

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.244 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AUTOR(A/S)(ES) : **ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RÉU(É)(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GARANTIAS PRESTADAS PELA UNIÃO A CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO FIRMADOS POR ESTADO-MEMBRO. INADIMPLEMENTO. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIAS. FIM DO PRAZO DE VIGÊNCIA DA TUTELA DE URGÊNCIA. NOVO PEDIDO LIMINAR.

1. Ação cível originária objetivando a suspensão da execução de contragarantias ofertadas pelo Estado de Minas Gerais à União em razão de contratos de empréstimo nos quais figurou como garantidora.

2. Liminar inicialmente deferida, com fundamento no federalismo cooperativo, para determinar a suspensão da execução das contragarantias e impedir a inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência. Readequação temporal da liminar em outubro de 2021, para que produzisse efeitos por mais 6 (seis) meses apenas. Término do prazo e novo pedido de tutela de urgência formulado.

3. As circunstâncias dos autos são complexas e demandam uma atuação

ACO 3244 MC / MG

cautelosa desta Corte, a fim de resguardar o equilíbrio entre as partes. De um lado, a situação fiscal do Estado de Minas Gerais ainda é desafiadora. Os contratos de operações de crédito em discussão neste processo e em inúmeras outras ações cíveis originárias envolvem valores vultosos, que, se exigidos de imediato, podem prejudicar gravemente a prestação de serviços públicos essenciais à população mineira. Por outro lado, a União não deve responder indefinidamente pelos débitos do Estado sem que possa executar as contragarantias previstas em contrato.

4. O Estado tem demonstrado interesse concreto em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF e tal intenção tem se traduzido em medidas efetivas, ainda que não na velocidade e com a abrangência desejadas. Nessa linha, o ente noticiou a tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei nº 1.202/2019, que visa a autorizar o seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, e a aprovação da Lei estadual n.º 25.137/2022, que o autoriza a celebrar o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021.

5. Por outro lado, o Estado não pode se valer de benefícios da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – no caso, da suspensão da execução das contragarantias ofertadas por ele à União – sem que lhe sejam

ACO 3244 MC / MG

impostas as correspondentes contrapartidas. Devem, assim, incidir as vedações contidas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, a partir da publicação desta decisão, independentemente da formalização da adesão ao RRF.

6. Liminar concedida para: (i) determinar a suspensão da execução das contragarantias pela União; (ii) impedir a inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência; e (iii) fazer incidir, de imediato, o art. 8º da Lei Complementar n.º 159/2017.

1. Trata-se de ação cível originária, com pedido de liminar, ajuizada pelo Estado de Minas Gerais em face da União, com o objetivo de suspender a execução de contragarantias que constam de contratos de operações de crédito firmados pelo autor com o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, nos quais a União figura como garantidora.

2. Diante da situação de calamidade financeira do Estado, deferi a liminar para suspender a execução das contragarantias e impedir a sua inclusão nos cadastros de inadimplência da Administração Federal. A decisão teve por base os deveres de cooperação entre os entes federados, além do interesse do autor em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto na Lei Complementar nº 159/2017 (doc. 25), que impediria à União de executar as contragarantias ofertadas caso houvesse inadimplência do ente subnacional em operações de crédito com o sistema financeiro garantidas pelo ente federal e contratadas antes da adesão ao regime (LC nº 159/2017, art. 17). Em face

ACO 3244 MC / MG

dessa decisão, a União interpôs agravo (doc. 41).

3. Na sequência, a ré apresentou contestação (doc. 54) e pedido de revogação ou readequação da liminar (doc. 56). Nessa última petição, a União requereu que fosse levado em consideração o impacto fiscal da tutela de urgência sobre ela. Destacou que, desde 2013, tem apresentado déficits primários elevados, o que tem acarretado o crescimento da dívida pública. Pontou, ainda, que, em razão das liminares que suspendem a execução de contragarantias, já foi obrigada a desembolsar aproximadamente R\$ 2,3 bilhões, sem perspectiva de reposição pelo Estado. Salientou que o ente subnacional não poderia ter as vantagens da adesão ao RRF sem adotar as respectivas contrapartidas. Assim, pleiteou (a) a imediata revogação da tutela de urgência ou, subsidiariamente, (b) a limitação de sua vigência ao prazo de 6 (seis meses) ou outro inferior que se reputasse adequado, (c) a determinação para que o Estado se comprometesse a implementar o programa de ajuste fiscal estrutural previsto no RRF (LC nº 159/2017, art. 2º) e (d) a imediata submissão às vedações listadas no art. 8º da LC nº 159/2017 como condição para continuar a fruir do benefício do art. 17 do mesmo diploma legal.

4. O Estado de Minas Gerais apresentou impugnação à contestação (doc. 64) e documentos que (a) demonstravam o envio de dois projetos de lei à Assembleia Legislativa, um para autorização ao Poder Executivo para aderir ao RRF e outro para privatizar ou desestatizar a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais – CODEMIG; (b) continham estudo do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG; e (c) noticiavam a audiência realizada na ADO 25, em que a União não teria apresentado proposta satisfatória de reparar os Estados-membros pelas desonerações do ICMS-exportação (doc. 66).

5. Em junho de 2021, a União veio aos autos narrar os

ACO 3244 MC / MG

impactos da aprovação da Lei Complementar nº 178/2021, que alterou inúmeros dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017. Apontou que (a) os Estados não mais precisavam apresentar plano de recuperação fiscal para protocolar pedido de adesão ao RRF; (b) a exigência de privatização de empresas estatais havia sido substituída por meios de alienação mais flexíveis; (c) as modificações no RRF ofereceriam benefícios semelhantes ao que os Estados reivindicavam via ação cível originária; (d) o art. 23 da LC nº 178/2021, com a redação dada pela LC nº 181/2021, havia autorizado a União a celebrar com os Estados, até 30 de junho de 2022, contratos de refinanciamento dos valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31.12.2020 que haviam antecipado aos entes subnacionais o benefício de suspensão de pagamentos de operações de crédito sem a execução de contragarantias pela União. Concluiu, assim, que não existiam mais “óbices para a apresentação de pedido administrativo pelo autor perante os órgãos do Ministério da Economia para análise da possibilidade de equacionamento do objeto dos presentes autos extrajudicialmente”.

6. Após pedidos de suspensão do feito (doc. 96) e remessa ao Centro de Mediação e Conciliação do STF (docs. 111) formulados pelo Estado de Minas Gerais, que não contaram com a concordância da União (docs. 104 e 116), proferi nova decisão, em outubro de 2021 (doc. 120). Na ocasião, deferi parcialmente o pedido do ente federal para readequação da liminar inicialmente concedida, limitando os seus efeitos pelo prazo adicional de 6 (seis) meses, contados da publicação da decisão. Considerei o longo período de vigência da liminar (desde 28.03.2019), além do fato de a União ter atestado nos autos que o Estado de Minas Gerais estava elegível para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e para celebrar o contrato previsto no artigo 23 da LC nº 178/2021. Determinei, ainda, que a Assembleia Legislativa informasse o andamento das proposições legislativas encaminhadas pelo Poder Executivo local com vistas à adesão ao RRF.

ACO 3244 MC / MG

7. Em outubro de 2021, a Assembleia informou ter recebido mensagem do Governador do Estado solicitando urgência na tramitação de projeto de lei que autorizava o ente a aderir ao RRF (doc. 134). Na sequência, autor e réu apresentaram suas razões finais (docs. 136 e 143, respectivamente).

8. Findo o prazo de seis meses fixado na decisão de outubro de 2021 (doc. 120), o Estado de Minas Gerais compareceu aos autos para requerer a concessão de nova tutela provisória de urgência, com readequação temporal, para suspender a execução das contragarantias dos contratos indicados na petição inicial até o dia 15.04.2023 – data em que uma nova composição da Assembleia Legislativa poderia se debruçar sobre a matéria – ou, eventualmente, até o dia 28.10.2022 – *dies ad quem* da vigência da liminar concedida pelo Min. Dias Toffoli na ACO 3.270. Afirmou, ainda, que não se opõe a que “passe a incidir ao Poder Executivo Estadual, de imediato, as vedações do Art. 8º da Lei Complementar 159/2017, até que o Presidente da Assembleia Legislativa pautе o projeto que permite ao Estado de Minas Gerais prosseguir com o Regime de Recuperação Fiscal ou até que ocorra uma nova legislatura, face à iminência das eleições, o que ocorrer primeiro” (doc. 149, fl. 3-4). Reiterou o seu interesse em firmar acordo com a União que compreendesse todas as ações em curso sobre a matéria.

9. A União manifestou discordância com o novo pedido de concessão de tutela de urgência e desinteresse na conciliação. Todavia, subsidiariamente, concordou com a submissão imediata do Estado ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, nos moldes pleiteados (doc. 160).

10. Em razão da resposta da União, o Estado de Minas Gerais reformulou o pedido de tutela de urgência para que a suspensão da execução das contragarantias fosse deferida até o dia 30.07.2022. Para tanto, informou que o Projeto de Lei nº 1.202/2019, que visa a autorizar o

ACO 3244 MC / MG

seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, está tramitando em regime de urgência, e que a Assembleia Legislativa local aprovou a Lei nº 25.137/2022 – que ainda estava pendente de sanção –, autorizando o Estado de Minas Gerais a firmar com a União o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021. Justificou a necessidade de a liminar vigorar até 30.07.2022 em razão de esta ser a data-limite para a desistência de ações judiciais relacionadas às dívidas a serem refinanciadas na forma do art. 23 da LC nº 178/2021.

11. É o relatório. Decido.

12. De início, reafirmo que o federalismo brasileiro vive um momento delicado, marcado por insuficiências e desequilíbrios, principalmente em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). Contribuem para este quadro, como afirmado anteriormente, o centralismo tributário da União, a desoneração tributária que produz impactos sobre o Fundo de Participação dos Estados, uma guerra fiscal de todos contra todos e as obrigações de amortização da dívida dos Estados com a União. A interpretação de normas e contratos entre os entes federativos não pode desconsiderar essa realidade fática. Além disso, em matéria de conflito federativo, esta Suprema Corte deve atuar de forma a criar os incentivos necessários para a composição e conciliação entre os entes nacional e subnacionais.

13. As circunstâncias dos autos são complexas e demandam uma atuação cautelosa desta Corte, a fim de resguardar o equilíbrio entre as partes. De um lado, a situação fiscal do Estado de Minas Gerais ainda é desafiadora. Os contratos de operações de crédito em discussão neste processo e em inúmeras outras ações cíveis originárias envolvem valores vultosos, que, se exigidos de imediato, podem prejudicar gravemente a prestação de serviços públicos essenciais à população mineira. Por outro lado, a União não deve responder indefinidamente pelos débitos do

ACO 3244 MC / MG

Estado sem que possa executar as contragarantias previstas em contrato.

14. Pelo que se extrai das manifestações recebidas até aqui, a melhor maneira de o Estado de Minas Gerais equacionar os seus débitos é ingressar no Regime de Recuperação Fiscal previsto na LC nº 159/2017, com as alterações promovidas pela LC nº 178/2021. Nesse contexto, o ente tem buscado demonstrar a adoção das providências necessárias para tal adesão, não obstante enfrente um cenário político desfavorável na Assembleia Legislativa, que tem retardado o implemento das medidas. O autor noticiou nos autos a aprovação do regime de urgência ao Projeto de Lei nº 1.202/2019, que permite a adesão ao RRF, e a aprovação da Lei estadual nº 25.137/2022, que autoriza o Estado de Minas Gerais a firmar com a União o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata o art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021[1]. É de se reconhecer, portanto, que há interesse concreto do Estado em aderir ao RRF e que tal intenção tem se traduzido em ações efetivas, ainda que não na velocidade e com a abrangência desejadas. Considero plausível, assim, o novo pedido de concessão de tutela de urgência, até para evitar a indevida interferência na cadeia de incentivos institucionais para a renegociação administrativa da dívida.

15. De outra parte, tem razão o ente federal ao afirmar que o Estado não pode se valer de benefícios da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – no caso, da suspensão da execução das contragarantias ofertadas por ele à União – sem que lhe sejam impostas as correspondentes contrapartidas. Tal regime envolve ônus e bônus, que devem ser balanceados de forma adequada para que seja atingido o seu objetivo maior: a promoção do equilíbrio fiscal dos entes subnacionais. Assim sendo, e tendo em vista que ambas as partes concordam com a incidência imediata do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, o conjunto de medidas nele previstas deve ser observado e cumprido pelo Estado de Minas Gerais a partir da publicação desta decisão, independentemente da formalização da adesão ao RRF.

ACO 3244 MC / MG

16. Tal dispositivo legal estabelece uma série de vedações ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a saber:

“I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e

c) (VETADO);

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea ‘c’ do inciso IV;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da

ACO 3244 MC / MG

Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 60;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º;

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal”.

17. O cumprimento imediato de tais vedações[2], mesmo antes da adesão ao RRF, contribuirá para que o Estado restabeleça, mais rapidamente, o equilíbrio das suas contas, propiciando, assim, o

ACO 3244 MC / MG

adimplemento regular e tempestivo de suas dívidas. A medida, portanto, impõe ônus razoável ao autor e atende parcialmente ao interesse da União.

18. Por todo o exposto, defiro a tutela de urgência para determinar: (a) a suspensão da execução das contragarantias dos contratos indicados na petição inicial; (b) a não inclusão do Estado de Minas Gerais nos cadastros de inadimplência da Administração Federal em razão do não pagamento das parcelas referentes a esses mesmos ajustes, bem como (c) a incidência ao Estado de Minas Gerais, desde a publicação desta decisão, das vedações estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 24 de junho de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

[1] Art. 23. É a União autorizada a celebrar com os Estados, até 30 de junho de 2022, contratos específicos com as mesmas condições financeiras do contrato previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, para refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 que lhes tenham antecipado os seguintes benefícios da referida Lei Complementar:

I - redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional

ACO 3244 MC / MG

do Ministério da Economia; e

II - suspensão de pagamentos de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União.

[2] Acerca das vedações previstas nos incisos IV e V do art. 8º, está em vigor a liminar por mim deferida na ADI 6.930, em 29.11.2021, em que autorizei a realização de concurso público e a admissão de pessoal para reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal.