

## MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 3.959 RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR** : MIN. MARCO AURÉLIO  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO

**LEI Nº 9.496/97 – CONTRATO DE ASSUNÇÃO E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL – CLÁUSULAS – NULIDADE – RELEVÂNCIA NÃO DEMONSTRADA – LIMINAR INDEFERIDA.**

1. O assessor Dr. Vinicius de Andrade Prado prestou as seguintes informações:

O Estado do Rio Grande do Sul, na ação cautelar formalizada contra a União, visa obstar o bloqueio de valores nas contas estaduais, o lançamento do próprio nome em cadastros federais de inadimplência ou a imposição de qualquer outra medida restritiva decorrente do Contrato nº 14/98/STN/COAFI, além de obrigar a ré a efetuar os repasses constitucionalmente previstos.

Argui a competência do Supremo, ante o preconizado no artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Carta da República. Narra a assinatura do referido contrato com a União, presente o disposto na Lei nº 9.496/97, no que estabelecidos critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da

## AC 3959 MC / RS

dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal. Aponta a superveniência de condições desfavoráveis aos entes locais, considerado o longo prazo de vigência contratual, inexistindo cláusula a permitir o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Discorre sobre o contexto no qual entabulado o citado negócio jurídico, presente o quadro observado quando da implantação do Plano Real. Realça a conversão da Medida Provisória nº 1.560-8/97 na Lei nº 9.496/97, alusiva ao Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. Consoante argumenta, ao firmar o ajuste, substituiu a dívida mobiliária em mercado por uma única dívida contratual com o Governo Federal, a ser adimplida mensalmente.

Conforme assinala, foram pactuados, a título de remuneração da União, o pagamento parcelado mensal calculado com base na Tabela *Price* e a utilização do IGP-DI como indexador, além de estipulada taxa de juros no patamar de 6% ao ano. Ressalta que, diante da publicação da Lei Complementar nº 148/2014, a taxa de juros foi reduzida para 4% ao ano e adotado o IPCA como índice de correção monetária, com o somatório limitado à Taxa Selic. Assevera a edição da Lei Complementar nº 151/2015, mediante a qual a União terá até o dia 31 de janeiro de 2016 para promover os respectivos aditivos contratuais, independentemente de regulamentação. Sustenta a ocorrência de anatocismo.

Informa a adesão, em 1998, ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, criado pela Medida Provisória nº 2.192-70, por meio do qual promovidos o saneamento do sistema financeiro estadual e a transformação da Caixa Econômica Estadual – CEE em agência de fomento. Afirma que o serviço oriundo do citado financiamento, exceto a dívida voltada ao saneamento do Banco do Estado do Rio Grande do

## AC 3959 MC / RS

Sul, passou a ser computado juntamente com as obrigações ajustadas, no âmbito da Lei nº 9.496/97, para fins de observância do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real – RLR. Enfatiza a inviabilidade da atividade financeira do Estado, uma vez comprometidos 13% da Receita Líquida Real para o pagamento do serviço da dívida renegociada sem que o estoque diminua presente a ausência de mecanismo de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Articula com a ofensa ao pacto federativo. Conforme argumenta, a União, ao bloquear recursos estaduais, impede o cumprimento de determinações constitucionais relativas ao custeio da saúde, segurança e educação, anulando a atuação do ente federado. Salaria a impossibilidade material de pagamento da parcela mensal da dívida ante o déficit financeiro projetado para o exercício corrente, de R\$ 5,4 bilhões. Destaca o cenário de crise considerados o aumento de gastos com a saúde, a lei do piso do magistério, a elevação do desembolso para quitação de passivos judiciais, a progressão do déficit previdenciário, o aumento do dispêndio com a dívida pública e o custo atinente à atualização dos depósitos judiciais. Cita o caso do parcelamento da remuneração dos servidores estaduais, objeto de liminares deferidas pelo Judiciário local, a imporem a imediata quitação das verbas salariais, tendo o Presidente do Supremo, ministro Ricardo Lewandowski, indeferido a medida acauteladora por si pleiteada na Suspensão de Liminar nº 883. Afirma a inadimplência quanto ao pagamento, devido à União, da parcela mensal vencida no dia 30 de julho último, o que a levou a solicitar, em 11 de agosto seguinte, o bloqueio das receitas estaduais. Aponta o extrapolamento do limite de gastos com pessoal. Apresenta dados sobre a própria condição financeira. Diz ser adequado, no caso, o princípio da impossibilidade material. Menciona o quadro de “exaustão orçamentária” a ensejar a excludente de responsabilidade e a inexigibilidade das obrigações pactuadas,

## AC 3959 MC / RS

presente o disposto no artigo 166, inciso II, do Código Civil, no que versada a nulidade dos atos ou negócios jurídicos cujo objeto se afigure inviável. Reporta-se aos artigos 248 e 393 do Código Civil, a justificar a inexigibilidade da obrigação no caso de impossibilidade superveniente do objeto por fato alheio à vontade do devedor. Ressalta tratar-se de relações continuativas, mostrando-se necessária a verificação de eventuais alterações fáticas ou jurídicas posteriores. Anota a ocorrência de caso fortuito ou de força maior. Evoca a teoria da reserva do possível.

Argumenta estarem “em descompasso com a ordem constitucional” as Cláusulas Décima-Oitava e Décima-Nona do contrato. Reputa nulas as Cláusulas Décima-Quarta e Décima-Quinta, mediante as quais o Estado transfere à União, em caráter irrevogável e irretratável, os recursos provenientes da própria receita. Reporta-se ao disposto na cabeça do artigo 160 da Carta Federal, alusivo à vedação ao pacto comissório. Este é o teor das mencionadas cláusulas:

Cláusula Décima-Quarta - O Estado se obriga, durante toda a vigência do contrato, a manter conta de depósitos no Agente, suprindo-a com recursos suficientes à cobertura dos compromissos decorrentes deste contrato, em seus vencimentos, e autoriza o Agente, em caráter irrevogável e irretratável, independentemente de qualquer aviso ou notificação, a efetuar débitos na conta nº 72059-3, agência 0010-8, e, caso esses recursos não satisfaçam a totalidade do débito, o Estado autoriza o depositário, em caráter irrevogável e irretratável, a transferir ao Agente, mediante débito à conta de centralização de receitas próprias do Estado, Agência nº 100, Cidade de Porto Alegre - RS, conta corrente nº 02.005027.03, quantias suficientes à liquidação das obrigações financeiras ora pactuadas.

[...]

Cláusula Décima-Quinta - O Estado, devidamente autorizado pela Lei Estadual nº 10.920/97, transfere à União, mediante cessão, condicionada à ocorrência do inadimplemento das obrigações ora pactuadas, a título *pro solvendo*, os recursos provenientes das receitas de que tratam os artigos 155, 157 e 159, incisos I, alínea "a", e II, da Constituição, até os montantes devidos e não pagos, inclusive encargos, e, neste ato, confere poderes, em caráter irrevogável e irretratável, à União, por si ou por intermédio do Agente para:

I – transferir as cotas das receitas tributárias a que se refere o artigo 159 da Constituição, creditadas no Banco do Brasil S.A., Agência 0010-8, Cidade de Porto Alegre - RS, Conta Corrente nº 72.059-3;

II – requerer a transferência de recursos, até o limite de saldo existente, da conta de centralização de receitas próprias do Estado no depositário, Agência 100, Cidade de Porto Alegre - RS, conta corrente nº 02.005027-03;

III – transferir as cotas das receitas tributárias a que se refere o item 1 do anexo à Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, creditadas no Banco do Brasil S.A., Agência nº 0010-8, Cidade de Porto Alegre - RS, Conta-Corrente nº 72.059-3.

[...]

Entende que o parágrafo único do artigo 160 da Carta de 1988 somente pode ser interpretado no sentido de autorizar o estabelecimento de garantia, excluída a transferência desta, pura e simples, para o patrimônio do credor – como consignado

nas referidas cláusulas –, sob pena de estar configurado o pacto comissório. Cita doutrina.

Sustenta a inconstitucionalidade da Cláusula Décima-Quinta no que diz respeito à retenção, pela União, de transferências constitucionais obrigatórias, porquanto o artigo 159 da Carta da República acabaria derogado. Destaca a natureza irrenunciável das receitas oriundas da repartição de receitas tributárias, sendo irrelevante ter a Assembleia Legislativa do Estado autorizado a garantia do contrato mediante a cessão dos aludidos ingressos. Ressalta a impertinência, no caso, da exceção prevista no parágrafo único do artigo 160 da Lei Maior. Frisa que o Fundo de Participação do Estado – FPE, cujo repasse foi retido por conta da execução da cláusula de garantia pela União, consubstancia parte essencial do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, cuja criação ocorreu em momento posterior, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006. Conclui que a possibilidade de condicionar repasses obrigatórios ao pagamento dos próprios créditos não considerou norma constitucional subsequente, na qual destinada parte da receita do FPE à manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos respectivos profissionais. Afirma que as obrigações contratuais assumidas não podem ser priorizadas em detrimento da educação básica, a ensejar o não pagamento dos salários dos professores. Relembra a previsão de sanções, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para situações de atraso nos repasses de valores do caixa dos Estados destinados ao ensino.

Acrescenta que a Cláusula Décima-Quinta impede o cumprimento da determinação constitucional de assistência à saúde, porquanto, com o bloqueio da conta de arrecadação, o Estado fica impossibilitado de aplicar os recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde preconizados no artigo 198, §

## AC 3959 MC / RS

2º, inciso II, do Diploma Maior, sujeitando-se à restrição indicada no artigo 160, parágrafo único, inciso II, da Carta da República. Junta tabela, elaborada pela Secretaria Estadual de Saúde, a revelar as despesas mensais que serão inadimplidas no caso de novo bloqueio na conta de arrecadação.

Ressalta a própria inscrição, em 11 de agosto de 2015, no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias – CAUC, a qual perdurou até o dia 20 seguinte, quando integralizado o valor da parcela mensal da dívida com a União. Entende violados os princípios do contraditório e da ampla defesa, considerada a ausência de prévia intimação ou abertura de prazo para defesa. Evoca jurisprudência.

Sob o ângulo do risco, reitera que, em razão da falta de pagamento da parcela atinente ao mês de julho de 2015, a União solicitou, no dia 11 de agosto subsequente, o bloqueio das receitas do Estado na “conta centralizadora”, que permaneceu até o dia 20 de agosto imediato, quando adimplida a parcela. Realça a inscrição, no CAUC, durante o citado período, de modo que ficou impedido de realizar transferências voluntárias, celebrar convênios e contratar empréstimos. Consoante assevera, o bloqueio da referida conta implica a paralisação da prestação de serviços públicos essenciais.

Requer, em sede liminar, seja a União impedida de bloquear valores nas contas do Estado, lançar o próprio nome em cadastros de inadimplência ou adotar qualquer outra medida restritiva em decorrência do Contrato nº 14/98/STN/COAFI, além de determinar os repasses federais constitucionalmente devidos ao Estado. Postula, alfim, a confirmação da providência.

Vossa Excelência determinou a intimação da União para manifestar-se sobre o pedido de medida acauteladora. Na peça, a ré sustenta, em preliminar, a inadmissão da impugnação às

Cláusulas Décima-Oitava e Décima-Nona, uma vez limitada à afirmação segundo a qual “estariam em descompasso com a ordem constitucional vigente”. Articula com a falta de interesse de agir relativamente à alegação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato considerada a adequação do índice de juros e de correção monetária mediante a publicação da Lei Complementar nº 148/2014, alterada pela de nº 151/2015, no que tem, até 31 de janeiro de 2016, para adaptar os contratos de refinanciamento em curso.

Discorre sobre o contexto no qual criado o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados, presente o disposto na Lei nº 9.496/97. Ressalta não possuir responsabilidade pelo quadro de insuficiência financeira vivido pelo Estado, o qual não seria suficiente para ensejar a quebra contratual. Consoante argumenta, a relação entre si e os estados é horizontal, de colaboração e cooperação, mostrando-se impertinente observar os princípios da reserva do economicamente possível e da impossibilidade material de recursos. Destaca a generalização da crise econômica. Defende a validade das Cláusulas Décima-Quarta e Décima-Quinta, ante o versado no artigo 160 da Carta de 1988. Segundo assevera, embora vedada a retenção da entrega de recursos ao Estado, há exceção, no parágrafo único do dispositivo, a autorizar o condicionamento das transferências à satisfação de créditos da União. Reporta-se ao preceito do artigo 167, § 4º, do Diploma Maior, uma vez autorizada a vinculação tanto de receitas próprias do Estado (impostos) como de transferências, indicadas nos artigos 157, 158 e 159, incisos I, alíneas “a” e “b”, e II, da Constituição Federal, para fins de prestação de garantia e para pagamento de débitos. Evoca o artigo 4º da Lei nº 9.496/97, segundo o qual prevista, dentre as garantias dos contratos de financiamento, a vinculação de receitas próprias e das mencionadas transferências. Cita a decisão do ministro Gilmar Mendes na Petição nº 1.665/MG. Enfatiza que eventual frustração no recebimento dos recursos pactuados importaria nova



## AC 3959 MC / RS

emissão de títulos pela União. Conforme demonstra, com base em memorial sobre a situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional, embora elevada a arrecadação no período de 2011 a 2014, houve incremento nas despesas com pessoal e redução de investimentos com recursos próprios, estes custeados mediante a realização de operações de crédito. Diz que o quadro implicou o aumento do endividamento do Estado e a geração de déficit primário em 2014, fatores alheios ao contrato. Entende presente o perigo da demora inverso. Reputa inadequado conferir tratamento diferenciado ao autor e permitir o inadimplemento contratual.

O processo encontra-se concluso para apreciação do pedido de medida acauteladora.

2. As preliminares levantadas na manifestação da União confundem-se com o mérito da demanda e serão apreciadas no momento processual oportuno. Passo à análise do pleito liminar.

Percebam as balizas do caso concreto. O Estado do Rio Grande do Sul visa obstar as consequências advindas da não satisfação do que pactuado no Contrato nº 14/98/STN/COAFI, firmado no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/97). Busca evitar a adoção de medidas restritivas pela União, notadamente o bloqueio de receitas na chamada “conta centralizadora” do Estado e o lançamento de óbice em cadastros federais de inadimplência, além de ter asseguradas as transferências de recursos constitucionalmente previstas.

Não se mostra revelante a alegação. O autor admite o descumprimento da obrigação de efetuar o pagamento mensal da dívida negociada. Justifica-o mediante a insuficiência de recursos decorrente da superveniência de diversas condições desfavoráveis, externas ao ajuste, considerado o lapso de vigência do contrato, do que resultaria o

## AC 3959 MC / RS

desequilíbrio da avença.

Nota-se haver a União, por meio da edição da Lei Complementar nº 148/2014, alterada pela de nº 151/2015, promovido, no artigo 2º, a modificação dos parâmetros concernentes ao cálculo dos acessórios da dívida, no que reduzida a taxa de juros de 6% para 4% ao ano, além de substituído o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para fins de atualização monetária, podendo a ré implementar os respectivos aditivos contratuais até o dia 31 de janeiro de 2016 (artigo 4º, parágrafo único). É impróprio concluir, no campo precário e efêmero, pela insuficiência da providência relativamente à adequação do equilíbrio contratual, descabendo potencializar o argumento da impossibilidade material visando o inadimplemento das obrigações pactuadas.

No mais, a leitura da mencionada Cláusula Décima-Quarta revela terem as partes ajustado a viabilidade de a União, mediante o agente bancário designado, efetuar débitos diretamente na conta de centralização de receitas próprias do Estado no caso de insuficiência de recursos para o pagamento da parcela mensal do contrato de refinanciamento. Na Cláusula Décima-Quinta, há previsão segundo a qual o Estado cede à União, na situação de inadimplemento, as receitas retratadas nos artigos 155, 157 e 159, incisos I, alínea “a”, e II, da Carta Federal até que atingido o montante total da dívida mensal não paga. As garantias foram voluntariamente contratadas pelos entes públicos, inclusive com anuência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, ante o artigo 4º da Lei nº 9.496/97, cujo texto transcrevo:

Art. 4º Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, "a", e II, da Constituição.

Embora vedada a retenção de receitas dos estados e dos municípios

## AC 3959 MC / RS

na cabeça do artigo 160 da Carta de 1988, o parágrafo único do dispositivo versa exceções. Uma delas permite o condicionamento da entrega de recursos decorrentes do sistema de repartição de receitas tributárias ao pagamento de créditos desses entes públicos. Confirmam o teor do preceito:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

[...]

Apesar de a redação do dispositivo ter sido conferida pela Emenda Constitucional nº 29/2000, a exceção conta com previsão na Carta Federal desde o texto originário. No artigo 167, § 4º, do Diploma Maior, também se revela a possibilidade de vinculação de receitas resultantes de impostos como garantia de dívidas mantidas por estados e municípios com a União. Atentem para o conteúdo da norma, incluída pela Emenda Constitucional nº 3/93:

Art. 167 [...]

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

## AC 3959 MC / RS

É impróprio articular com a ofensa ao pacto federativo se as mencionadas cláusulas encontram respaldo no texto da Constituição Federal. As medidas restritivas pactuadas pelas partes não configuram renúncia às receitas do Estado, porque possuem eficácia eventual e temporária, apenas quando verificado o inadimplemento. Não subsiste a alegação de ofensa às garantias do contraditório e da ampla defesa uma vez que o fenômeno é incontroverso. O dissenso não está voltado ao descumprimento da obrigação ou à apuração do valor devido, mas tão somente às medidas, contratualmente previstas, direcionadas a garantir o pagamento da dívida.

3. Indefiro a liminar pleiteada.

4. Citem a União.

5. Com o pronunciamento, colham o parecer da Procuradoria Geral da República.

6. Publiquem.

Brasília, 14 de setembro de 2015.

Ministro MARCO AURÉLIO

Relator