



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

A **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
com pedido de medida cautelar**

em face de dispositivos do §6º do art. 2º e do §7º do art. 5º da Lei Complementar nº 173, de 2020, que “[e]stabelece o Programa Federativo de enfrentamento ao Coronavírus (SARS-CoV-2), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências”, pelas razões e fundamentos que passam a expor.

## I. OBJETO DA AÇÃO

1. Em 28 de maio de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei Complementar nº 173, que estabelece o Programa Federativo de enfrentamento ao Coronavírus (SARS-CoV-2). Em síntese, o programa permite a transferência de recursos da União a Estados e Municípios, bem como autoriza a renegociação da dívida interna e débitos contraídos por esses entes junto a instituições financeiras.

2. No âmbito da referida norma, naturalmente, há contrapartidas financeiras e administrativas a serem prestadas pelos entes destinatários do auxílio financeiro, tais como: a proibição de concessão de qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membro de agentes públicos, criação de cargo que implique em aumento de despesa, realização de concurso público, dentre outros (vide art. 8º).

3. Contudo, as contrapartidas estabelecidas pelos §6º do art. 2º e §7º do art.5º não possuem natureza financeira e violam o direito ao devido processo legal, de acesso à justiça e de ação dos entes federativos, em desacordo com a Constituição Federal. **A presente ação tem por objeto especificamente o §6º do art. 2º e o §7º do art.5º.**

4. Diz o art. 2º, §6º:

§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

5. Por sua vez, o art. 5º, §7º, enuncia:

§ 7º Será excluído da transferência de que tratam os incisos I e II do caput o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo

como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação desta Lei Complementar.

6. Cumpre ressaltar que, ao longo da tramitação da proposição junto ao Congresso Nacional, os referidos dispositivos foram objeto de emendas supressivas apresentadas por parlamentares, mas foram rejeitadas pelos Plenários das casas legislativas.

7. Mesmo antes da efetiva entrada em vigor da norma, a Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Presidência da República encaminhou aos prefeitos e prefeitas o Ofício Circular nº 13/2020/SAF/GAB/SEGOV/PR (cópia anexa - DOC 9), que notifica os entes federativos para que desistam de ações em andamento em decorrência da regra prevista no Projeto de Lei que deu origem à norma ora impugnada. Diz o ofício, datado de 13 de maio de 2020:

O , objetivo deste Ofício Circular é destacar que **será excluído do auxílio financeiro o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha ajuizado ação judicial contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia do Covid-19.**

Para evitar essa exclusão, é necessário que o ente federativo renuncie ao direito sobre a qual se funda a ação judicial **em até 10 (dez) dias, contados da data da publicação da lei complementar,** que se encontra em fase de sanção presidencial.

8. Tem-se clara a vinculação da transferência de recursos à limitação ao exercício do direito de ação dos Estados e Municípios, em frontal violação ao pacto federativo, ao princípio republicano e ao devido processo legal insculpidos na Constituição Federal, consoante será demonstrado a seguir.



## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

9. O proponente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, cuja bancada é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Fabiano Contarato (REDE-ES) e Flávio Arns (REDE-PR).

10. Nesse sentido, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMATICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIÇÕES PARTIDARIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLITICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLITICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATORIA - INOCORRENCIA DE TRANSGRESSAO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRENCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINENCIA TEMATICA NAS AÇÕES DIRETAS: **Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.** A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e



institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. 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. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DO PARTIDO POLÍTICO NA AÇÃO DIRETA: O Partido Político, nas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, e representado pelo Presidente de seu Diretorio Nacional, independentemente de previa audiência de qualquer outra instância partidária, exceto na hipótese de existir prescrição de ordem legal ou de caráter estatutário dispondo em sentido diverso. SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATORIA: A outorga, em valores absolutos, de vantagem pecuniária a certa categoria funcional, ainda que nas mesmas bases já deferidas a determinados estratos do funcionalismo público, não transgredir o princípio constitucional inscrito no art. 37, XIII, da Carta Política, desde que a norma legal que a tenha concedido não viabilize majorações automáticas pertinentes a benefícios futuros. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atenta ao postulado constitucional que veda equiparações e vinculações no serviço público, tem repellido a legislação comum, sempre que esta permitir que futuros aumentos em favor de determinada categoria funcional repercutam, de modo instantâneo, necessário e automático, sobre a remuneração devida a outra fração do funcionalismo público, independentemente de lei específica que os autorize. DIVERGENCIA ENTRE O CONTEUDO DA LEI E O ENUNCIADO CONSTANTE DE SUA EMENTA: A lei que veicula matéria estranha ao enunciado constante de sua ementa não ofende qualquer postulado inscrito na Constituição e nem vulnera qualquer princípio inerente ao processo legislativo. Inexistência, no vigente sistema de direito constitucional positivo brasileiro, de regra idêntica a consagrada pelo art. 49 da revogada Constituição Federal de 1934<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085

11. Desse modo, na forma do artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, o partido proponente é parte legítima para figurar no polo ativo da presente ação.

### **III. DO CABIMENTO DA ADI**

12. A norma impugnada é instrumento legislativo previsto no artigo 59, II, da Constituição Federal. Trata-se de um ato normativo primário, pois inova no mundo jurídico, sendo dotado de abstração e generalidade e não se encontra materialmente vinculado a outra norma. Desse modo, essa espécie normativa se sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade, conforme jurisprudência consolidada desse Supremo Tribunal Federal.

### **IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REDAÇÃO DADA AOS ART. 2º, §6; e 5º, §7º**

#### **IV.1. Da violação ao pacto federativo**

13. Os dispositivos ora impugnados limitam, de maneiras distintas, o exercício do direito de ação dos entes federativos em pretensões relacionadas ao combate à Covid-19 em troca de auxílios financeiros estabelecidos na norma.

14. O art. 2º da Lei Complementar suspende temporariamente a possibilidade de execução, pela União, das garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento firmados com os entes menores. Previsão idêntica é feita em relação à dívida dos Municípios com os Estados (decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001).

15. O dispositivo prevê que, na hipótese de inadimplência do ente federativo, os valores não pagos: (i) serão apartados e incorporados aos saldos devedores em 1º

de janeiro de 2022, devidamente atualizados, e (ii) deverão ser aplicados preferencialmente em ações de combate à pandemia.

16. Contudo, segundo o texto do §6º, os valores anteriores a 1º de março de 2020, não pagos em razão de liminar em ação judicial somente poderão ser apartados e incorporados aos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, se o respectivo ente renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação. Assim, o §6º do art. 2º restringe a hipótese de renegociação e incorporação da dívida apenas para os entes que desistirem da discussão judicial da dívida, seja qual for a pretensão deduzida em juízo.

17. Por sua vez, o §7º do art. 5º exclui da repartição de R\$ 60 bilhões o Estado, DF ou Município que “tenha ajuizado ação contra a União após 20 de março de 2020 tendo como causa de pedir, direta ou indiretamente, a pandemia da Covid-19 exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda em até dez dias”.

18. A Lei Complementar em questão teve origem projeto de iniciativa do Poder Executivo ainda em 2019 e, portanto, antes da situação atual de emergência de saúde pública em decorrência do Coronavírus. Em sua formulação original, a proposição também tinha por objetivo a renegociação de dívidas e prestação de auxílio financeiro da União aos demais entes federativos - em observância ao pacto federativo estabelecido na Constituição Federal -, mas não condicionava esse suporte à renúncia ao direito de agir em juízo dos entes.

19. Sabe-se que em 2020 o endividamento dos Estados e Municípios aumentou em função da necessidade de financiamento das ações de combate à pandemia do Coronavírus. Por óbvio, nesse cenário, os entes estavam em situação de vulnerabilidade e mais suscetíveis a aceitar as condições impostas pelo governo central para efetivação do auxílio.

20. Entretanto, a imposição de renúncia a pretensões deduzidas em juízo extrapola a mera negociação financeira e invade a autonomia dos entes menores, indo de encontro com o modelo federativo adotado pelo constituinte originário.

Conforme observa a própria justificação da proposição que deu origem à Lei Complementar objeto dessa ação:

O Pacto Federativo, conforme definido na Constituição Federal, consiste na organização do Estado brasileiro em diversos níveis de governo autônomos, que atuam de forma cooperativa e segundo as competências e as prerrogativas que a própria Constituição atribuiu a cada um. Esse federalismo de cooperação envolve tanto a assistência para a elaboração e execução de políticas públicas, quanto as transferências de recursos e a criação de mecanismos de apoio financeiro entre os entes para garantir que essas políticas possam ser implementadas adequadamente em todas as regiões do país.

21. O princípio federativo está insculpido no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e foi alçado à condição de cláusula pétrea pelo legislador constituinte, de modo que não pode ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado.

22. Conforme lição do Min. Luís Roberto Barroso, a federação é “uma forma de distribuir territorialmente o poder político, de modo que passam a coexistir dois (ou mais) níveis de poder no âmbito de um mesmo Estado: o ente central e os entes locais”<sup>2</sup>.

23. Por ocasião do julgamento da ADI 3499, essa corte assentou o seguinte entendimento:

O modelo federativo constitucionalmente adotado não autoriza a hierarquização das vontades dos entes políticos, nem permite transposição unilateral das atribuições constitucionais de um ente federado a outro, porquanto a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado; sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação.

---

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. Serviço de Transporte Ferroviário e Federação: instituições de padrões ambientais e de segurança. In: Revista de Direito do Estado, ano 2, n. 8, out./dez. 2007, pp. 274/5.





(STF. ADI 3499/ES. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão virtual. Julgado em 23.8.2019).

24. Considerando as disposições constitucionais de competência comum em promover o bem de todos (art. 3º, IV) e matérias de relevante interesse público (art. 23), a doutrina cunhou a expressão federalismo de cooperação para se referir ao modelo adotado em nosso ordenamento. Nesse contexto, conforme observa Marco Aurélio Marraffon, **“ainda que se reconheça o papel central e de coordenação por parte da União, ele não pode servir de pretexto para ações predatórias em franco desfavor dos estados-membros/Distrito Federal e municípios (e vice-versa)”**<sup>3</sup>.

25. Desse modo, caso a vinculação do recebimento do auxílio à renúncia ao direito de agir fosse constitucionalmente admitida, o que se admite apenas para fins argumentativos, previsão idêntica teria que ser adotada na via inversa, ou seja, à União também seria imposta a obrigação de renúncia nas demandas contra Estados, DF e Municípios - situação que não se verifica na espécie.

26. Os dispositivos objeto da presente ação vinculam a autonomia jurídica dos entes federados à transferências de recursos, como se Estados e Municípios fossem vinculadas à vontade do Governo Federal e só possam postular em juízo com anuência deste. Há, desse modo, clara disposição legislativa predatória em desfavor dos Estados membros, que viola o princípio federativo.

27. A violação impetrada pelo art. 5º, §7º, da LC 173 é ainda mais evidente ao considerarmos que essa diz respeito especificamente a ações que tenham por objeto “direta ou indiretamente” a pandemia da Covid-19. Ora, sabe-se que as matérias que envolvem o combate à pandemia são interdisciplinares e versam tanto

---

<sup>3</sup> MARRAFON, M. A. *Federalismo cooperativo exige reciprocidade entre entes federativos*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-09/constituicao-poder-federalismo-cooperativo-exige-reciprocidade-entre-entes-federativos>. Acesso em maio de 2020.

sobre direito à saúde como sobre competências federativas em diversos campos, como logística, transporte e ordem econômica.

28. Nesse aspecto, tem-se que a norma impugnada é excessivamente abrangente quanto às causas que alcança, caracterizando verdadeira subtração da prerrogativa dos entes de postular em juízo. Portanto, evidente a violação material ao princípio federativo.

#### **IV.2. Da violação ao princípio do devido processo legal**

29. Ao vincularem abstratamente o recebimento de recursos ou a possibilidade de renegociação à renúncia às pretensões formuladas contra a União, os dispositivos ora impugnados violam, ainda, o princípio do devido processual.

30. Referido princípio, consoante jurisprudência desta corte suprema, cinge-se em dois aspectos: substantivo e processual. Nesse sentido o entendimento do Ministro Carlos Velloso:

Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. (...) Due process of law, com conteúdo substantivo – substantive due process – constitui limite ao Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade (reasonableness) e de racionalidade (rationality), devem guardar, segundo W. Holmes, um real e substancial nexó com o objetivo que se quer atingir. Paralelamente, due process of law, com caráter processual – procedural due process –, garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa.

[ADI 1.511 MC, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 16-10-1996, P, DJ de 6-6-2003.]

31. No presente caso, tem-se clara violação à face processual do devido processo legal, que busca a garantia do procedimento judicial justo. À medida em que impõem a renúncia às ações indistintamente, os dispositivos retiram dos entes

federativos menores seu direito de se defender em juízo e ter a efetiva prestação jurisdicional entregue.

32. Nesse sentido, o devido processo legal assegura ao litigante, seja ele pessoa jurídica de direito público ou privado, o direito ao amplo acesso à justiça por meio dos instrumentos processuais cabíveis, tais como citação, ampla defesa, defesa oral, juiz natural, uma sentença fundamentada, duplo grau de jurisdição, especialmente nesse caso, o direito de decidir sobre a renúncia de pretensões disponíveis..

33. Ademais, não há justificativa razoável e específica para que a renúncia se opere em relação (i) a todas às ações que tenham relação com o Covid-19 (caso do art. 5º, §7º, ora impugnado) e (ii) em relação a todas as ações que tenham valores bloqueados por decisão liminar (hipótese do art. 2º, §6º, impugnado).

34. No caso do §6º do art. 2º o alcance é indefinido, uma vez que o dispositivo alcança todos os “valores não pagos em razão de liminar judicial” em todas as ações ajuizadas antes de março de 2020 - e, portanto, sem relação com a Covid-19. Caso prevaleça a eficácia da norma, os entes renunciarão às suas pretensões unicamente em função da necessidade imediata de recursos para enfrentamento da pandemia, e não por razões jurídicas que justifiquem tal ato.

### **IV.3. Da violação ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público**

35. Cabe ressaltar que Estados, Distrito Federal e Municípios atuam em juízo não só em defesa de interesse próprio, mas também em defesa do interesse público de seus administrados. Sob essa ótica, os dispositivos impugnados violam também os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Nos casos em que há interesse público indisponível como objeto, nem mesmo a renúncia do ente parte é capaz de afastar a necessidade de manifestação judicial sobre a matéria.

36. Quanto à indisponibilidade do interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, **não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis**. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido que lhe incumbe apenas curá-los – que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis<sup>4</sup>.

37. Decorre do princípio da supremacia do interesse público a noção de que, havendo qualquer conflito entre o interesse público e o particular, prevalece o público, sendo respeitados os direitos e garantias individuais expressos na Constituição Federal. Nesse sentido ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação<sup>5</sup>.

38. Nesse sentido, o art. 487, III, c, do Código de Processo Civil vigente dispõe que a renúncia à pretensão formulada na ação é procedimento sujeito à homologação judicial, em razão da necessidade de que o juízo avalie o caráter de disponibilidade do direito renunciado. Trata-se, portanto, de instituto processual que atinge o mérito da demanda, fulminado o direito material alegado pela parte.

39. Ao vincular o envio de auxílio financeiro emergencial à renúncia de pretensões jurídicas - eventualmente procedentes -, os dispositivos impugnados subordinam o ente federativo auxiliado ao interesse jurídico da União, em potencial prejuízo ao interesse público.

---

<sup>4</sup> MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 45.

<sup>5</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 68.

#### **IV.4. Da violação à competência originária do STF para dirimir conflitos federativos (art. 102, I, f).**

40. Observe-se, ainda, que a disposição legal combatida fere a competência desse Supremo Tribunal Federal em dirimir conflitos federativos, na forma do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal. A esse respeito, destaque-se o entendimento da jurisprudência da corte:

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, “f”), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.** Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes” (ACO 1.048-QO/RS, rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 31/10/2007).

41. Conforme lição de José Afonso da Silva<sup>6</sup>, a Constituição distingue no referido dispositivo os conceitos de “causa” e “conflito”, de modo que a atuação do STF se dá não apenas nas causas em que há litígio jurídico propriamente dito, mas também em situações em que há conflito independentemente de lide processual envolvida. Por sua generalidade, os dispositivos impugnados no âmbito da presente ação impedem a atuação do Supremo nas duas hipóteses da alínea “f” do inciso I do art. 102, pois há determinação específica para renúncia a qualquer pretensão deduzida em juízo.

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 562.

42. Esse Supremo Tribunal Federal assenta em relação ao art. 102, I, “f”, da Consituição Federal que o dispositivo constitucional visa justamente resguardar o equilíbrio federativo (vide RTJ 81/330-331, Rel. Min. Xavier de Albuquerque). Não sem razão, o dispositivo é o fundamento que atribui à Corte Suprema o papel de Tribunal da Federação.

43. Exemplos de Ações Cíveis Originárias ajuizadas junto a esse Supremo Tribunal Federal que têm por objeto a Covid-19 são diversas. Nesse sentido, cite-se ações que discutem a posse e utilização de ventiladores (ACOs 3385 e 3398), bem como relativas a execuções de garantia financeira relativa a outros empréstimos (ACOs 3387 e 3389) e à suspensão da exigibilidade de cobrança da dívida interna contraídas pelos entes com União (ACOs: 3363 (SP), 3365 (BA), 3366 (MA), 3367(PR), 3368 (PB), 3373 (PA), 3375 (ES), 3376 (AM), 3377 (RO), 3378 (RN), 3379 (MT) e 3380 (SE) e 3390 (DF). Em várias dessas ações foram deferidos pedidos liminares dos entes federativos, o que demonstra a plausibilidade do direito alegado em número significativo de casos.

44. Exemplificativamente, no âmbito da ACO 3385, o Ministro relator, Celso de Mello, deferiu medida cautelar para manter equipamentos médicos adquiridos pelo Governo do Maranhão sob a guarda do estado. Conforme relatado naqueles autos, a União havia requisitado, em caráter compulsório, todos os ventiladores adquiridos pelo estado, bem como toda a produção da empresa Intermed no período de 180 dias.

45. O Ministro relator destacou em decisão monocrática naqueles autos que suspensão da requisição dos equipamentos pela União seria necessária para evitar, até o julgamento do mérito da ação, maiores danos aos destinatários dos aparelhos, “cuja utilização pode significar a diferença entre a vida e a morte”. O que se pretende na presente ação é justamente evitar a extinção indevida de demandas judiciais dessa natureza.

46. No âmbito da ACO 3363, o ministro Alexandre de Moraes suspendeu por 180 dias o pagamento das parcelas mensais de R\$ 1,2 bilhão da dívida pública de São

Paulo com a União. Segundo entendimento do relator, “a gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde”. Entendimento idêntico foi aplicado aos pedidos de suspensão do pagamento da dívida por outros estados.

47. A superveniente entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, aprovada sob o argumento de prestar auxílio aos entes federativos menores, não afasta em princípio a situação fática e jurídica que autorizou a concessão de liminar nas ações mencionadas acima. Assim, não há que se falar em desistência das pretensões como requisito para obtenção do auxílio.

48. Claramente, os dispositivos impugnados no âmbito da presente ação têm o condão de alcançar todas as demandas referidas acima, pois têm como causa de pedir, direta ou indiretamente, a emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Esse cenário demonstra claramente a violação à competência do Supremo Tribunal Federal para julgar tais causas em conflitos, consoante redação do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal.

49. Necessário, portanto, suspender a eficácia dos dispositivos atacados, por patente incompatibilidade com o texto constitucional, conforme razões ora apresentadas. Subsidiariamente, caso essa corte julgue constitucional a previsão dos dispositivos impugnados, requer seja dada interpretação conforme à Constituição ao §7º do art. 5º, para que expressão “direta ou indiretamente, ligada à pandemia da Covid-19” seja restrita exclusivamente às causas que versem sobre transferência de recursos relativas ao combate à pandemia, e não genericamente a todas as ações que versem sobre o tema.

50. Assim, em renovada oportunidade, o STF é chamado a impedir mais um ataque a princípios basilares da Constituição Federal e do nosso regime

democrático, exercendo o seu papel constitucional, em vista da patente inconstitucionalidade dos dispositivos objeto da presente ação..

## **V. DA MEDIDA CAUTELAR**

51. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

52. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que a norma impugnada viola o pacto federativo, o princípio do devido processo legal, da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como a competência originária do STF em solucionar conflitos e causas federativas.

53. O *periculum in mora*, por seu turno, decorre do **exíguo prazo de 10 dias (i.e. até o dia 6 de junho de 2020) concedido pelos dispositivos impugnados para que os entes manifestem em juízo as renúncias, sob pena de serem excluídos do auxílio (art. 5º, §7º) ou não possam incluir as dívidas não pagas no exercício de 2022 (art. 2º, §6º)**. Assim, evidencia-se a iminência da concretização das violações apontadas nos presentes autos, bem como a possibilidade de irreversibilidade dos pedidos de desistência, caso seja atingidos pelo manto da coisa julgada.

54. Além disso, estamos diante de uma pandemia sem precedentes, de modo que a necessidade de que a transferência de recursos seja levada a efeito é contemporânea ao ajuizamento da demanda. Não sem razão, a presente ação foi protocolada em curto intervalo de tempo após a publicação da norma impugnada.

55. Assim, impõe-se a suspensão imediata da eficácia dos dispositivos impugnados até o julgamento de mérito pelo Plenário dessa Corte.



## **VI. DOS PEDIDOS**

56. Diante do exposto, espera a Arguente que este Supremo Tribunal Federal, após a oitiva da autoridade responsável pela edição do ato ora impugnado, bem como do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República:

- a) A concessão da cautelar requerida, suspendendo os efeitos do art. 2º, §6º; e art. 5º, §7º, da norma impugnada, até o julgamento do mérito da presente ação.
  - i. Subsidiariamente, caso essa corte entenda constitucional a previsão dos dispositivos impugnados, requer seja dada cautelarmente interpretação conforme à Constituição ao §7º do art. 5º, para que expressão “direta ou indiretamente, ligada à pandemia da Covid-19” seja restrita às causas que versem sobre transferência de recursos relativas ao combate à pandemia, e não genericamente a todas as ações que versem sobre o tema, até o julgamento do mérito da presente demanda.
- b) A oitiva da autoridade responsável pela edição do ato ora impugnado, bem como do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, no prazo definido na Lei nº 9.868, de 1999;
- c) O julgamento pela procedência desta ADI, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, §6º; e art. 5º, §7º, da LC 173, de 2020;
  - i. Subsidiariamente, caso essa corte entenda constitucional a previsão dos dispositivos impugnados, requer seja dada interpretação conforme à Constituição ao §7º do art. 5º, para que expressão “direta ou indiretamente, ligada à pandemia da Covid-19” seja restrita às causas que versem sobre transferência de recursos relativas ao combate à pandemia, e não genericamente a todas as ações que versem sobre o tema.

Termos em que pede o deferimento.

Brasília-DF, 28 de maio de 2020.



**LEVI BORGES DE OLIVEIRA  
VERÍSSIMO**  
OAB/DF nº 46.534



**FABIANO CONTARATO**  
OAB/ES nº 31.672



**CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO**  
OAB/DF nº 54.492



**FILIFE TORRI DA ROSA**  
OAB/DF nº 35.538



**BRUNO LUNARDI GONÇALVES**  
OAB/DF nº 62.880



**KAMILA RODRIGUES ROSENDA**  
OAB/DF nº 32.792



**FABIO GOMES DE SOUSA**  
Acadêmico de Direito

## SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

**DOC 1** - Cópia do ato impugnado;

**DOC 2** - Instrumento de mandato;



**DOC 3** - Certidão de Registro junto ao TSE;

**DOC 4** - Certidão de Registro junto ao Cartório de PJs;

**DOC 5** - Certidão da Comissão Executiva da REDE;

**DOC 6** - Estatuto partidário - Parte I;

**DOC 7** - Estatuto partidário - Parte II;

**DOC 8** - Certidão de CNPJ junto à Fazenda Nacional.

**DOC 9** - Ofício Circular nº 13/2020/SAF/GAB/SEGOV/PR