

**TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.457
RIO DE JANEIRO**

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

DECISÃO:

Cuida-se de ação cível originária (ACO) ajuizada pelo estado do Rio de Janeiro em face da União, tendo como objeto controvérsia atinente ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

A presente ACO foi protocolada no STF em 22/12/20, requerendo o estado do Rio de Janeiro tutela jurisdicional que lhe assegurasse a prorrogação do RRF aderido em 5/9/17 (sob a regência da Lei Complementar nº 159/2017, redação original), ante o exaurimento do prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses (art. 2º, § 2º, redação original) e a existência de atos concretos da União no sentido do indeferimento do pedido de prorrogação do referido regime especial por período não superior ao originalmente fixado.

Ante a distribuição da ação no período do recesso, o Min. Presidente **Luiz Fux** despachou nos autos, no sentido de deferir a liminar “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”.

Diante de comportamento da União indicativo da intenção de executar contragarantias oferecidas pelo ente estadual em contrato de financiamento por si garantido, mesmo após o provimento cautelar na presente ação, o estado do Rio de Janeiro opôs embargos declaratórios a fim de sanar obscuridade na decisão liminar, insistindo no risco ao resultado útil do processo, com o inadimplemento de salário do funcionalismo público e dos duodécimos dos demais Poderes e entes

ACO 3457 TPI / RJ

autônomos estaduais, bem como o comprometimento da execução de serviços públicos essenciais, como saúde, segurança pública e educação.

Ainda no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 13, VIII, do RISTF, o Min. Presidente **Luiz Fux** acolheu os embargos declaratórios para, sem efeitos modificativos, esclarecer que a decisão nos autos, de 24/12/20, “impede, até decisão posterior, a execução de garantias e contragarantias, inclusive as previstas no Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF, bem como a inscrição do Estado do Rio de Janeiro no CAUC ou nos cadastros de inadimplentes relativamente a esses mesmos fatos e objetos”.

Inconformada, a União opôs embargos declaratórios, em que defendeu, em síntese, que:

a) ao se referir aos “termos do que inicialmente já determinado pelo Tribunal de Contas da União” para deferir o provimento liminar nesses autos, o Min. Presidente **Luiz Fux** não teria impedido a União de cobrar do estado do Rio de Janeiro o adimplemento de seus débitos ou de executar as garantias e contragarantias, porquanto, em 24/12/20, já havia se exaurido o prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses do RRF aprovado e o TCU havia tão somente assegurado a possibilidade de se conferir efeitos retroativos à prorrogação desse regime no caso de deferimento do pedido pela União, condição inexistente.

No ponto, pediu a cassação da decisão que lhe impôs obrigação de não fazer atinente à execução de garantias e contragarantias ofertadas pelo ente estadual e alcançadas pelo RRF aderido em 5/9/17, porquanto conferido efeitos infringentes ao julgado em sede de embargos declaratório sem que lhe tenha sido oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

b) a não subsunção do Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF à regra do art. 17 da Lei Complementar nº 159/2017, porquanto firmado em 14/12/17, posteriormente à homologação do pedido de adesão ao RRF pelo estado do Rio de Janeiro, ocorrida em 5/9/17. Nessa medida, requereu o levantamento da ordem de proibição de

ACO 3457 TPI / RJ

execução do Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF.

c) a decisão liminar foi omissa quanto às consequências decorrentes do descumprimento do RRF pelo estado do Rio de Janeiro durante a vigência do provimento liminar deferido. Nesse tocante, pediu que fosse consignada a prevalências das regras legais e regulamentares, em especial os arts. 8º e 13 da LC nº 159/17 e o art. 28 do Decreto nº 9.109/17.

Em decisão publicada no DJe de 19/3/21, confirmei o provimento liminar deferido pelo Min. Presidente **Luiz Fux**, rejeitando os embargos declaratórios opostos pela União.

Por meio da Petição nº 38309/2021 (eDoc. 84), protocolada no STF em 9/4/21, o estado do Rio de Janeiro, alegando que a omissão de autoridade federal na regulamentação da LC nº 178 (de 13/1/21) estaria impossibilitando a migração para o RRF instituído pela alteração normativa - o que, por ter sido o único ente a aderir ao RRF pela redação original da LC nº 159/17, lhe estaria impondo a retomada dos pagamentos a serviço da dívida, sendo submetido a situação fiscal mais gravosa em relação aos demais entes da Federação, agravada essa condição em razão da pandemia de Covid-19 - postulou a “ampliação dos efeitos da tutela de urgência” para determinar a “suspensão do pagamento das dívidas com a União” até que fosse editado o ato normativo correspondente.

Intimada a se manifestar sobre esse pedido, a União defendeu que a Petição nº 38309/2021 do estado do Rio de Janeiro constituiria “formulação de nova demanda por meio de um pretense requerimento de extensão”, tendo em vista a distinção da causa de pedir na inicial - “direito subjetivo à prorrogação do RRF, pelo prazo de três anos (§ 2º do art. 9º da LC nº 159/2017)” - em relação àquela inscrita na petição incidental referida - “omissão na regulação da LC nº 178/2021”.

Aduziu, ainda, a impossibilidade do pedido formulado na peça vestibular com fundamento no PLP nº 101/2020 (do qual se originou a LC nº 178/21), pois, no momento da propositura da presente ACO, o projeto de lei complementar “ainda dependia de sanção presidencial” e, portanto, não poderia ser considerado ato normativo fundante de

ACO 3457 TPI / RJ

pretensão jurídica.

