

## TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO ORIGINÁRIA 2.047 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. DIAS TOFFOLI  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de ação declaratória, com pedido de tutela antecipada, proposta pelo ESTADO DE GOIÁS em face da UNIÃO, com o objetivo de determinar à União a anulação de cláusulas do Contrato nº 007/98/STN/COAF e respectivos aditivos, firmado entre os referidos entes públicos para refinanciamento da dívida pública mobiliária do Estado de Goiás.

Afirma o Estado autor, na inicial de fls. 01-40 (documento eletrônico nº 01), que por força do Contrato nº 007/98/STN/COAFI, as dívidas do Estado de Goiás foram assumidas pela União, restando refinanciado ao Estado de Goiás o valor de R\$ 1.163.057.762,96 (um bilhão, cento e sessenta e três milhões, cinquenta e sete mil, setecentos e sessenta e dois reais e noventa e seis centavos);

Prossegue narrando:

(i) de acordo com o parágrafo primeira da cláusula segunda do contrato, o Estado de Goiás pagaria, do montante da dívida, uma parcela de R\$ 930.446.210,37 (novecentos e trinta milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil reais, duzentos e dez reais e trinta e sete centavos) em 360 (trezentos e sessenta) prestações definidas na cláusula quinta como mensais e consecutivas, calculadas com fundamento na Tabela *Price*, de modo a observar o limite de dispêndio mensal de 15% (quinze por cento) da Receita Líquida Real. O restante (R\$ 232.611.552,59 – duzentos e trinta e dois milhões, seiscentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), corresponderia a uma parcela a ser amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica que deveria ser aberta no agente financeiro e também interveniente no contrato, o Banco do Brasil;

(ii) conforme a cláusula sétima do contrato, a dívida seria acrescida de “(i) atualização monetária pela variação positiva do índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, ou se este índice for extinto por outro que vier a substituí-lo, e (ii) juros nominais de 6% (seis por cento) ao ano, calculados sobre o saldo devedor existente e debitados no primeiro dia de cada mês”;

(iii) a diferença entre o valor da dívida originária de Goiás e aquele refinanciado ao Estado, nos termos do parágrafo segundo da cláusula quarta do referido contrato, corresponderia a custos assumidos pela União até a data do referido contrato, em conformidade com o § 4º do art. 3º da Lei nº 9.4.96/97;

(iv) no parágrafo quinto da cláusula quarta do contrato, constaria previsão, que se repetiria em todos os contratos firmados sob a égide da Lei nº 9.496/97, sobre a forma de quitação total do acordo por parte do Estado de Goiás, redigida nos seguintes termos:

“PARÁGRAFO QUINTO – O ESTADO pagará prestação equivalente ao limite de dispêndio estabelecido no *caput* até que, simultaneamente, (i) inexista saldo de resíduo decorrente da aplicação do referido limite em períodos anteriores e (ii) o saldo da dívida financeira total do ESTADO seja igual ou inferior à sua RLR anual. A partir da ocorrência simultânea desses eventos, deixará de ser aplicado o limite e o refinanciamento voltará a ser amortizado pela Tabela *Price*.”

(v) tendo em vista que a fórmula de cálculo da parcela mensal, aplicando-se o IGP-DI, poderia exceder o limite de dispêndio que o Estado se obrigava a pagar (15% da RLR), o restante resultava como resíduo, a ser pago da seguinte forma:

“PARÁGRAFO QUARTO [CLÁUSULA QUARTA] – O valor de cada prestação que exceder o limite de dispêndio será acumulado para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada nos termos deste Contrato for inferior ao referido limite.”

(vii) ao acordo original sobrevieram quatro aditivos, dentre os quais o Estado autor destaca as alterações promovidas pelo terceiro e quarto aditivos, respectivamente:

“(c) flexibilizou a penalidade aplicada em caso de descumprimento de metas e compromissos fiscais assumidos pelo Estado de Goiás, passando a aplicar a título de amortização extraordinária, o valor correspondente a vinte e cinco centésimos por cento de sua receita líquida real pelo prazo de seis meses (a penalidade inicial, prevista na Cláusula Décima Sétima do Contrato nº 007/98 STN/COAFI era a substituição dos encargos pactuados – atualização pelo IGP-DI e juros de 6% (seis por cento) ao ano – por encargos equivalentes ao custo médio de captação da dívida interna do Governo Federal, acrescido de juros moratórios de 1% a.a (um por cento ao ano) e elevação, em quatro pontos percentuais, do percentual da RLR tomado como base para apuração do limite de dispêndio previsto inicialmente (15% quinze por cento); e

d) alterou a data de vencimento das prestações para pagamento da parcela refinanciada em 360 (trezentos e sessenta) meses” (fls. 08-09 do doc. eletrônico nº 01).

(vii) o contrato de refinanciamento teria seguido os ditames da Lei nº Lei 9.496/97, que em seu art. 5º permitiu que os contratos de refinanciamento firmados pela maioria dos Estados da Federação contassem com *“limite máximo de comprometimento da RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada”*, limites estes que, na prática, teriam sido fixados de forma diferente para cada um dos vinte e cinco Estados que pactuaram com a União, variando de 11,5% (onze e meio por cento) a 15% (quinze por cento);

(viii) o Estado de Goiás estava excessivamente endividado, quando do firmamento do contrato de refinanciamento da dívida, vendo-se, segundo entende, impelido a aceitar os termos contratuais apresentados pela União, inclusive o limite de comprometimento mensal dos 15%

(quinze por cento) da Receita Líquida Real (RLR);

(ix) os mecanismos de revisão das cláusulas contratuais que visavam a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, inclusive aquelas previstas em lei, “revelaram-se insuficientes ao seu intento, especialmente considerando as áleas tanto administrativa, quanto econômica, que se abateram sobre o cenário econômico, modificando sobremaneira aquele equilíbrio inicial”, de modo a “prejudicar a ampliação de recursos, serviços públicos constitucionais e investimentos, inclusive de forma indireta, afetando sua produção, o que inevitavelmente implica redução de receita” (fls. 10-11 – doc. eletrônico nº 01);

(x) a aplicação do limite de comprometimento mensal de 15% (quinze por cento) da Receita Líquida Real (RLR) para o Estado de Goiás teria se dado de forma discricionária, sem mencionar as próprias condições em que foi firmado o contrato, o que revelaria, no entendimento do Estado autor, uma posição de inferioridade do ente menor em relação à União e um tratamento discriminatório em face de outros entes, o que seria vedado pelo princípio federativo e pelo princípio da isonomia, com violação, ainda, aos arts. 3º, inciso II, e 43, § 2º, da Constituição Federal.

Com base nessas alegações, o autor sustenta a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, “a fim de evitar tanto o agravamento da já calamitosa situação do Estado de Goiás quanto a erosão da consciência constitucional no que toca ao pacto federativo” (fl. 11 – doc. eletrônico nº 01).

Alega, ainda, que

“(…) a previsão de cláusula que estabelece limitação da parcela a um percentual da RLR se afigura absolutamente incompatível com a lógica do sistema de amortização da Tabela *Price*, que pressupõe, justamente, o pagamento integral da parcela para que ocorra a amortização gradual da dívida. Logo, qualquer cláusula que direcione ao pagamento meramente parcial acaba por inviabilizar a amortização da dívida a longo

prazo, pois conduz à formação de um resíduo que não se compatibiliza com o escopo de exaurimento das obrigações, o que leva ao natural desequilíbrio do contrato por transformá-lo num instrumento de perpetuação de uma relação obrigacional que desde o início fora criada com a finalidade de se extinguir ao fim do prazo estabelecido de 360 (trezentos e sessenta) meses.

Percebe-se com facilidade a inconsistência e a fragilidade do contrato que sujeita o saldo devedor a agravamento por simples alterações na política econômica do país, quando, em verdade, foi esse mesmo elemento – alteração da política econômica com a implantação do Plano Real, em busca da estabilidade monetária nacional – que determinou o refinanciamento da dívida do Estado. Logo, não se pode conceber como equilibrado um contrato que expõe uma das partes a um risco de oneração excessiva pelo mesmo fato que determinou, na origem, a entabulação da avença.

De fato, o desequilíbrio, que restou agravado ao longo dos anos, nasceu com a própria formação do contrato, eis que a adoção do IGP-DI como fator de correção gera instabilidade, tratando-se de um indexador muito sensível à variação cambial, o que transfere ao devedor o risco cambial do País pela adoção de qualquer política econômica, ainda que não favorável ao crescimento e ainda, por ser um índice de inflação que não representa a variação dos preços da economia do Estado de Goiás. Essa última razão gera uma natural desconexão entre o crescimento da dívida e o produto da arrecadação do Estado (e que forma a RLR, que por sua vez, constitui base de cálculo para se alcançar o montante da parcela paga mensalmente).

Vê-se, portanto, que o desequilíbrio econômico-financeiro subjaz no nascedouro do contrato, tendo em vista a desastrosa imposição do indexador adotado para a correção da dívida, cujo efeito potencializou-se ao longo do tempo, especialmente pelas vertiginosas e bruscas desvalorizações da moeda nacional (Real) frente à norte-americana (Dólar). Ora, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato conclama à manutenção das

condições contratadas enquanto vigentes as mesmas condições fáticas que determinaram a avença, assim como também autoriza a revisão das bases contratuais sempre que substancial alteração do cenário fático-jurídico carrear desequilíbrio a uma das partes. (...)” (fls. 26-28 do doc. eletrônico nº 01).

O autor sustenta a presença dos requisitos legais autorizadores do deferimento da tutela antecipada, previstos no art. 273, inciso I, do Código de Processo Civil, razão pela qual requer a antecipação dos efeitos decorrentes do provimento de mérito pretendido.

Por fim, requer:

“(...) seja julgada procedente a presente ação, confirmando-se a tutela antecipada, para que se determine à União Federal, “recalcular” os débitos do comprometimento mensal de 15% (quinze por cento) para 11,5% (onze e meio por cento) da Receita Líquida Real (RLR), incluído pela ré no âmbito do Contrato nº 007/98/STN/COADI;

c) seja ainda determinado à União Federal, que proceda a retificação do contrato, ora em vigência, com base nos parâmetros desta decisão para recalcular a dívida com diminuição do limite de comprometimento mensal de 11,5% (onze e meio por cento) da Receita Líquida Real (RLR);

d) seja confirmado por sentença definitiva que os novos cálculos sirvam de parâmetro para a avaliação da União Federal para a capacidade de endividamento do Estado de Goiás, conforme estabelecido nos arts. inc. I e § 3º, arts. 31, 32, § 1º, inc. III, art. 40, § 5º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000) c/c as Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e 43/2001.” (fl. 40 – doc. eletrônico nº 01).

É o relatório. Decido.

Preliminarmente, reautue-se como ação cível originária. O presente feito foi proposto com base no art. 102, I, f, da CF/88.

Na análise prefacial que cabe neste instante processual, entendo

presentes os elementos autorizadores da concessão da antecipação de tutela pretendida pelo autor.

Apresenta-se verossímil a alegação do Estado de Goiás de que o contrato de refinanciamento da dívida pública com a União (Contrato nº 007/98/STN/COAFI e seus aditivos) incorre em contrariedade aos princípios federativo e da isonomia, no tocante à fixação do limite de comprometimento mensal da Receita Líquida Real (RLR) no percentual máximo de 15% (quinze por cento), sendo que em contratos do mesmo gênero, firmados entre a União e outros entes da Federação, com fundamento na Lei nº 9.496/97, estabeleceu-se o limite de comprometido mensal no percentual de 11,5% (onze e meio por cento) da RLR.

O aparente tratamento diferenciado conferido ao Estado de Goiás, quando da celebração do referido contrato, pode, realmente, ser fator de agravamento da dívida do Estado e, conseqüentemente, de sua situação econômica-financeira, de modo a prejudicar o investimento em serviços públicos essenciais à população goiana e o cumprimento de suas obrigações constitucionalmente definidas, conforme aduz o autor.

Acrescente-se, ainda, que guarda verossimilhança a alegação autoral de que as mudanças contextuais advindas da atual crise econômica mundial e nacional acarretam reflexos nos orçamentos dos entes públicos, intensificando o risco de oneração excessiva do Estado goiano, o que justifica, ainda que em sede precária, a revisão e alteração das cláusulas originalmente pactuadas para o restabelecimento do equilíbrio contratual para as partes.

Confira-se, em caso análogo ao presente, a decisão cautelar nos autos da AO nº 1.726/DF, proferida pelo então relator da ação, o Ministro **Ricardo Lewandowski**, que assim se posicionou:

“Com efeito, a aparente discriminação sofrida pelo Estado de Alagoas pode, de fato, conforme alegado, comprometer o *investimento em serviços essenciais à população*. Sim, pois, deflui dos autos que, para Estado-autor, reconhecidamente um dos mais carentes da Federação, a dívida foi renegociada mediante o pagamento de juros nominais de 7,5% (sete e meio por cento)

ao ano, somado a limite de comprometimento da renda líquida real (RLR) de 15% (quinze por cento) mensalmente. Isso em contraste com outros entes federativos para os quais os juros fixados foram de 6% (seis por cento) ao ano, com um limite de comprometimento mensal de 11,5% (onze e meio por cento) da RLR.

Ora, como se sabe, os contratos administrativos em geral, e este contrato de repactuação da dívida do Estado de Alagoas insere-se nesse gênero, estão sujeitos a interferências fáticas, imprevisíveis, ou seja, não cogitadas por ocasião de sua elaboração original, as quais podem gerar empecilhos ao seu fiel adimplemento.

É o que se observa dos autos em relação ao ajuste sob exame entre a União e o Estado de Alagoas, o qual demonstra, em petição recentemente juntada, a drástica piora de sua situação financeira, decorrentes do agravamento da crise econômica mundial, que, por sua vez, também afeta o País.

Cita, dentre outros dados, a redução do IPI e do IR promovida unilateralmente pela União, que acarretou uma drástica redução da base do Fundo de Arrecadação dos Estados FPE, com uma conseqüente queda de arrecadação do Estado de Alagoas.

Realmente, essa mudança da conjuntura econômica mundial e nacional acarretou como notório sérios reflexos na situação orçamentária dos entes públicos, com possível precarização dos serviços essenciais à sua população, o que está a justificar a alteração, ainda que a título provisório, das condições contratuais originalmente pactuadas.

Não vislumbro, na espécie, a possibilidade da ocorrência de *periculum in mora* inverso, pois o Estado de Alagoas não deixará de quitar a sua dívida, mas apenas irá quitá-la num prazo mais alargado, em virtude da nova situação socioeconômica que enfrenta.”.

De igual modo, não vislumbro, na espécie, a possibilidade de ocorrência de **periculum in mora** inverso, porquanto não haverá

AO 2047 TA / DF

diminuição do valor da dívida consolidada do Estado autor, sobre a qual permanecerá incidindo juros, nos termos avençados no contrato.

**Pelo exposto, defiro a antecipação dos efeitos decorrentes da tutela de mérito, ao final pretendida pelo autor, para estabelecer que o comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) do Estado de Goiás não ultrapasse o patamar de 11,5% (onze e meio por cento) por mês.**

**Reautue a Secretaria o feito como ação cível originária.**

Publique-se. Intime-se. Cite-se.

Após, dê-se vista dos autos à d. PGR, para manifestação de estilo.

Brasília, 6 de abril de 2016.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*

