, nesses casos, a facultatividade para a celebração do termo aditivo de repactuação.

3. Nessa linha, não ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição nem viola os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade a exigência legal de renúncia expressa e irrevogável pelos Estados-membros ao direito em que se fundam ações judiciais que discutem dívida ou contrato objeto de renegociação com a União.

4. A previsão legal busca conferir previsibilidade aos contratantes e distribuir de forma mais equitativa os ônus do ajuste entre as partes. Caso se permitisse a continuidade das discussões judiciais, não seria possível a apuração e a consolidação segura dos saldos devedores.

5. Além disso, a adesão ao Plano de Auxílio da LC nº 156/2016 pressupõe o reconhecimento da correção do débito pelo ente interessado. Permitir o comportamento contraditório de se anuir aos termos de repactuação de débitos e, ao mesmo tempo, prosseguir com as ações a eles referentes infringiria os deveres de lealdade e colaboração federativa.

6. Pedido julgado improcedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “ *É constitucional a exigência legal de renúncia expressa e irrevogável pelos Estados-membros ao direito em que se fundam ações judiciais que discutem dívida ou contrato objeto de renegociação com a União* ”.

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. Registro, inicialmente, que a presente ação está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco os seguintes precedentes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

2. Passo à análise de mérito.

3. Discute-se na presente ação direta de inconstitucionalidade a validade de dispositivo legal que, nos contratos de refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União, impõe como condição para a concessão e a manutenção dos benefícios previstos na lei a desistência e o não ajuizamento de ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato renegociado.

4. O dispositivo impugnado (art. 1º, § 8º) integra o texto da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabeleceu o “Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal”. Tal plano permitiu a dilação de prazo, por até vinte anos, para o pagamento das dívidas refinanciadas com a União referentes à Lei nº 9.496/94, e dos contratos de abertura de crédito firmados com amparo na Medida Provisória nº 2.192-70/2001, bem como a redução extraordinária da prestação mensal dessas dívidas.

5. O contexto de endividamento dos entes subnacionais e as tentativas legislativas de auxílio financeiro aos Estados não são fenômenos novos na realidade brasileira. No plano doutrinário, já tive a oportunidade de tecer algumas considerações acerca do recorrente desequilíbrio financeiro que acomete os Estados-membros:

“A Constituição de 1988 procurou reconstruir o federalismo no Brasil, estruturalmente abalado pelo modelo centralizador adotado sob o regime constitucional de 1967-69. Estados e Municípios tiveram sua autonomia formal revitalizada, tanto no campo de suas

competências político-administrativas como legislativas. Também no domínio das competências tributárias e partilha de rendas possível creditar à nova Carta um movimento de descentralização fiscal.

Os principais beneficiários da nova discriminação constitucional de receitas foram os Municípios, que aumentaram sua participação de 8,6%, no início dos anos 80, para 15% em 1993. Os Estados, embora em menor extensão, também foram favorecidos, elevando sua parcela na receita disponível de 22,2% para 26,4% no mesmo período. A União, por sua vez, teve reduzida a sua proporção nesta partilha, passando de 69,2% para 57,8%. Tais números refletem as competências tributárias próprias e as transferências intergovernamentais de receitas.

Estes dados afastam a suposição de que a crise fiscal dos Estados e dos Municípios possa ser imputada à partilha de rendas concebida pela Constituição de 1988. Mas é inegável, por outro lado, que a situação de tais entidades estatais não evoluiu para melhor após a sua promulgação. Chega-se, assim, a uma constatação inafastável: nem antes nem depois da Constituição em vigor foram os Estados e os Municípios capazes de viver, equilibradamente, com os recursos correspondentes à sua arrecadação própria, acrescida das transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas.” (BARROSO, Luís Roberto. A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Vol. 53. Rio de Janeiro: PGE, 2000, p. 109).

6. No mencionado artigo, aponte que as causas do desequilíbrio das contas estatais são muitas e de origem variada. Entre elas, destaquei a não superação, na atual partilha de competências político-administrativas, das crônicas indefinições e superposição de atribuições, inclusive em domínios vitais como saúde e educação.

7. Nessa conjuntura, a Lei Complementar nº 156/2016 representou tentativa de garantir apoio aos Estados e ao Distrito Federal mediante estabelecimento de prazo adicional para pagamento das dívidas e redução extraordinária do valor das prestações mensais. Como condição para adesão ao Plano de Auxílio, exigiu-se dos entes subnacionais a desistência de eventuais ações judiciais que tivessem por objeto a dívida ou contrato renegociado. Previu-se, também, como causa de rescisão do termo aditivo, a manutenção dos litígios ou o ajuizamento de novas ações para discussão dos débitos renegociados.

8. A mesma questão jurídica objeto dos autos foi julgada pelo Plenário da Corte no âmbito de ação cível originária e de petição, tendo sido firmada a legitimidade do art. 1º, § 8º, da Lei Complementar nº 156/2016. Confirmam-se as ementas dos julgados em referência:

“ Petição. Ação De Tutela Cautelar Antecedente. Lei Complementar 156/2016. Programa De Reestruturação E Ajuste Fiscal. Contratos De Refinanciamento De Dívidas Celebrados Entre A União, Estados E Distrito Federal Com Base Na Lei 9.496/1997. Celebração De Termo Aditivo Condicionado À Desistência De Ações Judiciais Que Tenham Por Objeto A Dívida Ou O Contrato Renegociados. Possibilidade. Ação Julgada Improcedente.

1. A possibilidade de a União 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, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, prevista pela Lei Complementar n. 156, de 2016, constitui legítimo mecanismo de autocomposição.

2. Não ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição norma legal que condiciona a elaboração do termo aditivo à renúncia expressa e irrevogável ao direito em que se fundam ações judiciais cujo objeto é dívida ou contrato celebrado com a União.

3. Ação cautelar julgada improcedente.”

(Pet 7444, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 21.12.2020)

“ Direito Constitucional e Financeiro. Ação Cível Originária. Assinatura de aditivo ao contrato de refinanciamento de dívida. Exigência legal de desistência de ações judiciais que questionam o débito.

1. Não ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição a exigência legal de renúncia expressa e irrevogável pelos Estados-membros ao direito em que se fundam ações judiciais que discutem dívida ou contrato objeto de renegociação com a União. Precedente.

2. Agravo interno provido.”

(ACO 3085 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 04.04.2022)

9. Considerou-se, nesses casos, o caráter facultativo da celebração do termo aditivo de repactuação para afastar a alegação de que isso representaria a criação de mecanismo capaz de excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Nos termos do voto do Ministro

Fachin na Pet 7.444, " não há imposição para a realização do termo aditivo, mas apenas facultatividade. Vale dizer, cabe aos Estados, caso tenham interesse na realização do termo, aderir livremente às condições legais estabelecidas ", de modo que " a jurisprudência desta Corte entende que a facultatividade de cláusula ou termo contratual não ofende o art. 5º, XXXV, da CRFB. "

10. Nessa linha, entendo que a exigência legal de que se cessem as discussões judiciais das dívidas repactuadas, para os fins de possibilitar a concessão dos benefícios previstos no Plano de Auxílio da LC nº 156/2016, não viola a garantia da inafastabilidade da jurisdição, nem os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade. De fato, a adesão ao programa de renegociação da dívida é voluntária. Caso o ente repute oportuna a continuidade da discussão judicial dos débitos, pode decidir não aderir ao Plano e levar adiante o litígio instaurado.

11. Em outras palavras, a lei conferiu possibilidade de escolha ao ente devedor, que poderá manter a discussão judicial sobre a dívida específica ou, em juízo de oportunidade e conveniência, desistir do processo judicial correspondente, permitindo que o débito receba tratamento mais benéfico. Importa destacar que, obviamente, a limitação à judicialização alcança apenas as ações relacionadas com os débitos ou contratos renegociados. Inexiste, dessa forma, qualquer impedimento jurídico ao questionamento judicial de matérias diversas que não tenham relação com o montante repactuado.

12. Além disso, a exigência legal de desistência das demandas judiciais que versam sobre os débitos renegociados destina-se a possibilitar a própria concretização operacional do Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal. Isso porque, caso se permitisse a continuidade das discussões judiciais, não seria possível a apuração e a consolidação segura dos saldos devedores, o que inviabilizaria a renegociação dos débitos. A previsão legal busca, assim, eliminar interferências externas, assegurar previsibilidade para os contratantes, e distribuir de forma mais equitativa os ônus do ajuste entre as partes envolvidas.

13. É preciso acrescentar que a adesão ao Plano de Auxílio da LC nº 156 /2016 pressupõe o reconhecimento do ente interessado acerca da correção do débito. Consequentemente, o prosseguimento de eventuais demandas

judiciais relativas ao débito repactuado perde a razão lógico-jurídica de ser. Permitir o comportamento contraditório de se anuir aos termos de repactuação de débitos e, ao mesmo tempo, prosseguir com as ações a eles referentes infringiria os deveres de lealdade e colaboração federativa. Ademais, tal autorização de concomitância submeteria a União a duplo encargo: aqueles assumidos na renegociação e os que teria que se submeter no caso de eventual tutela jurisdicional desfavorável.

14. No mais, diversamente do que sustenta o requerente, exigir a desistência de ações que versem sobre os débitos repactuados não acarreta situação de vantagem desproporcional da União. Na realidade, como já destacado, a LC nº 156/2016 concede benesse financeira aos entes, prorrogando o prazo de pagamento de seus débitos e reduzindo os valores das prestações mensais das dívidas. Neste cenário em que a União abre mão de receber seu crédito em menor espaço de tempo, não há como vislumbrar, aprioristicamente e em tese, qualquer vantagem irrazoável em favor do ente federal.

15. Portanto, o dispositivo questionado, ao estabelecer condição razoável e adequada à implementação de Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal, não incorre em violação ao texto constitucional.

16. Pelo exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade** do art. 1º, § 8º, da Lei Complementar nº 156/2016, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “ *É constitucional a exigência legal de renúncia expressa e irrevogável pelos Estados-membros ao direito em que se fundam ações judiciais que discutem dívida ou contrato objeto de renegociação com a União*”.

17. **É como voto** .