

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

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. INFORMADA POSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DO ESTADO UNILATERALMENTE PELA UNIÃO. AUSÊNCIA DE RENOVAÇÃO. POTENCIAL ABALO SIGNIFICATIVO ÀS CONTAS PÚBLICAS DO ESTADO. FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. DEVERES DE LEALDADE, INFORMAÇÃO E COOPERAÇÃO. VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS. PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. DEFERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA PARA GARANTIR A MANUTENÇÃO DO ESTADO-AUTOR NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. DETERMINAÇÃO DE OITIVA DA UNIÃO.

DECISÃO: Trata-se de ação cível originária proposta pelo Estado do

ACO 3457 TP / RJ

Rio de Janeiro em face da União, em que postula a sua manutenção no Regime de Recuperação Fiscal, diante da possibilidade de sua exclusão que informa ser iminente.

Narra, em síntese, que em 5 de setembro de 2017, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF junto à União, mediante autorização legislativa prévia constante da Lei Estadual 7.629/2017, que a fez pelo lapso de 36 meses, renováveis por igual período, em conformidade com os termos da Lei Complementar Federal 169/2017. Não obstante, informa a parte ter sido surpreendida pela notícia de que a União não teria interesse na renovação do pacto, sob o argumento de que *“a renovação não seria pautada na necessidade, mas ‘num juízo unilateral e próprio de discricionariedade da ré’”*.

Notícia, nesse sentido, estar o Estado na iminência de ser excluído pela União do referido Regime de Recuperação Fiscal, nos termos de parecer já exarado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, aprovado e respaldado no Ofício SEI 321340/2020/ME, encaminhado pelo Secretário do Tesouro Nacional. Informa, nesse sentido, que a sua atual manutenção no programa se dá por decisão cautelar exarada pelo Tribunal de Contas da União, nos autos da Representação n. 029.151/2020-1, *“no curso da qual foi deferida cautelar permitindo, se existente pedido formal do ente estadual, ou recomendação por parte do Conselho Supervisor do Regime de Recuperação Fiscal, a possibilidade de renovação do acordo com efeitos retroativos, até que a União pudesse responder à solicitação do Estado de observância da renovação”*.

Aduz que essa exclusão implicaria na necessidade de *“retomada dos pagamentos a serviço da dívida e a execução de garantias e contragarantias em seu desfavor, impedindo-o, em pleno período de grave crise mundial gerada pelo enfrentamento da Covid 19, o inadimplemento de obrigações essenciais, entre as quais, folha de salários do funcionalismo, duodécimos dos poderes, precatórios e serviços essenciais”*. Narra, ainda, o potencial abalo que se daria à já difícil situação financeira do Estado e informa que *“só a retomada dos pagamentos da dívida alcançaria o montante de 31 bilhões de reais em 2021”*.

Requer, ao final, a concessão de tutela provisória de urgência para determinar à União, antes de sua anuência, a obrigação de fazer

ACO 3457 TP / RJ

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.

A presente ação foi distribuída, por dependência ao Ministro Dias Toffoli, que me sucedeu na relatoria da Ação Cível Originária 2.981, no âmbito da qual se versou sobre o acordo de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro com a União, em que foram inicialmente suspendidas medidas como a execução de garantias e contragarantias, que possibilitaram a adesão do Estado ao Regime.

A União se manifestou no feito, requerendo prazo para manifestação.

É o relatório. Decido.

A adoção de um modelo federativo implica a necessidade de estruturação de medidas cooperadas e concertadas entre os entes federativos, que ofereçam instrumentos jurídicos, políticos e econômicos de enfrentamento a problemas vivenciados pela sociedade. Na seara fiscal e financeira, face à conhecida situação de calamidade pela qual recentemente os Estados-membros têm passado – e, agora, agravada pela pandemia da Covid-19 –, esse espírito cooperativo deve ganhar especial aplicação prática.

Nesse sentido é que foi editada, por exemplo, a Lei Complementar n. 159, de 19.05.2017, a qual institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, que envolve *“a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”* (Art. 1º, §2º). Trata-se, portanto, de medida que envolve compromissos recíprocos e concessões mútuas entre os entes federativos acordantes, no afã de se alcançar uma

ACO 3457 TP / RJ

maior estabilidade fiscal.

In casu, o Estado do Rio de Janeiro informa que, não obstante tenha pactuado sua adesão ao regime em 2017 pelo prazo de trinta e seis meses, renovável por igual período, a União tem se pronunciado administrativamente pela ausência de interesse em sua repactuação. Conforme documentação desde já trazida aos autos pela parte autora, identifica-se que os efeitos dessa exclusão unilateral significariam impacto à já abalada ordem financeira do Estado, ante à retomada de execução de medidas de bloqueio e contragarantia pela União.

Deveras, há que se destacar que as avenças e pactuações, especialmente quando envolvem entes públicos, devem se conduzir pela observância do princípio da boa-fé objetiva, que requer das partes, durante o processo obrigacional, o cumprimento dos deveres de informação, cooperação e lealdade. Ademais, como decorrência de tal postulado ético, vedam-se as condutas contraditórias (*venire contra factum proprium*), eis que o acordo gera nas partes concordantes a legítima expectativa de seu cumprimento e a confiança na manutenção das condutas exteriorizadas por seus presentantes. Há que se destacar, ainda, que *“no âmbito federativo, percebem-se também distorções pelas quais o sistema tributário brasileiro tem se estruturado de forma bastante centralizada no ente federal, em prejuízo aos entes federativos menores – apesar de juridicamente iguais e autônomos –, em verdadeiro desacordo às premissas constitucionais de um federalismo de cooperação”* (ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 78).

Dessarte, nessa análise ainda perfunctória da questão, ressoa contraditória a informada conduta da União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional e demais órgãos técnicos, em manifestar ausência de interesse discricionário na renovação da pactuação do Regime de Recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro (*v.g.*: Ofício SEI 321340/2020/ME), ante à expectativa inicial de que, cumpridos os compromissos de parte a parte, o referido acordo fosse renovado.

Assim é que a iminente conduta informada na petição inicial de

ACO 3457 TP / RJ

exclusão do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal representaria não apenas a desestabilização das medidas adotadas pelo Estado para reequilibrar suas contas, mas também a potencial interrupção da prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de salários aos servidores ativos, inativos e pensionistas, sobretudo antes à agravada calamidade ocasionada pela pandemia de Covid-19. Não bastasse, trata-se de conduta que caminha em contramão ao que pactuado pelas partes à luz da Lei Complementar nº 159/2017 e ao atendimento dos princípios da eticidade e da cooperação.

Com efeito, a Constituição da República confere ao Supremo Tribunal Federal a posição de Tribunal da Federação (art. 102, I, 'f'), atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no âmbito do Estado Federal, culminam por antagonizar as unidades o compõem. Essa competência jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 13/05/2015).

A reflexão que casos como o presente impõe consiste na definição do papel institucional desta Corte, como Tribunal da Federação, diante do iminente colapso fiscal de um ente federativo e da atuação aparentemente promovida pela União. Nesse contexto, conforme enuncia o professor Richard Fallon, da Universidade de Harvard, a *judicial review* adquire legitimidade quando os benefícios (morais, econômicos, políticos, sociais etc) da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 Harv. L. Rev., 2008, p. 1693). No presente caso, indubitavelmente, a abstenção judicial permitiria déficit significativo na situação financeira do Estado do Rio de Janeiro, na contramão da necessária confiança legítima que deve haver entre os entes pactantes.

Portanto, diante das circunstâncias extraordinárias aqui expostas, impõe-se, como medida de cautela, o deferimento do pedido de tutela

ACO 3457 TP / RJ

provisória deduzido pelo Estado do Rio, para que se assegure, até o exame final do mérito da questão, sua continuidade no Regime de Recuperação Fiscal pactuado junto à União, garantidos todos os compromissos e benefícios dele decorrentes. Deveras, encontram-se evidentes a **probabilidade do direito invocado**, consubstanciada na impossibilidade de se validar a não renovação unilateral de um acordo bilateral, bem como o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, consubstanciado no concreto risco de colapso fiscal da parte autora e da noticiada iminência dos possíveis bloqueios que se seguiriam.

Ex positis, em juízo de urgência, **defiro a tutela provisória de urgência**, nos termos do art. 13, VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, para 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.

Cite-se a União.

Publique-se. Int..

Brasília, 24 de dezembro de 2020.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente