

TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.457 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AUTOR(A/S)(ES) : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
RÉU(É)(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de petição de apresentação de manifestação (Petição STF nº 38.309/2021), pela qual o Estado do Rio de Janeiro requer extensão da liminar concedida nestes autos.

Na petição, o Estado narra que o cenário imprevisível trazido pela pandemia que assola grande parte da economia mundial resultou, no Brasil, em uma sucessão de textos legislativos, até que fosse editada a Lei Complementar nº 178/21, a qual teria instituído novo regime de recuperação fiscal, sendo que uma das suas previsões é a adesão direta ou a migração de quem esteve no regime da Lei Complementar nº 159/17. Nesse tocante, aduz que

O Regime instituído pela Lei Complementar 178/2021 não veio apenas em socorro da insuficiência de prazo (não mais 3 anos, renováveis por igual período, mas 9 anos) e das condições previstas na Lei Complementar 159/2017, independentemente do que, imprevisivelmente, ocorreria a partir de 2020. No caso do Rio, adicionalmente aos 3 anos já vigentes. A nova lei veio especialmente no bojo de um pacote de diplomas normativos que não tiveram outro propósito, que não municiar os entes da federação de meios para o enfrentamento da pandemia mundial e, também, sobreviverem a isso. Nos planos fiscal e econômico.

ACO 3457 TP / RJ

Afirma o Estado que possui intenção de migrar ao novo regime, assim que ocorrer sua regulamentação pelo Ministério da Economia; entretanto, essa regulamentação “vem sendo postergada indefinidamente”, o que “coloca os entes federados num estado de vácuo legislativo no pior momento de suas finanças e também da crise de saúde pública, que ainda parece longe do seu fim”.

Argumenta, ademais, que

O Estado do Rio tem a pior situação dentre as dos Estados elegíveis para o Novo Regime, porque é o único que mantém o pagamento do serviço da dívida. Tendo que adotar medidas restritivas à atividade econômica e ampliar os gastos com medidas como auxílio emergencial, e sob o risco de decretação de lockdown, já adotado por outros entes subnacionais, o quadro é de colapso. E por uma razão adicional: passados 3 anos no Regime da Lei 159/17, os valores de desembolso do Estado do Rio de Janeiro em pagamento do serviço da dívida, conquanto ainda reduzidos, já são bastante significativos.

Nesse vácuo legislativo, o Estado não se beneficia da suspensão do pagamento do serviço da dívida da LC 173/20, porque encerrou-se em 31/12/20, tampouco daquele previsto no inciso II, alínea a, do art. 4-A, da LC 159/17, inserida pela LC 178/21, já que o Ministro da Fazenda não expede o ato que viabilizaria tal benefício.

(...)

Conforme ressaltado na Nota Técnica, o déficit gerado pela impossibilidade de o Estado, por ausência de ato do Ministro da Economia, beneficiar-se dos efeitos da LC 178/21 será da ordem de 600 milhões de reais até o mês que vem. E isso, num momento como este, conduziria o Estado a não cumprir as suas obrigações constitucionais, por falta de recursos financeiros para pagamento da folha de salários, repasses constitucionais e legais, duodécimos dos poderes, precatórios e demais despesas de custeio da administração pública, já no mês de maio. Tal estado de colapso é

ACO 3457 TP / RJ

incompatível com o pagamento do serviço da dívida, que deveria estar suspenso se os efeitos da LC 173/20 não tivessem sido limitados a 31/12/20, ou se já pudesse se valer da migração assegurada ao Novo Regime, se regulamentada a LC 178/21.

Defende a possibilidade de fazer uso do presente pleito, para estender os efeitos da medida liminar, tendo em vista ser “o último recurso daquele que, nos últimos 3 anos, vem se valendo do reconhecido esforço para recuperar o equilíbrio de suas contas”. Pleiteia, ao final:

a ampliação dos efeitos da tutela de urgência, para que Vossa Excelência determine a suspensão do pagamento das dívidas com a União, até que o Novo Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar 178/21, seja regulamentado.

Devidamente intimada, a União apresentou manifestação, na qual pugnou pelo indeferimento do pedido de extensão da liminar, pelas seguintes razões: (i) impossibilidade de aditamento da causa de pedir e do pedido, sem o consentimento da ré, depois da citação; e (ii) impossibilidade de suspensão dos pagamentos das dívidas do estado do Rio de Janeiro. Quanto ao segundo aspecto, a ré afirma que

Outro aspecto interessante é que, nas tratativas para a prorrogação do RRF instituído pela LC nº 159/2017, o ente fluminense encaminhou documento ao Ministério da Economia, indicando que não pretendia a prorrogação pelo prazo legal de 36 meses (§ 2º do art. 9º da LC nº 159/2017, na redação anterior à LC nº 178/2021), mas apenas até o final do ano de 2022. Eis o trecho do Ofício SEFAZ/CARRF nº 8, encaminhado no dia 15 de janeiro do ano corrente:

ACO 3457 TP / RJ

No Cenário Ajustado, em que se consideram as vedações impostas pelo Regime, a retomada gradual do serviço da dívida e as Medidas de Ajuste propostas, o Estado conseguirá alcançar resultados nominais positivos nos anos de 2021 e 2022, com Restos a Pagar controlados. Dessa forma, conforme o exposto neste Ofício, na documentação enviada durante o processo e a obtenção do equilíbrio do fluxo orçamentário no Cenário Ajustado, o Estado do Rio de Janeiro solicita a prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal até dezembro de 2022.

O ente autoral deixou claro que, ainda no ano em curso, conseguiria atingir resultados nominais positivos, motivo pelo qual estaria abrindo mão de prorrogar o RRF até setembro/2023 (tomando como base a prorrogação com efeitos retroativos a setembro/2020). Em seguida, de forma contraditória, o ente pleiteia, por meio da presente petição incidental, a suspensão do pagamento de suas dívidas até a edição do ato regulamentador da LC nº 178/2021, alegando justamente dificuldades financeiras relativas à pandemia de COVID-19. Não se pode deixar de pontuar que as consequências da pandemia já eram de seu conhecimento, quando enviara o citado Ofício SEFAZ/CARRF nº 8.

Tal comportamento não é condizente com a boa-fé que deve nortear as relações entre os entes da Federação.

É o relato do necessário.

Decido:

Trata-se de ação cível originária proposta pelo Estado do Rio de Janeiro em face da União, em que se postula a sua manutenção no Regime de Recuperação Fiscal.

Da leitura da petição inicial, depreende-se o seguinte pedido, no que se refere à liminar:

(a) A **concessão de tutela provisória de urgência**, nos

ACO 3457 TP / RJ

termos dos artigos 294 e 300 do CPC, para determinar à União, antes de sua anuência, a obrigação de fazer consubstanciada na **manutenção do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal**, com o efeito retroativo assegurado pelo TCU, desde 05/09/2020, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes, em especial:

(...).

No mesmo passo, a liminar concedida pelo Min **Luiz Fux**, no exercício da Presidência desta Corte, foi no seguinte sentido:

(...) determinar à União que mantenha o Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do que inicialmente já determinado pelo Tribunal de Contas da União, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes.

Portanto, a liminar foi deferida apenas para que se mantenha o estado no RRF, assegurados os direitos e obrigações a ele inerentes, enquanto a União analisa o pedido de prorrogação do regime. Destaca-se, ainda, o pedido final da exordial desta ação:

(e) Em sede definitiva, no mérito, que seja julgado procedente o presente pedido para condenar a União à obrigação de fazer, no caso, determinando-lhe que proceda à prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro pelo prazo previsto na Lei 159/2017, ou seja, no caso de estar enquadrado no regime da citada Lei, por mais 36 meses, ou, na hipótese de migrar ou aderir para o regime instituído pelo PLP 101/20, pendente de sanção presidencial, pelo prazo máximo que ele estipular, mantidos, em quaisquer das hipóteses, os direitos e obrigações que lhes são inerentes, com efeitos retroativos a 05/09/2020;

ACO 3457 TP / RJ

Por sua vez, a Lei Complementar nº 178/21, derivada do PLP 101/20, traz em sua ementa:

Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Dessa forma, é certo que a LC nº 178/21 promoveu modificações significativas no RRF. Apesar de não se tratar de substituição do regime previsto pela LC nº 159/17, as alterações trazidas procuraram, de certa forma, adequar o regime à situação atual vivida pela economia nacional.

Ademais, o diploma normativo editado em 2021, cuida da implementação de um programa de acompanhamento e transparência, que “tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União” e também de um novo plano de promoção de equilíbrio fiscal, o qual se trata de um “conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e cada Estado, o Distrito Federal ou cada Município, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento”.

Quando do deferimento da medida liminar, nestes autos, o Min. **Luiz Fux** assentou que, a edição da Lei Complementar nº 159, de 19/5/17, a qual institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, representou medida que envolve compromissos recíprocos e concessões mútuas entre os entes federativos acordantes, no afã de se

ACO 3457 TP / RJ

alcançar uma maior estabilidade fiscal. O estado do Rio de Janeiro preencheu todos os requisitos para o ingresso no regime e vem cumprindo as obrigações que lhe são devidas.

Tenho que o atual cenário da economia nacional necessita de um esforço ainda maior entre os entes da federação. Nunca esteve tão em voga o chamado “federalismo cooperativo”, e, sendo a União a competente para regulamentar os dispositivos trazidos pela Lei Complementar nº 178/21, não deve se esquivar de cumprir seu papel no intuito de que os planos e programas de recuperação oferecidos aos entes estatais sejam efetivos e possíveis, evitando assim, o colapso dos estados da federação.

Nesse sentido, cito as razões elencadas pelo Min. **Luiz Fux**, ao conceder extensão da liminar nos autos da ACO nº 2.981/RJ, tendo como autor também o estado do Rio de Janeiro:

“Sendo assim, persiste a necessidade de assegurar a continuidade administrativa do Estado do Rio de Janeiro para possibilitar a consecução de um plano que viabilize a sobrevivência do governo estadual. Note-se que a continuidade administrativa é princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas. Não pode o cidadão fluminense, já onerado com carga tributária de altíssima magnitude, ser penalizado com a completa falência dos serviços de que necessita.

(...)

Nessa linha, a autocontenção do Judiciário representaria, no caso em tela, verdadeira sentença de falência para o Estado do Rio de Janeiro. Atingido o quadro de *shutdown*, resta evidente que não haverá recursos para o cumprimento de diversas obrigações do ente menor inculpidas no art. 34 da Constituição, autorizando, em tese, a intervenção federal, seja para reorganizar as finanças da unidade da Federação em ruína administrativa, seja para assegurar a observância de princípios

ACO 3457 TP / RJ

constitucionais sensíveis. De uma forma ou de outra, portanto, a responsabilidade recairá sobre os ombros da União Federal. Essa opção, contudo, é acompanhada da desastrosa consequência de impedimento da promulgação de emendas constitucionais durante a vigência da intervenção, *ex vi* do art. 60, § 1º, da Carta Magna, obstando importantes reformas para a retomada do crescimento econômico do país.

Por todos os motivos expostos, considero presentes os requisitos para a ampliação da medida liminar anteriormente deferida, (...). Trata-se da única providência capaz que se apresenta capaz de garantir um desfecho favorável ao resgate financeiro do ente estadual no presente momento, em homenagem ao Federalismo de cooperação expressamente insculpido no art. 23, parágrafo único, da Constituição." (DJe de 19/6/17).

Se as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 178/21, no que se referem ao RRF, propiciam ao estado a garantia da continuidade administrativa, não deve a União se furtar a cumprir o seu dever de dar plena efetividade às normas então aprovadas em janeiro de 2021.

Registre-se, ainda, que, conforme se depreende das informações prestadas pela União em 16/4/21, no tocante à regulamentação que espera o estado do Rio de Janeiro, tem-se que "a revisão da Portaria ME para adequá-la ao § 3º do artigo 3º da Lei Complementar nº 178/2021 e, conseqüentemente, viabilizar nova adesão do Rio de Janeiro ao Regime, depende da edição do decreto regulamentador. Espera-se que tanto o decreto quanto a portaria que permitem a análise do pedido de adesão estadual ao Regime estejam publicados ao final do mês de abril".

Por fim, importa ressaltar que não constam dos autos informação acerca da conclusão da análise do pedido de prorrogação da manutenção do estado do Rio de Janeiro no antigo regime de recuperação fiscal.

Com efeito, a demanda desta petição, ainda que não guarde estreita relação com o objeto da liminar então deferida, deve ser conhecida e apreciada, para evitar um possível colapso da economia estadual, além de

ACO 3457 TP / RJ

garantir a continuidade administrativa, zelando pelo cumprimento dos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal.

Ante o exposto, defiro o pedido de extensão da liminar formulado pelo Estado do Rio de Janeiro, até que o Novo Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 178/21, seja regulamentado. Comunique-se.

Em prosseguimento, abra-se vista, oportunamente, à douta Procuradoria-Geral da República, para apresentação de parecer.

Publique-se.

Brasília, 22 de abril de 2021.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente