

Quando o Supremo homologa o socorro ao Banco de Brasília (BRB): controle da execução e alcance das vedações de austeridade na Ação Cível Originária (ACO) 3.755/STF

Alexandre Rosa Lopes¹

Resumo

[Contextualização] A aquisição de carteiras de crédito do Banco Master pelo Banco de Brasília gerou crise patrimonial que, diante da recusa de aval da União, levou o Distrito Federal a um conflito federativo resolvido por acordo homologado na Ação Cível Originária 3.755 e ratificado, com emendas, por lei distrital. **[Problema]** Indaga-se quais os efeitos jurídicos desse arranjo quanto ao controle da execução da operação de crédito e quanto ao alcance das vedações de austeridade nele assumidas. **[Objetivo]** O trabalho examina esses efeitos por meio de duas hipóteses, quais sejam a de que o controle e o acompanhamento da execução sobrevivem no espaço que o acordo não disciplinou, e a de que as vedações assumidas alcançam apenas o Poder Executivo signatário. **[Metodologia]** A pesquisa é qualitativa, na forma de estudo de caso único interpretativo, por análise documental, jurisprudencial e doutrinária, com revisão integrativa da literatura, e confronta cada hipótese com leituras alternativas, e chega a confirmações moduladas pela compatibilidade com a ordem jurídica. **[Contribuição]** Como contribuição, apresenta-se tratamento dogmático a um arranjo ainda não enfrentado pela literatura e um modelo de controle útil e efetivo. **[Marco teórico]** O estudo ancora-se na teoria do federalismo fiscal, na dogmática da autocomposição com a Fazenda Pública, na doutrina da separação de Poderes e da autonomia financeira.

Palavras-chave: salvamento bancário; federalismo fiscal; autocomposição homologada; vedações de austeridade; separação de Poderes.

¹ Consultor Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal (UEOF/Conlegis/CLDF). Advogado. Professor Adjunto do IBMEC-DF. Mestre e Doutor em Direito. Pesquisador do Pós-Doutorado em Direito na Universidade de Brasília (UnB). LattesID: <http://lattes.cnpq.br/6386221085359190>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5152-7653>.

When the Federal Supreme Court Ratifies the Rescue of Banco de Brasília (BRB): Control over the Operation's Execution and the Scope of the Austerity Restrictions in Original Civil Action (ACO) No. 3,755/STF

Abstract

[Context] Banco de Brasília's acquisition of credit portfolios from Banco Master triggered a balance-sheet crisis that, given the refusal of the Union (the federal government) to provide a guarantee, drew the Federal District into a federative dispute, which was resolved by a settlement judicially ratified in Original Civil Action No. 3,755 and confirmed, with amendments, by Federal District legislation. **[Problem]** The question is what legal effects this arrangement produces, both for the control of the credit operation's execution and for the scope of the austerity restrictions undertaken within it. **[Objective]** The study examines these effects through two hypotheses: first, that the control and monitoring of the execution survive in the space the settlement left unregulated; and second, that the restrictions undertaken bind only the signatory Executive Branch. **[Methodology]** The research is qualitative, taking the form of an interpretive single-case study based on documentary, case-law, and doctrinal analysis and supported by an integrative literature review; it tests each hypothesis against alternative readings, arriving at confirmations modulated by their compatibility with the legal order. **[Contribution]** As its contribution, the study offers a doctrinal treatment of an arrangement not yet addressed in the literature, together with a useful and effective model of control. **[Theoretical framework]** The study draws on the theory of fiscal federalism, the doctrine of consensual settlement with the Public Treasury, and the doctrine of the separation of powers and financial autonomy.

Keywords: bank bailout; fiscal federalism; judicially ratified settlement; austerity restrictions; separation of powers.

Recebido em: 21/06/2026

Aprovado em: 02/07/2026

1. INTRODUÇÃO

Entre 2024 e 2025, o Banco de Brasília S.A., o BRB, adquiriu do Banco Master S.A. carteiras de crédito sem o devido lastro, conforme o Banco Central. A crise tornou-se pública em novembro de 2025, com a Operação *Compliance Zero*, da Polícia Federal, a prisão do controlador do Banco Master e a decretação da liquidação extrajudicial da instituição². Segundo as investigações, o BRB desembolsou cerca de R\$ 12,2 bilhões por essas carteiras, depois substituídas em parte por outros ativos do mesmo grupo, e o diretor de Fiscalização do Banco Central estimou perdas que podem superar R\$ 5 bilhões³.

A situação do BRB alcança relevância pública e social, dado que é instituição financeira controlada pelo Distrito Federal e executa programas sociais distritais, opera a folha de servidores e atende milhões de correntistas, de modo que o comprometimento de seu patrimônio repercutiu diretamente sobre o ente controlador e tornou inadiável a recomposição de capital exigida pelo Banco Central.

Nesse contexto, a primeira resposta veio do próprio Distrito Federal, que, em 10 de março de 2026, sancionou a Lei distrital 7.845, de iniciativa do Poder Executivo. Nos termos da Lei, foi autorizado o reforço de capital do BRB, inclusive por operação de crédito. Porém, a viabilização da operação dependia da garantia da União, que, na oportunidade, não permitiu a operação, considerando que o Distrito Federal mantém nota “C” na classificação de capacidade de pagamento (CAPAG), fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Diante do impasse, o Distrito Federal ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Cível Originária 3.755, em conflito federativo com a União, hipótese que atrai a competência originária da Corte. A ação encerrou-se com acordo de maio de 2026. Na época, sob a presidência do relator, Ministro Luiz Fux, União, Distrito Federal, Banco Central e BRB ajustaram que o Distrito Federal tomaria empréstimo de até R\$ 6,6 bilhões junto ao Fundo Garantidor de Crédito, afiançado por um sindicato de bancos e contragarantido pela vinculação de suas cotas nos fundos de

²MASTER: operação da PF contra fraude bilionária completa seis meses. **Agência Brasil**, Brasília, 18 maio 2026. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2026-05/master-operacao-da-pf-contra-fraude-bilionaria-completa-seis-meses>. Acesso em: 20 jun. 2026.

³CASO Master: banco tinha só R\$ 4 milhões em caixa ao ser liquidado. **Correio Braziliense**, Brasília, 31 jan. 2026. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2026/01/7344776-caso-master-banco-tinha-so-rs-4-milhoes-em-caixa-ao-ser-liquidado.html>. Acesso em: 20 jun. 2026.

participação, sem aval da União e sem a verificação prévia do Tesouro⁴. Como contrapartida fiscal, o Distrito Federal assumiu as vedações de despesa do art. 167-A da Constituição.

Homologado o acordo com eficácia de decisão de mérito, o Poder Executivo submeteu à Câmara Legislativa do Distrito Federal o Projeto de Lei 2.363/2026, que altera a Lei 7.845 e ratifica o ajuste. A Câmara aprovou a proposição com emendas, que acrescentaram deveres de transparência, trava de controle acionário e mecanismos de acompanhamento das condições financeiras da operação, além de ressalvar exceções constitucionais às vedações de austeridade. Supervenientemente, a Lei foi sancionada com vetos pela Governadora do Distrito Federal, e notícia publicada em 24 de junho de 2026⁵ informa que os vetos alcançaram parte relevante dos dispositivos acrescidos pela Câmara, inclusive mecanismos de transparência, controle legislativo e ressalvas relacionadas ao regime de austeridade. Até a data de apresentação deste artigo, contudo, embora a ocorrência dos vetos já fosse de conhecimento público, a Câmara Legislativa ainda não havia sido oficialmente comunicada dos respectivos motivos, de modo que cumpre distinguir a notícia da sanção com vetos, a sua publicação e a formalização da comunicação institucional ao Poder Legislativo.

Com efeito, o arranjo apresentado no STF é inédito. Em muitas oportunidades, a literatura de direito financeiro e de federalismo fiscal examinou o endividamento subnacional, a responsabilidade fiscal e o socorro a entes federados, mas não se tem notícia de um “salvamento” de banco estatal viabilizado por acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal que dispensa os filtros fiscais ordinários, seguido de autorização legislativa do próprio ente. O ineditismo está no encadeamento entre a decisão judicial em conflito federativo, que afasta os controles externos de praxe, e a lei distrital que a ratifica e a complementa. Aí reside a lacuna que o presente trabalho pretende enfrentar.

Desse encadeamento derivam duas questões. A primeira diz respeito ao controle, pois, conforme ajustado, há o afastamento da verificação do Tesouro e dos limites de praxe. Diante disso,

⁴ACORDO entre União, GDF e BRB viabiliza empréstimo de R\$ 6,5 bilhões. **Correio Braziliense**, Brasília, maio 2026. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2026/05/7430464-acordo-entre-uniao-gdf-e-brb-viabiliza-emprestimo-de-rs-65-bilhoes.html>. Acesso em: 20 jun. 2026.

⁵CELINA Leão veta sugestões da Câmara do DF que dariam mais transparência ao empréstimo bilionário do BRB; entenda. **G1**, Brasília, 24 jun. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2026/06/24/celina-leao-veta-sugestoes-da-camara-do-df-que-dariam-transparencia-ao-emprestimo-bilionario-para-salvar-o-brb-entenda.ghml>. Acesso em: 24 jun. 2026.

cabe perguntar: que tipo de controle o Poder Legislativo e os demais órgãos ainda podem exercer sobre a execução da operação? A segunda questão diz respeito ao alcance do acordo. Assim, cabe perguntar: as medidas de austeridade do art. 167-A vinculam apenas o Poder Executivo que as contraiu voluntariamente ou também os demais Poderes e órgãos autônomos do ente?

Dessas duas frentes resulta o problema que organiza o trabalho e é sintetizado na seguinte pergunta: quais os efeitos jurídicos do acordo homologado na Ação Cível Originária 3.755 e da Lei distrital que o ratifica, no que toca ao controle da execução da operação e ao alcance das vedações de austeridade assumidas?

No presente trabalho, o objetivo geral é analisar esses efeitos. O objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos. O primeiro consiste em caracterizar o núcleo do acordo homologado e a função da ratificação legislativa, e distinguir o que é indisponível do que remanesce à deliberação da Casa. O segundo objetivo específico consiste em examinar os modos de controle e de acompanhamento da execução compatíveis com esse núcleo, com atenção à taxa de juros. O terceiro objetivo é delimitar o alcance subjetivo das vedações do art. 167-A.

Para atender aos objetivos, a investigação parte de duas hipóteses, que serão examinadas e confrontadas com leituras alternativas ao longo do texto. A primeira é a de que o núcleo do acordo é intangível, mas o controle e o acompanhamento da execução permanecem possíveis no espaço que o acordo não disciplina. A segunda é a de que as vedações de austeridade assumidas alcançam apenas o Poder Executivo signatário. Para tanto, no trabalho não tomamos essas hipóteses como certas, e procuramos, a cada passo, os argumentos que as contrariam, para chegar a uma confirmação ponderada pela compatibilidade com a ordem jurídica.

Como modalidade de revisão da literatura, adotamos a revisão integrativa, na linha de Torracco e de Souza, Mendes e Carvalho, que reúne produção dispersa, qualitativa e teórica, e a submete a análise crítica e integrada. A sua aplicação ao trabalho permitiu mapear o estado da arte sobre federalismo fiscal, autocomposição e separação de Poderes, e situar nele a lacuna que o problema enfrenta. O referencial teórico mobiliza a teoria do federalismo fiscal e da restrição orçamentária flexível, a dogmática da autocomposição e da coisa julgada, a teoria dos motivos determinantes do ato administrativo e a doutrina da separação de Poderes e da autonomia financeira.

Quanto ao método, a pesquisa é qualitativa, do tipo descritivo e avaliativo, e adota a estratégia de estudo de caso único interpretativo, por análise documental, jurisprudencial e doutrinária. O corpus reúne as peças da Ação Cível Originária 3.755, a Lei distrital 7.845 e os Projetos de Lei 2.361 e 2.363. Em cada ponto controvertido, enunciamos o argumento contrário e o submetemos a teste, em vez de apenas expor a posição inicial.

Para cumprir os objetivos propostos, organizamos o artigo em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro descreve a anatomia do acordo e da lei e caracteriza o núcleo do ajuste e a função da ratificação. O segundo examina o controle possível da execução, com atenção aos filtros dispensados, à taxa de juros e à teoria dos motivos determinantes. O terceiro examina o alcance das vedações de austeridade. Por fim, a conclusão pondera as respostas e os seus limites.

Cumpre, ainda, explicitar o recorte da pesquisa. No presente artigo, não se pretende discutir a constitucionalidade, a legalidade ou a legitimidade do acordo em si, nem examinar os trâmites processuais da Ação Cível Originária 3.755 ou a pertinência ampla da solução político-institucional adotada. Para os fins deste trabalho, o acordo é tomado como dado válido e legítimo, inclusive à luz do art. 3º da Lei 13.140/2015, que admite a autocomposição sobre direitos indisponíveis que admitam transação. No mesmo contexto, não se enfrenta em profundidade a controvérsia sobre a natureza da disponibilidade ou indisponibilidade dos interesses negociados. Tais questões foram conscientemente excluídas do recorte e merecem pesquisa aplicada específica.

2. O ACORDO HOMOLOGADO, O SEU NÚCLEO E A FUNÇÃO DA RATIFICAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que as duas hipóteses do trabalho dependem de uma mesma premissa: a correta caracterização do que o acordo tornou indisponível, incluindo a origem da indisponibilidade e a natureza do ato legislativo que ratifica o acordo. Para tanto, no presente capítulo, enfrentamos essa premissa a partir de cinco ações: (i) descrever a anatomia do acordo e da lei; (ii) examinar a natureza do ajuste; (iii) identificar a fonte da sua intangibilidade; (iv) enfrentar o argumento da coisa julgada e os seus limites; e (v) analisar a ratificação e o argumento de que ela transformaria o ajuste em ato complexo.

2.1. A anatomia do acordo e da lei de ratificação

Antes de analisar a operação, cumpre descrever os textos de que o trabalho se ocupa. Assim, para preservar a fidelidade e evitar a paráfrase, a transcrição das peças pertinentes consta das notas de rodapé, e o corpo registra apenas a sua função.

Com efeito, o acordo homologado na Ação Cível Originária 3.755 fixa, na Cláusula 1ª, o objeto da operação, e, na Cláusula 2ª, as autorizações judiciais, entre elas a contratação de crédito junto ao Fundo Garantidor de Crédito até o limite de 16% da Receita Corrente Líquida, dispensada dos demais requisitos e da verificação pela Secretaria do Tesouro Nacional, e a contragarantia sobre os fundos de participação. Na Cláusula 3ª, fixa a contrapartida fiscal, qual seja a assunção, pelo Distrito Federal, das vedações dos incisos I a X do art. 167-A da Constituição⁶. O acompanhamento e o monitoramento concentram-se no próprio Supremo Tribunal Federal⁷. Nesses termos, o ajuste extinguiu o processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, inciso III, alínea “b”, do Código de Processo Civil.

⁶Transcrição fiel das cláusulas pertinentes (autos da ACO 3.755, ID n. 16695058, 28 maio 2026). Cláusula 1ª: “Termo de solução consensual definitiva à resolução com mérito da controvérsia objeto da ACO nº 3755 para viabilizar operação de crédito do Distrito Federal (DF) [...]: para o fim exclusivo de aporte de capital por parte do DF (controlador do Banco de Brasília - BRB), empréstimo junto ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC), mediante a garantia de fiança oferecida por um sindicato de bancos, bem como de contragarantia oferecida pelas verbas do Distrito Federal correspondentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sem que haja aval da União [...]”. Cláusula 2ª: “2.1. da contratação, pelo Distrito Federal, de operação de crédito junto ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC), no valor de até 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida [...], ficando a operação dispensada (a) da observância dos limites, condições e demais requisitos constitucionais, legais e infralegais aplicáveis e (b) da respectiva verificação pela Secretaria do Tesouro Nacional [...]; 2.2. da prestação de contragarantia pelo Distrito Federal, mediante vinculação e cessão das quotas, receitas e transferências [...] relativas aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Constituição [...]”. Cláusula 3ª: “3.1 Compromisso de adotar todas as vedações previstas nos incisos I a X do art. 167-A da Constituição [...]; 3.2 As vedações de que trata esta Cláusula continuarão a ser aplicadas até a quitação integral da operação de crédito contratada com base neste acordo ou até que o ente atinja Capag ‘A+’ [...], o que ocorrer primeiro.”

⁷Cláusula 5ª: “O monitoramento, acompanhamento, a supervisão e a fiscalização do cumprimento dos termos do presente acordo, bem como das respectivas operações de crédito e de contragarantia nele previstas, serão realizados exclusivamente no âmbito destes autos, comprometendo-se as partes a submeter ao Supremo Tribunal Federal, neste mesmo processo, toda e qualquer controvérsia, dúvida, divergência interpretativa ou questão relacionada ao alcance, à execução, à interpretação ou ao adimplemento das cláusulas pactuadas [...]”. A Cláusula 8.2, por sua vez, invoca o art. 190 do Código de Processo Civil para legitimar as partes a acionar o Supremo, com prevenção, em demandas sobre o acordo.

Destaca-se que as vedações assumidas são as do art. 167-A da Constituição, dispositivo incluído pela Emenda Constitucional 109/2021, que enumera, em dez incisos, as medidas de contenção fiscal⁸.

Em razão do acordo, a Lei distrital 7.845, alterada pelo Projeto de Lei 2.363, recebeu dois conjuntos de dispositivos. O primeiro, de iniciativa do Poder Executivo, instrumentaliza as garantias. O segundo, fruto das emendas da Câmara, cria salvaguardas que o texto do Poder Executivo não trazia, como o dever de ressarcimento, a trava de controle acionário, o controle prévio das condições financeiras, a observância da legislação societária e o relatório semestral de execução, além de ressalvas relevantes quanto ao alcance das vedações do art. 167-A. Supervenientemente, parte expressiva dessas emendas foi alcançada por vetos apostos na sanção da lei, os quais ainda se sujeitam à apreciação legislativa própria⁹. Além dos novos artigos, a redação final acrescentou dois parágrafos ao artigo que ratifica o acordo, e ambos importam ao alcance das vedações¹⁰.

⁸CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 167-A, caput e incisos: “Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior [...]; II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios [...]; V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza [...]; VII - criação de despesa obrigatória; VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação [...]; IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.”

⁹Redação final do PL 2.363/2026 (SEI/CLDF 2702505). “Art. 2º-A. Para a garantia do pagamento do principal, juros, tarifas bancárias e outros encargos da operação de crédito de que trata o art. 2º, III, o Poder Executivo fica autorizado a contratar fiança junto a instituições financeiras públicas ou privadas inclusive em estrutura de sindicato [...]. Art. 2º-B. O Poder Executivo fica autorizado a ceder a modo pro solvendo ou a ceder fiduciariamente, bem como vincular, como contragarantia [...], os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios [...]. Art. 2º-C. O Banco de Brasília S.A. deve ressarcir o Distrito Federal dos valores aportados [...], mediante a distribuição de dividendos, o pagamento de juros sobre o capital próprio ou outro instrumento societário cabível. [...] Art. 2º-D. O Distrito Federal deve preservar no mínimo 52% das ações com direito a voto do Banco de Brasília S.A. [...] Art. 2º-E. O Poder Executivo deve apresentar à Câmara Legislativa, antes da contratação das operações de crédito de que trata esta Lei, as condições financeiras pretendidas, entre elas a taxa de juros, o prazo, a carência e o cronograma de pagamento. Parágrafo único. As condições efetivamente contratadas devem ser comunicadas à Câmara Legislativa no prazo de 30 dias contados da assinatura do contrato. Art. 2º-F. O aporte de capital no Banco de Brasília S.A. deve observar a Lei federal nº 6.404 [...] e a Lei federal nº 13.303 [...]. Art. 2º-G. O Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa, a cada semestre, relatório sobre a execução das operações [...]”

¹⁰Redação final do PL 2.363/2026, art. 2º: “Ficam ratificados, para todos os fins de direito, os termos do acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária – ACO nº 3755 [...]. § 1º A ratificação das medidas contidas na Cláusula 3ª do acordo homologado [...] não afasta a aplicação das ressalvas expressamente previstas no art. 167-A, IV, da Constituição Federal, inclusive quanto às admissões, contratações e reposições nele admitidas, bem como à realização de concurso público exclusivamente para as reposições de vacâncias previstas no referido dispositivo constitucional, observado o disposto no inciso V do mesmo artigo. § 2º Fica excetuado das vedações constantes na Cláusula 3.1 do acordo homologado [...] o disposto no art. 167-A, I, da Constituição Federal, atinente à recomposição da remuneração de membros de poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares.”

2.2 A natureza do acordo: autocomposição homologada

A primeira questão é a da natureza do ajuste. Convém afastar uma qualificação que poderia induzir a erro, qual seja a de negócio jurídico processual. O negócio jurídico processual, na dicção do art. 190 do Código de Processo Civil, dispõe sobre o procedimento, os ônus, os poderes e as faculdades das partes no processo em curso. O acordo da Ação Cível Originária 3.755 compõe o próprio conflito material, ao definir a operação de crédito, as garantias e a contrapartida fiscal. Trata-se, por isso, de autocomposição, homologada com eficácia de decisão de mérito. A referência ao art. 190 aparece, no acordo, apenas na cláusula de competência, para legitimar as partes a levar ao Supremo as controvérsias sobre o ajuste, e não para qualificar o todo. A precisão importa, porque a análise que segue trata da disposição sobre direito material, e não de mera convenção sobre o rito.

Inicialmente, poder-se-ia objetar que a Fazenda Pública, por tutelar interesse indisponível, não poderia transigir. A objeção não procede. A doutrina sobre autocomposição com a Fazenda fornece a primeira resposta, ao distinguir indisponibilidade e intransigibilidade e ao reconhecer graus de indisponibilidade, de modo que apenas a indisponibilidade absoluta obstará a transação. A essa base dogmática soma-se fundamento legal direto, pois o art. 3º da Lei 13.140/2015 admite a autocomposição sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Nesse sentido, a atuação consensual da Administração Pública mostra-se compatível com o interesse público e encontra suporte normativo expresso, sem prejuízo das cautelas próprias do regime jurídico público.

Com efeito, a indisponibilidade do direito material não impede a sua autocomposição, pois indisponibilidade e autocomposição são noções distintas, e a doutrina classifica os direitos por graus de indisponibilidade, de modo que apenas os de indisponibilidade absoluta obstará a transação (Silva; Leone, 2022, p. 104). Ainda que assim não fosse, a atuação consensual da Administração mostra-se compatível com o interesse público, e mesmo estimulada (Franzoi, 2025, p. 17).

Dessa leitura decorre o enquadramento do acordo. O Distrito Federal dispôs da forma de obter o crédito e das garantias, matérias que, quando muito, seriam de indisponibilidade relativa, e não dispôs do interesse público primário na solvência do banco e na higidez do patrimônio do ente, que permaneceu preservado. No caso, a linha que separa o disponível do indisponível coincide com a que separa o meio do fim. Convém registrar que essa doutrina cuida da Fazenda em juízo, e não

do salvamento de banco estatal, de modo que fornece a premissa dogmática da validade da autocomposição, e não a subsunção do caso.

2.3 A fonte da intangibilidade do acordo

Em razão da natureza, destaca-se primeiramente que o acordo se tornou plenamente exigível e vinculou as partes que integraram o processo no momento da sua assinatura. Sucessivamente, a homologação com eficácia de mérito conferiu estabilidade a esse vínculo, e o núcleo do ajuste (a operação autorizada, as garantias, a dispensa de requisitos e a contrapartida fiscal) passou a obrigar as partes e não pode ser desfeito por ato administrativo unilateral.

Dessa origem decorre uma consequência que o capítulo do alcance retomará. A intangibilidade prende as partes do processo do acordo, incluindo o Poder Executivo do Distrito Federal que se vinculou, e a sua força não depende de atingir terceiros que não participaram do ajuste. Localizar a intangibilidade na vinculação do signatário, e não em um efeito que se irradiaria sobre todos os órgãos do ente, mantém a coerência com a leitura, adiante sustentada de forma ponderada, de que as vedações assumidas alcançam apenas o Executivo. A diferença, que o trabalho explora, está na fonte da obrigação, qual seja o gatilho voluntário do acordo, distinto do gatilho objetivo de aplicação ordinária do art. 167-A.

2.4 O argumento da coisa julgada e os seus limites

Uma leitura alternativa fundamentaria a intangibilidade na coisa julgada material. Por ela, como a homologação tem eficácia de mérito, o conteúdo do acordo estaria protegido pela autoridade da coisa julgada, que tornaria a matéria imutável para o Distrito Federal e, por extensão, para todos os seus órgãos, inclusive a Câmara Legislativa. O argumento é sedutor, e merece ser enunciado, mas convém examiná-lo com cautela, porque enfrenta dois problemas.

O primeiro problema é o limite subjetivo da coisa julgada. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, e não prejudica terceiros, na forma do art. 506 do Código de Processo Civil. A Câmara Legislativa, o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público distrital não foram partes na Ação Cível Originária 3.755. Estender-lhes a coisa julgada exigiria tratar o ente

como bloco único, o que ignora a sua divisão interna de Poderes. O segundo problema é de coerência interna. Fundar a intangibilidade do acordo na coisa julgada que alcançaria todos os órgãos do ente entraria em tensão com a leitura, sustentada adiante, de que as vedações de austeridade só alcançam o Poder Executivo. Não seria coerente afirmar que a coisa julgada atinge a Câmara para tornar o acordo intangível e, ao mesmo tempo, que não a atinge para as vedações.

Por essas razões, o argumento da coisa julgada como fundamento da intangibilidade mostra-se frágil, e o trabalho não se apoia nele. A intangibilidade resolve-se melhor pela vinculação do Executivo, examinada acima. Isso não retira utilidade à coisa julgada, que permanece relevante quanto ao seu limite objetivo. Por força desse limite, o efeito que se estabiliza alcança o dispositivo, e não os motivos da decisão, pois os motivos, ainda que determinantes, não fazem coisa julgada, na forma do art. 504, inciso I, do Código de Processo Civil, e o Supremo rejeita a transcendência dos motivos determinantes (Mendes Júnior; Jurubeba, 2019, p. 22; Brasil, 2017).

Esse limite objetivo, que separa o dispositivo dos motivos, será o eixo do capítulo seguinte, ao tratar do que o acordo não fixou, em especial a taxa de juros.

2.5 A ratificação legislativa e o argumento do ato complexo

Resta entender o que a ratificação legislativa acrescenta, e enfrentar um argumento que dela poderia ser extraído. O argumento é o seguinte. Se o Poder Legislativo, ao editar a lei que ratifica os termos do acordo, no curso regular do processo legislativo, participa da formação do ajuste, então o acordo seria ato complexo ou composto, do qual o Legislativo é coautor, e, sendo coautor, estaria ele próprio vinculado às vedações. O argumento tem aparência de força, e por isso merece ser enunciado e enfrentado de frente.

A refutação parte da função que a lei efetivamente cumpre. O ato legislativo que ratificou o acordo não constitui a sua exigibilidade para o Poder Executivo, nem integra o seu processo de formação. O acordo, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, como apontado, já vincula o Executivo de forma autônoma, independentemente da lei. A lei não interfere no plano da existência nem no da validade do ajuste, que se completaram com a homologação. Não há, portanto, ato complexo no sentido próprio, em que duas vontades se fundem para formar um único ato, nem ato

composto em que uma vontade ratifica a outra como condição de eficácia. A lei é ato distinto e posterior, cuja função é outra.

Essa função tem dois conteúdos, ambos legítimos. O primeiro é conferir publicidade e legitimidade democrática à operação, e satisfazer a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal de autorização legislativa prévia para a operação de crédito e a prestação de garantias. O segundo é incrementar o controle, pois foi a lei que positivou o ressarcimento, a trava de controle acionário, a transparência das condições financeiras e o relatório de execução.

Nesse sentido, a Câmara Legislativa agiu de forma regular e correta ao observar duas premissas: a primeira, a intangibilidade do que o Executivo assumiu e o Supremo homologou, que ela não desfez, e, a segunda, o incremento de mecanismos de controle e de acompanhamento das garantias previstas, que ela acrescentou no espaço deixado pelo acordo. Daí não decorre que a Câmara tenha se tornado parte do ajuste, e sim que exerceu competência própria ao lado dele.

Poder-se-ia ainda objetar que a lei, ao ressaltar exceções às vedações nos parágrafos do seu art. 2º, teria disposto sobre o conteúdo do acordo, o que reaproximaria a hipótese do ato complexo. A objeção será enfrentada no capítulo do alcance, ao tratar dos parágrafos primeiro e segundo, e a resposta, em síntese, é que tais ressalvas protegem matéria que o Executivo não poderia comprometer pelos demais Poderes, e não alteram o que o Executivo validamente assumiu para si.

3. O CONTROLE POSSÍVEL DA EXECUÇÃO

No presente artigo, apresentamos uma primeira hipótese, segundo a qual o núcleo do acordo é intangível, mas o controle e o acompanhamento da execução permanecem possíveis no espaço que o acordo não disciplina. O capítulo a examina em três passos, e confronta, a cada um, a leitura contrária. Primeiro, a dispensa dos filtros fiscais e a sua substituição por outra arquitetura de controle. Segundo, o silêncio do acordo sobre a taxa de juros e o papel do art. 2º-E. Terceiro, a separação entre as duas acepções da teoria dos motivos determinantes e o parâmetro de controle da taxa.

3.1 A dispensa dos filtros fiscais e a troca por outra arquitetura de controle

O acordo retirou da operação dois filtros relevantes de controle fiscal. A Cláusula 2ª dispensou a verificação pela Secretaria do Tesouro Nacional e afastou os limites e condições constitucionais, legais e infralegais de praxe. Esses filtros são, em operações ordinárias, os instrumentos que aferem a capacidade de pagamento do ente e contêm o seu endividamento, e a sua função é justamente reduzir o risco que a teoria do federalismo fiscal associa à expectativa de socorro do ente pelo centro.

Uma leitura possível, e mais severa, veria nessa dispensa um enfraquecimento do controle. Destaca-se que a literatura adverte que a expectativa de socorro degrada a disciplina das unidades subnacionais, fenômeno conhecido como restrição orçamentária flexível (Rodden, 2006, p. 6; Goodspeed, 2002, p. 409). Assim, afastar os filtros que contêm esse risco aproximaria, em tese, a operação do cenário contra o qual a teoria adverte.

Essa leitura, porém, desconsidera o ponto central, e é aqui que convém deter o argumento. O acordo não suprimiu a proteção. Ele a trocou. No lugar dos filtros externos dispensados, o ajuste montou outra arquitetura de controle, qual seja a contragarantia sobre os fundos de participação, a fiança prestada por um sindicato de bancos e o monitoramento concentrado no Supremo Tribunal Federal. Essa arquitetura recoloca o custo e o risco no próprio ente, que os suporta sem transferi-los à União, e por isso endurece a restrição, em vez de afrouxá-la. A diferença decisiva é que essa troca foi voluntária, pois o Distrito Federal aceitou, como contrapartida da flexibilização, assumir a contrapartida fiscal e submeter-se às novas garantias e ao monitoramento. Não houve, portanto, remoção de controle, e sim substituição de um controle externo e prévio por um controle contratual e judicial, escolhido pelo próprio ente. É essa troca, e não uma simples dispensa, que torna o desenho defensável.

Da troca decorre o deslocamento do controle, e não o seu desaparecimento. Quanto menos atuam os filtros externos, mais importam o controle interno e o acompanhamento, que deixam de ser apenas desejáveis e passam a ser necessários à integridade fiscal da operação. O próprio acordo manteve o parecer do Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre o cumprimento da contrapartida, e a execução permanece sujeita ao controle parlamentar.

Ademais, a dispensa de filtros não afasta o devido processo. Na Ação Cível Originária 2.910 (Brasil, 2020b), o Supremo assentou que a restrição de acesso a recursos federais, antes do processo regular de tomada de contas, viola o devido processo legal. Daí uma leitura dupla, pertinente ao caso. De um lado, a dispensa administrativa de conferências não significa ausência de processo. De outro, o acompanhamento da execução concentrado no Supremo cumpre, ele próprio, a função de processo controlador que a Corte valoriza. A operação não ficou sem controle, e sim submetida a controle judicial com contraditório, somado ao parlamentar.

3.2 O silêncio do acordo sobre a taxa de juros e o art. 2º-E

O acordo silencia quanto ao custo financeiro da operação. Não fixa taxa de juros, prazo ou carência, e remete essas condições à contratação futura junto ao Fundo Garantidor de Crédito. Esse silêncio é decisivo. Como a coisa julgada alcança o dispositivo, e não o que ele não contém, o que a homologação não fixou permanece descoberto e, por isso, dentro do espaço de conformação da Câmara.

Foi nesse espaço que a Casa inseriu o art. 2º-E. O dispositivo obriga o Poder Executivo a apresentar à Câmara, antes de contratar, as condições financeiras pretendidas, entre elas a taxa de juros, o prazo e a carência, e a comunicar as condições efetivas no prazo de trinta dias da assinatura. A norma não altera o acordo nem impõe limite de endividamento, apenas submete ao conhecimento e ao acompanhamento do Legislativo a variável de maior impacto fiscal da operação, qual seja o seu custo.

Poder-se-ia alegar que a Cláusula 5ª concentrou o monitoramento no Supremo Tribunal Federal, de modo que o art. 2º-E invadiria competência da Corte. A objeção confunde dois planos. A Cláusula 5ª reserva ao Supremo as controvérsias entre as partes sobre o alcance, a execução e a interpretação do acordo, ao passo que o art. 2º-E disciplina relação interna distinta, qual seja a do Poder Executivo distrital com a Câmara que o autoriza, no exercício do controle sobre a contratação. Os dois controles coexistem, pois recaem sobre objetos diferentes, e o controle parlamentar sobre o custo não interfere na jurisdição do Supremo sobre o ajuste.

Convém precisar a natureza desse controle, para não o confundir com a fixação da taxa. O art. 2º-E não autoriza a Câmara a estipular o juro, tarefa que pertence à negociação do contrato, e

sim a conhecer as condições pretendidas antes da assinatura e as efetivas depois dela. O controle é de transparência e de acompanhamento, e não de coadministração. A sua força não está em impor um número, mas em expor o número à crítica do Legislativo e do Tribunal de Contas, que poderão cobrar a coerência entre a taxa contratada e os motivos do acordo. É um controle que ilumina, e a iluminação, num arranjo que dispensou as conferências externas, já é, por si, garantia relevante.

Por fim, convém ainda registrar que não há no processo judicial menção expressa a taxa de juros, *spread* ou parâmetro fechado de custo financeiro. O acordo remete a definição dessas condições à contratação futura, e é justamente por isso que o espaço de controle remanescente se concentra na transparência. O ponto juridicamente controlável não é um número previamente fixado pelo processo, que ele não contém, mas a exposição prévia e posterior das condições do contrato, para aferir se a operação observou a menor onerosidade possível em face dos motivos que justificaram o ajuste.

3.3 As duas acepções da teoria dos motivos determinantes e o controle da taxa

Resta o argumento mais delicado, que versa sobre a aplicação da teoria dos motivos determinantes à taxa de juros. A expressão “motivos determinantes” nomeia duas teorias distintas, e confundi-las comprometeria o argumento, porque faria repousar o controle sobre uma tese que o Supremo rejeita. Convém separá-las antes de empregar a que serve ao caso.

A primeira acepção é constitucional, e corresponde à transcendência dos motivos determinantes, pela qual o efeito vinculante das decisões do Supremo em controle concentrado ultrapassaria o dispositivo para alcançar a *ratio decidendi*. Como visto no capítulo anterior, o Supremo rejeita majoritariamente essa incidência, e limita o efeito vinculante ao dispositivo (Mendes Júnior; Jurubeba, 2019, p. 22; Brasil, 2017). Essa acepção não serve ao argumento da taxa, e invocá-la seria fundar o controle em tese rejeitada.

A segunda acepção é administrativa, e corresponde à teoria dos motivos determinantes do ato administrativo, pela qual a Administração se vincula aos motivos que declarou para o próprio ato, de modo que a validade do ato passa a depender da veracidade e da subsistência desses motivos. É teoria consolidada no direito administrativo, e dela o argumento se vale. A distinção é

nítida, pois a transcendência pretende estender a terceiros o efeito de uma decisão, ao passo que a teoria administrativa apenas prende o próprio agente aos fundamentos que invocou.

A acepção administrativa aplica-se ao caso por uma razão precisa. A homologação não chancelou vontade vazia. Incorporou, como razão de decidir consensual, os motivos que as partes declararam, quais sejam o salvamento do banco pela alternativa menos onerosa, a dispensa do aval da União e o afastamento de condições de mercado mais gravosas, sob o vetor da responsabilidade fiscal. O relator, ademais, reservou para si o monitoramento da execução. Por isso, os motivos que o Executivo declarou para a operação vinculam o Executivo na sua execução, não por transcendência do dispositivo a terceiros, mas por autovinculação do próprio agente aos fundamentos do seu ato.

Fixada a teoria correta, convém precisar o que dela se extrai. O acordo não fixou número algum, de modo que a teoria não serve para dele retirar uma taxa de juros que ele não contém. Serve para dele retirar um parâmetro de razoabilidade. Uma taxa que traísse a premissa da alternativa menos onerosa contrariaria o próprio fundamento do acordo, e não apenas uma conveniência das partes.

O parâmetro não se converte, por isso, em taxa previamente determinável. A única referência pública mencionada no debate, até o estágio examinado nesta pesquisa, provém de notícia jornalística¹¹ sobre declaração do presidente do BRB a respeito da estrutura financeira em estudo. Tal notícia pode servir como elemento externo de contexto, mas não como parâmetro jurídico vinculante. O verdadeiro controle jurídico-político do custo da operação se dá pela menor onerosidade possível, compatível com os motivos do acordo e com a racionalidade fiscal do arranjo. Nessa chave, a transparência é a principal ferramenta de controle: ela permite conhecer as condições pretendidas e as efetivamente contratadas, submetendo-as à crítica parlamentar e ao controle externo, sem transformar o Legislativo em coadministrador da taxa.

Poder-se-ia objetar ao disposto acima, sustentando que a teoria dos motivos determinantes se aplica a atos administrativos unilaterais, e não a acordo bilateral homologado. Ocorre que a

¹¹Declaração do presidente do BRB, Nelson Antônio de Souza, ao portal Metrôpoles, indicando proposta de R\$ 6,6 bilhões, prazo de 15 anos, carência de 18 meses e taxa de juros de "IPCA mais delta spread". EMPRÉSTIMO do FGC sairá em até 2 semanas, diz presidente do BRB. **Metrôpoles**, Brasília, maio 2026. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/colunas/grande-angular/emprestimo-do-fgc-saira-em-ate-2-semanas-diz-presidente-do-brb>. Acesso em: 20 jun. 2026.

teoria, na sua acepção administrativa, vincula o agente aos seus próprios motivos, e a homologação, ao incorporar esses motivos como razão de decidir, os converteu em parâmetro de controle da execução. Invocá-los como parâmetro de controle protege o acordo, em vez de o contrariar.

Do conjunto resulta uma confirmação ponderada da primeira hipótese. O controle e o acompanhamento da execução são possíveis e cabem à Câmara e aos órgãos de controle naquilo que o acordo não disciplinou, com destaque para o custo da operação. Convém, porém, a cautela. Esse controle é de transparência e de coerência, e não de substituição do que foi decidido. Ele ilumina, cobra fidelidade aos motivos e acompanha a execução, mas não refaz o núcleo intangível nem dispõe sobre a taxa em lugar das partes contratantes.

4. O ALCANCE DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE

A segunda hipótese propõe que as vedações de austeridade alcançam apenas o Poder Executivo signatário. O capítulo a examina e confronta com a leitura contrária, e organiza-se em torno de dois eixos: um precedente que, examinado, em larga medida resolve a questão, e a distinção entre o gatilho voluntário e o gatilho objetivo do art. 167-A. Os passos são quatro. Primeiro, o precedente. Segundo, a distinção dos gatilhos. Terceiro, o alcance subjetivo, por três razões. Quarto, os parágrafos primeiro e segundo.

4.1 O precedente que veda a um Poder limitar as finanças dos demais

O ponto de partida é a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238 (Brasil, 2020a), na qual o Supremo declarou inconstitucional o art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O dispositivo permitia ao Executivo, no caso de frustração de receita, limitar de forma unilateral o empenho e a movimentação financeira dos demais Poderes e do Ministério Público. A Corte entendeu que a norma estabelecia hierarquização subserviente em relação ao Executivo e desrespeitava a separação das funções do poder e as autonomias financeiras asseguradas pela Constituição. Preservou, contudo, a interpretação conforme que assegura a cada Poder e instituição a tarefa de promover, por ato próprio, a limitação de empenho.

Desse precedente extrai-se um argumento *a fortiori*. Se uma lei nacional, votada pelo Congresso, não pôde autorizar o Executivo a limitar unilateralmente as finanças dos demais Poderes, então um ato do próprio Executivo, a assunção de vedações em acordo, com mais razão não o pode.

Nesse sentido, convém reconhecer a diferença entre as duas situações, pois na Ação Direta tratava-se de imposição por lei, e aqui se trata de obrigação assumida de forma voluntária e contratual. A diferença, porém, reforça o argumento, em vez de enfraquecê-lo, pois um ato contratual de um Poder tem alcance ainda menor sobre terceiros do que uma lei. A interpretação conforme preservada no julgado caminha no mesmo sentido, pois fixa que a contenção fiscal de um Poder é tarefa que só ele pode realizar sobre si. O Executivo, ao assumir as vedações, limitou o próprio empenho por ato próprio. O que ele não pode é estender essa limitação aos demais.

4.2 O gatilho voluntário e o gatilho objetivo do art. 167-A

Há dois modos pelos quais as vedações do art. 167-A podem alcançar o ente federativo, e o modo percorrido determina o alcance. Assim, convém indicar esses modos com mais vagar abaixo, porque deles depende a resposta.

O primeiro modo é o do gatilho objetivo, ou ordinário. Quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera o percentual previsto ao longo de doze meses, a Constituição faculta a adoção das vedações aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente. Nessa hipótese, as vedações podem alcançar todas as estruturas do ente, porque a situação fiscal objetiva (o excesso de despesa corrente) compromete as contas do ente como um todo. O alcance amplo, aqui, decorre da situação objetiva, e não da vontade de qualquer Poder.

O segundo modo é o do gatilho voluntário. No caso, o Distrito Federal não chegou às vedações pela superação do percentual. Assumiu-as por ato voluntário, na Cláusula 3ª do acordo, como contrapartida pela flexibilização das demais exigências da operação. A fonte da obrigação não é a incidência objetiva da norma, e sim o ato do Executivo. É essa diferença de gatilho que decide a vinculação, pois o gatilho voluntário prende apenas a vontade que o exerceu, ao passo que o gatilho objetivo alcança o ente inteiro por força da situação fiscal.

A diferenciação funcional dos gatilhos reforça a leitura. Mesmo no regime constitucional, nem todos os Poderes podem adotar todas as vedações, pois apenas o Legislativo cria e reajusta despesas obrigatórias, e apenas o Executivo concede benefícios tributários e creditícios (Oliveira, 2022, p. 59). As vedações ligadas a benefícios e a operações de crédito tocam, sobretudo, o Executivo, o que confirma que elas não se distribuem de modo uniforme entre as estruturas do ente, nem mesmo quando incide o gatilho objetivo.

De fato, a chave do capítulo está nessa distinção entre os gatilhos. Convém desde logo explicitar que a expressão “gatilho voluntário”, tal como empregada neste artigo, não corresponde a categoria pronta da doutrina ou da jurisprudência. Trata-se de construção dogmática autoral, proposta especificamente para explicar a vinculação que surge quando o Poder Executivo, em ambiente de autocomposição homologada, assume voluntariamente determinada restrição fiscal como contrapartida negocial. Nessa acepção, a expressão, as suas origens conceituais e os seus desdobramentos integram categoria jurídica própria aqui formulada, a título de originalidade e contribuição científica, precisamente porque o problema examinado também é inédito.

Contudo, essa construção não está solta no ordenamento jurídico. Ela se ancora, de um lado, na autocomposição homologada judicialmente e na autorrestrrição voluntária do Poder Executivo; de outro, na relatividade subjetiva dos vínculos assumidos em acordo, na separação de Poderes e na distinção entre incidência normativa objetiva e vinculação negocial voluntária. Soma-se a isso o ambiente consensual reconhecido pelo art. 3º da Lei 13.140/2015. A originalidade, portanto, não reside em ruptura com o sistema, mas no arranjo conceitual proposto para descrever um tipo novo de ajuste e de vinculação.

4.3 O alcance subjetivo: apenas o Poder Executivo signatário

Da origem voluntária da obrigação decorre o alcance subjetivo das vedações, que é o ponto central da segunda hipótese. A leitura que se mostra mais consistente é a de que as vedações assumidas no acordo vinculam apenas o Poder Executivo signatário, e não os demais Poderes e órgãos autônomos do Distrito Federal. Três razões a amparam.

A primeira é a vinculação voluntária. O Executivo obrigou-se por ato próprio, e a obrigação voluntária só pode alcançar a vontade que a assumiu. Fora do gatilho objetivo, não há fonte que

estenda a terceiros uma restrição que um Poder tomou para si. A segunda é a relatividade. O acordo, e a sentença que o homologou, vinculam as partes que dele participaram, e o art. 506 do Código de Processo Civil afasta o prejuízo a terceiros. A Câmara Legislativa, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público distrital não participaram da Ação Cível Originária 3.755. A terceira é a separação de Poderes, do art. 2º da Constituição, da qual decorre a autonomia financeira e administrativa dos demais Poderes e órgãos, que decidem sobre os seus próprios quadros e despesas.

A doutrina ampara as três razões e converge para a mesma conclusão. A autonomia financeira veda a subordinação, pois não é possível a imposição de um vínculo de dependência por um sujeito sobre outro (Valle, 2017, p. 249), e projetar sobre os demais Poderes a vedação que o Executivo assumiu seria precisamente essa imposição. A leitura instrumental da separação de Poderes, que afere a autonomia pela mecânica concreta das competências, e não por um modelo abstrato (Negretto, 2003, p. 55), confirma que a autonomia de cada ramo se afere pelo desenho concreto, no caso, a impossibilidade de um Poder dispor da esfera de outro. E a autonomia financeira não é prerrogativa formal, pois cortes impostos de fora podem inviabilizar o funcionamento de um Poder (Morais; Santos; Vita, 2022, p. 51), razão a mais para não admitir que um Poder comprometa os recursos de outro.

O argumento encontra apoio, ainda, em construção que parte de ângulo inverso. Como os Poderes e órgãos não têm personalidade jurídica, o ente responde judicialmente pelos seus atos, e daí a crítica de que o Executivo arca, sozinho, com dívidas geradas por atos de gestão dos demais Poderes (Mazina, 2022, p. 31). O princípio que sustenta essa crítica é o de que cada Poder responde por seus atos e não onera os outros. Aplicado ao caso, o mesmo princípio opera no sentido inverso, pois, se o Executivo não deve ser onerado por atos dos demais, tampouco os demais devem ser onerados por ato do Executivo. A simetria reforça o alcance subjetivo, e o tema dialoga com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 454, em que o Supremo examina a responsabilização do Executivo por atos de outros Poderes.

Convém enfrentar as objeções. A primeira sustenta que o Distrito Federal, e não o Executivo, figura como parte no acordo, de modo que o ente inteiro estaria vinculado. A objeção desconsidera a estrutura interna do ente. O Distrito Federal é representado em juízo pelo Poder Executivo e pela sua Procuradoria, mas a representação processual não autoriza o Executivo a dispor da autonomia

constitucional dos demais Poderes. A unidade do ente para a representação externa convive com a divisão interna de Poderes, e a primeira não absorve a segunda. A segunda objeção sustenta que o art. 167-A, quando aplicado, é regime fiscal de todo o ente, razão pela qual a assunção deveria alcançar a todos. O argumento confunde os dois gatilhos, pois o alcance amplo decorre do gatilho objetivo, e não da vontade de um Poder. Ausente a superação do percentual, resta apenas o ato voluntário, de alcance subjetivo.

4.4 Os parágrafos primeiro e segundo do art. 2º e a tensão aparente com a Cláusula 3.1

Os parágrafos primeiro e segundo do art. 2º da redação final confirmam a leitura restritiva e a tornam direito positivo. O parágrafo primeiro ressalva que a ratificação da Cláusula 3ª não afasta as exceções do art. 167-A, IV, da Constituição, quanto às admissões, às contratações e às reposições nele admitidas e ao concurso para repor vacâncias. O parágrafo segundo excetua das vedações o disposto no art. 167-A, I, quanto à recomposição da remuneração de membros de poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares.

Esses parágrafos suscitam tensão que merece exame franco. A Cláusula 3.1 comprometeu o Distrito Federal a adotar todas as vedações dos incisos I a X, e o parágrafo segundo excetua o inciso I. Numa leitura literal, o parágrafo desvia-se do que o acordo previu, e cabe perguntar se a Câmara podia fazê-lo.

A tensão é aparente, e resolve-se por harmonização, em favor da validade do parágrafo, por três fundamentos. Primeiro, as ressalvas do art. 167-A, IV, integram o próprio inciso, de modo que o parágrafo primeiro apenas explicita o que a Constituição já assegura, sem inovar contra o acordo. Segundo, a recomposição da remuneração de membros de poder e de servidores não é despesa que o Executivo administre sozinho, pois alcança quadros do Legislativo, do Judiciário e dos órgãos autônomos, cujas remunerações integram a autonomia financeira de cada um. Ao excetuá-la, a Câmara não desobedeceu ao acordo, e sim recusou-se a cancelar que o Executivo dispusesse, por todos, de uma vedação que só a si poderia impor. Terceiro, qualquer dúvida residual encontra foro próprio no monitoramento concentrado no Supremo Tribunal Federal. O parágrafo segundo é, nesse sentido, a tradução legislativa da própria tese do alcance, pois protege o que o Executivo não tinha como comprometer. Esse mesmo raciocínio responde à objeção, antes anunciada, de que a

lei teria disposto sobre o conteúdo do acordo, pois o que ela faz é resguardar a esfera dos demais Poderes, e não rever o que o Executivo validamente assumiu para si.

Do conjunto resulta uma confirmação ponderada da segunda hipótese. A leitura mais consistente, e a mais compatível com a autonomia dos demais Poderes, é a de que as vedações assumidas alcançam apenas o Executivo signatário, por força do gatilho voluntário, da relatividade e da separação de Poderes, e com o reforço do precedente que veda a um Poder limitar as finanças dos outros. Convém, ainda assim, a cautela. A questão poderá ser submetida ao monitoramento do Supremo, e a análise pressupõe a validade da homologação. Examinadas as objeções, porém, é essa a leitura que melhor se sustenta diante da ordem jurídica.

5. CONCLUSÃO

O problema que inaugura o presente trabalho diz respeito aos efeitos jurídicos do acordo homologado na Ação Cível Originária 3.755 e da lei que o ratifica, no que toca ao controle da execução da operação e ao alcance das vedações de austeridade assumidas. Para respondê-lo, examinaram-se duas hipóteses, e cada uma foi confrontada com leituras alternativas, em vez de simplesmente afirmada.

Quanto ao controle, a análise confirma, de modo ponderado, que o núcleo do acordo é intangível. Porém, a intangibilidade não decorre da coisa julgada que alcançaria todos os órgãos do Distrito Federal, leitura que se mostra frágil diante dos limites subjetivos do ato negocial. Pelos princípios da relatividade e da autonomia dos Poderes, a vinculação do acordo alcança exclusivamente o Poder Executivo do Distrito Federal, que se obrigou ao firmar o ajuste e teve essa obrigação estabilizada pela homologação do Supremo. No acordo, a arquitetura de controle substituiu os filtros fiscais por instrumentos negociados, tais como a fiança e o monitoramento judicial, escolhidos de forma voluntária pelo Executivo distrital. Contudo, o controle da execução sobrevive no espaço que o acordo não disciplinou, com destaque para o silêncio sobre a taxa de juros, controlável pela via do art. 2º-E e da acepção administrativa da teoria dos motivos determinantes. Convém a ressalva de que esse controle é de transparência e de coerência, e não de substituição do que foi decidido.

Quanto ao alcance, a leitura que melhor se sustenta, confrontadas as objeções, é a de que as vedações assumidas alcançam apenas o Poder Executivo signatário. Sustentam-na o gatilho voluntário, distinto do gatilho objetivo do art. 167-A, a relatividade do ajuste e a separação de Poderes, com o reforço, *a fortiori*, do precedente que veda a um Poder limitar, mesmo por lei, as finanças dos demais. Os parágrafos primeiro e segundo da redação final confirmam essa leitura, e funcionam como a tradução legislativa da própria tese, ao proteger o que o Executivo não tinha como comprometer pelos outros Poderes.

As duas respostas, embora distintas, decorrem de um mesmo princípio, e é nele que o trabalho se unifica. A assunção voluntária e a homologação obrigam o Poder Executivo, e nem a estabilidade do acordo nem as vedações assumidas ultrapassam o seu objeto próprio. Na primeira hipótese, esse objeto é o dispositivo do ajuste, e o que ficou fora dele, como os silêncios e a execução, permanece sob controle. Na segunda, esse objeto é o Poder que assinou, e o que está fora dele, os demais Poderes e órgãos, permanece livre da restrição. Assim, a Câmara Legislativa agiu de forma regular ao observar duas premissas fundamentais: a intangibilidade do que o Executivo assumiu como obrigação própria e o incremento dos mecanismos de controle e de acompanhamento da operação assumida pelo Executivo.

Convém encerrar com a medida própria de um trabalho de pesquisa. As conclusões aqui alcançadas são confirmações ponderadas pela compatibilidade com a ordem jurídica, e não teses categóricas. As questões poderão ser submetidas ao monitoramento concentrado no Supremo Tribunal Federal, e a análise pressupõe a validade da decisão homologatória. Soma-se a isso o fato de que, supervenientemente à redação inicial do texto, a lei foi sancionada com vetos a parte relevante das emendas aprovadas pela Câmara Legislativa, circunstância que adiciona nova camada de controvérsia institucional. Notícia publicada em 24 de junho de 2026 informa que os vetos alcançaram parte relevante dos dispositivos acrescidos pela Câmara, inclusive mecanismos de transparência, controle legislativo e ressalvas relacionadas ao regime de austeridade.

Porém, observa-se, pelos argumentos aqui desenvolvidos, que a justificativa material dos vetos não se sustenta. As emendas parlamentares voltadas à transparência, à prestação de contas, à comunicação prévia das condições financeiras da operação e ao acompanhamento semestral da sua execução não desfazem nem alteram o núcleo do acordo homologado na Ação Cível Originária 3.755. Ao contrário, tais mecanismos atuam no espaço normativo que o acordo não exauriu e

densificam o controle democrático e o controle parlamentar da execução. O acordo judicial permaneceu preservado quanto à operação autorizada, às garantias, à dispensa dos filtros ordinários e à contrapartida fiscal; o que a Câmara fez foi acrescentar instrumentos de acompanhamento compatíveis com esse núcleo, e não o substituir ou contrariá-lo.

Por fim, a confirmação prática das leituras aqui propostas dependerá da execução da operação e da celebração do contrato com o Fundo Garantidor de Crédito, bem como da tramitação legislativa dos vetos, da comunicação formal de seus fundamentos à Câmara e do eventual controle subsequente acerca do seu alcance.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 22.012/RS**. Relator: Min. Dias Toffoli; Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Brasília, DF, 12 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2020a. Julgamento em 24 jun. 2020. Publicação: DJe, 1 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno na Ação Cível Originária 2.910**. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2020b. Julgamento em 29 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera o regime fiscal e estabelece medidas de ajuste das contas públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 2.363, de 2026: redação final**. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 7.845, de 10 de março de 2026**. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas pelo Distrito Federal, na condição de acionista controlador, para o restabelecimento e

fortalecimento das condições econômico-financeiras do Banco de Brasília S.A. – BRB. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2026.

FRANZOI, Gabrielle Furlan. Negócios jurídicos processuais e a Fazenda Pública. **Revista Foco**, [s. l.], v. 18, n. 5, e8675, p. 1-23, 2025.

GOODSPEED, Timothy J. Bailouts in a federation. **International Tax and Public Finance**, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 409-421, 2002.

MAZINA, Amanda Verão. A responsabilização do Poder Executivo pelas dívidas judiciais decorrentes de atos dos demais poderes autônomos. **Revista da PGE-MS**, Campo Grande, ed. 17, 2022.

MENDES JÚNIOR, José Ribamar; JURUBEBA, Yuri Anderson Pereira. Revisitando a transcendência dos motivos determinantes: o Supremo Tribunal Federal e a proteção da liberdade de imprensa e expressão. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 21-36, jan./jun. 2019.

MORAIS, Manuela Saker; SANTOS, Lívio Augusto de Carvalho; VITA, Jonathan Barros. Financiamento público do Poder Judiciário: análise dos mecanismos eficientes para garantir autonomia financeira. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 49-69, jul./dez. 2022.

NEGRETTO, Gabriel L. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, Cidade do México, v. 65, n. 1, p. 41-76, jan./mar. 2003.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Nunes de. **Implicações dos novos limites e gatilhos fiscais advindos da Emenda Constitucional nº 109**. 2022. Monografia (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

RODDEN, Jonathan A. **Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. New York: Cambridge University Press, 2006.

SILVA, Eduardo Philipe Magalhães da; LEONE, Meilyng. (Im)possibilidade da realização de negócio jurídico processual sobre a remessa necessária. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [s. l.], v. 3, n. 2, 2022.

SOUZA, Marcela Tavares de; MENDES, Karina Dal Sasso; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

TORRACO, Richard J. Writing integrative literature reviews: guidelines and examples. **Human Resource Development Review**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 356-367, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017.