A União discorreu também sobre a conjuntura fiscal e econômica do estado do Rio de Janeiro, destacando que, desde seu ingresso no RRF, em 5/9/17, e considerada a prorrogação desse regime especial por força de decisão liminar nos presentes autos, a União dispendeu cerca de R\$ 31 bilhões de reais até março/2021, tendo recebido do ente estadual, nesse período, pouco mais de R\$ 875 milhões.

Por fim, consignou que, em 15/1/21, quando já se tinha ciência da pandemia de Covid-19 e experiência no seu enfrentamento,

“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.”

Sustentou que as alegações apresentadas na Petição nº 38309/2021 configuram comportamento contraditório do estado do Rio de Janeiro e, nessa medida, impossível de serem acolhidas pelo Poder Judiciário, por ser incompatível com o postulado da boa-fé objetiva, em especial o corolário da proibição de *venire contra factum proprium*.

Com esses argumentos, a União postulou que

“[fosse] reconhecida a impossibilidade de ampliação/aditamento do pedido e da causa de pedir, depois da citação, sem o consentimento da ré, indeferindo, pois, a petição de extensão dos efeitos da tutela de urgência, com fulcro no art. 329 do CPC.

Por fim, caso [fosse] superado o argumento supra, a União pugn[ou] pelo indeferimento da tutela de urgência pleiteada, pois ausentes os requisitos do art. 300 do CPC”.

Por meio de decisão publicada no DJe de 26/4/21, deferi o pedido de extensão da liminar formulado pelo estado do Rio de Janeiro, destacando a importância do RRF como instrumento de concretização do federalismo

ACO 3457 TPI / RJ

cooperativo, considerando, em particular, o aumento, com a pandemia de Covid-19, do comprometimento orçamentário e da crise econômica e fiscal que muitos entes da Federação vinham enfrentando. Ficou determinado assim, em sede cautelar, a suspensão da exigibilidade dos débitos do estado do Rio de Janeiro com a União até que o RRF modificado pela LC nº 178/21 fosse regulamentado.

Contra essa decisão a União interpôs agravo regimental (eDoc. 103), insistindo nos argumentos suscitados em oportunidades que teve para falar nos presentes autos relativamente aos seguintes pontos: (i) preliminar de “impossibilidade de aditamento da causa de pedir e do pedido, sem o consentimento da ré, depois da citação”; (ii) “inexistência de direito adquirido à renovação do Regime de Recuperação Fiscal nos termos da LC nº 159/2017, na redação anterior à LC nº 178/2021” e (iii) “[c]ontextualização da situação financeira do ente” a fim de caracterizar a “impossibilidade de suspensão geral das dívidas do Estado do Rio de Janeiro”.

Transcrevo os pedidos da União formulados em sede de agravo interno:

“requer, preliminarmente, a reforma da decisão que deferiu a tutela incidental, por expressa violação ao contido no art. 329 do CPC, rechaçando, assim, integralmente a pretensão.

No mérito, pugna a União pela reforma das decisões agravadas (considerando todas as suas extensões acima indicadas), para indeferir os pedidos liminares formulados pela parte autora.

Subsidiariamente, requer que o montante recebido pelo Estado do Rio de Janeiro com a alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE seja utilizado para ressarcimento da União em decorrência da não execução do Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF.”

Por meio da Petição nº 59084/2021 (eDoc. 107), a União persiste no

pedido para que

“seja revogada a tutela de urgência quanto à vedação de execução do Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF, e, nesse ponto, pede seja julgado improcedente de forma antecipada o feito (art. 355, I, c/c art. 356, II, ambos do CPC), permitindo, dessa forma, que a União execute as contragarantias, para satisfazer os valores por ela honrados, sobretudo com os valores que o Estado-autor receberá por meio da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de diversos Municípios.

Como pedido subsidiário e visando resguardar o resultado útil da demanda, a União pede seja determinado o depósito em juízo o valor total devido pelo Estado, qual seja, R\$ 4,5 bilhões, até o julgamento final da demanda.”

O estado do Rio de Janeiro apresenta a Petição nº 17361/2022 (eDoc. 120), protocolada em 16/3/22, mediante a qual suscita “fato novo” e defende a “necessidade de ampliação da tutela judicial” no contexto da sua pretensão de ingresso no RRF da LC nº 159/17, com as alterações da LC nº 178/21 e da LC nº 181/21, regulamentado pelo Decreto nº 10.681/21.

Narra que foi informada (Ofício SEI nº 59010/2022/ME) da existência de pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) no sentido da “viabilidade material do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) apresentado [pelo estado do Rio de Janeiro]”, manifestando-se favoravelmente ao ingresso do ente estatal no novo RRF.

Aduz que, também por meio do referido Ofício, tomou ciência da manifestação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) contrária ao seu ingresso no “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal” e, nessa medida, da conclusão pela prejudicialidade do processo administrativo (e seu não encaminhamento ao Presidente da República), por entender, com fundamento no art. 22, § 2º, do Decreto nº 10681/21, ser necessário que os pareceres da STN, da PGFN e do CSRRF

ACO 3457 TPI / RJ

convirjam na recomendação favorável ao ingresso do ente federativo no RRF para que o pedido seja encaminhado pelo Ministro da Economia ao Presidente da República para aprovação.

No ponto, defende que “a regulamentação [...] extrapolou da dicção do próprio texto da lei”, uma vez que “[o] caput do artigo 5º da LC 159/17, com a redação conferida pela LC 178/21, refere-se somente à necessidade de manifestação favorável do Ministro de Estado da Economia”.

A fim de demonstrar o comprometimento do ente Estatal com os princípios informadores da política pública de recuperação fiscal dos entes da Federação, enumera exigências feitas pela PGFN atendidas pelo ente estadual:

“(i) Nota SEI nº 156/2022/CAP/PGACPET/PGFN-ME, referindo-se ao RPPS e ao Regime de Previdência, foi integralmente atendido;

(ii) PARECER SEI Nº 2811/2022/ME, exigindo alienação de participação societária e integralmente atendido;

(iii) Nota SEI nº 4/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME e Nota SEI nº 21/2022/CAT/PGACCAT/PGFN-ME, ambos formalizando exigências a respeito de benefício fiscal e integralmente atendidos; e

(iv) PARECER SEI Nº 2493/2022/ME, integralmente atendido, no ponto em que exigia a edição de norma própria de gestão financeira centralizada, e no ponto em que se refere a compromissos de leilões de pagamento.”

Aduz que subsistem apenas dois óbices formais indicados pela PGFN não atendidos pelo estado do Rio de Janeiro, os quais, ademais, não comprometem a viabilidade financeira e econômica do plano de recuperação fiscal apresentado, conforme se manifestaram a STN e o Conselho de Supervisão do RRF. São os óbices apontados pela PGFN: (i) não extinção dos “adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente

ACO 3457 TPI / RJ

ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço” e (ii) obrigatoriedade de inclusão dos fundos constitucionais e legais, dos fundos especiais e das despesas de capital no cômputo da base de cálculo do teto de gastos estadual.

O estado do Rio de Janeiro afirma que “editou medidas efetivas de corte e redução de gastos, controlando o crescimento [...] da folha de pagamento, através da extinção definitiva do acréscimo remuneratório para novos servidores” “e [da extinção parcial] para os servidores que já integram o quadro da Administração Pública Estadual, considerando o período de aquisição e o limite de corte imposto pela própria legislação de regência”, de modo que a exigência da PGFN consiste em “ingerência do Poder Executivo local sobre projetos de lei votados na Assembleia Legislativa, para extinguir retroativamente a gratificação, sem impacto financeiro-estrutural algum no objetivo final do plano”.

Defende que o óbice indicado em parecer da PGFN vai de encontro ao postulado da proporcionalidade, enquanto proibição de excesso, uma vez que considera obrigatória medida mais gravosa em relação às já instituídas, sem impacto ao atingimento da finalidade do RRF, que é o equilíbrio fiscal do ente estadual, já atendido por meio de legislação que viabiliza o controle definitivo do impacto financeiro das parcelas pecuniárias pagas ao funcionalismo público.

Quanto ao segundo óbice apontado no parecer da PGFN para aprovação do ingresso do estado do Rio de Janeiro ao novo RRF, sustenta que decorre de interpretação que conclui que “fundos especiais dispostos na Constituição Estadual, como os destinados à preservação ambiental e desenvolvimento urbano, amparo à pesquisa do Estado, segurança pública e equalização de receitas extraordinárias e finitas das participações governamentais na indústria do petróleo (o recente fundo soberano) extrapolariam o teto previsto no art. 2º, § 1º, V, da LC 159/17”.

No ponto, o estado do Rio de Janeiro defende que esses fundos especiais, “ligados a finalidades específicas, jamais irão compor a conta única do tesouro, de modo que a limitação só tem como efeito inviabilizar

ACO 3457 TPI / RJ

a consecução da finalidade pública a que se destinam. E isso é, a um só tempo, desproporcional - na vertente da proibição do excesso - e ineficiente (CRFB, art. 37, caput)".

No tocante à "submissão ao teto de gastos das despesas de capital (LCE 193, inciso XVI)" exigida pela PGFN, pondera que a análise deve considerar que o estado do Rio de Janeiro "é o único ente subnacional que se submeteu às duras medidas de austeridade fiscal inerentes ao Regime de Recuperação Fiscal originário da LC 159/2017" e, nesse contexto, "sacrificou investimentos importantes que reduziram os seus gastos, mas não fomentaram a sua atividade econômica".

Defende, assim, que a análise do seu plano de recuperação fiscal deve comportar temperamentos, considerada a necessidade de fomento, pelo poder público, da atividade econômica, a fim de gerar empregos e receitas de tributos, bem como alcançar a austeridade visada pela política pública.

Aduz, por fim, que "a exigência unilateral por parte da União Federal de que o Estado do Rio de Janeiro aderisse a aditivo contratual de repactuação da dívida fundada a partir da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, sob pena de imediata execução de garantias e contragarantias", no contexto do "Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal" instituído pela LC nº 159/17, com as modificações da LC nº 178/21, "está em desacordo com a jurisprudência do STF no sentido da inconstitucionalidade de imposição de desistência e renúncias em ações judiciais promovidas por entes subnacionais" para adesão programas federativos promovidos pela União. Como reforço de tese, indica decisões do STF nas seguintes ações: ACO 2805, ACO 2810, ACO 3089 e ACO 3085.

O estado do Rio de Janeiro defende, assim, que, uma vez que a STN e o Conselho de Supervisão do RRF procederam a uma análise da viabilidade e da suficiência das medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) fluminense para atingimento do equilíbrio fiscal do ente, é

ACO 3457 TPI / RJ

“[dever do] Ministro de Estado da Economia, no exercício do juízo de discricionariedade técnica que lhe conferiu o caput do artigo 5º da LC 178/21, desconsiderar a necessidade de adequação literal da legislação estadual ao paradigma legal da LC 159/17, imposta pela PGFN como providência imprescindível ao ingresso e permanência do Estado no Novo Regime de Recuperação Fiscal.”

Requer que seja deferida providência cautelar e, ao final, julgado o mérito do pedido para afastar “cada um dos óbices formais apontados no parecer da d. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, determinando-se que o Ministério da Fazenda e a Presidência da República se abstenham de indeferir o pedido de homologação por algum deles, e, assim, não havendo outro óbice, impondo-lhes o dever de homologar o respectivo Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro.”

Por meio da Petição nº 20130/2022, a União manifesta-se contrariamente ao pedido incidental formulado pelo estado do Rio de Janeiro.

Preliminarmente, defende que o pedido para que os óbices indicados em parecer da PGFN sejam superados por decisão judicial nos presentes autos confunde-se com pedido de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da LC nº 159/17, com a redação dada pela LC nº 178/21, próprio das ações do controle concentrado de constitucionalidade, sendo, nessa medida, inadequada a via processual eleita pelo estado do Rio de Janeiro para manifestar a pretensão.

A União sustenta, ainda, que caso superado o óbice preliminar, o pedido formulado por meio da Petição nº 17361/2022 deve ser apreciado pelo Plenário do STF, em observância à regra do art. 97 da CF/88 e da Súmula Vinculante nº 10.

A requerida aduz que o Decreto nº 10.681/21 não exorbita a regulamentação da LC nº 159/17, com a redação dada pela LC nº 178/21, porquanto, “mesmo no plano infralegal imediatamente abaixo da lei regulada remanesce algum nível criador”, de maneira que “o nível

ACO 3457 TPI / RJ

superior condiciona e confere legitimidade ao nível imediatamente inferior”.

Nesse contexto, argumenta que o § 2º do art. 22 do Decreto nº 10.681/2021 “não criou qualquer elemento novo ou diferenciado em relação ao diploma legal [art. 5º da LC nº 159/17]”, mas tão somente “explicitou a função dos documentos que embasam a decisão que o Ministro de Estado da Economia”.

No tocante à análise referente à “revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional”, a União sustenta que a lei é expressa ao prever sua concretização “[n]os termos do regulamento”, sendo obrigatória a “extinção de adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores” (art. 14, I, do Decreto nº 10.681/21), devendo ser aplicada tanto em relação a futuros servidores quanto aos que compõem o quadro atual de servidores, respeitando-se o direito adquirido.

Quanto à exclusão do teto gastos previsto no art. 2º, § 1º, V, da LC 159/17, a União, referindo-se a manifestação da PGFN, argumenta que

[a LC estadual nº 193/21 exclui] indistintamente as despesas dos fundos previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inclusive dos fundos que vierem a ser incluídos na Constituição Estadual, exclusão prospectiva essa última que dificulta até mesmo a estimativa do seu impacto, além de excluir as despesas com recursos oriundos dos fundos previstos nas Leis Orgânicas do ente federativo.’

Ainda nesse aspecto, mas da perspectiva da pretensão do estado do Rio de Janeiro de viabilizar a “não submissão das receitas decorrentes concessão dos serviços da empresa de saneamento ao teto do art. 2º, § 1º, V, da LC 159/17”, registra que o limite imposto pela lei não direciona o gasto com despesa de custeio ou de capital, de modo que não devem prevalecer as ponderações do ente estatal relativamente ao fomento de sua economia.

Outrossim, a requerida pondera que há disciplina específica para os

ACO 3457 TPI / RJ

entes com RRF vigente em 31/8/20, de modo que providência jurisdicional excepcionando sua aplicação teria o condão de violar o princípio da isonomia e o postulado da separação dos Poderes.

A União defende, também, que há “[a]buso na utilização do princípio da proporcionalidade” pelo estado do Rio de Janeiro ao postular a tutela incidental, porquanto o postulado é referido “sem, contudo, [se apresentarem] motivações concretas e [] uma metodologia mais clara (avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito)”.

Por fim, aduz que “a Lei Complementar nº 156/2016 não incorreu em qualquer ilegitimidade em prever a necessidade de desistência das ações judiciais que versem sobre o contrato ou a dívida renegociados para usufruir de benefícios fiscais, nos termos do no §8º do seu artigo 1º”, tendo o Plenário STF, por unanimidade, reconhecido a legitimidade da regra nos autos da Pet nº 7444.

No ponto, sustenta que

“quanto a legitimidade da União em exigir contrapartidas para os Entes usufruírem de benefícios fiscais, a Secretaria do Tesouro Nacional apontou na Nota SEI nº 1/2022/GECM III/COAFI/SURIN/STN/SETO-ME (doc. anexo) os benefícios que o Estado do Rio de Janeiro obterá na assinatura dos aditivos da Lei Complementar nº 156/16:

(i) exclusão dos encargos moratórios da dívida refinanciada do autor com a União, pleito objeto da presente demanda, com redução do montante de R\$ 122,04 bilhões para R\$ 94,63 bilhões (posição de 01/02/2022); e

(ii) melhores condições para o pagamento das sanções decorrentes do descumprimento do teto de gastos disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 156/16.

[...]

A Secretaria do Tesouro Nacional ainda indica na Nota

ACO 3457 TPI / RJ

SEI nº 1/2022/GECEM III/COAFI/SURIN/STN/SETO-ME (doc. Anexo) que o Estado do Rio de Janeiro poderá usufruir do parcelamento previsto no art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021 para o pagamento do saldo devedor decorrente da presente demanda.

25. O Contrato de Refinanciamento – art. 23 da LC nº 178/2021 – permite que sejam refinanciadas as dívidas vencidas acumuladas em decorrência de decisões judiciais proferidas até 31/12/2020. Inicialmente tal dispositivo não se aplicaria ao Estado do Rio de Janeiro, posto que o art. 21 da LC nº 159/2017, dispositivo que se ocupa da incorporação de dívidas vencidas do Estado ao novo RRF, trata somente daquelas decorrentes do primeiro RRF, e não contempla situações de pendências jurídicas. Essas, por seu turno, não deveriam existir.

