

MEDIDA CAUTELAR NA TUTELA PROVISÓRIA ANTECEDENTE 4 SERGIPE

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Cuida-se de tutela provisória, proposta pelo Estado de Sergipe em face da União, com o fito de obter tutela de urgência que impeça a União de efetuar bloqueio de qualquer quantia, expressa em numerário, nas contas do Tesouro Público do Estado de Sergipe, bem assim que assegure ao autor o estorno, à conta do Tesouro do Estado de Sergipe, dos valores já bloqueados.

Em suas razões, sustenta o Estado autor, em síntese, que “possui dívida contraída em face da União, cujo pagamento vem se estendendo ao longo de décadas, com sucessivas renegociações”.

Narra que, em 19/4/16, à semelhança de outros estados, impetrou mandado de segurança nesta Corte “defendendo que a atualização do saldo devedor da referida dívida pública deveria ocorrer com a acumulação, e não a capitalização dos juros”. O feito, distribuído sob o nº MS 34.149/SE, teve liminar concedida pelo ministro Marco Aurélio, relator do feito, para que as autoridades apontadas coatoras “se abstenham de impor sanções – notadamente as previstas no contrato nº 005/97/STN/COAFI – e de bloquear a transferência de recursos”

Prossegue a narrativa aduzindo que, “por força da referida medida liminar, o Estado de Sergipe deixava a situação de devedora para assumir a posição de credora da União, razão pela qual deixou de efetuar os pagamentos das parcelas do contrato de refinanciamento a partir de então, gerando uma pendência financeira entre o Estado de Sergipe e a União”.

Aponta que, a partir de então, seguiram-se tratativas entre os Estados e a União, que culminaram em proposta de acordo com a qual não anuiu o Estado de Sergipe “especialmente em relação a não inclusão da linha de crédito BNDES-Estados na renegociação da dívida, bem assim

TPA 4 MC / SE

a não inclusão das parcelas não pagas por força da liminar do STF no saldo devedor a ser renegociado“.

Anota que mesmo não tendo aderido ao acordo aludido, prosseguiu com as negociações junto à União, tendo ao final se submetido à exigência do ente federal para requerer, nos autos do **mandamus**, fosse ajustada a liminar aos termos do Acordo Federativo celebrado em 20 de junho de 2016. Esse pedido – sustenta – fora indeferido pelo ministro relator, ao fundamento de que, estando as partes de comum acordo, a intervenção judicial se revelaria desnecessária e inadequada, se tratando de questão de natureza extraprocessual.

Seguiu-se, sustenta, novas tratativas para a retomada do pagamento da dívida do Estado com a União, tendo o Estado de Sergipe requerido “que as parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência da liminar deferida por essa Suprema Corte, nos autos do MS 34.149, fossem parceladas em até 10 (dez) prestações mensais e consecutivas, limitadas ao prazo estabelecido pela CL 156/2016, qual seja, junho de 2018”, pedido que, todavia, fora indeferido pela União.

Alega que, diante dessa negativa e avizinhando-se o prazo final para o pagamento das dívidas refinanciadas, nos termos da LC nº 159/2017 (com a redação dada pela LC nº 159/17), o Estado de Sergipe “não teve outra saída, eis que premido pelas circunstâncias, senão se submeter às exigências da STN, assumindo obrigações ilegais e excessivamente onerosas”. Foi então que se firmou, em 22.12.2017,

“o Sexto Termo Aditivo de Rerratificação ao contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI, para formalização do prazo adicional de 240 (duzentos e quarenta) meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, em decorrência do disposto na Lei Complementar n. 156/2016”.

Todavia – sustenta – não teria sido contemplada no ajuste parcela relevante da dívida, pois:

“não lhe foi concedida a redução extraordinária da prestação mensal da sua dívida, nos termos do art. 3º da LC

TPA 4 MC / SE

156/2016, restringindo-se os descontos apenas e tão somente para as parcelas mensais devidas entre dezembro de 2017 e junho de 2018, enquanto que a referida lei complementar contemplava descontos, inclusive na ordem de 100% da parcela mensal, desde julho de 2016 (art. 3º da LC 156/2016). E, pior, sobre o período de julho de 2016 a novembro de 2017, período abarcado pelos efeitos da medida liminar deferida por essa Suprema Corte, a União fez incidir todos os encargos de inadimplência, equivalendo o não pagamento das prestações mensais pelo Estado, por força da cautelar deferida pelo STF, a um mero inadimplemento voluntário da parte, exigindo a sua quitação imediata, no valor correspondente a R\$ 66.935.798,40 (sessenta e seis milhões, novecentos e trinta e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e quarenta centavos), posição em 1º.12.2017. Essa parcela é a que corresponde a maior parte do valor da dívida autoexecutada pela União na data de ontem, 29.03.2018.

Além dela, há um débito do Estado referente ao período de abril a junho de 2016, correspondente às parcelas não pagas pelo Estado entre o deferimento da medida liminar pelo Supremo Tribunal Federal no MS 34.149/SE, e o início da vigência do citado Acordo Federativo, em julho de 2016, que deveria ser paga em sete prestações mensais e consecutivas, a partir de dezembro de 2017, de modo a ser tal parcelamento concluído em julho de 2018, no valor de R\$ 24.891.558,13 (vinte e quatro milhões, oitocentos e noventa e um mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e treze centavos), nos termos do inciso II da Cláusula Trigésima e seu parágrafo sexto, acrescido pelo Sexto Termo Aditivo em comento”.

Sustenta que, no intuito de solucionar essas pendências financeiras, a Procuradoria do Estado de Sergipe oficializou à Advocacia-Geral da União pedido de compensação entre parte de sua dívida com o crédito que possuiria, por força do julgamento da ACO nº 758/SE, que lhe teria assegurado crédito no valor de R\$ 50.955.212,00 (cinquenta milhões e novecentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e doze reais), todavia não

TPA 4 MC / SE

obteve resposta até o momento.

Finaliza a narrativa apontando que, sob determinação da União – para que se procedesse à transferência compulsória de recursos estaduais, da ordem de R\$ 83.210.140,18 (oitenta e três milhões, duzentos e dez mil, cento e quarenta reais e dezoito centavos) – o Banco do Brasil determinou ao Banco do Estado de Sergipe – BANESE que “promovesse a transferência diária dos valores existentes na conta de centralização de receitas próprias do Estado, até a satisfação total da pendência”.

Indica que, até a propositura da demanda, já havia sido transferido compulsoriamente o valor de R\$ 34.202.000,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e dois mil reais).

Defende que a conduta da União, desacompanhada de qualquer aviso prévio e incidente “sobre recursos estaduais imprescindíveis para a manutenção dos serviços públicos e da própria máquina administrativa estadual”, se constituiu em arbitrariedade e truculência, que culmina com a instituição de assimetria federativa.

Quanto à plausibilidade de seu direito, argumenta ser indevida a cobrança realizada pela União dos valores referentes ao período em que esteve o Estado de Sergipe acobertado por liminar em mandado de segurança. Assevera que sendo a desistência do **mandamus** “condição para a validade da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal”, não poderia “ser tida como fundamento para a execução abrupta dos valores que deixaram de ser pagos por força da referida ação, quando ainda em curso”. Suscita decisão proferida pelo ministro Luiz Fux, nos autos da ACO nº 2.981/DF e o disposto no art. 160, da CF/88 como respaldo às argumentações lançadas em sua exordial.

Combate ainda a interpretação da PGFN de que, por não ter o Estado aderido anteriormente ao acordo federativo, não poderia se beneficiar do parcelamento dos valores não pagos quando acobertado por liminar e não poderia obter a retroação do termo aditivo para alcançar prestações que já deveriam ter sido quitadas em meses anteriores à celebração do ajuste. Argumenta se tratar de interpretação restritiva e aponta que, ao tempo da formalização da proposta de ajuste da liminar

TPA 4 MC / SE

no **mandamus**, a União se manifestou no sentido da possibilidade da extensão do acordo federativo ao Estado de Sergipe, de modo que a mudança do entendimento – dez meses após, quando do requerimento administrativo – constituiria conduta violadora do princípio da boa fé objetiva.

Requer, ao final:

1. Seja concedida a tutela provisória de urgência, em caráter antecedente, para, nos termos do art. 297 e seguintes do CPC/2015:

“1.1. por meio de comando inibitório liminar, determinar à União que se abstenha de bloquear/transferir/movimentar quaisquer valores de contas do Estado de Sergipe, bem como não inclua a parte autora no CAUC/CADIN ou qualquer outro cadastro restritivo federal, abstendo-se igualmente de determinar ao Banco do Brasil S.A. ou a qualquer instituição financeira o bloqueio de qualquer quantia, expressa em numerário, nas contas do Tesouro Público do Estado de Sergipe, até que seja julgada a ação a ser proposta pelo Estado-Autor, na forma do art. 303, § 1º, inciso I, do CPC/2015, dispensando-se o Estado de prestar caução;

1.2. seja, outrossim, determinado à União que estorne, à conta do Tesouro do Estado de Sergipe, o valor de R\$ 34.202.000,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e dois mil reais), ou de qualquer outro valor que seja, com fundamento no Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI, indevidamente recolhido/transferido das contas do Estado de Sergipe ao Banco do Brasil S.A. e/ou ao Tesouro Federal ou qualquer outra instituição financeira, devendo o montante ser devidamente corrigido pela taxa SELIC;

2. concedida a tutela, seja expedida comunicação urgente ao ILUSTRÍSSIMO SENHOR GERENTE GERAL DA AGÊNCIA SETOR PÚBLICO ARACAJU/SE DO BANCO DO BRASIL S.A., que poderá ser notificado na Praça General Valadão, 377, 2º

TPA 4 MC / SE

Andar, Centro, Aracaju/SE, CEP 49.008-900, como também ao ILUSTRÍSSIMO SENHOR GERENTE GERAL DO BANCO DO ESTADO DE SERGIPE – BANESE, com endereço na Rua Campo do Brito, 331-B, Bairro 13 de Julho, Aracaju/SE, CEP 49.020-380, para que cumpra a parte da decisão no sentido de se abster de transferir/exigir a transferência por parte de qualquer outra instituição financeira de quaisquer valores existentes na conta de centralização de receitas próprias do Estado de Sergipe, ou de qualquer outras contas titularizadas pelo Estado de Sergipe, por força do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI e seus aditivos, até manifestação ulterior dessa Suprema Corte;

3. seja intimada a União sobre a concessão da tutela provisória de urgência para, querendo, recorrer da decisão, sob pena de estabilização (art. 304 do CPC/2015), o que desde logo se requer;

(...)

3.1. concedida a tutela de urgência, havendo recurso da União, requer o Estado de Sergipe a concessão de prazo de 15 (quinze) dias, ou outro maior a juízo de Vossa Excelência, para o aditamento da inicial, nos termos do art. 303, § 1º, inciso I, do CPC/2015, objetivando provimento final no sentido de (A) reconhecer a inconstitucionalidade da Cláusula Décima-terceira do Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI, ou de qualquer outra cláusula contratual, que autoriza a nefasta autoexecutoriedade das contragarantias da aludida avença, com o bloqueio e ou transferência de recursos pertencentes ao Estado-Autor, ainda que por intermédio de instituição financeira; como também (B) o direito de o Estado de Sergipe gozar de todos os benefícios concedidos pelo Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e pelo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal,

TPA 4 MC / SE

estatuídos, respectivamente, pelas Leis Complementares nºs 156/2016 e 159/2017.

3.2. com o aditamento da inicial, na forma do item acima, e nos termos do art. 303, § 1º, inciso I, do CPC/2015, requer a citação e a intimação da União, no endereço antes indicado, para a audiência de conciliação ou de mediação, na forma do art. 334 do CPC/2015, desde já requerida.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 34.202.000,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e dois mil reais).

É o relato do necessário. Decido.

Reconheço, preliminarmente, nos termos do art. 102, I, “f”, da Constituição da República, a competência originária deste Supremo Tribunal Federal para conhecer da presente ação.

Caracteriza-se o conflito federativo em situações nas quais debatem os entes federal e estadual acerca de vedação de repasses de recursos ou, de igual modo, de bloqueio de numerários constantes de contas estaduais pelo ente federal.

Adentro, desse modo, na apreciação do requerimento, salientando – no que respeita ao perigo de dano – que é evidente que o bloqueio de recursos estaduais, especialmente nos montantes indicados na exordial, implicam prejuízo imediato ao Estado autor, inclusive com negativa incidência em programas estatais e políticas públicas, conforme mencionado na exordial.

Também observo, na apreciação antecedente que cumpre se fazer nos presentes autos, que o direito que o Estado de Sergipe pretende realizar guarda consonância com as bases do pacto federativo nacional, que impõe a cooperação entre os entes, sem possibilidade de utilização, pelo ente federal, da concentração de recursos e competências que lhe foram destinadas pela Constituição, em desfavor dos demais entes.

No caso, não vislumbro autorização constitucional ao ente federal para realizar, **sem procedimento de âmbito legal que assegure o contraditório e a ampla defesa**, o bloqueio de vultosos valores do Estado

TPA 4 MC / SE

de Sergipe. O fato de se tratar de ente público não exime a responsabilidade, especialmente por outro ente público, de assegurar a plenitude de defesa em situações tão gravosas. No sentido da ilegalidade desse modo de agir é farta a Jurisprudência desta Corte. Cito a título de exemplo:

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA (...) CAUC/SIAFI – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ESTADO-MEMBRO (POR EFEITO DE AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE A CONVÊNIO CELEBRADO COM A UNIÃO FEDERAL) SEM QUE SE TENHA PROCEDIDO À PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE ‘TOMADA DE CONTAS ESPECIAL’ – A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO – POSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, PELAS ENTIDADES ESTATAIS, EM SEU FAVOR, DA GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’ – VIOLAÇÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (TAMBÉM APLICÁVEL AOS PROCEDIMENTOS DE CARÁTER MERAMENTE ADMINISTRATIVO) (...)

A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

– A imposição de restrições de ordem jurídica pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo, supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do *‘due process of law’*, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes.

TPA 4 MC / SE

LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

– A Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, seja ela pública ou privada, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos.

– A jurisprudência dos Tribunais, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado *o caráter fundamental* do princípio da plenitude de defesa, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo. Doutrina. Precedentes. (...)” (ACO 2.131-AgR/MT, Tribunal Pleno, Relator o Min. **Celso de Mello**, DJe de 20/2/15).

Nesses autos, destacou com propriedade o eminente relator, o Ministro **Celso de Mello**:

“Cabe advertir, por relevante, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos”.

TPA 4 MC / SE

No caso, a par da ausência de procedimento que assegure o devido processo legal, agrava-se a conduta da União pela percepção de que se trata de verbas inseridas no regime de recuperação fiscal dos Estados, sendo certo que a Lei Complementar n. 159/2017 fez estabelecer diferenciado conteúdo normativo, voltado a possibilitar a efetiva retomada do equilíbrio fiscal pelos entes estaduais, o que parece estar sendo diretamente afrontado no caso dos autos.

Saliente-se ainda, que há notícia nos autos da pendência de apreciação de pedido de compensação administrativa dos débitos, proposta indiscutivelmente menos gravosa de solução da controvérsia, cuja utilização é sempre mais recomendável e mesmo incentivada pelo diploma processual recém instituído com a lei nº 13.105/2015.

Com essas considerações, concedo a tutela antecipada requerida, determinando à União:

(i) que se abstenha de efetuar bloqueio de recursos do Estado relativos ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI, até que seja julgada a ação a ser proposta na forma do art. 303, § 1º, inciso I, do CPC/2015;

(ii) estorne, à conta do Tesouro do Estado de Sergipe, o valor de R\$ 34.202.000,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e dois mil reais) e de qualquer outro valor que tenha sido, com fundamento no Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 005/1997/STN/COAFI, retido, bloqueado ou transferido a conta diversa. Destaco, porém, que nesse instante processual deve ser determinada a transferência imediata sem oposição de ônus de correção ou juros, por se tratar de medida antecipatória, sem, em princípio, revestimento da definitividade;

(iii) se abstenha de inserir o Estado autor em qualquer cadastro restritivo por força dos débitos apontados na exordial;

Intime-se, ademais, o autor para aditar a petição inicial, com a

TPA 4 MC / SE

complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido de tutela final, em 15 (quinze) dias, atentando-se ao disposto no §2º, do art. 303, do CPC;

Proceda-se, ainda, à citação e às demais intimações constantes do art. 303, §1º, do CPC;

Comunique-se às autoridades responsáveis pelo imediato cumprimento da decisão, conforme indicadas na inicial.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 3 de abril de 2018

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente