

## AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.262 GOIÁS

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ações Cíveis Originárias. Direito Constitucional e Financeiro. 2. Ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Lei Complementar 159/2017. Competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, "f", da CF). 3. Aditamento da exordial. Ausência de citação. Possibilidade de o autor *aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu* (art. 329, I, do CPC). Interpretação dos pedidos. Boa-fé e conjunto da postulação. 4. Preenchimento dos requisitos de habilitação do art. 3º, I e II, da citada lei complementar, pelo autor, em sua redação originária. Exercício do controle de legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Jurisprudência pacífica. 5. Demonstração objetiva, no caso concreto, de desequilíbrio das contas públicas do ente federado, o que ocasiona grave crise de liquidez e insolvência. 6. Receita corrente líquida inferior às despesas do anos de 2018 e 2019. 7. Despesas com pessoal contabilizadas conforme o decidido na ADI 6.129 MC, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2020. 8. Lei estadual 20.641/2019. Alineação de 49% das cotas sociais da empresa estatal para fins de cumprimento do inciso I do §1º do art. 2º da Lei Complementar 159/2017. Possibilidade de alcance do cenário de equilíbrio fiscal com outras privatizações e ajustes legislativos, administrativos, econômicos e fiscais, já apresentados e aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Desnecessidade, *in casu*, de privatização como requisito de habilitação ou ingresso no RRF. 9. Suspensão de aplicação das sanções da LRF, na forma do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, até que ocorra a homologação formal de ingresso no RRF e enquanto o requerente estiver usufruindo dos benefícios desse regime. 10. Superveniência de alteração legislativa (Lei Complementar 178/2021). Irretroatividade quanto aos requisitos de habilitação/ingresso, já implementados, antes da modificação normativa.

## ACO 3262 / GO

Decisão liminar proferida em 2019, com extensões em 2020. Alcance da novel legislação unicamente quanto aos atos futuros, bem ainda aos efeitos futuros dos atos anteriores. Precedentes. 11. Desdobramentos dos debates e responsabilidades assumidas em ata de audiência. Art. 497 do CPC. Providências jurisdicionais que assegurem a obtenção do resultado prático equivalente da tutela vindicada em juízo. Decisão judicial amoldada ao caso concreto. 12. Eventuais entraves administrativos não podem servir de empecilho para que o ente subnacional usufrua das benesses previstas na referida LC 159/2017 e antecipadas judicialmente por força de medidas liminares em todas as quatro demandas. Risco de se admitir que obstáculos subsequentes possam impedir a vigência e a efetividade de lei complementar editada para os fins de auxílio aos entes federativos com dificuldades de obtenção do equilíbrio fiscal. Consequência jurídica. Tutela jurisdicional assecuratória. Suspensão da exigibilidade das dívidas até que ocorra a superação dos entraves. Outras determinações daí decorrentes. Acompanhamento na fase de cumprimento de sentença (art. 536 do CPC). 13. Ações cíveis originárias julgadas parcialmente procedentes. 14. Honorários advocatícios a cargo da União.

24/05/2021

PLENÁRIO

### AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.262 GOIÁS

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ações Cíveis Originárias. Direito Constitucional e Financeiro. 2. Ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Lei Complementar 159/2017. Competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “f”, da CF). 3. Aditamento da exordial. Ausência de citação. Possibilidade de o autor *aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu* (art. 329, I, do CPC). Interpretação dos pedidos. Boa-fé e conjunto da postulação. 4. Preenchimento dos requisitos de habilitação do art. 3º, I e II, da citada lei complementar, pelo autor, em sua redação originária. Exercício do controle de legalidade de ato administrativo pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Jurisprudência pacífica. 5. Demonstração objetiva, no caso concreto, de desequilíbrio das contas públicas do ente federado, o que ocasiona grave crise de liquidez e insolvência. 6. Receita corrente líquida inferior às despesas do anos de 2018 e 2019. 7. Despesas com pessoal contabilizadas conforme o decidido na ADI 6.129 MC, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2020. 8. Lei estadual 20.641/2019. Alineação de 49% das cotas sociais da empresa estatal para fins de cumprimento do inciso I do §1º do art. 2º da Lei Complementar 159/2017. Possibilidade de alcance do cenário de equilíbrio fiscal com outras privatizações e ajustes legislativos, administrativos, econômicos e fiscais, já apresentados e aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Desnecessidade, *in casu*, de privatização como requisito de habilitação ou ingresso no RRF. 9. Suspensão de aplicação das sanções da LRF, na forma do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, até que ocorra a homologação formal de ingresso no RRF e enquanto o requerente estiver usufruindo dos benefícios desse regime. 10. Superveniência de alteração legislativa (Lei

## ACO 3262 / GO

Complementar 178/2021). Irretroatividade quanto aos requisitos de habilitação/ingresso, já implementados, antes da modificação normativa. Decisão liminar proferida em 2019, com extensões em 2020. Alcance da novel legislação unicamente quanto aos atos futuros, bem ainda aos efeitos futuros dos atos anteriores. Precedentes. 11. Desdobramentos dos debates e responsabilidades assumidas em ata de audiência. Art. 497 do CPC. Providências jurisdicionais que assegurem a obtenção do resultado prático equivalente da tutela vindicada em juízo. Decisão judicial amoldada ao caso concreto. 12. Eventuais entraves administrativos não podem servir de empecilho para que o ente subnacional usufrua das benesses previstas na referida LC 159/2017 e antecipadas judicialmente por força de medidas liminares em todas as quatro demandas. Risco de se admitir que obstáculos subsequentes possam impedir a vigência e a efetividade de lei complementar editada para os fins de auxílio aos entes federativos com dificuldades de obtenção do equilíbrio fiscal. Consequência jurídica. Tutela jurisdicional assecuratória. Suspensão da exigibilidade das dívidas até que ocorra a superação dos entraves. Outras determinações daí decorrentes. Acompanhamento na fase de cumprimento de sentença (art. 536 do CPC). 13. Ações cíveis originárias julgadas parcialmente procedentes. 14. Honorários advocatícios a cargo da União.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, julgar procedente, em parte, os pedidos de todas as ações cíveis originárias (ACO 3.262, ACO 3.286, ACO 3.328 e ACO 3.333) para, considerando o que foi debatido em audiência (eDOC 479) e com fundamento no art. 497 do CPC, determinar : i) ao Estado de Goiás que: a) ingresse, imediatamente até o trânsito em julgado desta demanda , com pedido administrativo de refinanciamento da

## ACO 3262 / GO

dívida suspensa nestas ACOs, nos termos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, com a alteração procedida pela Lei Complementar 181/2021, devendo instruir com os documentos necessários, computando o montante devido desde a concessão da primeira liminar nos autos da ACO 3.262 e das demais até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021; b) protocole, posterior e administrativamente, novo pedido de adesão ao RRF, atualizado de acordo com a atual redação da Lei Complementar 159/2017 (após a Lei Complementar 178/2021 e sua regulamentação pelo Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), considerando como cumpridos os requisitos de ingresso previstos na redação original do art. 3º, I e II, da LC 159/2017 (na forma decidida neste voto), no prazo de até 30 dias após a assinatura dos contratos/aditivos de que cuida o art. 23 da LC 178/2021 ; e c) cumpra, de forma célere, todos os apontamentos exarados pela União, no curso de ambos os processos administrativos, seja para os fins de ingresso no RRF, seja para os de assinatura dos contratos e/ou termos aditivos de que trata o art. 23 da LC 178/2021, incluindo a aprovação de lei estadual autorizativa; ii) à União que: a) analise o requerimento de refinanciamento da dívida suspensa por força de decisões de tutelas de urgência antecipatórias, com espeque no art. 23 da LC 178/2021, culminando com a assinatura dos contratos/aditivos contratuais, de forma mais célere possível, conforme destacado em audiência, computando o montante devido desde a concessão da primeira liminar, nos autos da ACO 3.262 e das demais ações relativas ao presente voto conjunto, até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021; b) considere cumpridas as condições previstas nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 (em sua redação original), devendo proceder à análise administrativa dos demais requisitos de ingresso/assinatura de contratos e/ou aditivos/homologação de futuro requerimento de adesão do Estado de Goiás ao novo RRF, na forma da Lei Complementar 159/2017, com as alterações procedidas pelas legislações posteriores, à exceção dos incisos I e II do art. 3º (por força desta deliberação judicial), esclarecendo que poderá analisar conforme entender de direito, na forma

## ACO 3262 / GO

atualmente disciplinada na referida LC 159/2017 e sua regulamentação pelo Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo; c) suspenda a exigibilidade das dívidas do Estado de Goiás com a União de que cuidam os contratos objetos das ACOs deste voto conjunto, inclusive as decorrentes da execução de contratos de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito em contragarantia, até a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, bem ainda até a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, a, da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), incluindo nestes últimos eventuais parcelas devidas entre a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da LC 178/2021 e os termos aditivos/contratos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, a, c/c art. 9º-A da LC 159/2017, incorporando-se ao saldo devedor dos contratos a serem firmados nos termos do art. 9º-A da LC 159/2017; d) deixe de executar as garantias e contragarantias dos respectivos contratos, bem ainda que se abstenha de inscrever o Estado nos cadastros restritivos federais (Cauc, Siafi, Cadin, etc.) até o deferimento do pedido de adesão ao novo RRF e a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, a, da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo); e) aproveite a atual conformação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, alterando-se apenas o representante do Estado de Goiás, devendo utilizar a mesma função comissionada para essa atividade ou promover o remanejamento intraorçamentário, ficando, todavia, impedida de extinguir as atuais funções comissionadas; e f) deixe de aplicar, temporariamente, as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, até que ocorra o deferimento do pedido de adesão ao RRF, nos termos do art. 4º-A, I, c, da LC 159/2017, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 14 a 22 de maio de 2021.

Ministro **GILMAR MENDES**

**ACO 3262 / GO**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

## AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.262 GOIÁS

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO CONJUNTO DAS ACOs 3.262, 3.286, 3.328, e 3.333

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** O Estado de Goiás ajuizou ações cíveis originárias (ACO 3.262, ACO 3.286, ACO 3.328 e ACO 3.333), todas com pleito de tutela de urgência, objetivando, entre outros pedidos e em síntese, que se determine à União (ré) que se abstenha de: i) executar as garantias dos contratos de confissão, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas firmados com o Estado; ii) incluir o ente Federado em cadastros federais de inadimplência, até que se finalizem as negociações para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; iii) considerar como descumpridos, para quaisquer fins, durante o período de vigência das liminares, os limites de gasto com pessoal previstos nos arts. 19, II, e 20, II, da LRF; iv) exigir do Estado Federado, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem à instrumentalização de transferências voluntárias, a observância dos limites de Restos a Pagar, conforme disposto no art. 25, § 1º, IV, *c*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Passo ao relatório de cada uma delas.

#### **1) ACO 3.262**

Na ACO 3.262, primeira ação ajuizada, o pedido original feito pelo Estado de Goiás foi o seguinte:

“a) o deferimento de liminar, *inaudita altera pars*, para:

i) determinar à União a **suspensão da execução das contragarantias dos contratos arrolados nesta petição inicial**, até o julgamento final de mérito da demanda;

ii) **impedir a União de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência**, em razão da mora no pagamento das parcelas referentes a estes contratos, até o julgamento final de mérito da demanda;

iii) ordenar a **imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de contragarantia**, em razão do inadimplemento dos contratos arrolados, até o julgamento final de mérito da demanda.

b) no mérito:

i) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de executar contragarantias vinculadas aos contratos de financiamento firmados** entre o Estado de Goiás e instituições financeiras federais sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados;

ii) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de executar as referidas contragarantias até que se esgote o prazo para adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados** (PEF);

iii) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência até que se esgote o prazo para adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados** (PEF)”. (grifo nosso)

Nesta ação cível originária, o Estado narra que, ao longo dos últimos anos, firmou diversos contratos de financiamento com bancos públicos federais (CEF, BB e BNDES), para captar recursos voltados à realização de obras de infraestrutura e ao saneamento financeiro de empresas estatais.

Sustenta que, apesar da grave crise fiscal pela qual vinha passando,

## ACO 3262 / GO

as parcelas estavam sendo satisfeitas regularmente, embora em prejuízo da adequada manutenção dos serviços públicos estaduais e até do pagamento dos vencimentos e proventos dos servidores estaduais.

Contudo, afirma que, em maio de 2019, a “*asfixia financeira*” teria atingido níveis insustentáveis. Em razão disso, a partir desse mês, não seria mais possível quitar as parcelas dos seguintes empréstimos com bancos federais, sem que houvesse o comprometimento da prestação de serviços públicos essenciais. Eis os contratos em debate:

“1) Contrato de assunção de dívida celebrado entre o Estado de Goiás e a CELGPARG, tendo por objeto contrato de financiamento celebrado com a CEF no valor de R\$ 1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 25.927.990,40 (vinte e cinco milhões, novecentos e vinte e sete mil, novecentos e noventa reais e quarenta centavos – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 012/2016/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

2) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e o BNDES no valor de R\$ 1.500.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 25.087.979,14 (vinte e cinco milhões, oitenta e sete mil, novecentos e setenta e nove reais e quatorze centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito em contragarantia, n.º 757/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

3) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e a CEF no valor de R\$ 366.969.587,80 (trezentos e sessenta e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e sete reais e oitenta centavos), com pagamento mensal médio de R\$ 2.587.892,61 (dois milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e sessenta e um centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 819/PGFN, celebrado entre a União e o

Estado de Goiás (doc. em anexo);

4) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e o BNDES no valor de R\$ 260.416.043,30 (duzentos e sessenta milhões, quatrocentos e dezesseis mil, quarenta e três reais e trinta centavos), com pagamento mensal médio de R\$ 2.587.892,61 (dois milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e sessenta e um centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 823/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

5) Contrato de financiamento, mediante repasse de recursos externos, celebrado entre o Estado de Goiás e o BB, no valor de R\$ 1.560.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e sessenta milhões de reais), com pagamento médio semestral de R\$ 90.295.409,94 (noventa milhões, duzentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e nove reais e noventa e quatro centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 890/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

6) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e a CEF, no valor de R\$ 3.527.000.000,00 (três bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 29.424.859,63 (vinte e nove milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e três centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 710/PGFN, celebrado entre o Estado de Goiás e a União (doc. em anexo)”.

Após colacionar gráficos e tabelas com o intuito de demonstrar a incapacidade do cumprimento das obrigações financeiras a curto prazo, diante do *déficit* estimado de mais de R\$ 6 bilhões para 2019, o promovente alega que foi decretada situação de calamidade financeira pelo Governador, mediante o Decreto 9.392/2019, o qual foi aprovado pela Assembleia Legislativa do referido Estado.

Aduz que os contratos de financiamento firmados com as

## ACO 3262 / GO

instituições financeiras federais estão vinculados a contratos de contragarantia pactuados entre o Estado de Goiás e a União. Segundo afirma, com o inadimplemento das parcelas, a União estaria se valendo de uma “suposta autoexecutoriedade” da contragarantia para realizar bloqueios de receitas depositadas na conta do Tesouro Estadual e suspender as transferências constitucionais, em desrespeito ao devido processo legal e ao direito de defesa dos Entes estaduais.

Assevera que esta Corte, com fundamento no dever de cooperação entre os membros da federação, tem atuado como órgão de equilíbrio do sistema federativo e deferido tutelas de urgência requeridas para suspender a execução das cláusulas e contratos de contragarantia firmados com a União.

Cita decisões monocráticas, desta Corte, favoráveis à tese defendida, aduzindo que Estados em situações análogas à sua teriam obtido a suspensão da execução das contragarantias pactuadas com a União.

Explica que o crescimento da demanda por serviços públicos a cargo dos Estados, aliado à perda de receita gerada pela política tributária adotada pela União, teria contribuído para que as administrações estaduais se encontrassem na atual situação de “penúria fiscal”.

Defende que a execução das contragarantias não prescinde da instauração do devido processo administrativo, devendo-se oportunizar ao Estado-membro o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme preconiza a jurisprudência firmada nesta Corte. Caso assim não se entenda, admitir-se-ia absoluta submissão do ente estadual à União, com a imediata e unilateral supressão da receita que lhe é atribuída pela própria Constituição. Dessa forma, colocar-se-ia em risco a continuidade dos serviços públicos e o cumprimento das atribuições que lhe são conferidas constitucionalmente.

Alega a imprevisibilidade, à época da celebração dos contratos, da dimensão da crise econômico-financeira que recaiu sobre o país, a qual não poderia ser imputada ao Estado de Goiás, devendo ser aplicada a teoria da imprevisão, constante do Código Civil, com a revisão das obrigações, em atenção aos princípios da boa-fé objetiva e da cooperação

## ACO 3262 / GO

federativa.

Em 15.5.2019, intimei a União para que apresentasse informações preliminares acerca do alegado pelo Estado de Goiás (eDOC 19).

Em seguida, o Estado de Goiás juntou documento aos autos em que os Chefes dos Poderes e Órgãos autônomos do Estado atestam que o adimplemento das parcelas de empréstimos com os bancos federais impossibilitará o pagamento dos vencimentos dos servidores. (eDOC 21)

A União, em manifestação preliminar (eDOC 29), aduz que a situação fiscal do Estado de Goiás seria menos grave do que aquela apresentada pelos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, antes que teriam sido alcançados por decisões monocráticas desta Corte, apontadas como parâmetro de tratamento da matéria.

Isso porque, ao contrário do apontado na petição inicial, a atual situação fiscal do Estado de Goiás não seria decorrente de fatores excepcionais e externos à gestão do Estado (inclusive a diminuição das transferências constitucionais por parte da União), mas sim da evolução da despesa com pessoal ao longo dos últimos anos.

Argumenta haver oportunizado ao mencionado Estado refinar suas dívidas com o ente central, garantindo desconto e alongamento no vencimento das parcelas. Diz ainda que, apesar de o ente Federado possuir nota “C” para Capacidade de Pagamento (Capag) – o que impede a concessão de novas garantias –, viabilizou excepcionalmente a celebração de operação de crédito.

Consoante aduz, a concessão de liminares que impeçam a União de executar contragarantias em face dos entes da federação, além de diminuir a segurança jurídica das operações, aumenta expressivamente o risco das instituições financeiras em realizar operações de crédito em favor dos entes da federação, inclusive no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF).

Além disso, sustenta que seu impedimento para executar as contragarantias poderia dificultar o cumprimento da “regra de ouro” pelo próprio ente central, prevista no art. 167, III, da Constituição Federal, bem como implicaria o descumprimento do disposto no art. 35 da LRF, o

## ACO 3262 / GO

que geraria, conseqüentemente, a fragilização do sistema de garantias e contragarantias, aumentando o endividamento do Estado em prejuízo de todos os entes subnacionais.

Assevera que a concessão de garantias para honrar operações de crédito seria uma relação contratual, não havendo necessidade de qualquer procedimento (judicial ou administrativo), pois a situação não versaria sobre tomada de contas, tampouco sobre registro em cadastros federais, mas sim sobre inadimplência contratual.

Alega que os contratos objeto da presente demanda fazem referência às resoluções emitidas pelo Senado Federal que autorizam as operações de crédito específicas em favor do Estado, bem como à correspondente prestação de garantia pela União, nos termos do art. 52, incisos VII e VIII, da Constituição Federal. Defende que, ao impedir a execução, pela União, das contragarantias em face dos Estados, o Poder Judiciário suprimiria as competências privativas do Senado Federal estabelecidas nos dispositivos citados.

Ao final, pugna pelo indeferimento da tutela provisória de urgência e pela improcedência dos pedidos deduzidos na inicial.

Em novas petições (eDOC 33, 40, 44 e 48), o Estado de Goiás informa a publicação de novo relatório de gestão fiscal, que aponta a projeção da dívida consolidada, em 2019, na órbita de R\$ 24.936.912.298,15 (vinte e quatro bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, novecentos e doze mil, duzentos e noventa e oito reais e quinze centavos).

Em despacho publicado em 6.6.2019 (eDOC 53), determinei a intimação do Estado de Goiás para:

*“(...) no prazo de 3 (três) dias, dizer se persiste o interesse em prosseguir com os pedidos nos mesmos moldes em que solicitados (a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União de executar as referidas contragarantias e de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência ‘até que se esgote o prazo para a adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados (PEF)’ ou se deseja emendar a inicial para adequá-los aos termos da Lei Complementar 159/2017, considerando que o*

único fator impeditivo apontado pela União é o previsto no inciso I do art. 3º desta”.

Em resposta (eDOC 55), o Estado afirma que, se não for possível o acolhimento do pedido com base no Plano de Equilíbrio Fiscal a ser promulgado pelo Congresso Nacional, que seja admitida a medida com fundamento na Lei Complementar 159/2017. Ao final, apresenta emenda à inicial e requer:

**“1 - que sejam concedidos de maneira imediata e inaudita altera pars, enquanto tramitam e até que se concluem os procedimentos necessários à adesão do Estado de Goiás à LC 159/2017 ou, sucessivamente, até um posicionamento definitivo da União, na esfera administrativa, sobre a referida adesão, os seguintes pedidos:**

a) a suspensão da execução dos contratos de garantia indicados na inicial e a impossibilidade de realização de quaisquer bloqueios bancários por parte da União em decorrência de referidos contratos enquanto durar a suspensão e a devolução de valores eventualmente já bloqueados;

b) seja impedida a inscrição do Estado de Goiás nos cadastros de inadimplência da União pelo descumprimento de referidos contratos.

**2 - no mérito, o Estado de Goiás requer:**

a) que seja determinado à União que retome as negociações com o Estado de Goiás para a adesão deste ente federativo ao plano de recuperação fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159/2016, considerando que conforme indicado no despacho que o Estado de Goiás visa atender, a única condição impeditiva já se encontra implementada (art. 3º, inc. I da LC 159/2017), sem prejuízo de adesão aos termos do Plano de Equilíbrio Fiscal quando de sua promulgação.

b) a imposição de tutela inibitória à União de executar contragarantias vinculadas aos contratos de financiamento firmados entre o Estado de Goiás e instituições financeiras

federais sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados;

c) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência enquanto tramitam e até que se concluem os procedimentos necessários à adesão do Estado de Goiás à LC 159/2017 ou, sucessivamente, até um posicionamento definitivo da União, na esfera administrativa, sobre a referida adesão ou sobre eventual adequação aos termos do Plano de Recuperação Fiscal quando da promulgação da respectiva lei". (eDOC 55)

Em aditamento às informações preliminares, a União reforça os argumentos deduzidos anteriormente (eDOC 59).

Em nova manifestação (eDOC 63), a União alega que a Secretaria do Tesouro Nacional informa que o pedido do Estado de Goiás – de ser enquadrado na LC 159/2017 – deve ser indeferido, haja vista o não atendimento dos requisitos previstos nos incisos I e II do art. 3º da referida Lei Complementar, além do não cumprimento do disposto no § 1º do art. 2º, o qual enumera sete leis que o Estado deve aprovar antes de aderir ao Regime.

Além disso, assevera que o Estado de Goiás nem sequer teria oficializado o pleito de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal perante o Ministério da Economia, de modo que estaria configurada ausência do interesse de agir.

Aduz que a Secretaria do Tesouro Nacional alerta para o fato de que o Estado de Goiás ainda não possuiria um Plano de Recuperação Fiscal, destacando a necessidade de comprovar-se haver a Assembleia Legislativa aprovado leis ou conjunto de leis que viabilizem a implementação do ajuste fiscal, não havendo, no entanto, notícia dessa providência por parte do Estado.

Em 19.6.2019, deferi parcialmente o pedido de liminar e determinei que a União (eDOC 67):

“1) permita o ingresso do Estado de Goiás no regime de recuperação fiscal (RFF) previsto na Lei Complementar 159/2017, com a suspensão da execução das contragarantias dos 6 (seis) contratos delineados nesta demanda, pelo prazo inicial de 6 (seis) meses, sem prejuízo de posterior reavaliação;

2) abstenha-se de inscrever o ente federado em cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que seja finalizada esta demanda; e

3) restitua os valores porventura bloqueados ou descontados, caso tenha ocorrido a execução do bloqueio e/ou contragarantia”.

Determinei ainda:

“4) a suspensão do pagamento das parcelas dos 6 (seis) contratos ora identificados – pelo prazo inicial de 6 (seis) meses –, ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017);

5) que o Estado de Goiás protocole, no prazo máximo de 6 (seis) meses a contar da intimação desta decisão, do pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação, nos termos da Lei Complementar 159/2017 e do Decreto 9.109/2017;

6) a análise, pela União, do preenchimento dos requisitos legais sobre a possibilidade de o Estado de Goiás ingressar no RRF, superado o óbice presente no inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 e considerado o preenchimento do disposto no II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, ao computar as despesas com inativos, pensionistas e o dispêndio com imposto de renda do quadro funcional do Ente subnacional”.

## ACO 3262 / GO

A União, em contestação (eDOC 75), reitera que o Estado de Goiás não cumpre o requisito do art. 3º, I, da LC 159/2017 para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o que inclusive consta na decisão que concedeu parcialmente a antecipação de tutela, a qual aplicou o princípio da proporcionalidade para considerar superado o mencionado requisito.

Reforça a necessidade de eleição de critérios objetivos para os entes da federação aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal da LC 159/2017, que traz graves consequências a todo o sistema financeiro. Afirma ainda que o citado regime deve ser reservado única e exclusivamente aos entes da federação que se encontrem em estado de “penúria” e que concordem em adotar medidas rígidas de austeridade fiscal.

Sustenta também que as despesas liquidadas com pessoal do Estado de Goiás não atingiram 70% (setenta por cento) da sua receita corrente líquida aferida em 2018, em descompasso com o disposto no artigo 3º, II, da LC 159/2017.

Aduz que, para superar o requisito do artigo 3º, II, da LC 159/2017, a decisão que concedeu parcialmente a antecipação da tutela incluiu os gastos correspondentes a inativos, pensionistas e imposto de renda retido na fonte no cálculo de despesas liquidadas com pessoal, **o que estaria em consonância com seu entendimento**. No entanto, para fins de cumprimento do disposto no artigo 3º, II, da LC 159/2017, o Ente central deve utilizar a mesma metodologia empregada pelos órgãos de controle local, sendo que, no presente caso, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás excluiu essas rubricas da contabilização.

Reafirma a necessidade de a adesão ao regime da LC 159/2017 dever vir acompanhada de um Plano de Recuperação Fiscal, elaborado em conjunto com o próprio órgão técnico do Ente central durante todo um semestre, além da necessidade de manifestação do Conselho de Supervisão do Regime, do Ministro de Estado da Economia e do Presidente da República.

Aponta para o risco de os demais Estados requerem a adesão aos benefícios do Regime de Recuperação Fiscal sem o cumprimento dos requisitos da LC 159/2017, com o consequente impacto ao erário federal

## ACO 3262 / GO

no montante de R\$ 59 bilhões (sem considerar os valores não recolhidos nesses termos pelo Estado do Rio de Janeiro), bem como a dificuldade no cumprimento da regra de ouro pelo ente central.

Defende, portanto, que não pode ser impedida de executar as contragarantias objeto dos autos, uma vez que o Estado de Goiás não cumpre os requisitos da LC 159/2017 para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, além de representar situação de *periculum in mora inverso*, pois acabaria por desencadear o fim do mecanismo de garantias, na medida em que a constatação dos elevados riscos envolvidos conduziria o Poder Executivo federal a uma postura de recusa na concessão de garantias.

Além disso, argumenta que o impedimento, pelo Poder Judiciário, de execução das contragarantias em decorrência do inadimplemento do Estado-autor, nos contratos objeto dos autos, além de violar um direito constitucional, legal e contratual do Poder Executivo, também obsta a que o Poder Legislativo (mais especificamente o Senado Federal) desenvolva plenamente as suas competências constitucionais privativas, o que afronta a cláusula pétrea da separação dos poderes.

Por fim, assevera que compelir o ente central a arcar indevidamente com dívidas dos entes subnacionais, além de ofender as normas da Constituição, da LRF e dos demais regramentos que disciplinam a concessão de garantias entre os entes federados, poderá resultar em grave desequilíbrio fiscal da União, notadamente diante do número de operações de crédito em que figura como avalista.

A União interpôs, ainda, agravo interno (eDOC 76) em face da decisão monocrática que concedeu parcialmente a tutela de urgência, pedindo a reconsideração da decisão agravada para que fosse indeferido o pedido.

Subsidiariamente, pleiteia a readequação da liminar para que seja determinada a imediata submissão do Estado de Goiás às vedações elencadas no art. 8º da LC 159/2017, para fazer *jus* ao benefício previsto no art. 17 da LC 159/2017, em relação aos contratos discutidos nos autos.

Intimadas as partes para indicarem a necessidade de produção de

## ACO 3262 / GO

provas (eDOC 80), a União requereu a juntada das Notas Técnicas SEI 6/2019/GECOF/COREM/SURIN/STN/FAZENDA-ME e 2202/2019/ME, informando que não possui outras provas a produzir (eDOC 83). O Estado de Goiás manifestou interesse na produção de novas provas documentais, solicitando a concessão de prazo para a juntada de documentos (eDOC 87).

Juntados novos documentos pelo Estado de Goiás referentes às tratativas para ingresso no RRF (eDOC 92), a União sobre eles se manifestou (eDOC 139).

Em 16.12.2019, o Estado de Goiás peticionou nos autos requerendo a prorrogação dos efeitos da medida liminar, até que fosse concluída a fase preparatória do processo de adesão ao plano de recuperação fiscal, com seu consequente protocolo. (eDOC 148)

Após haver a União se manifestado pelo indeferimento do pedido de prorrogação (eDOC 157), **em 19.12.2019**, eu o deferi, em parte, **elastecendo o prazo previsto nos itens 1, 4 e 5 da decisão liminar** (eDOC 67) em mais 90 (noventa) dias, a contar de 6.1.2019, mantendo as demais observações e condições daquele *decisum* (eDOC 162). Essa decisão foi estendida à ACO 3.286.

Em 19.2.2020, o Estado de Goiás requereu a fixação de novo prazo, após a oitiva da União, para que se concluísse o pré-acordo sem que fossem executadas as garantias e contragarantias contratuais. (eDOC 196)

Após manifestações da União (eDOC 201) e do Estado de Goiás (eDOC 209), **em 27.3.2020**, deferi, em parte, o pedido de prorrogação de prazo, **elastecendo o prazo previsto nos itens 1, 4 e 5 da decisão liminar** (eDOC 67) e sua extensão (eDOC 162), em mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 6.4.2020, mantendo as demais observações e condições daquelas decisões. (eDOC 211) Essa decisão também foi estendida à ACO 3.286.

Em 4.9.2020, o Estado de Goiás apresentou nova manifestação (eDOC 223), requerendo que: i) fosse determinada a apresentação, em Juízo, do parecer previsto no § 2º do art. 4º da LC 159/2017, para ser acostado aos autos; e ii) enquanto não houvesse manifestação definitiva

## ACO 3262 / GO

acerca do mencionado parecer, a decisão liminar continuasse a produzir efeitos, afastando-se “qualquer penalidade contratual por descumprimento da LC 156/2016”.

Após ter União se manifestado pelo indeferimento do pedido e pela revogação da tutela de urgência (eDOC 234), o Estado de Goiás se manifestou e juntou documentos (eDOCs 247 a 255).

Em 20.10.2020, proferi decisão, na qual: a) indeferi o pleito de apresentação, em Juízo, do parecer previsto no § 2º do art. 4º da LC 159/2017, em momento anterior ao pedido formal de ingresso para ser acostado a estes autos; b) decretei segredo de justiça, a pedido da União, com fundamento nos arts. 189, I, CPC, c/c art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 e c/c os arts. 3º, XII, e 20, *caput*, do Decreto 7.724/2012; e c) deferi, em parte, o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Estado de Goiás, **elastecendo o prazo previsto nos itens 1, 4 e 5 da decisão liminar** (eDOC 67) e sua extensão (eDOC 162), até 31.12.2020, com eficácia retroativa, ou seja, a contar do encerramento da última prorrogação, mantendo as demais observações e condições daquelas decisões, **acrescidas da submissão do Estado-autor às vedações constantes do art. 8º da LC 159/2017, a partir de 20.10.2020.** (eDOC 257) Essa decisão foi estendida às ACOs 3.286 e 3.328.

Em 11.12.2020, houve nova manifestação do Estado de Goiás, postulando fosse declarada cumprida a exigência do art. 2º, § 1º, inciso I, da LC 159/2017, em decorrência da edição da Lei Estadual 20.641/2019, de modo que tal impedimento não pudesse ser oposto pela União à sua adesão ao RRF. (eDOC 267)

A União apresentou manifestação (eDOC 275), e o Estado de Goiás requereu novamente a prorrogação dos efeitos da liminar pelo prazo de pelo menos 6 (seis) meses ou até a edição da lei complementar que trata do novo “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”. (eDOC 276)

Após novas manifestações da União (eDOC 283) e do Estado de Goiás (eDOCs 291, 332 e 337), solicitando fossem reconhecidas as condições para sua adesão direta ao Regime de Recuperação Fiscal, com a

consequente determinação de seu ingresso nesse regime, **proferi decisão em 29.12.2020 (eDOC 345), na qual:**

a) deferi, em parte, o pedido de prorrogação de prazo requerido pelo Estado de Goiás, elaticendo o prazo previsto nos itens 1, 4 e 5 da decisão liminar (eDOC 67) e suas extensões (eDOCs 162 e 257), **até 30.6.2021**, e reiterando a submissão do Estado-autor às vedações constantes no art. 8º da LC 159/2017, a partir de 20.10.2020;

b) declarei cumprido o requisito disposto no inciso I do §1º do art. 2º da LC 159/2017, na redação em vigor à época (2020), com a promulgação da Lei goiana 20.641/2019, que promoveu alterações na Lei estadual 6.680/1967, diante do alcance, em tese, do cenário de equilíbrio fiscal com outras privatizações e ajustes legislativos, administrativos, econômicos e fiscais, já apresentados e aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional (§ 5º do art. 2º da LC 159/2017);

**c) determinei a realização de pré-acordo entre a União e o Estado de Goiás**, diante do preenchimento dos requisitos legais (§4º do art. 3º da LC 159/2017).

Em 13.1.2021, o Estado de Goiás apresentou manifestação (eDOC 355) informando que a União não estaria cumprindo o que foi determinado no item “c” da decisão anterior, proferida no eDOC 345.

A União informou (eDOC 371), preliminarmente, haver cumprido a decisão de antecipação dos efeitos da tutela proferida nos autos, e que a exigência dos documentos dispostos nos arts. 1º e 32 do Decreto 9.109/2017 não violaria as diretrizes da decisão de 29.12.2020.

Além disso, noticiou a aprovação e a sanção da Lei Complementar 178/2021, que modificou a redação de diversos dispositivos da Lei Complementar 159/2017, com significativas alterações nos requisitos de ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal.

Destacou a extinção do instituto do pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, em especial ante a supressão das redações anteriores do art. 3º, § 4º, e do art. 2º, § 5º, daquele diploma legislativo. Entretanto, em observância ao determinado pela decisão de 29.12.2020, informou ter sido considerada a redação da Lei Complementar 159/2017

## ACO 3262 / GO

anterior às alterações promovidas pela Lei Complementar 178/2021, para viabilização da assinatura do pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Sustentou que, além do pré-acordo, também foi objeto de discussão pelos órgãos do Ministério da Economia o regime jurídico a ser observado quando da análise do pedido de ingresso definitivo do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, se aquele disposto na Lei Complementar 159/2017, anterior ou posteriormente às alterações promovidas pela Lei Complementar 178/2021.

Afirmou, ainda, que a Secretaria do Tesouro Nacional teria concluído que *“Comparando as duas modalidades de adesão ao RRF, resta claro que o Estado de Goiás asseguraria mais recursos para aliviar o seu fluxo de caixa, caso aderisse ao RRF sem a suspensão do pagamento das dívidas, visto que não apresenta alto nível de endividamento”*, recomendando a adesão do Estado, nos termos do § 2º do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, sendo desnecessária a manutenção da decisão proferida nos presentes autos, caso o ingresso do autor ocorra nesses termos.

Ao final, postulou, caso a decisão não fosse reconsiderada: i) o encaminhamento dos documentos dispostos no art. 14 c/c art. 1º, §§ 2º e 3º, bem como das metas a que se refere o art. 32, todos do Decreto 9.109/2017, para assinatura do pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ii) a juntada da minuta de pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal aos presentes autos, para que seja analisada pelo Estado de Goiás, após prévia intimação para tanto, caso se entenda que estão cumpridos ou mesmo que não devam ser observados os requisitos dispostos no Decreto 9.109/2017 (art. 14 c/c art. 1º, §§ 2º e 3º, e art. 32).

Requeru, ainda, fosse esclarecido ou determinado, com fundamento nos arts. 342, 493 e 933 do Código de Processo Civil, que o procedimento de adesão do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal deve ocorrer ao amparo da redação atual da LC 159/2017, com as alterações promovidas pela LC 178/2021, inclusive quanto às condições expostas no § 2º de seu art. 3º.

## ACO 3262 / GO

Caso não acolhido ou reconsiderado esse pedido, pleitou que:

“(…) sem prejuízo de que se confirme, desde já, a incidência da nova redação da LC nº 159/2017 ao caso dos autos, fosse o Estado de Goiás intimado a se manifestar acerca da matéria (art. 3º § 2º, da atual LC nº 159/2017), em especial ante as projeções favoráveis anunciadas pela Secretaria do Tesouro Nacional nos termos da Nota Técnica SEI nº 4346/2021/ME (doc. Anexo)”. (eDOC 371)

Intimado, o Estado de Goiás apresentou manifestação (eDOC 396) requerendo:

“a) que seja reafirmado que este Ente Federado cumpriu os requisitos para ingresso no RRF, tendo como referência a situação fiscal dos exercícios 2018 (para os incisos II e III do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e 2019 (para o inciso I do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original);

b) considerando que este Ente Federado já superou a etapa de apresentação do pedido de adesão ao RRF (cf. art. 4º, da LC nº 159 com a redação dada pela LC nº 178/2021), estando reconhecido judicialmente o cumprimento dos requisitos do art. 3º, que seja reconhecida judicialmente sua adesão ao RRF, suprida a manifestação do Ministério da Economia prevista no art. 4º, §1º, da LC nº 159/17 com a redação dada pela LC nº 178/2021);

c) apresentado o Plano de Recuperação Fiscal (doc. anexo) e o conjunto de leis e atos normativos previstos no art. 2º, da LC nº 159/17 (art. 4º-A, I, ‘a’ e ‘b’), seja aplicado, a partir deste momento, o regime jurídico fiscal delineado nos arts. 4º-A, I, ‘c’, II e III, da LC nº 159/17, com redação dada pela LC nº 178/2021, determinando-se à União e ao Estado de Goiás a observância deste regramento, inclusive com a suspensão do pagamento da dívida nos termos do art. 9º por até doze meses, desde que assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A;

d) que seja declarado que o RRF, ao qual o Estado de

## ACO 3262 / GO

Goiás aderiu, deve observar as prerrogativas previstas nos arts. 9º, 9º-A, 10º, 10-A e 11, bem como as obrigações dos arts. 7º-D e 8º, da LC nº 159/2017, com redação dada pela LC nº 178/2021;

e) a juntada de todos os documentos apresentados ao Ministério da Economia, conforme ofício nº Ofício nº 2037/2021 da Secretaria da Economia do Estado de Goiás, inclusive o Plano de Recuperação Fiscal em documento consolidado, juntamente com as notas técnicas mencionadas nesta peça”.

Após a juntada de documentos (eDOCs 403/457), o Estado de Goiás requereu: i) a juntada de novos documentos (Parecer SEI 3904/2021/ME); e ii) a designação de audiência de conciliação para tratativas que pudessem sanar eventuais pendências para ultimação do procedimento que sedimentará o Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, considerando o princípio da consensualidade e o art. 334 do Código de Processo Civil.

Diante do requerimento do autor, foi designada audiência de tentativa de conciliação, realizada por videoconferência. (eDOC 470)

Em 19.4.2021, em audiência, as partes foram instadas a tentarem um acordo quanto a questões pendentes, que, ao final, restaram inconclusivas. No mesmo ato, aquiesceram em designar nova audiência de conciliação para o dia 27.4.2021, às 14 horas, por videoconferência mediante o mesmo instrumento. (eDOC 475)

Após francos debates nas audiências do dia 27.4.2021, as partes concordaram na designação de nova audiência de conciliação para o dia 3.5.2021, às 10 horas, por videoconferência. (eDOC 478)

No dia 3.5.2021, aberta a audiência, foram retomados os debates iniciados nas audiências anteriores e as partes foram instadas a avançar na formulação de autocomposição.

Consta do termo de audiência, o seguinte:

“A audiência restou novamente suspensa às 21 horas e 25 minutos, com a concordância das partes para retomada, em continuidade, no dia 4 de maio de 2021 às 11 horas.

No dia 4 de maio de 2021, às 11 horas e 5 minutos, foi dada continuidade à audiência. Uma nova suspensão da audiência foi efetivada às 13 horas e 06 minutos.

A audiência foi novamente reiniciada às 13 horas e 49 minutos.

**A parte autora Estado de Goiás apresentou a seguinte manifestação:** *‘O Estado de Goiás entende ser possível a celebração de acordo, no bojo das ACOs 3262 e 3286, em curso no Supremo Tribunal Federal, e, nesse sentido, manifesta seu desinteresse na assinatura do pré-acordo, objeto da última decisão liminar deferida nos autos. Diante da inexistência de empecilho administrativo para assinar o contrato do art. 23 o Estado de Goiás se compromete a fazer o pedido junto à União imediatamente após a sanção do PLP 10 em substituição ao pré-acordo.*

*Todavia, o Estado de Goiás manifesta pela imprescindibilidade de definição das seguintes diretrizes, na hipótese de utilização dos requisitos de adesão da LC 159, na sua redação original, e prerrogativas da LC 178/21 (CENÁRIO 1):*

*1) reiterar o cumprimento dos requisitos de habilitação do art. 3º da L.C 159 (redação original), tendo como referência a situação fiscal dos exercícios 2018 (para os incisos II e III do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e 2019 (para o inciso I do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e ii) determinar ao Estado de Goiás o protocolo administrativo de novo pedido de adesão ao RRF atualizado de acordo com a nova redação da L.C. 159 e do Decreto 10.681/21. Com essa medida cautelar, garante-se o cumprimento dos requisitos do art. 3º, reiterando o teor das liminares anteriormente deferidas, e viabiliza-se a adesão de Goiás ao ‘novo RRF’ (L.C. 178).*

*Este novo pedido de adesão deve vir instruído com os documentos do art. 3º, II a V, do Decreto 10.681 (os requisitos do inciso I terão sido supridos judicialmente);*

*2) a análise desse pedido de adesão é feito pela STN/ME em 30 dias. O E/GO pleiteia uma diminuição desse prazo, dado que a STN não precisará avaliar o cumprimento dos requisitos de habilitação do art. 3º,I (que já terão sido supridos judicialmente);*

*3) deferido o pedido de adesão pelo ME, o Estado e a União*

*devem assinar contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A (tem por objeto o refinanciamento dos valores que deixarão de ser pagos em razão da suspensão da dívida). Em seguida, E/GO obterá a suspensão da dívida por até 12 meses (pode ser menos se a homologação e vigência do RRF ocorrerem antes) com a assinatura dos termos aditivos (art. 49, §6º do Decreto 10.681 e art. 9º, §6º, da L.C. 159);*

*4) deferido o pedido, o ME deve proceder a criação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e em até 30 (trinta) dias investirá seus membros;*

*5) durante esses 12 meses de suspensão, E/GO deve trabalhar na elaboração do PRF (um novo PRF já adequado à L.C 178), com auxílio da União/ME, bem como faz jus às prerrogativas dos arts. 10 e 10-A e deve cumprir as obrigações dos arts. 7º-D e 8º, da LC 159 (art. 4º-A);*

*6) concluída a elaboração, o Estado protocola o PRF no ME. Após manifestação do ME, o PRF é homologado pelo Presidente, que estabelecerá sua vigência (arts. 4º-A e 5º). Com a vigência, o Estado passa a ter suspensão da dívida por mais um ano e escalonado a partir do segundo ano (11,1%) (art. 9º);*

*7) decisão judicial deverá manter a suspensão do pagamento das dívidas administradas pela STN, bem como da execução das contragarantias referentes às operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, até que sejam ultimados: i) deferimento do pedido de adesão do E/GO ao RRF (art. 4º-A, da LC 159/17); ii) assinatura do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A, da L.C. 159/17; iii) assinatura dos termos aditivos de que tratam os arts. 49, §6º do Decreto 10.681 e 9º, §6º, da L.C. 159;*

*8) O Estado de Goiás e a União deverão celebrar contratos específicos para, nos moldes do art. 23, da L.C. 159/17, refinar os valores inadimplidos em decorrência das decisões liminares proferidas nas ACOs 3262 e 3286, momento até o qual permanecerá suspensa, por ordem judicial, a exigibilidade destes valores;’.*

**Por sua vez a União se manifestou no seguinte sentido:**

*‘Por ocasião da reunião de audiência de conciliação no âmbito da ACO, o Estado de Goiás apresentou um conjunto de cenários*

*passíveis de deslinde da questão e que promovesse a adesão do estado no RRF, bem como se endereçasse solução jurídica factível para os passivos acumulados pelo estado.*

*Após exaustivos debates que envolveram minuciosa avaliação de cenários de equacionamento apresentados pelo Estado de Goiás, a União observou a existência de óbices legais em todos os contextos apresentados, reiterando a existência de solução administrativa, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 159/17.*

*Afastada a solução administrativa pelo Estado de Goiás, suscitou-se a possibilidade de acionamento do art. 23 da LC 178/21 para fins de refinanciamento dos valores inadimplidos em decorrência das decisões liminares, reiterando o autor que faria a jus a adesão ao RRF, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021, com os benefícios do art. 9º, por força da superação judicial dos requisitos do art. 3º.*

*Nesse sentido, o Estado de Goiás ainda se comprometeu a encaminhar o projeto de lei autorizativa a Assembleia Legislativa, nos termos do art. 3º, V do Decreto 10.681 de 20 de abril de 2021, e encaminhar o pedido formal de adesão ao RRF.*

*A despeito de discordar da possibilidade de ingresso no RRF nos termos da proposta apresentada pelo Estado, inclusive estando pendente a análise de pedido de reconsideração protocolado pela União em face da decisão, observam-se os seguintes óbices legais intransponíveis na via administrativa, considerando a redação do PLP 10/2021 que poderá ser sancionado até 07.05.2021, bem como que a eventual assinatura do contrato do art. 23 preceda o deferimento do pedido de adesão do Estado:*

*a) o Estado de Goiás: i) não cumpriu, em 2019, os requisitos de que tratam os incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e ii) não cumpre, em 2021, o requisito de que trata o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para fins de adesão ao RRF, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021;*

*b-) necessidade de desistência das ações que tratam das dívidas do Estado de Goiás, nos termos do art. 9º-A, parágrafo 1º, III Lei Complementar nº 159, de 2017 e art. 23, parágrafo 5º da LC 178/2021;*

c) mesmo na eventual incidência do art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 2021 em favor do autor, até a assinatura do contrato previsto no art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 a União está obrigada a executar garantias ou contragarantias posteriormente inadimplidas do Estado de Goiás e de inscrevê-lo em cadastros federais, as quais não podem ser automaticamente incorporadas em nenhum dos contratos mencionados (art. 9-A Lei Complementar nº 159/ 2017 e 23 da Lei Complementar nº 178/ 2021).

d-) obrigação da União de cobrança das dívidas vencidas e vincendas, caso inadimplidas, até a assinatura dos contratos previstos nos art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 e art. 23, da LC 178/2021;

Além disso, em relação a análise da efetiva implementação do RRF, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021, atualmente existem questões orçamentárias cujas soluções administrativas estão sendo estudas pelo Ministério da Economia.

Também há entraves administrativos e orçamentários para a criação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal no prazo estabelecido na Lei Complementar nº 159, de 2017.

Ressalta-se ainda que para assinatura dos contratos e para assinatura dos contratos aditivos pertinentes acima indicados é necessária a verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais, uma vez que não foram afastados pelas leis complementares e resolução do Senado Federal aplicáveis ao caso.

Por fim, nesse cenário e reforçando os óbices acima indicados, os órgãos técnicos manifestam compromisso em envidar esforços para, dentro das respectivas competências, proceder à avaliação célere dos atos procedimentais necessários para a viabilização da adesão do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal.'

As partes, instadas a se manifestar quanto ao eventual interesse de produção probatória, demonstraram a ausência do interesse.

**Em alegações finais, o Estado de Goiás assim se manifestou:** 'O Estado de Goiás reitera pedidos da exordial, bem como reitera o entendimento de que cumpre os requisitos de ingresso no RRF instituído pela L.C. 159/17, de modo que os requerimentos a

*serem apresentados terão por escopo apenas adequar o procedimento às novas disposições da LC 178, fato que se tornou necessário unicamente em razão da alteração do cenário normativo, sem que isso alterasse o direito do Estado, reconhecido judicialmente, de ingressar no regime fiscal excepcional de que trata a LC 159. O E/GO requer, portanto: 1) seja proferida decisão judicial reiterando o cumprimento dos requisitos de habilitação do art. 3º da L.C 159 (redação original), tendo como referência a situação fiscal dos exercícios 2018 (para os incisos II e III do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e 2019 (para o inciso I do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original), cabendo ao Estado de Goiás o protocolo administrativo de novo pedido de adesão ao RRF atualizado de acordo com a nova redação da L.C. 159 e do Decreto 10.681/21; 2) seja garantido ao E/GO que o regime jurídico-normativo do RRF aplicável ao E/GO seja aquele instituído pela nova redação da LC 159/17, dada pela LC 178/21, inclusive com a suspensão de que tratam os arts 4º-A, II, 'a' 9º e a possibilidade de assinatura do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A; 3) a manutenção da suspensão do pagamento das dívidas administradas pela STN, bem como da execução das contragarantias referentes às operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, até que sejam ultimados: i) deferimento do pedido de adesão do E/GO ao RRF (art. 4º-A, da LC 159/17); ii) assinatura do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A, da L.C. 159/17; iii) assinatura dos termos aditivos de que tratam os arts. 49, §6º do Decreto 10.681 e 9º, §6º, da L.C. 159; 4) Seja determinado às partes a celebração de contratos específicos para, nos moldes do art. 23, da L.C. 159/17, refinar os valores inadimplidos em decorrência das decisões liminares proferidas nas ACOs 3262 e 3286, momento até o qual permanecerá suspensa, por ordem judicial, a exigibilidade destes valores'.*

**Por sua vez, a União, em alegações finais, assim se manifestou:** *'A União, em sede de alegações finais, ratifica todas as razões apresentadas em suas peças de defesa, em especial aquelas contidas na contestação e no último pedido de reconsideração protocolado. Reitera, por consequência, que o Estado de Goiás não*

*cumprir com o requisito previsto no artigo 3º, incisos I e II, da LC 159/2017, em sua redação original. Esclarece, ainda, que a despeito das liminares vigentes, não houve a formal e regular adesão do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal, seja nos termos da redação original da LC 159, seja após as alterações promovidas pela LC 178/2021. A União ratifica, ademais, que nos termos das regras previstas na LC 159, com as alterações promovidas pela LC 178/2021, há solução administrativa que permite o ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal nos termos do artigo 3º, §2º da citada norma atualmente em vigor. **Considerando o que exposto pelo Estado de Goiás em suas alegações finais, a União não se opõe à revogação da liminar antes deferida, no ponto em que determina a assinatura do pré-acordo.** Por fim, a União requer sejam julgados improcedentes os pedidos formulados pelo Estado de Goiás’.*

Realizada uma autocomposição apenas em relação ao aspecto processual, em parte, nos termos acima indicados, o feito deverá ser concluso ao eminente Relator, com a finalização dos atos processuais das partes.

Encerrada a audiência às 16h e 45 min do dia 4 de maio de 2021, e lida a ata de audiência, as partes confirmaram sua aquiescência quanto à íntegra de seus termos, a qual vai assinada apenas pelo magistrado auxiliar que presidiu o ato, por este ter sido realizado de forma virtual”. (eDOC 479, grifo nosso)

Considerando que, em audiência, as partes concluíram no sentido de que a melhor solução para o caso seria prescindir do pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, proferi decisão revogando o item “c” da decisão de tutela de urgência (eDOC 345): “*determino a realização de pré-acordo entre a União e o Estado de Goiás, diante do preenchimento dos requisitos legais (§4º do art. 3º da LC 159/2017)*”, mantendo as demais determinações ali contidas. (eDOC 480)

Em decorrência do prazo final da última tutela de urgência, determinei a inclusão do feito para julgamento no plenário virtual, bem

## ACO 3262 / GO

ainda abri vistas à Procuradoria-Geral da República para emitir parecer, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecendo que o feito seria julgado **com ou sem** a manifestação ministerial, dada a urgência e o disposto no parágrafo único do art. 52 do RISTF.

O parecer da Procuradoria-Geral da República adveio aos autos em 12.5.2021, estando assim ementado:

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIAS. ADESÃO AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PREENCHIMENTO DE REQUISITOS LEGAIS. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ANTES DA ADERÊNCIA AO REGIME DE RECUPERAÇÃO. EQUILÍBRIO FISCAL. PREJUÍZO. PROCEDIMENTO PRÉVIO À EXECUÇÃO. DESNECESSIDADE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1. É cabível ação cível originária, proposta com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição Federal, com o objetivo de suspender a execução das contragarantias vinculadas a contratos de operação de crédito, bem como obstar a inscrição do autor nos cadastros de inadimplentes enquanto não oportunizado o devido processo legal 2. Inexiste necessidade de notificação e instauração de procedimento prévio à execução de garantias e contragarantias pela União, nos termos do art. 8º, § 1º, I, da Lei nº 11.945/2009, exigindo-se como condição apenas o descumprimento contratual por parte do ente favorecido. 3. O afastamento de requisitos para a adesão ao regime de recuperação fiscal por antecipação de benefício pelo qual o Estado autor ainda não faz jus, mesmo após a concessão de prazo, por várias vezes dilatado, e a antecipação de outros benefícios, ainda que de forma restritiva, impõe risco ao equilíbrio do regramento fiscal brasileiro. - Parecer pela improcedência dos pedidos”. (eDOC 482)

2) ACO 3.286

Após o deferimento da medida liminar nos autos da ACO 3.262, o Estado de Goiás protocolou nova ação cível originária, em 11.7.2019, alegando, também, a impossibilidade de quitar as parcelas dos seguintes contratos firmados com a União:

“1) Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas celebrado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei n.º 9.496/97, repactuado com base na L.C. n.º 156/16, com saldo devedor de R\$ 3.763.000.000,00 (três bilhões, setecentos e sessenta e três milhões de reais) e parcela mensal de no valor de R\$ 18.707.000,00 (dezoito milhões, setecentos e sete mil reais) (doc. em anexo);

2) Contrato de confissão e composição de dívidas firmado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei n.º 8.727/93, repactuado com base na L.C. n.º 156/16 (art. 12-A incluído pela L.C. n.º 159/17), com saldo devedor de R\$ 4.871.355.151,00 (quatro bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, cento e cinquenta e um reais) e parcela mensal de R\$ 45.857.000,00 (quarenta e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil reais)”.

Ao final, requereu:

“a) o deferimento de **liminar, inaudita altera pars**, para:  
i) **determinar à União a suspensão da execução das garantias dos contratos arrolados nesta petição inicial, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF**; ii) **impedir a União de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência**, em razão da mora no pagamento das parcelas referentes a estes contratos, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF; iii) **ordenar a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de garantia**, em razão do inadimplemento dos contratos arrolados, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF.

b) no mérito: i) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de executar garantias** vinculadas aos empréstimos contraídos pelo Estado de Goiás sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados; ii) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de executar as referidas garantias até que se conclua o processo de adesão ao RRF**; iii) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência** sem a observância do devido processo legal e **até que se conclua o processo de adesão ao RRF**". (grifo nosso)

Em 25.7.2019, a Presidência desta Suprema Corte concedeu "*medida cautelar de suspensão da exigibilidade, pela União, da contragarantia relativa aos contratos veiculados na peça inicial até que o tema fosse novamente apreciado com os autos devidamente instruídos*". (eDOC 21)

A União apresentou contestação (eDOC 44) e agravo interno contra a decisão que concedeu a liminar (eDOC 39).

O Estado de Goiás apresentou pedido de tutela provisória incidental (eDOC 48), requerendo:

"1 – seja reconhecido o descumprimento da decisão liminar pela União, com a imposição de multa a ser fixada por V.Exa. por dia de descumprimento até o efetivo atendimento da obrigação de fazer ali determinada, quer seja, a exclusão do Estado de Goiás do CAUC, nos termos do art. 536 c/c art. 537 do Código de Processo Civil;

2 – subsidiariamente, seja concedida tutela provisória de urgência nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil determinando a União:

a) que exclua a inscrição do Estado de Goiás de qualquer cadastro federal de inadimplência efetuada em razão do não pagamento das parcelas referentes aos contratos indicados na

## ACO 3262 / GO

inicial, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF ou até o final dessa ação, sob pena de cominação de multa por dia de descumprimento da obrigação a ser fixada por V.Exa.;

b) que doravante deixe de incluir o Estado de Goiás, em cadastros federais de inadimplência, em razão do não pagamento das parcelas referentes aos contratos indicados na inicial, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF ou até o final dessa ação, sob pena de cominação de multa – a ser fixada por V.Exa. – por dia de descumprimento da obrigação

c) a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de garantia”.

Após manifestação da União, reconsiderarei, em 20.11.2019, a tutela de urgência concedida pela Presidência desta Corte, deferindo, em parte, os pedidos do Estado de Goiás para determinar à União que:

“1) suspenda a execução das garantias dos 4 (quatro) contratos delineados nesta demanda até que o Estado de Goiás realize pedido de ingresso no RRF, no mesmo prazo concedido na ACO 3.262 (com termo final em 6.1.2020), sem prejuízo de posterior reavaliação;

2) abstenha-se de inscrever o Ente Federado em cadastros restritivos em decorrência desses fatos, até que seja concluída a etapa preparatória de ingresso no RRF; e

3) restitua os valores porventura bloqueados ou descontados, caso tenha ocorrido a execução do bloqueio e/ou contragarantia. Determino ainda:

4) a suspensão do pagamento das parcelas dos 4 (quatro) contratos ora identificados nos mesmos marcos inicial e final determinados na ACO 3.262 (termo a quo em 4.7.2019 e ad quem em 6.1.2020, diante da prorrogação para o primeiro dia útil subsequente, por se tratar de prazo material), ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o

## ACO 3262 / GO

programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017);

5) a protocolação, pelo Estado de Goiás, nos mesmos interstícios do provimento jurisdicional daquela ACO 3262, de pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação, nos termos da Lei Complementar 159/2017 e do Decreto 9.109/2017;

6) a análise, pela União, do preenchimento dos requisitos legais sobre a possibilidade de o Estado de Goiás ingressar no RRF, superado o óbice presente no inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 e considerado o preenchimento do disposto no II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, ao computar as despesas com inativos, pensionistas e o dispêndio com imposto de renda do quadro funcional do Ente subnacional". (eDOC 78)

O Estado de Goiás apresentou contrarrazões ao agravo interno da União. (eDOC 79)

A demandada apresentou embargos de declaração em face da decisão que reconsiderou a decisão proferida pelo Ministro Presidente e que concedeu parcialmente a tutela de urgência requerida pelo autor. (eDOC 86)

O Estado de Goiás ofereceu contrarrazões aos embargos. (eDOC 114)

Os embargos de declaração foram acolhidos, **sem efeitos infringentes**, para corrigir o erro material na decisão que concedeu parcialmente a tutela de urgência, para constar, nos itens 1 e 4 do dispositivo, a referência a apenas dois contratos, no seguintes termos:

"1) suspenda a execução das garantias dos **2 (dois) contratos** delineados nesta demanda até que o Estado de Goiás realize pedido de ingresso no RRF, no mesmo prazo concedido na ACO 3.262 (**com termo final em 6.1.2020**), sem prejuízo de posterior reavaliação;

(...)