26. Ocorre que, no âmbito da ACO 3457, o Estado pediu, em dez/2020, a incorporação ao RRF da dívida vencida referente ao empréstimo garantido pela União contratado junto ao BNP-Paribas, não integrante do RRF original, o que lhe foi concedido. Em abr/2021, pediu a suspensão do pagamento da dívida do primeiro RRF que vinha sendo efetuado desde set/2020 (término do período de suspensão de pagamentos do primeiro RRF), e que contemplava também a dívida relativa ao BNPParibas. Assim, constitui-se pendência jurídica cujo saldo devedor poderia, segundo entendimento da PGFN, contido nos Pareceres SEI nº 8932/2021/ME (16554493) e nº 14129/2021/ME (18624230), ser refinanciado mediante o art. 23 da LC nº 178/2021.”

Transcrevo os pedidos formulados na manifestação da União:

“[...] requer seja acolhida a preliminar acima arguida, a fim de se reconhecer a inadequação da via eleita para formular o pedido de tutela provisória incidental apresentada pelo

ACO 3457 TPI / RJ

Estado do Rio de Janeiro.

Caso superado esse ponto, requer-se a afetação do pedido de tutela incidental ao Plenário (art. 22 do RISTF), sem pronunciamento monocrático sobre o feito, uma vez que é necessária a observância da cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CR/88 c/c Súmula Vinculante nº 10/STF).

Na eventualidade de serem rejeitados os pedidos acima apresentados, a União requer seja indeferida a tutela provisória incidental pleiteada pelo Estado do Rio de Janeiro.”

É o Relatório. **Decido.**

I - Preliminares

Enfrento as alegações apresentadas nos presentes autos quanto à “impossibilidade de ampliação/aditamento do pedido e da causa de pedir, depois da citação”, representando óbice formal ao conhecimento dos pedidos incidentais formulados nos autos pelo estado do Rio de Janeiro.

Primeiro, registro que a presente reclamação constitucional foi ajuizada pelo estado do Rio de Janeiro em 22/12/20, tendo como objeto controvérsia atinente ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), sendo subjacente ao pedido a seguinte moldura fático-jurídica: (i) fim do prazo de 36 (trinta e seis) meses do RRF regulamentado pela LC nº 159/17 em sua redação original, ao qual aderiu o ente estadual em 5/9/17; (ii) rejeição, pela União, do pedido de prorrogação do prazo de vigência do RRF; (iii) PLP nº 101/2020 (do qual se originou a LC nº 178/21) aprovado pelo Senado Federal em 15/12/20 e remetido à sanção presidencial em 22/12/20

Supervenientemente à citação da União (em 31/12/20), foi (i) sancionada a LC nº 178/21 (DOU de 14/1/21) - que dentre outras providências, alterou o RRF previsto originalmente na LC nº 159/17 e instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal -; (ii) editado o Decreto nº 10681/21 (DOU de 20/4/21) e (iii) exarada

ACO 3457 TPI / RJ

manifestação pelo Ministro de Estado da Economia pela rejeição do Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro (PRF-RJ) (assinado em 25/3/21 - eDoc. 158).

Os pedidos apresentados pelo estado do Rio de Janeiro - original ou incidentais - têm como objeto a permanência do ente em Regime de Recuperação Fiscal (RRF), seja sob a alegação de direito à prorrogação do regime especial aprovado sob a égide da redação original da LC nº 159/17 (peça vestibular), seja sob a perspectiva da nova disciplina instituída pela LC nº 178/21 (ora em análise).

Em uma ou outra ótica, é certo que os atos do processo legislativo do PLP nº 101/20 e os atos regulamentares e administrativos tendo como referência a LC nº 178/21 possuem impacto no direito de acesso ao RRF pelo estado do Rio de Janeiro, de modo que entendo que é legítimo o conhecimento dos pedidos no âmbito da presente ACO independentemente do consentimento da requerida (União), por força do disposto no art. 493 do CPC, que assim dispõe:

“Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão.

Outrossim, é cediço que a distribuição de eventual Ação Cível Originária nova que viesse a ser intentada pelo estado do Rio de Janeiro com fundamento na LC nº 178/21, a fim de contornar a ausência de consentimento da União no aditamento da peça vestibular, me seria distribuída por prevenção, por força do disposto no art. 55, § 3º, do CPC e do art. 69, **caput**, do RISTF, não havendo, portanto, qualquer ferimento ao princípio do juiz natural.

Concedi vista dos autos à União previamente à análise do pedido cautelar formulado pelo estado do Rio de Janeiro na Petição nº 17361/2022, tendo a parte requerida se manifestado mediante a Petição nº 20130/2022.

ACO 3457 TPI / RJ

Desde já rejeito as alegações da União quanto à impropriedade da via da Ação Cível Originária para, **no caso concreto**, se questionar a aplicação das regras instituídas em diploma normativo de caráter legal ou infralegal, pretendendo-se prestação específica que não decorre necessariamente de eventual declaração de inconstitucionalidade da norma, como no caso dos autos.

Também afasto o pedido para que a análise da tutela de urgência seja submetida ao Plenário do STF com fundamento no art. 97 da CF/88 e da SV nº 10, ante a prescindibilidade da aplicação da cláusula de reserva de plenário em sede cautelar (v.g. Rcl 17288 AgR, de **minha relatoria**, Primeira Turma, DJe de 2/6/14 e Rcl 10864 AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Plenário, DJe de 13/4/11).

II - Situação dos autos

Prossigo na análise do pedido, procedendo, antes, ao delineamento da situação atual dos autos.

A decisão liminar proferida pelo Min. Presidente **Luiz Fux** no exercício da atribuição que lhe é conferida pelo art. 13, VIII, do RISTF do (DJe de 8/1/21 e 13/1/21) e por mim confirmada (DJe de 19/3/21), institui a **proibição de a União “[executar] garantias e contragarantias, inclusive as previstas no Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF, bem como [inscrever o] Estado do Rio de Janeiro no CAUC ou nos cadastros de inadimplentes relativamente a esses mesmos fatos e objetos”**.

Posteriormente - ante o óbice à adesão do estado do Rio de Janeiro ao RRF regulamentado pela LC nº 159/17, com as alterações da LC nº 178/21, em razão de omissão de autoridade federal na regulamentação legal; e a imposição da retomada dos pagamentos a serviço da dívida em razão do encerramento do prazo de 36 (trinta e seis) meses do prazo de vigência do RRF regulamentado pela LC nº 159/17 em sua redação original - deferi a ampliação do provimento cautelar para **determinar a suspensão do pagamento das dívidas do estado do Rio de Janeiro com a União**, até que o Novo Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei

ACO 3457 TPI / RJ

Complementar 178/21, fosse regulamentado.

Por meio das Petições nº 17361/2022 (eDoc. 120) e nº 20921/2022 (eDoc.158), o estado do Rio de Janeiro informa que teve rejeitado o plano apresentado à União para ingresso no novo RRF, estando a decisão do Ministro do Estado da Economia justificada na existência de manifestação desfavorável à homologação da proposta exarada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

No ponto, o ente estadual defende que não é razoável exigir “regime fiscal mais gravoso do que o necessário para a sua viabilidade financeira” com fundamento em “juízo jurídico-formal, de mera adequação” das normas estaduais em relação às normas federais, exarado pela PGFN; desconsiderando manifestações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ) - igualmente exigidas como atos preparatórios da decisão do Ministro de Estado da Economia -, “ratificando, na seara técnica e financeira, que o Estado de fato apresentou um Plano viável, nos termos do objetivo previsto no artigo 3º da LC 178/21”.

Na defesa apresentada quanto ao pedido cautelar incidental, a União aduz que é legítima a interpretação que **condiciona** a possibilidade de manifestação favorável ao Plano de Recuperação Fiscal pelo Ministro de Estado da Economia à **existência de pareceres convergentes da STN, do CSRRF e da PGFN** no sentido da aprovação do projeto.

Especificamente quanto às razões assentadas no parecer da PGFN em sentido negativo à aprovação do PRF-RJ, a União defende que a atuação da Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade, não sendo possível dissentir dos preceitos da LC nº 159/17, com as modificações da LC nº 178/21 e atos regulamentares, sob pena de ferimento do referido postulado constitucional, assim como do princípio da isonomia, conferindo tratamento ao estado do Rio de Janeiro distinto do aplicável aos demais entes da Federação.

A requerida argumenta, ainda, que as exigências legais referidas

ACO 3457 TPI / RJ

pela PGFN em seu parecer estão em harmonia com a política federativa ora em questão, a qual é orientada pelos princípios insculpidos no art. 1º, § 1º, da LC nº 159/17, entre eles a sustentabilidade econômico-financeira, a equidade intergeracional, a transparência das contas públicas e a confiança nas demonstrações financeiras.

A PGFN, no parecer exarado no processo de homologação do PRF-RJ (eDoc. 121) - e que foi referido pelo Ministro de Estado da Economia para justificar a decisão pela rejeição da proposta -, apontou que, não obstante a revogação dos incisos XII, XIII e XIV do art. 2º da LC nº 193/21 pela LC nº 198/21, subsistem excluídas da base de cálculo e do limite das despesas primárias (teto de gastos estadual) aquelas arroladas nos incisos X, XI e XVI do referido dispositivo legal; e que, quanto a esses preceitos, não há “qualquer relação de subordinação com [...] o art. 1º da mesma lei”, que disciplina o limite das despesas primárias no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Rio de Janeiro.

Transcrevo os incisos X, XI e XVI do art. 2º da LC nº 193/21:

“Art. 2º Para todos os efeitos desta Lei, não se incluem na base de cálculo e no limite de despesas primárias, consoante o inciso I, § 4º do artigo 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, alterada pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021:

[...]

X – as despesas decorrentes de determinações constitucionais do Estado do Rio de Janeiro em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo de suas aplicações mínimas e a variação do IPCA no mesmo período dos abaixo relacionados:

a) Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM –, de acordo com o artigo 263 da Constituição do Estado do Estado do Rio de

ACO 3457 TPI / RJ

Janeiro;

b) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ –, conforme o artigo 332 da Constituição do Estado do Estado do Rio de Janeiro;

c) Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED –, conformem os §§ 6º e 7º do artigo 183 da Constituição do Estado do Estado do Rio de Janeiro;

d) Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro, instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2021;

e) Outros fundos que vierem a ser incluídos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

XI – as despesas com recursos oriundos dos Fundos Especiais dos órgãos descritos no art. 20, inciso II, alíneas a, b e d da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e nos arts. 176 e 179 da Constituição Estadual e os Fundos que se enquadram no § 9º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17 alterada pelo artigo 13 da Lei Complementar Federal nº 178/21;

[...]

XVI – as despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras).” (LC estadual nº 193/21)

Dessa perspectiva, a PGFN conclui pela desconformidade do PRF do estado do Rio de Janeiro ao disposto no art. 2º, § 4º, I, II e IV, da LC nº 159/17 (modificado pela LC nº 178/21 e pela LC nº 189/22):

“§ 4º Não se incluem na base de cálculo e no limite de que trata o inciso V do § 1º:

I - as transferências constitucionais para os

ACO 3457 TPI / RJ

respectivos Municípios estabelecidas nos arts. 158 e 159, §§ 3º e 4º, e as destinações de que trata o art. 212-A, todos da Constituição Federal;

II - as despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal;

IV - as despesas em saúde e educação realizadas pelo ente em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo das aplicações mínimas de que tratam o § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal e a variação do IPCA no mesmo período.”

A PGFN pondera que a conclusão coaduna-se com a finalidade do programa de corrigir os desvios que impactam no equilíbrio das contas públicas mediante **“ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal”** (art. 1º, § 2º, da LC nº 159/17).

No tocante à exigência do art. 2º, § 1º, IV, da LC nº 159/17, consigna que “houve a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado solicitante do Regime de Recuperação Fiscal para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União”; incidindo óbice à homologação em razão da conjugação do dispositivo legal com a disciplina inscrita no art. 14 do decreto nº 10681/21.

Transcrevo trecho da manifestação da União referente ao pedido incidental ora em análise, que bem sumaria o objeto da controvérsia:

“o [estado do Rio de Janeiro] está impugnando, no pedido de tutela incidental, especificamente os seguintes pontos expressamente abordados nas manifestações da PGFN sobre seu Plano de Recuperação Fiscal: i) necessidade de

observância do art. 2º, § 1º, II e IV, da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021 (modificação do regime jurídico dos servidores e militares estaduais); e, ii) a submissão dos fundos constitucionais, legais e dos fundos especiais, assim como das despesas de capital, ao teto previsto no art. 2º, § 1º, V, da LC nº 159/2017, com a redação dada pela LC nº 178/2021.”

Aponto, ainda, a existência de alteração entre as partes da presente relação processual no tocante a necessidade de renúncia expressa e irrevogável a ações judiciais propostas pelo estado do Rio de Janeiro em face da União, tendo como fundamento regra inculpada no art. 1º, § 8º, da LC nº 156/16, para fins de adesão ao novo RRF.

III - Análise do pedido cautelar

Passo ao conhecimento do pedido de tutela de urgência apresentado nesses autos pelo estado do Rio de Janeiro por meio da Petição nº 17361/2022 e reforçado na Petição nº 20921/2022.

Não obstante a manifestação desfavorável à aprovação do PRF-RF exarada pela PGFN, colho do parecer que há manifestação favorável à proposta do estado do Rio de Janeiro tendo como referência **a)** as exigências relacionadas aos regimes previdenciários e **b)** as questões de ordem jurídico-tributária.

Do parecer da PGFN, extraio ainda que o estado do Rio de Janeiro **a)** editou a LC nº 198/21, que (i) modificou a LC nº 193/21, passando a prever como ano base para a limitação de despesas primárias o exercício de 2021, superando óbice anteriormente apontado pelo órgão com fundamento no art. 2º, § 1º, V, da LC nº 159/17, com a redação dada pela LC nº 178/21 e (ii) incluiu o § 4º ao art. 5º da LC nº 193/21, suprimindo o óbice anteriormente indicado referente à “ausência de normas que disciplinam a recondução da despesa primária ao limite estabelecido, na hipótese em que ultrapassado o limite de crescimento anual de despesas primárias fixado”, **b)** por meio do art. 3º da Lei nº 7629/17, comprovou

ACO 3457 TPI / RJ

cumprir a exigência do art. 2º, § 1º, VII, da LC nº 159/17; **c)** comprovou, por meio da Lei estadual nº 287/79, da Resolução nº 779/2014, do Decreto nº 47.948/22 (que altera o Decreto nº 22939/97), o atendimento da exigência da adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo (art. 2º, § 1º, VII, da LC nº 159/17) e **d)** cumpriu a exigência inscrita no art. 2º, § 1º, I, da LC nº 159/17, referente à edição de lei ou ato normativo de que decorra “a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas”, apresentando, ainda, providências complementares no âmbito da privatização da CEDAE

Nesse juízo de deliberação, destaco ainda a existência de manifestação favorável à aprovação do PRF do estado do Rio de Janeiro, com ressalvas, exarada tanto pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal respectivo (CSRRF-RJ).

Mediante o Ofício SEI nº 59010/2022/ME (eDoc. 121), o Secretário Especial do Tesouro e Orçamento confere realce ao fato de que, no parecer da STN, “as projeções de serviço da dívida do Plano de Recuperação Fiscal foram elaboradas pressupondo a assinatura dos termos aditivos autorizados pela Lei Complementar nº 156/2016, que até o presente momento não foram assinados”.

Do parecer da STN (Parecer SEI nº 2733/2022/ME), extraio que o estado do Rio de Janeiro, após manifestação do órgão desfavorável à aprovação do primeiro PRF apresentado, entregou nova proposta, acompanhada de “documentos comprobatórios da parceria firmada com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e da adoção pelo Estado de uma conta única para gestão de seus recursos financeiros, estimativa de impacto dos triênios concedidos aos servidores estaduais”.

No tocante ao comprometimento de receitas do estado do Rio de Janeiro com o pagamento do funcionalismo público, a STN destacou que

ACO 3457 TPI / RJ

o ente

“1) retirou a previsão de revisão geral anual (RGA) dos salários dos servidores estaduais a partir de 2023, o que reduziu suas despesas com pessoal previstas ao longo do Regime e, 2) como resultado do espaço fiscal aberto pela menor previsão de despesas com o funcionalismo, deixou de prever uma inscrição substancial de restos a pagar no último ano do Regime.

[...] Desta forma, deixaram-se de ser previstas despesas de R\$ 11,1 bilhões com a folha de pagamento de ativos e inativos no último ano do Regime e de R\$ 47 bilhões ao longo do Regime.

[...]

Ciente, no entanto, de que a ausência de qualquer reajuste de salários ao longo de horizonte temporal tão extenso é improvável, o Estado afirma que futuras correções monetárias de sua folha de pagamento estarão sujeitas à avaliação da performance arrecadatória e fiscal do Estado, podendo elas serem incorporadas ao Plano no momento das atualizações pelas quais esse documento passará ao longo do Regime.”(eDoc. 121, pp. 7 e 8)

Já dos documentos que compõem o parecer da CSRRF-RJ, no voto exarado pelo Conselheiro Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira (Representante do TCU), consta a seguinte ponderação, a qual considero relevante nessa análise preliminar da alegação da União com fundamento no princípio da legalidade que informa a atuação da Administração Pública e da necessidade de convergência dos pareceres técnicos para homologação da proposta, quanto à possibilidade de relativização das exigências legais por agente político com competência decisória no processo do RRF:

“[...] deve-se considerar que o tratamento dado às violações após a fase de homologação do Regime, nos termos dos **artigos 32, 32-A, 33 e 33-A do Decreto 10.681/2021, permitem, inclusive, que as violações ao art. 8º da LC nº 159/2017 sejam perdoadas pelo Ministro da Economia**, caso as medidas de ajuste fiscal estejam com o seu cronograma em dia e desde que as somas das violações não ultrapassem em um exercício o montante de 0,1 % da Receita Corrente Líquida do Estado signatário do Regime, o que aponta, claramente, que as violações ao art. 8º da LC nº 159/2017 devem ser tidas com bastante relatividade durante o período entre a adesão e a homologação do Regime.” (eDoc. 121, p. 22)

Diante da rejeição do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo estado do Rio de Janeiro (PRF-RJ) pelo Ministro de Estado da Economia, em 25/3/22 (eDoc. 158), frustrando o interesse do ente estadual em aderir ao RRF regulamentado pela LC nº 159/17, com as alterações da LC nº 178/21, há **fundado receio** da parte requerente de que as garantias e contragarantias, inclusive as previstas no Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF, sejam executadas pela União; bem como de que sejam retomados os pagamentos de sua dívida pública e, na hipótese de inadimplemento, de sua inscrição no CAUC ou nos cadastros de inadimplentes, comprometendo ou mesmo inviabilizando a prestação de serviços essenciais, o repasse de duodécimos dos demais Poderes e órgãos autônomos estaduais e o pagamento de verbas de natureza alimentar do funcionalismo público, com risco ao resultado útil na presente demanda.

Dessa perspectiva, entendo que a solução do presente conflito federativo deve se desenvolver como **medida de concretização do dever de cooperação entre os membros da federação**, e sua condução reclama o **diálogo entre um e outro ente federativo envolvido na política pública**

de recuperação fiscal, a fim de se tentar chegar a uma solução conciliatória **considerados tanto os óbices fundados na subordinação do poder público à previsão legal** (princípio da legalidade da Administração Pública) - suscitados pela União como justificativa para a rejeição do PPR do estado do Rio de Janeiro) -, **como o quadro fático-jurídico revelado pelo ente subnacional** - participação ativa de acordo com as diretrizes traçadas no programa federativo, com a adoção de medidas concretas, inclusive com a composição de interesses que, em um primeiro momento, revelavam-se divergentes no ambiente político estadual; dificuldades nas finanças do ente e na realidade econômica e social da população fluminense, declaradas pelo estado do Rio de Janeiro em suas razões; e precariedade das decisões que dão suporte ao exercício da autonomia financeira do estado do Rio de Janeiro, comprometendo sua posição frente a exigências da União para aprovação do PRF.

O presente expediente, de natureza cautelar, tem a finalidade de, **por prazo determinado**, assegurar condições especiais que viabilizem um ambiente dialógico, de modo a que os atores da política federativa de recuperação fiscal, mediante concessões mútuas, alcancem uma saída conciliatória para a controvérsia.

IV - Dispositivo

Por essas razões, conheço do pedido formulado pelo estado do Rio de Janeiro mediante a Petição nº 17361/2022 e defiro a medida cautelar para **(i) suspender a exigibilidade dos débitos do estado do Rio de Janeiro** com a União pelo **prazo de 3 (três) meses**, bem como para, no mesmo prazo, **(ii) impedir a execução de garantias e contragarantias** em seu desfavor, inclusive as previstas no Contrato de Contragarantia nº 030/2017/PGFN/CAF e **(iii) proibir a inscrição do ente estatal no CAUC ou nos cadastros de inadimplentes**. Fica ainda assegurado ao ente estadual, também pelo **prazo de 3 (três) meses**, a manutenção no regime de recuperação fiscal (RFF) regido pela LC nº 159/17, com as alterações da LC nº 178/21 e ss. - ao qual submetido durante o período de tratativas

ACO 3457 TPI / RJ

para elaboração de seu plano de recuperação fiscal -, ficando submetido aos direitos e às obrigações a ele inerentes.

Com fundamento no art. 3^a, § 3^o do CPC, designo audiência de tentativa de conciliação, a ser realizada às 14h (quatorze horas) do dia 25 de abril de 2022, por meio que será oportunamente comunicado às partes. Advirto que as partes deverão comparecer munidas de propostas de acordo, previamente autorizadas pelos setores técnico-administrativos, caso seja necessário, nesta demanda (ACO 3457) e também na que orientou sua distribuição por prevenção (ACO 2981).

À Secretaria, junte-se cópia da presente decisão na ACO nº 2981.

Dê-se ciência à douta Procuradoria-Geral da República para que indique representante para acompanhar a realização da audiência de conciliação.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 28 de março de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente