

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

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, partido político com representação no Congresso Nacional, com sede no Setor de Autarquias Federais Sul (SAFS), Quadra nº 2, Lote nº 3, CEP 70.042-900, Brasília/DF, representado por seu presidente, na forma estatutária e conforme eleição em convenção nacional, por seus advogados, com fundamento na alínea “a” do inciso I do artigo 102 da Constituição, propõe:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar, da Resolução nº 23/2012 do Senado Federal, publicada, no Diário Oficial da União (DOU) de 19/07/2012 (nº 139, seção 1, p. 6).

1. Do cabimento

Em preliminar, antecipa-se que a presente ação direta tem como objeto resolução do **Senado Federal** editada no exercício de sua competência privativa de autorizar operação externa de natureza financeira, como preconizado no inciso V do artigo 52 da Constituição, que, nesses termos, configura providência de nítida feição **financeiro-orçamentária**.

Consiste, ainda, em **lei formal** – lei medida ou de ação¹ –, pois compreendida, segundo a Constituição, no rol do processo legislativo (CF, art. 59, VII), mas despida da generalidade e abstração das leis em sentido material, disciplinando, pelo contrário, uma relação jurídica individualizada, com efeito concreto, se bem que de interesse de ente federativo.

Em regra, pois, essa espécie normativa não estaria sujeita ao controle de constitucionalidade por meio de ação direta. No entanto, cuidando-se de **ato normativo primário**, mostra-se admissível a via eleita, tendo em conta que a tese veiculada a respeito da controvérsia se constrói **em abstrato**, como, de resto, tem admitido a evolução da jurisprudência desta Corte.

De fato, a partir do julgamento da ADI nº 4.048-MC, o Tribunal passou a conceber também a fiscalização da constitucionalidade de lei formal – naquela situação, de medida provisória –, se articulada em linha de princípio, acentuando

¹ Vide FORSTHOFF, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. v. I. 10. ed. Munique, Verlag C. H. Beck, 1973, p. 101-128.

o papel deste Tribunal como **legislador negativo**². No precedente em comento, o relator, Ministro **Gilmar Mendes**, consignou:

Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle. É que muitos desses atos, por não envolverem situações subjetivas, dificilmente poderão ser submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.

Ressalte-se que não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque abstrato – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade. (ADI nº 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, em 14/05/2008)

Como a respeito daquela medida provisória, desta resolução não se discutem interesses subjetivos, nem sua conveniência e oportunidade, mas sim querela de envergadura maior, a respeito dos **limites constitucionais** – em especial, acerca dos que se qualificam como sujeitos de direito – da autorização do **Senado Federal** para realização de operação externa de natureza financeira de interesse dos entes federativos (CF, art. 52, V).

Sem dúvida, a ação direta não é viável para sindicarem a regularidade dos pressupostos fáticos de resolução dessa estirpe, por exemplo, se cumpre os limites e condições para a concessão de garantia da **União** (CF, art. 52, VIII), até porque isso retrata ofensa indireta à Constituição, ante a disciplina da temática

² Vide KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Trad. Alexandre Krug. São Paulo, Martins Fontes, 2003, p. 150-153 e 263.

na legislação financeira (Resolução nº 48/2007 do **Senado Federal** e Lei Complementar nº 101/2000).

Não obstante, é sim o processo adequado para questionar se, **em tese**, a autorização legislativa, prévia e específica, para determinada operação de crédito externo a vincula ao interesse de ente federativo em favor do qual foi levada a efeito, o que é matéria de estrita **hermenêutica constitucional** – do inciso V do artigo 52 da Constituição – e, nessa medida, abstrata por excelência.

A propósito, há precedente análogo ao que se propõe nesta sede, de quando o Tribunal conheceu e julgou precedente ação direta que impugnava resolução do **Senado Federal** que designava determinadas destinações de receita local como condição prévia ao exame de operações de crédito sujeitas à sua autorização (ADI nº 1.728-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, em 11/12/1997).

2. Da fungibilidade

Entendimento diverso não compromete o recebimento desta ação direta como arguição de descumprimento de preceito fundamental, considerando, diante do pretense óbice, sua **subsidiariedade** (Lei Federal nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º), bem como a **relevância do fundamento da controvérsia constitucional** em tela (Lei Federal nº 9.882/1999, art. 1º, parágrafo único, I).

Sem embargo, em nome da instrumentalidade, de um lado, e da economia e da celeridade, de outro, é dado conhecer uma pela outra, pois coexistentes os requisitos para a fungibilidade entre elas, como reconhecido noutras oportunidades pela jurisprudência desta honorária Casa da Suplicação, à guisa da ementa do seguinte julgado:

2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. (ADI nº 4.180-MC-REF, Rel. Min. Cezar Peluso, em 10/03/2010)

Ademais, é certo que a interpretação inconstitucional do dispositivo do ato impugnado nesta seara (Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, art. 1º) ofende, em abstrato, os **preceitos fundamentais** da **legalidade** e do **devido processo legislativo** (CF, art. 37, *caput*, 52, V e 59, VII), da **separação dos poderes** (CF, art. 2º), da **autonomia federativa** (CF, art. 18 e 52, V) e da **indisponibilidade do interesse público** (CF, art. 1º, 5º, XXIII; e 170, II).

Ao passo que tal violação também é requisito de arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei Federal nº 9.882/1999, art. 3º, III), se não conhecida a ação direta, então o processamento do feito sob o figurino da primeira se apresenta, desde logo, apto a cumprir seu desiderato como mecanismo de objetivação da jurisdição constitucional.

2.1. Da subsidiariedade

A pronúncia de inconstitucionalidade de resolução do **Senado Federal** a qual autoriza operação externa de natureza financeira, bem como de interpretação que dela se extraia, não decorre de resistência a pretensão de direito subjetivo a merecer guarida do Poder Judiciário, infirmando por completo a possibilidade de sua apreciação na jurisdição ordinária.

Na verdade, os argumentos verticalizados na causa de pedir desta iniciativa guardam relação com a feição puramente constitucional da atividade financeira dos entes federativos em quesito de crédito público, cuja tutela **ampla, geral e eficaz** não é assimilável sequer pela gramática do controle concreto de constitucionalidade.

Por sinal, embora a **norma de referência** invocada seja de profundo enraizamento histórico no constitucionalismo brasileiro – afinal, o texto do inciso V do artigo 52 da atual Constituição remete, muito provavelmente, à alínea “b” do artigo 90 da *Charta* de 1934 –, esse movimento de infiltração constitucional das normas financeiras é de experiência recente.

É somente com a Constituição em vigor, cujos traços exacerbam sua **vocação dirigente**, que essa filtragem jurídica assume relevância para a interpretação da programação financeira do Estado, no que se inclui a implementação de sua política de crédito, a que, aliás, se refere a matéria impugnada. Sobre essa mudança de paradigma, **Marcus Abraham** bem explica:

Como ocorreu com todos os demais ramos jurídicos, o Direito Financeiro também sofreu os efeitos benfazejos da irradiação constitucional sobre a disciplina, sendo possível falar atualmente, com tranquilidade, de uma verdadeira constitucionalização do Direito Financeiro. Nesta nova forma de encará-lo, não pode mais ser vislumbrado como uma especialidade envolta apenas em números e voltada meramente para um tecnicismo contábil e formalista, em que reinava uma primazia do aspecto técnico em detrimento do axiológico, por vezes visto como um domínio reputado exótico e distante pelos juristas em geral. Vários de seus institutos não somente passam a ser previstos textualmente na Constituição, mas todos eles, onde quer que estejam expressos, tomam forma a partir dos princípios e valores constitucionais (conformação constitucional), deixando claro que o aspecto jurídico-

constitucional agora é protagonista, e não mero coadjuvante, das grandes discussões financeiras do cenário nacional.³

Essa ressignificação contemporânea do Direito Financeiro parece se acompanhar de uma crise de esgotamento da dogmática jurídica tradicional, em geral, e da técnica processual, no particular, constatada a indiscutível ausência, se repelida a ação direta, de meios procedimentais idôneos para juízos de constitucionalidade das finanças públicas.

Deveras, não é possível encaminhar como lide – por alto, um conflito de interesses entre partes em juízo – o debate sobre a extensão da autorização para operação externa de natureza financeira, tal qual aqui se coloca a partir do controle de legitimidade de resolução do **Senado Federal**, o que enfatiza a inexistência de outra ferramenta de amparo (subsidiariedade).

Nessa toada, é capital observar que, embora o processo verse sobre a estrutura de operação de caráter financeiro, com repercussão sobre a contabilidade pública da **União**, não se concebe reduzir a problemática constitucional a ser analisada à mera repercussão patrimonial que permita abrigá-la em ação civil pública (CF, art. 129, III) ou popular (CF, art. 5º, LXXIII).

Mais interessa resolver **tese jurídica** sobre as margens de atuação dos entes federativos quando autorizados a realizar operações externas de natureza financeira, **à luz da Constituição**, do que prevenir o inadimplemento de obrigação contratual (garantia externa) assumida pela **União** em favor de companhia estatal do **Estado do Rio Grande do Sul**.

³ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2018, p. 70-71.

Essas ponderações corroboram o acerto da inflexão desta Corte em admitir a revisão judicial, **em abstrato**, de leis formais de cunho orçamentário por ação direta, como se almeja, mas igualmente reforçam, havendo impedimento para tanto, a ausência de outro meio capaz de sanar a lesividade aos preceitos fundamentais elencados senão através de seu recebimento como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2.2. Da relevância do fundamento da controvérsia constitucional

Em paralelo, tem-se que, se inadmitida ação direta para o controle da constitucionalidade da autorização para operação externa de natureza financeira (CF, art. 52, V, e Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**), permanece a relevância dessa controvérsia constitucional a propiciar seu conhecimento, agora por equiparação, também como arguição de descumprimento fundamental⁴.

Ora, direto da Constituição se presume o destacado **interesse público** em causa. A aludida autorização legislativa é um desdobramento inerente ao compromisso com o **equilíbrio fiscal** que, a seu turno, compõe a pedra de toque do **pacto federativo**, cujo foro constitucional de deliberação é justamente esta Corte, como nas ações entres os entes (CF, art. 102, I, “f”) e na contestação de lei local perante lei federal (CF, art. 102, III, “d”).

Deitando seu **fundamento de validade** nesse elemento central da organização do Estado, viceja a **repercussão geral** a partir do ponto de vista **político** – estando em jogo a distribuição da autonomia dos entes federativos

⁴ Para uma severa crítica da hipótese de cabimento em comento (por equiparação), *vide* MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo, Atlas, 2019.

para operações externas de natureza financeira – e **jurídico** – a conformidade constitucional de atuação das unidades federadas.

Mesmo com notória relação à situação específica da garantia soberana concedida pela **União** em favor de estatal controlada pelo **Estado do Rio Grande do Sul**, a *vexata quaestio* assume **efeito transcendente**, desdobrando-se sobre o regime constitucional de todos entes federativos. É o que legitima a arguição subsidiária de ação direta, como adverte, na doutrina, o Ministro **Luís Roberto Barroso**:

Embora a motivação imediata de quaisquer dos legitimados possa ser a eventual tutela de uma situação específica — agindo, portanto, como um substituto processual do verdadeiro interessado —, deverá ele demonstrar ser relevante a controvérsia constitucional em discussão. Será relevante a controvérsia quando o seu deslinde tiver uma repercussão geral, que transcenda o interesse das partes do litígio, seja pela existência de um número expressivo de processos análogos, seja pela gravidade ou fundamentalidade da tese em discussão, por seu alcance político, econômico, social ou ético. Por vezes, a reparação imediata de uma injustiça individual terá uma valia simbólica decisiva para impedir novas violações. Seja como for, na arguição incidental, mesmo que estejam em jogo direitos subjetivos, haverá de estar envolvida uma situação que afete o ordenamento constitucional de maneira objetiva.⁵

Na trilha do exposto, perquirir a constitucionalidade de resolução do **Senado Federal** que autoriza operação externa de natureza financeira, inclusive de interpretação que dela se extraia, se inexecutável por ação direta, o é, com

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 8. ed. São Paulo, Saraiva, 2019, p. 70-71. *Vide*, também, SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo, Saraiva, 2019, p. 1.366.

certeza, através de arguição de descumprimento de preceito fundamental pela fórmula da relevância (subsidiariedade equivalente).

3. Do dispositivo impugnado

Para fins do inciso I do artigo 3º da Lei Federal nº 9.868/1999, indica-se como dispositivo impugnado o artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, assim redigido:

Art. 1º É a União autorizada a conceder garantia na operação de crédito externo, no valor de até US\$ 130.556.650,00 (cento e trinta milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil e seiscentos e cinquenta dólares norte-americanos), a ser celebrada entre a Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Contra esse enunciado normativo se insurge pela sua incompatibilidade com os artigos 1º; 2º; 5º, XXIII; 37, *caput*; 52, V, 59, VII, e 170, III, da Constituição, como se denuncia a seguir.

4. Dos fundamentos jurídicos

No mérito, pretende-se afastar **interpretação inconstitucional** do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, segundo a qual a autorização para operação externa de natureza financeira da **União**, de garantir o empréstimo entre o **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** e a **Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D)**, controlada pelo **Estado do Rio Grande do Sul**⁶, subsiste à desestatização da respectiva estatal.

⁶ Para atender às exigências da Lei Federal nº 10.848/2004, a Lei nº 12.593/2006, do **Estado do Rio Grande do Sul**, promoveu reestruturação societária na então **Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE)**, segregando as atividades de distribuição de energia elétrica das demais atividades por ela exercidas, sendo constituída a **Companhia Estadual de Energia Elétrica**

Entende-se que, uma vez autorizada, tal garantia se atrela à operação de crédito externo propriamente dita, não à devedora (CEEE-D), razão pela qual é irrelevante a sua substituição ou até a privatização dela. Cria-se, nesse entender, relação jurídica apenas entre o garantidor (**União**) e o credor externo (**BID**), que se aperfeiçoa mediante simples fato de terceiro, qual seja, o evento futuro e incerto de inadimplemento do devedor (CEEE-D).

Essa compreensão dimana, em tese, da literalidade da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, especificamente, do seu artigo 1º, pois, ao permitir a concessão de garantia externa pela **União** sem ressalvar condição resolutiva para a hipótese de substituição da devedora (CEEE-D) – no que interessa, por desestatização – a teria considerado implicitamente inserida na autorização.

Assim foi que, com o início do processo de desestatização da CEEE-D⁷, a **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)** e a **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)** pronunciaram-se pela manutenção da garantia da **União**, desde que atendidas condições pelo **Estado do Rio Grande do Sul** (contragarantias), pelo **BID** (*waiiver*) e pelo adquirente da CEEE-D (assunção de dívida)⁸⁻⁹.

Participações (CEEE-Par), controladora da atual **Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D)**. Não obstante, por força de disposição expressa do artigo 2º do referido ato normativo estadual, o **Estado do Rio Grande do Sul** manteve “o controle acionário e o poder direto de gestão das empresas resultantes da reestruturação”.

⁷ Vide Lei Ordinária nº 15.298/2019, do Estado do Rio Grande do Sul, publicada no DOE nº 130, de 05/07/2019.

⁸ Vide Parecer nº 13.569/2020/ME, de 17/09/2020 (SEI 10035250) e Ofício SEI nº 253.742/2020/ME.

⁹ Em apresentação divulgada em audiência pública por representantes do governo do **Estado do Rio Grande do Sul** há referência expressa da operação de manutenção de garantia soberana da **União**, decorrente da interpretação que se conjura inconstitucional nesta ação. Disponível em: << <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//ceee-final-1311-com-bndes.pdf>>> Acesso em 24/11/2020.

Embora não sejam objeto desta ação direta, tais manifestações institucionais da PGFN e da STN conferem **realidade** à leitura do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** que aqui se reputa inconstitucional, ou seja, são indicativos concretos da **existência jurídica (positividade¹⁰)** da **interpretação** que ora se argui ofensiva à Constituição.

Daí se depender, na espécie, do emprego de **interpretação conforme** como **técnica de decisão** (Lei Federal nº 9.868/1999, art. 28, parágrafo único), a fim de, primeiro, excluir referida possibilidade semântica do programa normativo do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** e, depois, determinar seu único sentido compatível com a Constituição.

Em última análise, a pretensão deduzida nesta ação direta é a de “*fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa*” (ADI nº 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, em 29/06/2012), sem, contudo, fulminar o texto do dispositivo do ato normativo impugnado (Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, art. 1º).

4.1. Da interpretação do inciso V do artigo 52 da Constituição

Sustentar a tese aqui defendida reclama, antes, a **interpretação autêntica¹¹** do inciso V do artigo 52 da Constituição, fixando a moldura jurídica a servir de **norma de referência** para o controle de constitucionalidade ora

¹⁰ Vide ADEODATO, João Maurício. *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo, Saraiva, 2002, p. 17-25.

¹¹ Vide KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo, Martins Fontes, 2012, p. 390.

suscitado – ou, para usar o vocabulário da **metódica estruturante**, estabilizar o âmbito de regulamentação necessário para sua **concretização constitucional**¹².

De antemão, é preciso esclarecer que a noção de “*operações externas de natureza financeira*” (CF, art. 52, V), consectário lógico da competência material exclusiva da **União** de “*fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito*” (CF, art. 21, VIII), é de **dignidade constitucional**, sendo desconhecido da legislação financeira.

Conquanto seja de conteúdo indeterminado, o conceito jurídico em referência compõe suficientemente as linhas gerais do gênero que acolhe tanto as “*operações de crédito externo*” (CF, art. 52, VII) quanto a “*garantia da União em operação de crédito externo*” (CF, art. 52, VIII), cujos limites – globais, no primeiro caso – e condições também cabe ao **Senado Federal** fixar.

Não há, todavia, que subsumi-lo à competência do Congresso Nacional para *dispor* sobre crédito público com a sanção do Presidente da República (CF, art. 48, II), portanto, estabelecendo o tratamento do regime geral do endividamento público, reservado à lei em sentido material (CF, art. 48, II), de estatura complementar (CF, art. 163, I, II e III). Nesse sentido, diz **Cesar Pereira**:

Por outro lado, com exceção do inciso V, as competências do Senado Federal são eminentemente normativas. Apenas em relação às operações externas é que o Senado detém competência para praticar atos concretos de autorização (que é, por definição, prévia), sempre à luz de interesses de transcendência nacional. Nos outros campos, não se concebe que o Senado pretenda formular juízo de

¹² Vide MÜLLER, Friedrich. *Metodologia do Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, p. 58.

oportunidade ou conveniência sobre as operações de crédito de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios.¹³

Da própria Constituição, pois, se obtém os elementos mínimos para decodificar seu texto em matéria de crédito público. Como afirma **Eros Roberto Grau**, “*não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços*”, de sorte que, “*o significado normativo de cada texto somente é detectável no momento em que se o toma como inserido no contexto do sistema, para após afirmar-se, plenamente, no contexto funcional*”¹⁴.

Segue disso que a **regra de competência** do inciso V do artigo 52 da Constituição também discrimina com precisão o critério para autorização de tais operações externas de natureza financeira, a saber, que sejam elas “*de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*”. Significa, a *contrario sensu*, ser vedada tanto a autorização de operação de crédito quanto a de garantia da **União se de interesse privado**.

No caso, a autorização deferida à **União** pelo artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, para garantir a operação de crédito externo entre o **BID** e a **CEEE-D**, deu-se, em rigor, pelo interesse do **Estado do Rio Grande do Sul**, pois, como sabido, é ele o controlador da nominada estatal prestadora de serviço público de distribuição de energia elétrica.

Realmente, no paradigma político-econômico adotado pela Constituição, não há espaço para constituição de estatais para obtenção de lucro (**interesse privado**), senão para atender à coletividade, seja na prestação de serviços

¹³ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O Endividamento Público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 55.

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Aplicação do Direito*. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2017, p. 86.

públicos (CF, art. 175) ou na exploração de atividade econômica, por imperativo de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (CF, art. 173).

A lógica da atuação empresarial do Estado segue racionalidade peculiar, sendo que o fenômeno chamado, na experiência comparada, de *fuga para o Direito Privado*¹⁵, através da utilização de formas jurídicas desse ramo, no lugar do Direito Público, não degenera a ligação intestina do ente federativo com a empresa pública ou a sociedade de economia mista que institui. A propósito:

Em perfeita consonância com o que afirmamos, **as empresas estatais são instrumentos da ação estatal. São veículos utilizados pelo Estado para a realização de suas atividades fundamentais.** Tradicionalmente, em razão da natureza jurídica de Direito privado das empresas estatais – tema que será pormenorizadamente tratado adiante –, entende-se que a tais entidades cabe a exploração de atividades econômicas, sejam elas qualificadas como serviços públicos ou não.

Sendo assim, a função precipuamente atribuída às empresas estatais está diretamente associada à exploração de uma atividade econômica, seja qualificada legalmente como um serviço público ou não. De toda forma, sempre a atuação das empresas estatais presta-se a realizar funções atribuídas ao Estado.¹⁶

Não bastasse a CEEE-D integrar, por definição, a administração indireta do **Estado do Rio Grande do Sul**, o serviço público fornecido por ela se dá mediante concessão da **União** (CF, art. 21, XII, “b”, e Lei Federal nº 9.074/1995, art. 4º), não dele, o que reforça a nota ainda maior de relevância do interesse público **estadual** exigido para fins do inciso V do artigo 52 da Constituição.

¹⁵ Vide ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra, Almedina, 1999.

¹⁶ SCHIRATO, Vitor Rhein. *As Empresas Estatais no Direito Administrativo Atual*. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 54-55.

A **garantia soberana** prestada pela **União** não se sujeita, pois, somente às disposições do contrato acessório ao celebrado pela **CEEE-D** com o **BID** ou à lei de regência nele convencionada, mas, prioritariamente, também à Constituição, na medida em que submetida à autorização legislativa, prévia e específica, do **Senado Federal**, no exercício de competência privativa, *no interesse de ente federativo* (CF, art. 52, V).

Em que pese, portanto, ao artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** autorizar tal garantia da **União** no empréstimo externo em benefício da **CEEE-D**, sua **interpretação conforme** ao inciso V do artigo 52 da Constituição implica reconhecer como defeso à **União** manter a respectiva operação externa de natureza financeira havendo a desestatização da mencionada estatal, pelo perecimento do interesse do **Estado do Rio Grande do Sul**.

Em suma, a perda da condição de estatal pela **CEEE-D** substitui o interesse público pelo privado, subvertendo o permissivo do inciso V do artigo 52 da Constituição, em violação aos princípios constitucionais da **legalidade** e do **devido processo legislativo** (CF, art. 37, *caput*, 52, V, e 59, VII), da **separação dos poderes** (CF, art. 2º), da **autonomia federativa** (CF, art. 1º, 18 e 52, V) e da **indisponibilidade do interesse público** (CF, art. 1º; 5º, XXIII, 52, V, e 170, III).

4.2. Da violação ao princípio da legalidade estrita e do devido processo legislativo (CF, art. 1º; 37, *caput*; 52, V; e 59, VII)

A autorização do **Senado Federal** para a realização de operações financeiras externas (CF, art. 52, V) exprime, através do **devido processo legislativo** (CF, art. 59, VII), o conteúdo típico do **princípio da legalidade estrita** (CF, art. 37, *caput*) que informa toda atuação estatal no **Estado Democrático de**

Direito (CF, art. 1º), caracterizando-se, no limite, como uma reserva de proteção ao arbítrio.

Claro que, diferente da autonomia da vontade que rege os particulares – sendo lícito fazer tudo que não é proibido –, para o Estado, só é permitido agir no que for determinado por lei, de modo que não há cogitar de liberdade nem de vontade pessoal¹⁷. A atividade inclusive dos entes federativos, portanto, é vinculada à lei e, sobremaneira, à Constituição.

Entretanto, o viés de discricionariedade política que se encontra nas autorizações constitucionais, em especial, na do inciso V do artigo 52 da Constituição, outrora fez pairar relativo dissenso acerca de sua **natureza jurídica**. **Geraldo Ataliba**, na verdade, tecendo comentários à Constituição de 1967 (art. 45, II), chegava a despi-la de toda carga de juridicidade¹⁸.

Acertada, porém, afigura-se a exegese de **Pontes de Miranda**, para quem – igualmente à luz da Constituição de 1967 – a autorização para operação financeira externa não só é jurídica, como se elege condição *sine qua non* do **plano**

¹⁷ Vide MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo, Malheiros, 2004, p. 88.

¹⁸ Vide ATALIBA NOGUEIRA, José Geraldo de. *Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973, p. 187: “Esta afirmação não contraria a nossa quanto à redução do negócio à condição de contrato entre privados em Estados diversos. É que, se o contrato, ‘não pode ser revogado pelo órgão que o firmou, antes da sua aprovação’ ou reprovação, ‘porque o contrato faz lei entre as partes’ não repugna que – não obstante ineficaz na esfera do direito público interno – possa produzir efeitos na área do direito privado, atentos os princípios do direito internacional privado, mesmo porque os Estados e Municípios são pessoas jurídicas e, como tais, titulares de plena capacidade jurídica na esfera do direito privado”.

da existência do negócio jurídico a ser executado pelos entes federativos, sem a qual não produz qualquer efeito¹⁹.

Essa concepção acede ao pressuposto de que a Constituição detém **força normativa**²⁰, de maneira que a autorização de operação externa de natureza financeira é dotada de **imperatividade**, isto é, de obrigação a ser obedecida. Quer dizer, então, que o controle da escolha pública da atividade financeira do Estado é mediado juridicamente pelo texto constitucional, como explica a precisa lição de **Heleno Taveira Torres**:

A organização da atividade financeira do Estado pressupõe a organização política e administrativa, como observa Veiga Filho. É por esse motivo que a Constituição Financeira acopla direito e política, por ser esta imprescindível à ação do Estado na sociedade, por meio da Administração e da ação política.

Como um conceito matéria de Estado Constitucional só pode ser obtido, como lembra Haberle, como expressão do poder juridicamente constituído e limitado por princípios constitucionais, como direitos fundamentais, divisão de poderes, independência dos tribunais, além de ser controlado de forma pluralista e legitimado democraticamente, **o papel da Constituição quanto ao aspecto financeiro será ainda aquele de legitimar, pela democracia, a atuação política na atividade financeira do Estado, atendidos os critérios e procedimentos legais ou constitucionalmente válidos**²¹.

¹⁹ Vide PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. v. I. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 84-85. Para uma visão geral das teses acerca da natureza jurídica do crédito público – como ato de soberania, ato legislativo ou contrato –, com referências à literatura especializada, vide HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 29. ed. São Paulo, Atlas, 2020, p. 176. Para uma análise mais vertical, vide ASSONI FILHO, Sérgio. *Empréstimos Públicos e a sua Natureza Jurídica*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 99, p. 795-825, 2004.

²⁰ Vide BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 262.

²¹ TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, p. 121.

Forte nessa premissa, o **suporte fático**²² – ou seja, o recorte da realidade social – sobre o qual, por sua vez, incide a **regra jurídica** contida na autorização do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, tendo como **fundamento de validade** o inciso V do artigo 52 da Constituição, não pode distender-se para além do **domínio normativo** deste último.

Grosso modo, quer dizer que a autorização do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** para a **União** realizar operação externa de natureza financeira (concessão de garantia soberana) foi dada – agora para recorrer à dicção do inciso V do artigo 52 da Constituição – *no interesse de Estado*, no caso, o do **Rio Grande do Sul**, controlador da **CEEE-D**.

A essa altura, importante sublinhar que, no julgamento da ADI nº 1.728-MC, esta Corte entendeu como defeso ao **Senado Federal**, no exercício da competência privativa do inciso V do artigo 52 da Constituição, condicionar operação externa de natureza financeira à destinação de receitas locais (estaduais e municipais). No entanto, não é essa a tese aduzida nesta ação direta, longe disso.

Pelo contrário, aqui se defende que há sim uma condicionante explícita na autorização para operação externa de crédito externo, mas que não foi inaugurada por ato normativo primário (Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**), como se deparara na ADI nº 1.728-MC, pois o encargo que ora se alvitra (interesse público) provém da própria Constituição, pela literalidade do que dispõe o inciso V do seu artigo 52.

²² Vide PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. t. I. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

Em conclusão, a interpretação de que tal autorização se mantém com a desestatização daquela empresa estatal, ou seja, no interesse de particular, de adquirente privado, é de flagrante **inconstitucionalidade**, intentando legitimar a atuação da **União** fora do que a própria Constituição determina, contra os ditames da legalidade estrita e do devido processo legislativo que a rege no **Estado Democrático de Direito** (CF, art. 1º, 37, *caput*; 52, V; e 59, VII).

4.3. Da violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º)

Estando à revelia da autorização legislativa inscrita no artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** segundo o artigo 52, V, da Constituição, a denunciada **interpretação inconstitucional** de que a garantia externa prestada pela **União** em favor da **CEEE-D** subsiste à sua desestatização representa evidente contrariedade ao **princípio da separação de poderes** (CF, art. 2º).

Com efeito, não pode o **Poder Executivo** da **União** novar a concessão de garantia prestada ao empréstimo externo do **BID** com a **CEEE-D**, uma vez que a autorização para tanto se deu ao tempo de seu controle pelo **Estado do Rio Grande do Sul** e, nessa medida, **no interesse dele** (estatal estadual), incorrendo em manifesta usurpação da função constitucional do **Poder Legislativo**.

No ensejo, às críticas desferidas à clássica doutrina da separação dos Poderes, modernamente se responde com a fundamentação do conteúdo da cláusula do artigo 2º da Constituição na *especialização funcional* e na *independência*

*orgânica*²³, fórmula que, todavia, não consegue eliminar a interpenetração inevitável de funções entre as esferas constitucionais de poder.

Mais do que uma simbiose episódica, nisso se tem que, como esclarece **Eros Roberto Grau**, “ao movimento a que Vigorita refere como *ammistrativizzazione*, que importa a transferência de função administrativa ao Legislativo, [é] paralelo o da ampliação normativa – regulamentar – do Executivo”²⁴. Não é com o que se depara, contudo, no tocante à autorização para operação externa de natureza financeira.

O papel do **Senado Federal** na formação desse **ato complexo** é bem delimitado no inciso V do artigo 52 da Constituição, inclusive com relação ao sujeito de direito da regra de competência (“*de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*”), não deixando margem para atuação exorbitante do **Poder Executivo**.

Rigorosamente, não há espaço para substituir o **Senado Federal**, na medida em que ele constitui a instância de **legitimação democrática** da **escolha pública** de autorizar o endividamento estatal através de operação externa de natureza financeira (CF, art. 52, V). Sobre, recupere-se, mais uma vez, o escólio de **Helena Taveira Torres**:

Na concretização da Constituição Financeira, pelas fontes de receitas ou forma de destino ou realização dos gastos públicos, orientados sempre pela designação dos fins e valores constitucionais, a *decisão política* volta a ter lugar privilegiado na atuação do Estado Democrático de Direito, porquanto **se faz imprescindível que a escolha pública seja reflexo de toda a**

²³ Vide SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 109.

²⁴ Vide GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7. ed. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 255.

Constituição a incidir, o que somente poderá ser legitimado quando esta escolha-decisão for intermediada pelos representantes democráticos, segundo as preferências suscitadas pelo povo.²⁵

A **Constituição Financeira**, portanto, não incumbe por acaso ao **Senado Federal** a autorização do inciso V do seu artigo 52. Essa disposição funciona como retaguarda jurídica às decisões políticas de endividamento, sendo, por isso, indelegável, de **competência privativa**. Não é possível, nessa esteira, dissociar a autorização de operação externa de natureza financeira dela própria.

Noutras palavras, o permissivo do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** não confere **poderes implícitos** ao **Poder Executivo da União** na matéria que regula, sob pena de subverter o patamar hierárquico da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, levando a efeito odiosa interpretação da Constituição conforme à lei (*gesetzeskonform Verfassungsinterpretation*)²⁶.

De todo modo, prova dessa **interpretação inconstitucional** que se visa repelir, como antecipado em linhas atrás, é o pronunciamento da **PGFN** e da **STN** advogando a manutenção da garantia da **União**, desde que atendidas condições pelo **Estado do Rio Grande do Sul** (contragarantias), pelo **BID** (*wavier*) e pelo potencial adquirente da **CEEE-D** (assunção de dívida)²⁷.

Daí se aponta a contrariedade ao **princípio da separação dos Poderes** (CF, art. 2º), pois o **Poder Executivo da União**, dando consecução à autorização,

²⁵ TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, p. 121.

²⁶ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.234.

²⁷ Vide Parecer nº 13.569/2020/ME, de 17/09/2020 (SEI 10035250) e Ofício SEI nº 253.742/2020/ME.

prévia e específica do respectivo **Poder Legislativo** (CF, art. 52, V), não pode manter **garantia soberana** com o perecimento do interesse de ente federativo (**Estado do Rio Grande do Sul**) pela desestatização do devedor (CEEE-D).

4.4. Da violação ao princípio federativo (CF, art. 1º, 18 e 52, V)

Do **princípio federativo** que reconhece a **autonomia financeira** dos entes políticos (CF, art. 18) se deriva a ideia de **equilíbrio fiscal** necessário para a coesão dos entes políticos no **Estado Democrático de Direito** (CF, art. 1º). A autorização do **Senado Federal** para operação externa de natureza financeira, portanto, antes reforça do que mitiga as linhas estruturantes do **federalismo**.

Há um entrelaçamento inevitável entre a atividade financeira de cada ente subnacional e o poder central (relevante no cenário internacional), de modo que o exercício da **competência privativa** do **Senado Federal** é produto de um **compromisso constitucional** com a **responsabilidade fiscal**. Na doutrina, tece considerações com essa observação **José Augusto Moreira de Carvalho**:

A mencionada competência atribuída ao Senado é exclusiva; vale dizer, não há a possibilidade de sua alçada ser transferida²⁰. Daí a relevância que a Constituição Federal concede à Câmara Alta – a qual representa os Estados Federados – para estabelecer tais restrições à realização de operações de crédito.

A permissão constitucional, porém, não proporcionaria uma interferência do Senado na autonomia dos entes subnacionais, ferindo, com isso, um princípio também protegido pela mesma Constituição? (...)

Essas vedações, conquanto restrinjam a liberdade dos entes subnacionais para a obtenção de empréstimos e para a realização de operações de crédito, têm como premissa o estabelecimento de uma organização e padronização de procedimentos, com vistas a evitar operações que, se praticadas

pelos entes subnacionais, acarretariam um descompasso das finanças da própria Federação.²⁸

Assim, conceber à **União** manter operação externa de natureza financeira com o perecimento do interesse de ente federativo (**Estado do Rio Grande do Sul**) pela desestatização do devedor (**CEEE-D**), para o qual havia sido autorizada a conceder garantia soberana, resulta em interpretação do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** que assalta o núcleo essencial do **princípio federativo** (CF, art. 18).

Isso porque, como salientado, a **saúde financeira** do Estado como um todo, inclusive em nível nacional, depende do controle eficiente do endividamento dos entes federativos, no que se inserem as operações financeiras de natureza externa, como o empréstimo externo entre o **BID** e a **CEEE-D**, bem como a garantia soberana da **União**. É o que contextualiza **Luís Felipe Vidal Arellano**, com precisão:

Há casos, porém, em que o desequilíbrio das finanças locais se torna um risco ao equilíbrio das finanças públicas como um todo e à condução da política macroeconômica, especialmente em razão da possibilidade de contágio de outros entes. Esse contágio, em linhas gerais, pode decorrer de uma simples avaliação do mercado da similitude da situação em que se encontram diferentes entes subnacionais, ou pode decorrer da existência de garantias legais dadas por um ente a outro. Nestes casos, passa a ser importante a imposição de limites ao endividamento de entes subnacionais, porém, não é unanimidade na literatura econômica.

A principal motivação para a renegociação das dívidas dos estados e município brasileiros ao final da década de 1990 foi o reconhecimento do impacto do resultado fiscal desses entes sobre a estabilização macroeconômica de responsabilidade do

²⁸ MOREIRA DE CARVALHO, José Augusto. A Dívida Pública e a Autonomia dos Entes Federados. In: CONTI, José Maurício. *Dívida Pública*. São Paulo, Blucher, 2018, p. 503-507.

governo central. Essa influência potencial já era reconhecida pela teoria econômica, que advogava um maior controle da oferta de crédito do setor bancário aos entes subnacionais, sob a premissa de que os déficits desses entes poderiam ser transferidos ao governo central, prejudicando a função estabilizadora do governo.²⁹

A interpretação de que a garantia externa da **União** subsiste, independentemente, ao perecimento do interesse do **Estado do Rio Grande do Sul** com a desestatização da **CEEE-D**, além de se furtar à legalidade estrita (CF, art. 1º e 37, *caput*) e usurpar a competência privativa do **Senado Federal** (CF, art. 2º), rompe com a assimetria³⁰ do **federalismo fiscal** inscrito originariamente na Constituição (CF, art. 52, V), pelo que é, de novo, **inconstitucional**.

4.5. Da violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público (CF, art. 1º, 5º, XXIII, 52, V, e 170, III)

Quando a Constituição compete ao **Senado Federal** autorizar operação externa de natureza financeira “**de interesse**” dos entes federativos (CF, art. 52, V), emprega tal expressão porque o endividamento público, como na hipótese dos empréstimos externos e de concessão de garantia soberana, deve constituir uma **estratégia de desenvolvimento** através da ampliação das oportunidades de financiamento das atividades estatais³¹.

²⁹ ARELLANO, Luís Felipe Vidal. *Teoria Jurídica do Crédito Público e Operações Estruturadas*. São Paulo, Blucher, 2020, p. 94-95.

³⁰ RAMOS, Dircêo Torrecillas Ramos. *O Federalismo Assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000. Especificamente, sobre a assimetria do federalismo fiscal, *vide* HORTA, Raúl Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2010.

³¹ ARELLANO, Luís Felipe Vidal. *Op. Cit.*, p. 31-35.

Essa preocupação elementar com as necessidades da coletividade – ainda mais em se tratando de prestação de serviços públicos, como na espécie (distribuição de energia elétrica) – informa o inciso V do artigo 52 da Constituição pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**, para a realização do modelo de bem-estar do **Estado Democrático de Direito** (CF, art. 1º).

Por isso mesmo as empresas estatais estão acertadamente contidas no conceito de “*interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*” (CF, art. 52, V), pressuposto da autorização para operação externa de natureza financeira, apesar de, por definição dogmática, já integrarem inevitavelmente a administração indireta.

Esse **componente axiológico**, em conformidade ao que reclama o inciso V do artigo 52 da Constituição, é sobremaneira assinalado nas estatais porque elas não buscam lucro (interesse privado), mas **economicidade (interesse público)**, o que resulta da *raison d'être* que lhes atribui diretamente o texto constitucional, como se colhe na melhor doutrina de Direito Econômico:

A empresa estatal existe para cumprir a Constituição. Qualquer outro objetivo ou interesse que se coloque diante desse objetivo deve ser juridicamente afastado. A Constituição traz comandos e concretizá-los é a principal manifestação do interesse público.

O interesse público (compreendido como concretização dos comandos constitucionais tais quais anteriormente reconstruídos: instrumentos para a superação do subdesenvolvimento mediante a vivificação da soberania econômica e da soberania popular) é critério jurídico retor geral para (i) a existência e (ii) a atividade das empresas estatais.

O interesse público a ser buscado pela empresa estatal criada para implementar política econômica com previsão Constitucional tem como critérios definidores, preenchedores de seu conteúdo, (i) o específico artigo Constitucional previsor da

política econômica e (ii) sua coerência sistêmica com os artigos finalísticos da Ordem Econômica Constitucional (arts. 1º, 3º, 4º, 170, 193 e 219).³²

Diferente disso, as empresas privadas, ainda que concessionárias de serviços públicos, padecem do aspecto público da **função social das empresas estatais** (CF, art. 5º, XXIII, e 170, II). A economicidade, diferente do lucro, orienta a realização do objeto social das estatais não só para a contraprestação econômica, mas, sobretudo, para o **desenvolvimento** econômico, político e social da região.

A **CEEE-D**, em particular, é historicamente amostra exemplar na experiência brasileira dessa interligação entre a função social de empresa estatal e a concretização de objetivos constitucionais incumbidos ao Estado, tendo em vista suas origens em rumorosa encampação do serviço público em questão de companhia estrangeira, entre 1959 e 1961³³.

Nesse sentido, no ato normativo impugnado nesta ação direta (Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, art. 1º, parágrafo único), lê-se que o crédito da operação externa financiada pelo **BID** destina-se a investimento em política pública de ampliação dos serviços públicos prestados pela **CEEE-D** (Programa de Expansão e Modernização do Sistema Elétrico da Região Metropolitana de Porto Alegre e da Área de Abrangência do Grupo CEEE).

A função social da **CEEE-D**, pois, vai além da mera contraprestação econômica pela prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, consistindo em dar consecução à **política pública de universalização** equitativa

³² OCTAVIANI, Alessandro *et al.* *Estatais*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2019, p. 64.

³³ Vide FONTOURA, Hélio. *40 Anos ao lado de Brizola*. Porto Alegre, Prografic Editora e Gráfica Ltda., 2005.

do acesso às necessidades essenciais da população – no caso, de distribuição de energia elétrica – identificando-se com o interesse do próprio **Estado do Rio Grande do Sul**.

Dessa forma, impõe-se afastar a **interpretação inconstitucional** do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal** segundo a qual a autorização para operação externa de natureza financeira (concessão de garantia soberana pela **União**) subsiste à desestatização da **CEEE-D**, como se ainda estivesse presente o interesse do ente federativo que a controlava, violando o princípio da indisponibilidade do interesse público (CF, art. 1º, 5º, XXIII, 52, V, e 170, III).

5. Da medida cautelar

As alegações delineadas perfazem os elementos que evidenciam a **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e o **perigo de dano** (*periculum in mora*), amparando prestação de tutela de urgência (cautelar) capaz de resguardar a higidez das disposições constitucionais afetadas por interpretação inconstitucional do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**.

A título de **plausibilidade jurídica**, em cognição sumária, ficou demonstrada a lesividade de tal leitura incompatível com o inciso V do artigo 52 da Constituição, em prejuízo aos princípios constitucionais da **legalidade** (CF, art. 37, *caput*, e 52, V), da **separação dos poderes** (CF, art. 2º), da **autonomia federativa** (CF, art. 18 e 52, V) e da **indisponibilidade do interesse público** (CF, art. 1º, 5º, XXIII; e 170, II).

Em termos de **urgência** (*periculum in mora*), as manifestações da **PGFN** e da **STN** pela manutenção da garantia soberana da **União**, mesmo com a desestatização da **CEEE-D**, se atendidas condições pelo **Estado do Rio Grande**

do Sul (contragarantias), pelo **BID** (*waiver*) e pelo potencial adquirente (assunção de dívida)³⁴, confirmam o risco ora denunciado à supremacia constitucional.

O **ritmo da sucessão desses eventos**, a resultar, ao cabo, na consumação da interpretação inconstitucional do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, como conjurado nesta ação, em afronta à literalidade do inciso V do artigo 52 da Constituição, reforça o perigo de **dano irreversível** a exigir o deferimento da medida cautelar ora requerida.

Com efeito, a **STN**, última a se pronunciar, o fez em **19/10/2020** – portanto, há pouco mais de 1 (um) mês – e, tão logo, em **16/11/2020**, apresentou-se, em audiência pública, cronograma do governo do **Estado do Rio Grande do Sul** com data limite para lançamento do edital de desestatização o dia **09/12/2020** e, para o leilão, no mês de **fevereiro de 2021**³⁵.

6. Do pedido

Pelo exposto, requer-se:

- a) o conhecimento da presente ação direta ou, subsidiariamente, seu processamento como arguição de descumprimento de preceito fundamental;
- b) a **concessão de medida liminar**, para, até julgamento definitivo, conferir **interpretação conforme à Constituição** do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do **Senado Federal**, assentando como defeso à

³⁴ Vide Parecer nº 13.569/2020/ME, de 17/09/2020 (SEI 10035250) e Ofício SEI nº 253.742/2020/ME.

³⁵ Disponível em: <<<https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//ceee-final-1311-com-bndes.pdf>>> Acesso em 24/11/2020.

União manter operação externa de natureza financeira (concessão de garantia) com o perecimento do interesse de ente federativo (**Estado do Rio Grande do Sul**) pela desestatização do devedor (**CEEE-D**);

- c) a adoção do rito previsto no *caput* do artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, com a solicitação de informações do Presidente do Senado Federal, bem como a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República;
- d) **no mérito**, a confirmação da liminar, para confirmar a **interpretação conforme à Constituição** do artigo 1º da Resolução nº 23/2012 do Senado Federal, como requerido liminarmente (item “b”).


Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 26 de novembro de 2020.

Ian Rodrigues Dias
OAB/DF nº 10.074

Marcos Ribeiro de Ribeiro
OAB/RJ nº 62.818

João Carlos de Matos
OAB/DF nº 19.049


Lucas de Castro Rivas
OAB/DF nº 46.431