

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6357

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITALIS – ABRASF entidade representativa dos interesses financeiros dos Municípios-Capitais Brasileiros desde 1982, assim declarada pelo Decreto Federal n. 6.038/2007 e amplamente reconhecida nessa qualidade pelos Tribunais Superiores e, em especial, por esse Colendo Supremo Tribunal Federal, vem requerer a Vossa Excelência a sua admissão como *amicus curiae* nos autos da epigrafada **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, tendo em vista que o seu objeto e decisões impactarão diretamente nos orçamentos e na gestão financeira dos entes locais brasileiros.

Com efeito, uma vez admitida a sua intervenção, a ABRASF espera seja apreciado o requerimento a seguir formulado, para que a douda decisão de deferimento da Medida Cautelar proferida por Vossa Excelência em 20/03/2020 **seja estendida ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, por arrastamento ou atração dos seus efeitos e, sobretudo, para conferir efetividade à mesma, à luz do artigo 139, inciso IV do Código de Processo Civil brasileiro e da jurisprudência do STF.

I – FATOS

I.A) FUNDAMENTOS DO PEDIDO E DA DECISÃO CAUTELAR: EXCEÇÃO AOS LIMITES TEMPORAIS E CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAL PARA REALIZAÇÃO DE DESPESAS E DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS (GASTOS TRIBUTÁRIOS). *RATIO ESSENDI* INVOCADA PELA DECISÃO CAUTELAR. FALTA DE EFETIVIDADE DA DECISÃO PARA OS MUNICÍPIOS, CASO SEJAM MANTIDOS OS LIMITES DEFINIDOS PELO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A pandemia COVID-19 tem imposto ao Brasil e a diversos outros países do mundo inúmeras perplexidades. Ressaltam, entre as principais, as de ordem legal-orçamentária, que vão desde a escassez de recursos à falta de instrumentos para o enfretamento e adaptação das Finanças Públicas dos entes federados para a consecução de medidas urgentes de geração de receitas e de execução das despesas necessárias ao combate das causas e dos malefícios da atual crise.

Os gastos públicos exigidos pela pandemia envolvem setores prestacionais imediatos nas áreas de saúde, política sanitária, assistência social e inúmeras outras correlatas, mas também demandam despesas tributárias (*tax expendings*), como as postergações de obrigações fiscais e desonerações tributárias, destinadas ao alívio de caixa de instituições, empresas, famílias, trabalhadores e cidadãos em geral.

Vossa Excelência deferiu a medida cautelar formulada nos autos desta ADI 6357, determinando a suspensão dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante dos graves efeitos da pandemia COVID-19 na vida de todos. Exarada em 29.03.2019, a decisão liminar invocou a prioridade e a universalidade do direito à saúde em toda a sua axiologia constitucional, autorizando a exceção provisória de alguns dispositivos legais de severa austeridade orçamentária e fiscal impostos pela LRF, pelo tempo necessário ao esforço financeiro dos entes públicos, para o enfrentamento da calamidade pública nacional.

A situação dos **Municípios brasileiros se afigura ainda mais grave**, pois os entes locais estão incumbidos da realização de ações primárias, na linha de frente do

Sistema Único de Saúde (SUS), encontram-se em sérias dificuldades financeiras por conta da crise econômica e se **encontram no último ano de mandato** dos atuais Prefeitos e Vereadores.

Portanto, além dos limites impostos pelos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF (e do art. 114 caput e §14 da LDO-Federal) – ora parcialmente suspensos pela douta decisão cautelar de Vossa Excelência – encontram-se os Municípios brasileiros **impedidos de criar novas obrigações de despesas nos últimos dois quadrimestres deste ano** (isto é, **a partir de maio de 2020**), por força do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma vez que a pandemia exige a realização de despesas não previstas em rubricas orçamentárias específicas e, pior, demandará financiamento (por transferências federais ou empréstimos públicos e privados) de médio e longo prazos para alguns dos **gastos que serão necessários incorrer neste semestre e, no mínimo, até o final do ano, o impedimento de criação de novas obrigações de despesas que não possam ser integralmente pagas no corrente ano irá inviabilizar grande parte das medidas administrativas e financeiras necessárias para o combate da COVID-19** na esfera dos Municípios brasileiros **JÁ A PARTIR DE MAIO DE 2020!**

Com efeito, se não for excepcionado o artigo 42 da LRF, não conseguirão os Municípios prever e executar os ajustes nas rubricas de despesas e muitos menos realizar as novas despesas imprevistas com as medidas de combate ao COVID-19 até o final do mês de abril – que é o limite do primeiro quadrimestre de 2020!

Contudo, já é notório que o **PICO DE CONTAMINAÇÃO DA DOENÇA NO PAÍS DEVERÁ OCORRER EXATAMENTE NO FINAL DO MÊS DE ABRIL**, com consequências imprevisíveis.

Portanto, afigura-se imperativo que a decisão cautelar de Vossa Excelência também suspenda provisoriamente os efeitos do artigo 42 da LRF, sob pena de que fiquem os entes municipais impedidos de realizarem gastos em despesas inesperadas e para as quais ainda se está a fazer planejamento e esforço financeiro e tributário de mobilização de recursos orçamentários, ingressos extraorçamentários e de novas receitas.

É possível que tal exceção à regra do artigo 42 resulte em **restos a pagar** deixados para as novas administrações municipais, caso eleitas ainda neste ano. Mas, além de tais fatos virem acontecendo com frequência, não se pode engessar os braços e as pernas da Administração Pública num momento em que a crise de saúde e seus efeitos econômicos se mostram muito mais virulentos do que desejável equilíbrio fiscal.

Aliás, as teorias econômicas que propugnam **medidas anticíclicas** para fazer frente às crises autônomas e heterônomas da economia moderna e contemporânea, reconhecem a necessidade de **endividamentos episódicos como instrumentos necessários para atacar as crises e para não sobrecarregar um único momento histórico de determinada sociedade** em nome de princípios abstratos de longo prazo, preservando algum nível **equidade entre gerações**¹.

Ou seja, apesar da decisão cautelar proferida nestes autos ajustar o sistema da Lei de Responsabilidade Fiscal às exigências prementes para o enfrentamento pelo Setor Público da crise de saúde e dos seus nefastos efeitos econômicos, resultará ineficaz para os entes municipais diante dos severos limites impostos pelo inquinado artigo 42 da LRF.

Como se verá mais adiante, o artigo 42 integra um sistema único de limites temporais e critérios compensatórios para a realização de despesas públicas no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face do princípio do equilíbrio orçamentário. A inflexibilidade desses critérios só foi excepcionada pelos artigos 65 e 66 do mesmo diploma, cuja insuficiência foi reconhecida na decisão cautelar de 29/03/2020 proferida nos autos desta ADI 6357, tendo então mitigado outros dispositivos sistêmicos da mesma LRF, que impõem medidas compensatórias, requisitos formais e temporais para a realização de despesas, mesmo para aquelas necessárias ao combate da pandemia e a seus efeitos sociais e econômicos.

Como se demonstrará em itens próprios abaixo, o artigo 42 integra o mesmo plano normativo dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, razão pela qual a subsistência

¹¹ Cf. **STIGLITZ, Joseph E.** “*Deficit Lessons for the Pandemic From the 2008 Crisis*”. Publicado em: <https://prospect.org/economy/corona-crisis-liberated-massive-public-deficit-spending/>

dos seus efeitos normativos tornará inócua, na prática, a decisão cautelar aqui proferida em controle objetivo de inconstitucionalidade.

II – DIREITO

II.A) O CONJUNTO DE NORMAS DOS ARTIGOS 14, 16, 17, 24 E 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL CONFORMA UMA MICROSISTEMA DE LIMITES TEMPORAIS, FORMAIS E SUBSTANCIAIS QUE FUNCIONAM COMO ENGRENAGENS DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO OU POR ATRAÇÃO DO ARTIGO 42 DA LRF.

Como já antecipado mais acima, o artigo 42 da LRF integra um sistema único de limites temporais e critérios compensatórios para a realização de despesas públicas no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É mais uma das regras articuladas pela LRF para a concretização do princípio do equilíbrio orçamentário. A sua aplicação só foi excepcionada no mesmo diploma pelos artigos 65 e 66. Contudo, a insuficiência da exceção é patente diante da atual Calamidade Pública, pois arrisca a **gestão pública urgente e eficiente**, em último ano dos mandatos eleitorais, pois a única que poderá enfrentar a pandemia em todas as suas dimensões de saúde pública, sociais e econômicas.

Entretanto, como já antecipado, o artigo 42 da LRF não foi objeto de impugnação na petição inicial, apesar de se constituir um dos *critérios sincategoremáticos da lei*, ao lado dos artigos 14, 16, 17 e 24 – impugnados expressamente por esta ADI 6357.

Com efeito, basta a leitura do artigo 42 e do seu parágrafo únicos, para se perceber a sua coordenação com os outros dispositivos objeto da impugnação exordial, os quais funcionam de modo articulado e interdependente na consecução dos objetivos de limitação formal, substancial e temporal de gastos públicos. Confira-se a redação do preceito legal, *in litteris*:

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000)

*Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, **contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.***

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Trata-se de norma claramente coordenada e interdependente com as regras legais impugnadas na petição inicial desta ADI, que impõem limites à realização de despesas de caráter continuado (sem equivalente previsão de despesas e projeção de receitas) – artigos 16 e 17 da LRF; com a criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social – artigo 24 da LRF; e até com artigo 14 da LRF, cuja proibição de renúncia de receitas (sem medidas compensatórias ou sem estimativa de impacto orçamentário) possa configurar gasto tributário futuro (crédito presumido; restituição de créditos, entre outros).

Essa coordenação não decorre apenas de interpretação lógico-jurídica do sistema corporificado na LRF, mas do próprio texto da indigitada lei nacional de finanças públicas, quando coliga tais critérios normativos sob uma mesma definição preambular, *in verbis*:

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000)

Artigo 1º (...)

*§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar **o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a***

limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Portanto, configura-se aqui a hipótese em que a norma contida no artigo 42 deve ser atraída para o campo de incidência dos efeitos suspensivos cautelares determinados pela decisão proferida por Vossa Excelência em 29/03/2020, para que também seja ela mitigada em seus efeitos, por essa Suprema Corte, permitindo-se a realização de despesas sem previsão de receitas imediatas no corrente exercício financeiro, desde que destinadas ao combate da pandemia e seus efeitos diretos.

É hipótese em que se afigura cabível a suspensão parcial dos efeitos do artigo 42 da LRF **por atração com os demais dispositivos suspensos**. Apesar de não configurar regra regulamentar ou meramente dependente, o artigo encerra norma que possui relação estreita de interdependência com as demais regras impugnadas nesta ADI, cuja subsistência diante da crise atual acabaria por infirmar os princípios constitucionais invocados por Vossa Excelência na decisão que acatou a tutela de urgência pleiteada pelo Senhor Presidente da República e frustrar os objetivos práticos da decisão em relação às municipalidades brasileiras.

Como já decidido por essa Colenda Corte², a declaração de inconstitucionalidade por atração ou arrastamento, é admitida também para regras do mesmo patamar formal.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo, em hipóteses específicas, a declaração por arrastamento ou atração quando determinado dispositivo não impugnado, mas constante da lei cuja **matéria é submetida ao controle de**

² Vide ADI 5499. (...) “A inconstitucionalidade por arrastamento *alcança normas interdependentes, seja de forma horizontal, normas de mesmo patamar, ou vertical, lei e respectivo ato regulamentar, sem, contudo, ultrapassar as balizas do controle abstrato de constitucionalidade disposto na al. a do inc. I do art. 102 da Constituição da República, pela qual a competência do Supremo Tribunal Federal se limita ao exame de leis ou atos normativos federais e estaduais. Não conhecimento da ação quanto à impugnação de lei municipal*”.

constitucionalidade, possa infirmar os valores e princípios constitucionais invocados na petição inicial da ação de controle concentrado, de modo que a manutenção no plano do ordenamento jurídico-constitucional possa representar contrariedade frontal aos desígnios da impugnação de inconstitucionalidade, fazendo tábula rasa dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Cite-se, a título ilustrativo, o julgamento proferido na **ADI 5617** que declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos legais federais, dispersos em diplomas distintos, mas que, apesar de gozarem de uma certa autonomia, violavam o critério geral que reservava 30% de vagas para candidatas (mulheres) – §3º do artigo 10 da Lei de Eleições (Lei Federal n. 9.504/97³). Assim, a decisão deferiu os pedidos expressos na ADI em foco e declarou inconstitucional a limitação do critério às três próximas eleições [contida na redação original do artigo 9º da Lei Federal 13.165/2015] e conferiu interpretação conforme à Constituição para equiparar o percentual do fundo partidário ao mínimo de 30% e, caso o percentual de candidatas fosse superior, equiparar os recursos ao mesmo patamar proporcional.

Mas o Acórdão também **projetou efeitos declaratórios de inconstitucionalidade para outros dois dispositivos legais contidos em diploma distinto** (parágrafos 5º-A e 7º do artigo 44 da Lei Federal n. 9.096/95), mas que versavam sobre a destinação e gestão de recursos acumulados pelo fundo partidário, constituindo normas de funcionalidade coordenada com as que foram expressamente impugnadas e seriam declaradas inconstitucionais.

Merecem destaque os fundamentos do voto do Relator que acolheram o pleito do *amicus curiae* (CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), para estender os efeitos da decisão também para os referidos dispositivos legais, *in verbis*:

ADI 5617

Excerto do Voto do Relator:

(...)

³ Art. 10 (...) § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o **mínimo de 30% (trinta por cento)** e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Pelas razões até aqui apresentadas, também deve ser julgado procedente o pedido formulado pelo CEPIA para a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do disposto no art. 44, § 5º-A e § 7º. Registro, no ponto, que o § 7º do referido artigo não dispõe sobre os recursos destinados à promoção ou à difusão da participação política das mulheres, nem às suas campanhas, mas à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa (art. 44, IV, da Lei 9.096/95). Em relação aos § 5º-A e § 7º, a discricionariedade conferida, quer às agremiações partidárias, quer às secretarias da mulher, autorizaria-lhes, em tese, a utilizar os recursos destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres em suas campanhas, como se tal obrigação estivesse em seu âmbito de discricionariedade.

Portanto, ainda que se pudesse entrever algum grau de autonomia normativa dos referidos parágrafos 5º-A e 7º do artigo 44 da Lei que disciplina o funcionamento dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), sua manutenção no ordenamento jurídico colocava em risco os princípios e a própria efetividade da decisão proferida por essa Colenda Corte naquela ocasião.

De modo análogo, a suspensão parcial e temporária do artigo 42 para o corrente exercício financeiro para que os Municípios possam realizar gastos destinados ao enfrentamento da pandemia, afigura-se não só premente e coerente com os fatos e com os fundamentos invocados pela v. decisão cautelar, mas também consentânea com a boa técnica processual de controle de constitucionalidade das leis, v.g., na linha já adotada na ADI 5617 ora invocada.

Ademais, como se verá mais adiante, a manutenção dos efeitos do artigo 42 da LRF no último ano de mandato dos atuais Prefeitos, fará tabula rasa da decisão cautelar proferida nestes autos, deixando de assegurar aos Municípios a realização de gastos sem a imediata determinação de reserva orçamentária equivalente.

II.B) EFETIVIDADE DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DECISÃO CAUTELAR QUE DEFERIU LIMINARMENTE O PEDIDO EXORDIAL. EXTENSÃO DOS EFEITOS

Uma vez demonstrada a premência, coerência e cabimento da extensão da decisão cautelar para o artigo 42 da LRF, cumpre acrescer que o deferimento do presente pedido irá também representar a adoção de medida judicial necessária ao asseguramento da efetividade da liminar proferida em 29/03/2020 neste autos.

Com efeito, a suspensão do artigo 42 irá conferir não apenas higidez aos efeitos jurídicos da presente decisão de controle de constitucionalidade de leis, mas também **efetividade lógica e prática**.

Como destacado pelo Excelentíssimo Ministro **Celso de Mello** em decisões diversas, das quais cabe destacar as proferidas nas Petições 1.404-8 (e as das Petições 1.402-5 e na ADI n. 5):

*"os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia à tutela jurisdicional de conhecimento ou de execução, **inclusive às decisões que emergem do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade**".*

Outrossim, a decisão ora requerida encontra fundamento também no inciso IV do artigo 139 do Código de Processo Civil brasileiro, que assim prevê:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

Sobre a aplicabilidade da referida regra, a doutrina processual abalizada assinala que o artigo 139, IV, contempla:

*“regra que convida à reflexão sobre o CPC de 2015 ter passado a admitir, de maneira expressa, verdadeira norma de flexibilização das técnicas executivas, **permitindo ao magistrado, consoante as peculiaridades de cada caso concreto, modificar o modelo preestabelecido pelo código, determinando a adoção, sempre de forma fundamentada, dos mecanismos que mostrem mais adequados para a satisfação do direito, levando em conta as peculiaridades do caso concreto**”⁴.*

Com efeito, pode-se mais uma vez afirmar que o artigo 42 integra o mesmo plano normativo dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, razão pela qual a subsistência dos seus efeitos normativos tornará praticamente inócua a decisão cautelar aqui proferida em controle objetivo de inconstitucionalidade, fatos que, por si só, já deveriam autorizar a extensão dos efeitos da suspensão liminar dos efeitos dos dispositivos em foco, para alcançar também aqueles derivados do inquinado artigo 42 da LRF.

III – LEGITIMIDADE E PERTINÊNCIA DA ABRASF AO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

III.A) FUNDAMENTOS LEGAIS E FORMAIS

A ABRASF é entidade que congrega os interesses das Secretarias de Finanças das Capitais, requer sua admissão para atuar nos autos como *amicus curiae*, demonstrando desde já cumprir os requisitos previstos no art. 138, do CPC.

A entidade reúne, desde sua fundação em 1982, os interesses dos vinte e sete municípios-capitais do Brasil (Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus,

⁴ Manual de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 165.

Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina, Vitória) destacadamente em matéria financeira e tributária. Foi constituída pela subscrição pelos referidos Municípios, representados por seus Secretários Municipais de Finanças (ou de Fazenda), aprovando Estatutos nos quais se inserem os poderes para representá-los (doc.1).

As disposições estatutárias são expressas, inclusive no que diz respeito à representação perante todos os Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário):

Art. 2º. A ABRASF tem por objetivo: (...)

b) zelar pelo interesse comum de seus associados, representando-os junto aos Poderes públicos, entidades classistas ou outras instituições que possam colaborar para o atingimento de seu objetivo maior;

Esta representação vem sendo historicamente realizada no âmbito público e privado, **tendo sido reconhecida sua legitimidade material e formal por meio do Decreto Federal n. 6.038/2007, que regulamenta a Lei Complementar n. 123/2008, que instituiu o Simples Nacional.**

Ao prever o Comitê Gestor do Simples Nacional, a Lei Complementar delegou ao Regulamento expedido pelo Presidente da República a função de identificar as entidades representativas dos Municípios em âmbito nacional, tendo sido eleitas, por sua condição histórica, material e formal, a **ABRAS F (Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais)** e a CNM (Confederação Nacional dos Municípios).

A propósito, confira-se o teor das normas citadas:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 123/06

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I – Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, composto por 4 (quatro) representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios, para tratar dos

aspectos tributários; e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2008\)](#)

(...)

§ 2º Os representantes dos Estados e do Distrito Federal nos Comitês referidos nos incisos I e III do caput deste artigo serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e os dos Municípios serão indicados, um pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2008\)](#).

DECRETO FEDERAL N. 6.038/07

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, denominado **Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN**, nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 2º O CGSN tem a seguinte composição:

I - dois representantes da Secretaria da Receita Federal;

II - dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária;

III - dois representantes dos Estados; e

IV - DOIS REPRESENTANTES DOS MUNICÍPIOS.

§ 1º Os representantes e respectivos suplentes, de que trata:

I - os incisos I e II, serão indicados pelos titulares dos órgãos representados;

II - o inciso III, serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

II - o inciso IV, serão **indicados:**

A) UM PELA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS [ABRASF];

b) um pela Confederação Nacional de Municípios.

Com efeito, todos os interesses dos Municípios-Capitais relativos às Finanças Públicas locais de alcance nacional são, atualmente, veiculados por sua entidade representativa.

Esta qualidade foi alcançada ao longo de mais de 25 (vinte e cinco) anos atuando em prol dos interesses municipais, tendo a ABRASF gerado por meio de suas Câmaras Técnicas (www.abrasf.org.br) os anteprojetos normativos mais importantes em matéria financeira e tributária municipal do país nos últimos anos, valendo destacar, entre os mais recentes e relevantes, os seguintes:

- 1) Minuta de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) veiculada, aprovada e publicada como **Emenda Constitucional n. 29/2000**, tratando do **IPTU progressivo fiscal e extrafiscal**;
- 2) Minuta de PEC acoplada à Proposta aprovada pelo Congresso Nacional e publicada como **Emenda Constitucional n. 37/2002** (**alíquota mínima nacional do ISSQN**);
- 3) Minuta de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) veiculada, aprovada e publicada como **Emenda Constitucional n. 39/2002** (a qual instituiu a **Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública**);
- 4) Anteprojeto de Lei Complementar, inserido no PLS 161/89, posteriormente aprovado e publicado como Lei Complementar n. 116/2003 (atual **Lei Nacional do ISSQN**);
- 5) Substitutivos ao Projeto de Lei Complementar, posteriormente aprovado como **Lei Complementar n. 123/06** (a qual disciplina o novo **Simples Nacional**);
- 6) Anteprojeto de Lei Complementar, posteriormente aprovado como **Lei Complementar nº 157/2016** (**que alterou a Lei Nacional do ISSQN**).

A representatividade encontra-se, portanto, amplamente demonstrada, havendo inclusive reconhecimento por Lei, além, é claro, do

reconhecimento jurisprudencial concedido por esta Colenda Corte, conforme demonstrando no capítulo adiante.

No que se refere à pertinência temática, esta é evidente, pois cristalino o interesse das secretarias de finanças das capitais em matéria atinente a possibilidade da instituição e cobrança de preço pelo uso dos espaços públicos.

Diante do exposto, uma vez cumpridos os requisitos legais, requer-se seja a ABRASF admitida a atuar nesta demanda na qualidade de *amicus curiae*, no caso do reconhecimento da repercussão geral da *quaestio iuris* em debate.

III.B) DA ADMISSÃO DA ABRASF COMO *AMICUS CURIAE* NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

Uma vez caracterizada a extensão nacional dos litígios e do impacto da matéria sobre as finanças dos municípios-capitais brasileiros, pode-se deduzir o evidente interesse da ABRASF e de seus associados (Municípios-Capitais) nas consequências do julgamento do Recurso Extraordinário em tela.

Sob este prisma, a manifestação da ABRASF revela-se não apenas útil à Jurisdição Constitucional a ser prestada por essa Egrégia Corte Suprema, mas oportunidade vital à troca de informações possíveis e necessárias para absorção, por esta Corte, dos valores concretos em jogo na presente demanda. O que torna indispensável a participação desta Associação para legitimação da decisão a ser proferida por essa Egrégia Corte, conforme demonstrado adiante.

Neste sentido, a requerente postula sua admissão como *amicus curiae* nos autos do presente Recurso Extraordinário, valendo destacar que **a ABRASF já foi admitida como *amicus curiae*** em uma série de Recursos Extraordinários e Ações Diretas de Inconstitucionalidade cuja repercussão geral fora declarada perante esta Egrégia Corte Suprema, dentre os quais, destacamos: ***RE 547.245, RE 592.905, ADI 4413, ADI 4389, RE 601.392, ADI 4357 e RE 540.829***

Com efeito, esta é ocasião adequada para que a figura do *amicus curiae* desempenhe sua função legitimadora e democratizante das decisões vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

O importante papel que este novo instituto vem exercendo no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, assegurando a abertura de oportunidade argumentativa aos potenciais destinatários dos efeitos das decisões judiciais, pode levar à melhor interpretação das normas cotejadas e a sua eficaz aplicação à luz da Constituição e dos direitos fundamentais.

Neste sentido, o “amigo da cúria” pode contribuir de modo fundamental para o desfecho equânime e prudente da prestação jurisdicional. O processo torna-se não só formalmente democrático, pois segue as regras do devido processo legal, como reflete também o exercício da democracia direta (substancial), ao permitir que a voz daqueles cujos interesses jurídicos são processualmente qualificados, seja ouvida diretamente no âmbito do contraditório instaurado perante a Corte Constitucional.

Neste sentido a lição abalizada de Cássio Scarpinella Bueno:

*“A cooperação no sentido de diálogo, no sentido de troca de informações possíveis e necessárias para melhor decidir, é a própria face do **amicus curiae**, desde suas origens mais remotas. Assim, em função dessa cooperação, desenvolvimento e atualização do princípio do contraditório, realiza-se, também, a necessidade de as informações úteis para o julgamento da causa serem devidamente levadas ao conhecimento do magistrado, **viabilizando, com isso, que ele melhor absorva e, portanto, realize em concreto os valores dispersos pelo próprio Estado e pela sociedade**”.* (“Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro”. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 56).

No mesmo sentido, a douta manifestação do Ministro Celso Mello, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.777-8/SP, *verbis*:

*“Na verdade, consoante ressalta PAOLO BIANCHI, em estudo sobre o tema (“Un’Amicizia Interessata: L’amicus curiae Davanti Alla Corte Suprema Degli Stati Uniti”, in “Giurisprudenza Costituzionale”, Fasc. 6, nov/dez de 1995, Ano XI, Giuffrè), **a admissão do terceiro, na***

condição de "amicus curiae", no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões do Tribunal Constitucional, viabilizando, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize a possibilidade de participação de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais".

A jurisprudência dessa Egrégia Corte também tem decidido o tema admitindo a participação de entidades associativas, representantes de pessoas cujos interesses diretos ou indiretos são potencialmente afetados pela decisão judicial, conforme se deduz dos seguintes julgados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 565.714

Relatora: Min. Carmen Lúcia

Excerto do Voto: (...) A presença do amicus curiae no momento em que se julgará a questão constitucional cuja repercussão geral fora reconhecida não só é possível como é desejável. (...)

3. A exigência de repercussão geral da questão constitucional tornou definitiva a objetivação do julgamento do recurso extraordinário e dos efeitos dele decorrentes, de modo a que a tese jurídica a ser firmada pelo Supremo Tribunal Federal seja aplicada a todos os casos cuja identidade de matérias já tenha sido reconhecida pelo Supremo Tribunal (art. 328 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) ou pelos juízos e tribunais de origem (art. 543-B do Código de Processo Civil), ainda que a conclusão de julgamento seja diversa em cada caso.

Essa nova característica torna mais do que legítima a presença de *amicus curiae*, ainda que não se tenha disposição legal expressa, circunstância já

examinada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.321-MC, DJ 10.6.2005, cujo Relator, o eminente Ministro Celso de Mello, assim fundamentou a sua admissão de *amicus curiae* em ação direta de inconstitucionalidade.

Demonstrada a legitimidade e representatividade da ABRASF, entidade de maior reputação em matéria de Finanças Municipais no Brasil, requer sua admissão como *amicus curiae*, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil e do art. 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a ABRASF requer seja admitida como *amicus curiae* neste autos e, uma vez apreciado o seu requerimento acima formulado, **sejam estendidos os efeitos da decisão cautelar proferida em 29/03/2020**, que suspendeu parcial e provisoriamente e eficácia dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **para alcançar também, por arrastamento, o artigo 42 do mesmo diploma complementar federal**, uma vez que:

- 1) A pandemia COVID-19 exige a realização de despesas públicas inesperadas e não-previstas nos orçamentos públicos, sendo grave, amplo e sem prognóstico de tempo a extensão do seu impacto;

- 2) Os Municípios já vinham enfrentando graves dificuldades financeiras e seus respectivos Poderes Executivo e Legislativo encontram-se no último ano dos mandatos atuais, atraindo para sua situação o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual impede a contração de obrigação de despesa nos **dois últimos quadrimestres do ano final de mandato dos atuais Prefeitos**, caso não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício financeiro ou não tenha reservas orçamentárias equivalentes já previstas e disponíveis no quadro orçamentário atual;

3) O pedido exordial desta ADI 6357 e a decisão liminar proferida por Vossa Excelência em 29.03.2020 suspendeu parcialmente os efeitos dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para as despesas destinadas ao combate à pandemia do COVID-19, pelo tempo necessário ao enfrentamento necessário, e não referiu-se ao artigo 42 da LRF;

4) A manutenção dos efeitos do artigo 42 da LRF impedirá, já no mês próximo (Maio de 2020), a realização de despesas urgentes e necessárias ao enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19, pois não haverá tempo hábil para obtenção de novas fontes de financiamento e rearranjos orçamentários, inclusive porque novas e imprevisíveis gastos serão provavelmente exigidos após o pico de contaminação (previsto exatamente para o final do mês de Abril e início do mês de Maio);

5) O artigo 42 da LRF é regra sincategoremática que integra o sistema de limites formais, substanciais e temporais para a realização de despesas públicas da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao qual pertencem os indigitados artigos 14, 16, 17 e 24, impugnados pela presente ADI 6357. Por esta razão, o artigo 42 pode e deve ter a sua eficácia suspensa nas mesmas condições alinhadas pela douta liminar de Vossa Excelência, por **atração ou arrastamento dos seus efeitos**. Desta forma, cumprem-se os princípios de efetividade da Jurisdição Constitucional, de modo a garantir aos Municípios brasileiros o cumprimento dos desideratos fundamentais da universalização e igualdade no acesso aos serviços públicos de saúde e de combate aos efeitos colaterais de ordem econômica e social provocados pela atual pandemia de COVID-19;

6) A extensão dos efeitos da liminar para abranger também o artigo 42 da LRF nos termos proferidos nestes autos, encontra respaldo em decisões similares do STF, com destaque para o Acórdão proferido na ADI 5167. Nesta ação declarou-se inconstitucional por arrastamento dois dispositivos legais que não haviam sido impugnados e integravam outro diploma legal diverso do atacado pela inquinada ADI. Eles foram atraídos para o campo da declaração de inconstitucionalidade, pois a as atividades de *gestão (secretaria)* e os *critérios de acumulação* dos fundos partidários também deveriam ser disciplinados de acordo com o princípio da proporcionalização de recursos disponíveis de acordo com o número de candidatas (mulheres), nos termos almejados pelo aresto.

7) Por fim, a efetividade da decisão cautelar em relação ao sistema de normas coordenadas pela LRF e, notadamente, em relação aos Municípios brasileiros (que se encontram em último ano dos mandatos dos respectivos Prefeitos), será a única forma de assegurar a esta esfera federativa a realização da quase totalidade dos gastos inesperados e de elevado impacto, após o pico da pandemia de COVID-19, prevista para acontecer logo ao final do primeiro quadrimestre de 2020, devendo ser invocado como fundamento instrumental, o inciso IV do artigo 139 do Código de Processo Civil brasileiro.

Termos em que,

P. Deferimento.

Brasília, 06 de abril de 2020.

RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA

ASSESSOR JURÍDICO DA ABRASF

OAB/RJ 81.438 | OAB/DF 58.935