4) a suspensão do pagamento das parcelas dos **2 (dois)** contratos ora identificados nos mesmos marcos inicial e final determinados na ACO 3.262 (termo a quo em 4.7.2019 e ad quem em 6.1.2020, diante da prorrogação para o primeiro dia útil subsequente, por se tratar de prazo material), ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017)". (eDOC 116)

A União interpôs novo agravo interno. (eDOC 123)

Em 1º.4.2020, foram estendidos a esta demanda os efeitos da decisão liminar concedida na ACO 3.262, que prorrogou o prazo por mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 6.4.2020. (eDOC 137)

Em 28.8.2020, tendo em vista o disposto no §1º do art. 55 do CPC e por tratar-se de questões conexas, determinei o apensamento da ACO 3.286 à ACO 3.262, **as quais passaram a tramitar conjuntamente.**

Novamente os efeitos da prorrogação da liminar concedida na ACO 3.262 foram estendidos à ACO 3.286. (eDOC 147)

Foram juntadas as atas de audiências de tentativa de conciliação, as quais foram realizadas de forma conjunta. (eDOCs 154 a 156)

O parecer da Procuradoria-Geral da República adveio aos autos em 12.5.2021, estando assim ementado:

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIAS. ADESÃO AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PREENCHIMENTO DE REQUISITOS LEGAIS. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ANTES DA ADERÊNCIA AO REGIME DE RECUPERAÇÃO. EQUILÍBRIO FISCAL. PREJUÍZO. PROCEDIMENTO PRÉVIO À EXECUÇÃO.

DESNECESSIDADE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. 1. É cabível ação cível originária, proposta com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição Federal, com o objetivo de suspender a execução das contragarantias vinculadas a contratos de operação de crédito, bem como obstar a inscrição do autor nos cadastros de inadimplentes enquanto não oportunizado o devido processo legal 2. Inexiste necessidade de notificação e instauração de procedimento prévio à execução de garantias e contragarantias pela União, nos termos do art. 8º, § 1º, I, da Lei nº 11.945/2009, exigindo-se como condição apenas o descumprimento contratual por parte do ente favorecido. 3. O afastamento de requisitos para a adesão ao regime de recuperação fiscal por antecipação de benefício pelo qual o Estado autor ainda não faz jus, mesmo após a concessão de prazo, por várias vezes dilatado, e a antecipação de outros benefícios, ainda que de forma restritiva, impõe risco ao equilíbrio do regramento fiscal brasileiro. - Parecer pela improcedência dos pedidos". (eDOC 159)

### 3) ACO 3.328

Em 19.12.2019, também me foi distribuída, por prevenção, a ACO 3.328, na qual o Estado de Goiás postula que:

“i) seja determinado à União que se abstenha de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. n.º 101/00)19, durante o período de vigência da liminar;

ii) seja a União impedida de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás, para quaisquer fins, durante o período de vigência da liminar, os limites de gasto com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF”.

Segundo o autor, a urgência da antecipação da tutela (conceder ao Estado de Goiás um “período de carência” para que, nos moldes do PEF e

## ACO 3262 / GO

do RRF, conduza seu gasto com pessoal aos limites legais dentro de um prazo razoável e exequível) decorreria da concessão de liminar na ADI 6.129/GO, ocasião em que esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos das Emendas Estaduais 54/17 e 55/17 à Constituição do Estado de Goiás, que instituíram um Novo Regime Fiscal no território goiano.

Após narrar a sua situação de “calamidade financeira”, sustenta que a alteração no cálculo dos gastos com pessoal, operando a inclusão imediata do gasto com pensionistas e dos valores do IRRF dos servidores, sem a instituição de um regime de transição, agravará a já caótica situação fiscal do Estado.

Aduz, *in verbis*, que:

**“Pois bem. Partindo da premissa fixada na decisão antecipatória – de que o Estado de Goiás se enquadra na L.C. n.º 159/17 -, o que ora se pretende é a suspensão temporária das sanções previstas no art. 23, §3º, da LRF, na medida em que se afigura impossível a readequação das despesas com pessoal aos limites legais dentro do prazo de dois quadrimestres.**

**Trata-se, portanto, de uma tutela jurisdicional complementar àquela já deferida nos autos da ACO n.º 3.262, uma vez que a equalização das contas estaduais depende não apenas da suspensão do pagamento da dívida, mas também da não aplicação das sanções previstas na LRF18. A aplicação dessas sanções, não é exagero afirmar, prejudicará todo o esforço que o Estado de Goiás teve até o momento para solucionar sua questão fiscal.**

Veja-se, por oportuno, que o RRF prevê a suspensão do art. 23 da LRF nos seguintes termos:

‘Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

## ACO 3262 / GO

I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;

II - alíneas 'a' e 'c' do inciso IV do § 1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;

III - art. 31.

Parágrafo único. Para os Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, o prazo previsto no caput do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será o mesmo pactuado para o Plano de Recuperação'."

A liminar foi deferida em 19.12.2019 (eDOC 6).

A União apresentou contestação (eDOC 13) e agravo interno contra a decisão que concedeu a liminar (eDOC 21).

O Estado de Goiás ofereceu contrarrazões ao agravo interno (eDOC 25).

Em 21.10.2020, foi estendida a esta ACO 3.328 a decisão proferida na ACO 3.262 que prorrogou até 30.6.2021 os efeitos da decisão liminar concedida nos autos e determinou outras providências. (eDOC 47)

Em 17.3.2021, tendo em vista o disposto no §1º do art. 55 do CPC e por tratar-se de questões conexas, determinei o apensamento da presente demanda à ACO 3.262, **as quais passaram a tramitar conjuntamente.**

Foram juntadas as atas de audiências de tentativa de conciliação, as quais foram realizadas de forma conjunta. (eDOCs 65 a 67)

O parecer da Procuradoria-Geral da República adveio aos autos em 12.5.2021, estando assim ementado:

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. ART. 23, 3º, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SANÇÕES. APLICABILIDADE. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. ADESÃO . REQUISITOS LEGAIS. NÃO PREENCHIMENTO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ANTES DA ADERÊNCIA AO REGIME DE RECUPERAÇÃO. EQUILÍBRIO FISCAL. PREJUÍZO. IMPROCEDÊNCIA. 1. É cabível ação cível

originária, proposta com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, com o objetivo de suspender as sanções previstas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. O afastamento de requisitos para a adesão ao regime de recuperação fiscal por antecipação de benefício pelo qual o Estado autor ainda não faz jus, mesmo após a concessão de prazo, por várias vezes dilatado, e a antecipação de outros benefícios, ainda que de forma restritiva, impõe risco ao equilíbrio do regramento fiscal brasileiro.3. Inexistente afronta ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que não se presta a eximir a pessoa jurídica de direito público de suportar as consequências jurídicas da constatação de irregularidades provenientes de atos da gestão anterior, devendo a situação reger-se pelo princípio da impessoalidade. - Parecer pela improcedência dos pedidos". (eDOC 70)

#### 4) ACO 3.333

Em 19.12.2019, o Estado de Goiás também ajuizou a ACO 3.333, objetivando:

“a) o deferimento de **liminar, inaudita altera parte**, para **determinar à União que se abstenha de exigir do Estado de Goiás**, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, a **observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC n. 101/00), durante o período de vigência da tutela de urgência.

b) no **mérito**: i) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União** (obrigação de não fazer) de **exigir do Estado de Goiás, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, a observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00) enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**”. (grifo)

nosso)

O pedido de liminar foi indeferido pela Presidência desta Corte no eDOC 27.

Opostos embargos de declaração pelo Estado de Goiás (eDOC 28), estes foram acolhidos pela Presidência, que determinou à União: *“que se abstenha de exigir do Estado de Goiás, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, a observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, ‘c’, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00), até ulterior apreciação pelo Relator da causa”*. (eDOC 37)

A União interpôs agravo contra a decisão que concedeu a tutela de urgência. (eDOC 50)

O Estado de Goiás apresentou contrarrazões ao agravo. (eDOC 56)

A União apresentou contestação. (eDOC 63)

As partes informaram não possuírem provas a produzir. (eDOCs 67 e 70)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela improcedência dos pedidos e pela declaração de prejuízo ao agravo interno. (eDOC 73)

Foram juntadas as atas de audiências de tentativa de conciliação, as quais foram realizadas de forma conjunta. (eDOCs 78 a 80)

A Procuradoria-Geral da República reiterou a manifestação anterior, no sentido da:

*“(...) improcedência dos pedidos veiculados na inicial, uma vez que o afastamento do art. 25, § 1º, IV, c, da LRF, antecipando-se benefício ao qual o Estado autor ainda não faz jus, ainda que de forma restritiva, impõe risco ao equilíbrio do regramento fiscal brasileiro e reafirma a inexistência de ofensa ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções, devendo a situação reger-se pelo princípio da impessoalidade”*. (eDOC 83)

**É o relatório.**

## AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.262 GOIÁS

### VOTO CONJUNTO ACOs 3.262, 3.286, 3.328 e 3.333

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** De início, cumpre registrar que o Estado de Goiás faz *jus* à declaração judicial de cumprimento dos requisitos de habilitação/adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previstos no art. 3º, I e II, da Lei Complementar 159/2017, em sua redação original, com as consequências jurídicas daí decorrentes, diante dos termos das decisões liminares concedidas nas ACOs 3.262, 3.286, 3.328 e 3.333, **todas estas proferidas antes das alterações realizadas pela Lei Complementar 178/2021**, conforme passo a expor.

#### *1) Competência*

Preliminarmente, reitero a existência de conflito federativo entre a União e o Estado de Goiás, razão pela qual reconheço a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar e processar esta ação cível originária, nos termos do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal.

Nesse sentido já se posicionou o Plenário desta Corte:

“PETIÇÃO. AÇÃO DE TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE. LEI COMPLEMENTAR 156/2016. **PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL. CONTRATOS DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL COM BASE NA LEI 9.496/1997. CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO CONDICIONADO À DESISTÊNCIA DE AÇÕES JUDICIAIS QUE TENHAM POR OBJETO A DÍVIDA OU O CONTRATO RENEGOCIADOS. POSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.** 1. A possibilidade de a União adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas

refinanciadas, prevista pela Lei Complementar n. 156, de 2016, constitui legítimo mecanismo de autocomposição. 2. Não ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição norma legal que condiciona a elaboração do termo aditivo à renúncia expressa e irrevogável ao direito em que se fundam ações judiciais cujo objeto é dívida ou contrato celebrado com a União. 3. Ação cautelar julgada improcedente”. (Pet 7.444, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 4.3.2021, grifo nosso)

“CADIN/SIAFI - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR EFEITO DE DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO MJ Nº 019/2000 - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CADIN/SIAFI, DE QUALQUER ENTE ESTATAL - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE DE CONFLITO FEDERATIVO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO DUE PROCESS OF LAW E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal

Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, f), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. (...)". (ACO-QO 1.048, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2007, grifo nosso)

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a competência do Supremo Tribunal Federal em casos relacionados à dívida pública estadual, quando envolver acordos de cooperação, convênios ou operações de crédito, bem como a possibilidade de inscrição dos membros da federação em cadastros restritivos federais, ante a presença de conflito federativo.

No caso, a discussão envolve ato complexo, abrangendo o Ministério da Economia e a Presidência da República (art. 5º da LC 159/2017). Esta última homologa o ingresso definitivo do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), razão por que o conflito federativo assume sobrelevo hábil a atrair a competência originária do Supremo.

## *2) Aditamento do pedido e interpretação da postulação*

Em relação à **ACO 3.262**, é importante salientar a possibilidade de a parte autora realizar aditamento à inicial, prescindindo da concordância da parte ré, até o momento anterior à citação desta, nos termos do art. 329 do CPC:

“Art. 329. O autor poderá:

**I - até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu;**

II - até o saneamento do processo, aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de 15 (quinze) dias, facultado o requerimento de prova suplementar.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo à reconvenção e à respectiva causa de pedir”. (grifo nosso)

Assim, uma vez que a citação ainda não havia sido implementada, acolhi o aditamento à exordial (eDOC 55), independentemente da anuência da parte ré.

Na época do ajuizamento da inicial, o Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados ainda não havia sido aprovado pelo Parlamento, de modo que existia mera expectativa de direito do Estado de Goiás de usufruir do referido programa de ajuste fiscal, não sendo passível de ser vindicado judicialmente.

Todavia, embora os pedidos constantes da exordial (suspensão da execução das contragarantias dos contratos apontados e abstenção da União em incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência, em razão da mora no pagamento das parcelas referentes a estes contratos, até o julgamento final de mérito da demanda) não pudessem ser acolhidos com base em um futuro Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados, podem ser analisados levando-se em conta o aditamento realizado, **que restou discutido pelas partes, qual seja: o enquadramento do Estado de Goiás nos benefícios previstos na Lei Complementar 159/2017.**

Sobre esse ponto, registro que o Código de Processo Civil, inovando em relação ao seu antecessor, dispõe:

“Art. 322. *omissis.*

(...)

§ 2º. A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”.

Nestes termos, em vez de uma interpretação restritiva do pedido (como fazia o CPC/73), o novo Código de Processo Civil preconiza que se deve promover uma interpretação lógico-sistemática do pedido, considerando-se não só o conjunto da postulação, como também a observância do princípio da boa-fé. Essa concepção mais intervencionista do Código tem levado a doutrina a afirmar que o princípio da correlação ou congruência sofreu nítida mitigação com o novo diploma processual.

Deveras, a instrumentalidade e a efetividade do processo são características do processo civil contemporâneo, o qual deve ser visto como um *“instrumento eficaz para o acesso à ordem jurídica justa”*, nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco.

Em convergência com essas ideias, a Lei 13.655/2018 introduziu dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei 4657/1942), com o intuito de auxiliar a interpretação e a aplicação das normas de direito público, nos seguintes termos:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Além disso, é importante salientar, também, que, pelo postulado do *iura novit curia*, a partir dos elementos expostos na causa de pedir, é possível que o juiz acolha a pretensão por outros fundamentos.

Portanto, prescinde-se que a parte aponte expressamente, na inicial,

## ACO 3262 / GO

o dispositivo violado, desde que da narração dos fatos seja possível identificar o conteúdo da norma impugnada. Nesse caso, há mera subsunção dos fatos ao direito. Como bem exposto por Vicente Greco Filho:

"O fato e o fundamento jurídico do pedido são a causa de pedir, na expressão latina, a *causa petendi*. Antes de mais nada é preciso observar que o fundamento jurídico é diferente do fundamento legal; este é a indicação (facultativa, porque o juiz conhece o direito) dos dispositivos legais a serem aplicados para que seja decretada a procedência da ação; aquele (que é de descrição essencial) refere-se à relação jurídica e fato contrário do réu que vai justificar o pedido de tutela jurisdicional". (FILHO, Vicente Greco. Direito Processual Civil Brasileiro, 2º vol., 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 136).

Desse modo, passo a analisar os pedidos constantes na petição inicial (com o aditamento realizado no eDOC 55), com fundamento na Lei Complementar 159/2017, qual seja, impedimento de inclusão no RRF por descumprimento do disposto no art. 3º, I e II, da referida lei complementar, segundo os termos da Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional SEI 2/2019/GECOF/COREM/SURIN/STN/FAZENDA-ME (eDOC 60).

Insta salientar que ambas as partes fizeram considerações sobre tal fato (eDOCs 55 e 60), o que não configura argumento surpresa (art. 10 do CPC).

Além disso, a resposta da União quanto ao pedido de enquadramento no RRF está presente no eDOC 14.

Sendo assim, a situação em tela perfaz o controle judicial de legalidade dos atos administrativos, na medida em que os argumentos esgrimidos pelos Entes Federativos serão avaliados pelo Poder Judiciário, na linha da jurisprudência pacífica desta Corte, a saber:

"Agravado interno em ação cível originária. 2. Direito

Administrativo. 3. Convênios. Inscrição em cadastros federais de inadimplentes (Siafi/Cauc/Cadin). 4. Conflito Federativo. Competência do STF (art. 102, I, 'f', da CF). Jurisprudência sedimentada. 5. Ofensa ao princípio da colegialidade. Inocorrência. 6. Irregularidades na prestação de contas. 6. Existência de erro aritmético crasso na repactuação das metas. **Possibilidade de análise pelo Poder Judiciário. Controle de legalidade dos atos administrativos.** 7. Matéria decidida pelo TCU não infirmada pelo resultado deste feito, que se limita a analisar o cumprimento das metas. 8. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 9. Agravo interno desprovido. 10. Majoração dos honorários advocatícios a cargo da União (art. 85, § 11, do CPC)". (ACO 822 AgR-segundo, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 1º.6.2020, grifo nosso)

"DIREITO ADMINISTRATIVO. **CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO.** PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. SUPOSTA AFRONTA AOS ARTS. 2º E 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO DISPONIBILIZADO EM 7.5.2012. **O controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não ofende o princípio da separação dos poderes.** Precedentes Agravo regimental conhecido e não provido". (ARE 718.343 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 21.8.2013. grifo nosso)

Consequentemente, conheço da presente demanda e passo ao mérito.

### *3) Austeridade fiscal*

Antes de adentrar ao mérito das ações originárias aqui trazidas em conjunto, vale registrar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00), a qual encontra respaldo no art. 169 da CF:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§3º. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

## ACO 3262 / GO

§5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§7º. Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

O contexto da gestão fiscal foi alçado à densa relevância constitucional, primando o Estado brasileiro pela probidade na gestão das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual integra o conceito de bloco de constitucionalidade, implementou-se a condição faltante para a imposição de medidas coercitivas aos demais entes federativos.

O princípio da gestão orçamentária responsável, no qual se baseia por inteiro a nova lei, é explicitado no art. 1º da LRF. Os seus principais objetivos são: a) evitar os *déficits*; b) reduzir substancialmente a dívida pública; c) adotar uma política tributária racional; d) preservar o patrimônio público; e) promover uma crescente transparência das contas públicas, entre outros.

O princípio da responsabilidade, introduzido pela nova lei, vem preencher uma lacuna no Direito brasileiro – embora já pudesse ser visualizado com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, a qual, em seu art. 30, determinava a apresentação de projeto de lei complementar pelo Executivo ao Legislativo em 180 dias da promulgação da emenda.

A ideia de que o dinheiro público deveria ser aplicado na forma em que previamente se convencionou, sendo necessário o esclarecimento de como ele foi utilizado, era bastante confusa e ineficiente.

O conceito de *accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, parece identificar-se bastante com a noção de responsabilidade fiscal, embora com ela não se confunda.

## ACO 3262 / GO

A tradução do vocábulo é bastante difícil, havendo os que, mesmo analisando profundamente o conceito, não conseguiram encontrar uma tradução satisfatória do termo para o português. Outros, muitas vezes com algum desconforto, definem *accountability* como responsabilidade pela prestação de contas ou responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos. De fato, a tomada de posição acerca de uma tradução correta para o termo leva consigo uma gama de questões outras, mais gerais.

A efetiva democracia, que proporciona o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência.

À medida que se desenvolve o arcabouço burocrático, os direitos do cidadão devem também se desenvolver, no intuito de evitar os abusos da burocracia em relação a esses direitos.

Não há dúvidas de que o exercício de *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientela. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos da própria clientela.

Isso leva a crer que o amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa fazem surgir em seu seio, de modo natural, o conceito de *accountability*. À medida que se vão densificando as relações de cidadania, faz-se necessário o conceito de *accountability*, até que se torne algo corriqueiro tanto para a burocracia como para os cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é, indubitavelmente, um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos. O desenvolvimento de uma filosofia da responsabilidade fiscal, no Brasil, tem o propósito de fazer surgir um conceito sólido de *accountability*, próprio da necessidade imposta por aquelas relações, em um contorno ímpar.

Desse modo, a responsabilidade fiscal não trata de política de governo, mas de Estado, a qual deve ser interpretada como integrante do próprio regime constitucional-fiscal.

*4) História contemporânea da partilha de recursos financeiros da União com os Entes subnacionais*

As questões constitucionais examinadas em todas as ações civis originárias relacionam-se com temas centrais do nosso federalismo, tais como a descentralização, a autonomia financeira e a cooperação, e, indiretamente, a partilha dos recursos fiscais.

Desse modo, parece-me fundamental atentar para o arranjo federativo estruturado no texto constitucional de 1988 e na prática institucional levada a cabo nas décadas que se seguiram à sua promulgação.

O rearranjo político promovido pela Constituição Federal de 1988 foi impulsionado por duas grandes forças. De um lado, a luta por descentralização política e garantia de autonomia aos entes subnacionais, especialmente os municípios. De outro, o desejo de ampliação do elenco de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, especialmente os direitos sociais, e de torná-los universais para todos os brasileiros. Esses dois elementos foram componentes preponderantes para o desenho do quadro fiscal ainda hoje vigente na Constituição. (REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 11/12 *et passim*).

A luta por autonomia política por parte de Estados e Municípios iria necessariamente afetar a partilha de recursos públicos. A desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta, no contexto de um Estado fiscal, depende, fundamentalmente, da divisão de competências tributárias e da partilha do produto da arrecadação tributária. Para os Estados e Municípios de maior potencial econômico, a autonomia poderia ser, em grande medida, assegurada por meio de suas próprias receitas tributárias, desde que a discriminação de suas competências fosse-lhes favorável. Cuidou-se, então, de ampliar as competências estaduais, incluindo no âmbito do

## ACO 3262 / GO

ICMS fatos econômicos antes sujeitos exclusivamente à competência tributária federal: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações.

A partilha do produto da arrecadação dos impostos federais, por sua vez, foi novamente ampliada com a Constituição de 1988, inclusive como forma de promover a autonomia financeira dos entes menos favorecidos economicamente. Estabeleceu-se, inicialmente, que 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, assim como do Imposto sobre Produtos Industrializados, seria destinado aos Estados e Municípios, por meio dos respectivos Fundos de Participação.

Aos estados-membros, por meio do FPE, coube 21,5% do IR e do IPI arrecadado pela União. Aos municípios, por meio do FPM, coube 22,5% do IR e do IPI arrecadados pela União. Em 2007, por força da Emenda Constitucional 55, esse percentual foi acrescido de mais 1% a ser entregue aos municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Em 2014, o texto constitucional foi alterado outra vez. A Emenda Constitucional 84/2014 acrescentou mais um ponto percentual ao FPM, devendo o respectivo montante ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano. Seriam ainda aplicados 3% em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras de caráter regional, na forma da lei.

Entretanto, é cediço que, apesar dos esforços constitucionais no sentido de promover descentralização de receitas na redação originária da Constituição Federal de 1988, nos anos seguintes, a União, por meio das contribuições – cuja receita não é partilhada com os demais entes –, conseguiu reverter o quadro constitucional de partilha de receitas, concentrando em seu poder a maior parte dos recursos tributários arrecadados.

Parece correto afirmar, nesse sentido, que as duas décadas que sucederam à promulgação da Carta de 1988 caracterizaram-se pela inversão do quadro de partilha de receitas traçado pela Constituinte. Refiro-me, é claro, ao uso cada vez mais frequente das contribuições do

## ACO 3262 / GO

art. 149 da Constituição Federal, sobretudo as federais, para o financiamento do Estado brasileiro.

Ao que tudo indica, a própria estrutura de partilha de receitas e atribuições firmada em 1988 parece ter sido a causa de sua inversão nos anos seguintes. A crescente necessidade de recursos públicos para o custeio dos direitos sociais, associada aos largos percentuais de partilha incidentes sobre os principais impostos federais, inclusive aqueles criados no uso da competência residual (art. 154, I), representou fator de grande estímulo ao emprego de contribuições.

Observa-se, então, que, se de um lado o Constituinte desenhou um quadro fiscal fortemente descentralizado quanto aos impostos, de outro deixou nas mãos da União, livre de qualquer partilha de arrecadação, outra espécie tributária: as contribuições, especialmente as sociais.

Progressivamente, o governo federal viu-se induzido a lançar mão dessa espécie tributária, quer pelas facilidades de seu regime de instituição, livre da aplicação de boa parte dos princípios tributários, quer pela não obrigatoriedade de partilha das receitas geradas, ao contrário do que ocorre com os impostos.

Essa tendência, no entanto, trouxe efeitos perversos. No plano econômico e fiscal, a ampliação do financiamento do setor público brasileiro, por meio de contribuições, pode ter sido responsável pela maior complexidade do sistema tributário, pela centralização fiscal e pela elevação da carga tributária.

Os Estados, por sua vez, não podem lançar mão desses tributos – as contribuições –, dado que esta faculdade não lhes é conferida pelo art. 149 da Constituição, exceto aqueles destinados ao custeio do regime próprio de previdência de seus servidores (art. 149, § 1º, CF). Viram-se, portanto, privados do recebimento de qualquer parcela desse bolo cada vez mais amplo de receitas de contribuições arrecadadas pela União.

Faço esse breve panorama da evolução do quadro de partilha dos recursos tributários no Brasil apenas para que se possa ampliar um pouco o espectro do problema ora examinado e ver a questão constitucional no contexto em que, de fato, se inclui: federalismo cooperativo.

Em consonância com essas ideias, é importante trazer a lume o posicionamento do então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, em artigo publicado em livro comemorativo aos trinta anos da Constituição, no qual alerta que:

**“Como consequência, a falta de liquidez é uma realidade em vários Estados, que têm postergado o pagamento de salários a seus servidores e têm deixado de honrar contratos mantidos com fornecedores.**

(...)

**Ainda que o quadro de concentração hoje não seja tão agudo, ainda temos uma estrutura que privilegia fortemente o governo central.** Logo após a promulgação da Constituição de 1988, a situação fiscal da União pressionou no sentido de um aumento de receitas não partilhadas com Estados e municípios, o que se deu por meio da criação ou elevação de alíquotas de contribuições sociais. **Chegamos a um quadro em que a arrecadação direta, em percentual do PIB, aumenta de forma significativa apenas para a União, mantendo-se mais ou menos estagnada em relação aos Estados e municípios.** Em 2016, praticamente dois terços da carga tributária federal era constituída a partir de contribuições sociais, enquanto os impostos ficavam com o restante.

**Essa situação não é saudável nem sustentável. O quadro ideal seria aquele em que a arrecadação própria dos entes tendesse a se aproximar mais de sua despesa, e em que o papel da União não comprometesse a autonomia fiscal dos Estados e municípios.** Por outro lado, uma redução da arrecadação e gasto da União levaria a uma reorganização de responsabilidades referentes à gestão e à implementação de políticas públicas. (...)

Além disso, a concentração de recursos na União gera injustiças e ‘*déficits* de democracia’ no trato dos recursos públicos. Partes que não têm (ou têm muito pouca) voz em determinadas decisões acabam obrigadas a arcar com suas consequências de forma desproporcional. Um bom exemplo é o

caso das desonerações. Dados da Receita Federal mostram que, apenas entre 2008 e 2012, houve uma desoneração líquida de 327 bilhões de reais. Considerando o impacto dessa desoneração sobre os fundos em que há compartilhamento de receitas com os Estados e municípios (como o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, entre outros), verificamos que a União arcou com 137 bilhões, contra 190 bilhões dos outros entes da federação, segundo estimativas do Tribunal de Contas da União. (...) O Nordeste, sozinho, perdeu 68 bilhões de reais. O Sudeste, por sua vez, ficou sem 54, 5 bilhões de reais. Como se vê, em contextos de alta concentração de recursos, a política econômica formulada no âmbito da União acaba por impactar fortemente a arrecadação dos demais entes da federação, que tem uma capacidade de interferência na melhor das hipóteses limitada sobre os rumos da política federal”. (MAIA, Rodrigo. Org. TOFFOLI, José Antônio Dias. *30 anos da Constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*/ Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 201/205, grifo nosso)

E arremata dizendo:

**“Após contemplar os trinta anos passados, talvez seja importante olhar na direção oposta e pensar sobre onde desejamos estar daqui a trinta anos. Se nossa Constituição for forte o suficiente – se nós a fizermos forte o suficiente – para superar as crises políticas e econômicas e para equacionar as tensões institucionais do presente, o que caracterizará o Pacto Federativo que será capaz de nos levar a um futuro de prosperidade e paz?”**

O primeiro eixo é a *busca das desigualdades regionais*. (...)

O segundo eixo é a implementação de reformas que permitam *justiça fiscal* (...).

O terceiro eixo é a *descentralização da produção e a modernização da infraestrutura do País*.

O quarto eixo é a construção de uma *inteligência federativa*,

isto é, de condições técnicas e políticas que permitam a produção de informação em padrões compartilháveis entre os entes da federação, com o desenvolvimento de sistemas que conversem entre si, permitindo o monitoramento e avaliação permanente das políticas públicas, aumentando a eficiência e permitindo standards de transparência que garantirão uma maior *accountability* dos gestores públicos em todos os níveis da federação. (...)

(...)

**O sexto eixo é o fomento de um federalismo consultivo, em oposição a um federalismo coercitivo (ANDERSON, 2009, p. 94-95), em que as formas de articulação entre o poder central e o poder local são, ao menos em parte, fruto da negociação e do diálogo, e não da simples imposição. (...) Uma federação, para valer". (Idem, ibidem, p. 201/205, grifo nosso).**

Daí a gravidade de temas como estes de que tratamos nestas ações, controvérsias constitucionais que afetam sensivelmente as receitas e a arrecadação dos Estados.

##### ***5) Federalismo cooperativo na seara econômico-fiscal e jurisprudência do STF***

A Constituição Republicana de 1988, na linha da nossa tradição e em consonância com o disposto em seu art. 1º (“*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”), elegeu como cláusula pétrea o princípio federativo.

A Federação tem como um de seus elementos estruturantes o reconhecimento de autonomia política aos entes subnacionais. E não há autonomia real sem autonomia financeira, isto é, os estados e os municípios precisam dispor de recursos próprios e suficientes para fazer frente aos seus misteres institucionais.

Cito, a propósito, Sérgio Prado:

“O problema do equilíbrio vertical decorre do conflito

entre dois traços básicos das federações contemporâneas. Por um lado, do ponto de vista da técnica e teoria tributárias, é mais eficiente atribuir os principais impostos aos governos de nível superior (federal, principalmente, e estados, doravante referidos como Governos de Nível Superior - GNS), tanto por motivos de eficiência na arrecadação como, principalmente, para evitar que impostos sobre fatores econômicos não fixos sejam utilizados como instrumento de políticas regionais, gerando a chamada guerra fiscal. Na maioria das grandes federações do mundo, os três impostos mais importantes sobre a renda, sobre a folha de salários e sobre valor adicionado são impostos nacionais uniformes, legislados e arrecadados pelo governo central. O Brasil é a única federação em que o IVA é atribuído aos governos intermediários.

Por outro lado, também em todas as federações os encargos responsabilidade pela execução das funções públicas principais tendem a se concentrar nos governos regionais e locais. Nas últimas décadas do século 20 isto se acentuou, com o abandono da participação direta do Estado nas atividades produtivas empresas estatais e a ampliação das funções do Estado na área social, assim como em função da ampla preferência mundial pelos processos de descentralização destes encargos.

A conjunção destes dois determinantes receitas concentradas acima, e encargos concentrados abaixo - leva ao fenômeno chamado de *vertical gap*, que está na base do problema do equilíbrio vertical. Os GNSs (governos de nível superior: federal e intermediários) arrecadam recursos maiores do que aqueles exigidos para financiar seus gastos diretos, existindo, portanto, um superávit estrutural a seu favor. Por outro lado, os governos de nível inferior (GNI), ou seja, intermediários e locais, arrecadam com seus impostos próprios recursos muito inferiores à sua necessidade de financiamento". (PRADO, Sérgio. **FPE Equalização Estadual no Brasil Alternativas e Simulações para a Reforma**. Vol. 1. S/l.: FGV Projetos/IDP, 2012, p. 16).

Não há dúvida de que a divisão das receitas, especialmente de impostos, é uma questão fundamental do pacto federativo brasileiro, assim como de qualquer Estado fiscal que se estruture na forma de federação.

De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais entre os diversos entes federativos, se essa repartição não for acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. As competências constitucionais esvaziam-se sem as condições materiais para o seu exercício.

Nesse ponto, é importante salientar que toda a competência estabelecida pela Constituição, pelas leis ou por contratos entre quaisquer dos entes federados tem que ser exercida em conformidade com o princípio da fidelidade à federação, decorrência lógica do princípio federativo.

Destarte, cabe aos Entes da Federação se comportarem, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais. É o que a doutrina alemã chama de *Bundestreue* (Princípio da lealdade à federação) ou *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (Princípio do comportamento federativo amistoso) ou, de acordo com Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (Conduta favorável à organização federativa) (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264).

O princípio da lealdade à federação, extraído da própria existência do Estado Federal e do princípio Federativo, foi construído pela doutrina e jurisprudência constitucional alemã, podendo ser hoje identificado no art. 23 da Constituição de Bonn, especialmente nos números 2 e 7, com a redação dada pela Reforma Constitucional de 1992. (GRIMM, Dieter. *El federalismo alemán: desarrollo histórico y problemas actuales*, In: *El federalismo en Europa*. Barcelona: Hacer Editorial, 1993, p. 60).

O Tribunal Constitucional Federal alemão conceituou o princípio da lealdade à federação como **a obrigação de todas as partes integrantes do**

**pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto** [BverfGE 1,299 (315)].

Para o Tribunal Constitucional alemão, a simples existência de um sistema federal **implica um dever de lealdade ao princípio federativo. Isso significa que os entes, no exercício de suas competências, são obrigados a respeitar os interesses uns dos outros** (CURRIE, David. *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, The University of Chicago Press: Chicago and London, 1994, p. 77).

Assim, o princípio da lealdade à federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. **Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração.** Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral. (ROVIRA, Ennoch Alberti. *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247).

Esse princípio não implica, nunca, obrigações principais, mas, sim, complementares. Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos Estados no exercício de suas competências, de modo a evitar o abuso.

Obrigar os entes subnacionais a se endividarem para fazerem jus à concessão de empréstimos a juros pelas entidades financeiras controladas pela União equivale a nulificar o federalismo cooperativo.

Bem por isso, a jurisprudência desta Corte tem caminhado e se preocupado cada vez mais com o fortalecimento do federalismo cooperativo, como resposta às tensões federais, firmando seu papel jurídico de “guardiã da federação”, como é possível perceber dos seguintes precedentes a seguir colacionados.

No julgamento da ADO 25, de minha relatoria, esta Suprema Corte

## ACO 3262 / GO

reconheceu a mora do Congresso Nacional em editar lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, que determina compensação pela perda de arrecadação de ICMS dos entes subnacionais com a exoneração das exportações realizadas pela União.

Originariamente, os Estados e o Distrito Federal podiam cobrar ICMS sobre operações que destinassem ao exterior produtos primários. Agora, não mais.

O esforço de desoneração das exportações, em termos técnicos, ocorreu mediante alteração (leia-se: redução) dos limites da competência tributária estadual. Ou seja, deu-se em prejuízo de uma fonte de receitas públicas estaduais.

Então, se de um lado, é certo que a modificação prestigia e incentiva as exportações, em prol de toda a Federação, de outro, não é menos verdade que a nova regra estabelecida pela EC 42/2003 afetou uma fonte de recursos dos estados com consequências severas especialmente para aqueles que se dedicam à atividade de exportação de produtos primários.

Em conclusão ao julgamento, esta Corte fixou o prazo de 12 (doze) meses para que fosse sanada a omissão legislativa declarada inconstitucional, sob pena de transferência da referida competência, provisoriamente, ao Tribunal de Contas da União. Eis a ementa do julgado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito

## ACO 3262 / GO

Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ”.

Nessa ocasião, concedemos o prazo para a solução do impasse e, em caso de permanência da mora, decidimos que caberia ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; e b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

No entanto, o prazo estabelecido na ação exauriu-se sem que fosse sanada a mora legislativa.

Visando a obstar as consequências da decisão formalizada na mencionada ADO, a União peticionou naqueles autos, requerendo a prorrogação do prazo fixado no acórdão por mais 24 (vinte e quatro) meses, alegando, em síntese, a complexidade do tema e a existência de diversos projetos no Congresso Nacional sobre o assunto – o que evidentemente causou a reação dos entes federados, que há mais de 15 (quinze) anos aguardavam pela promulgação da referida lei complementar prevista no art. 91 do ADCT.

Considerando todo esse grave quadro fiscal já exposto e tendo como pano de fundo o federalismo cooperativo, em que a divergência de posições deve ser discutida em um ambiente de diálogo institucional, com soluções político-jurídico-legislativas, deferi o pedido da União para que o prazo fixado no julgamento de mérito na ADO 25 fosse prorrogado por mais 12 (doze) meses a partir de 21.2.2019.

No entanto, como dito anteriormente, não obstante a desoneração das exportações favoreça o desenvolvimento econômico nacional, é notório que a supressão da competência tributária pode afetar a autonomia financeira dos entes subnacionais, notadamente aqueles em

## ACO 3262 / GO

cujo território se desenvolve com mais ênfase a atividade de exportação de produtos primários e semielaborados.

Especificamente em relação ao Estado de Goiás, o ente traz as seguintes informações:

“Segundo estimativas da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa – FAPESPA, durante o período compreendido entre 1997 e 2015, **o Estado de Goiás deixou de receber R\$ 19,6 bilhões de reais da União** a título de ressarcimento pela desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados (doc. em anexo).

(...)

Evidentemente, não é objeto da presente demanda a condenação da União ao pagamento da compensação de que trata o art. 91, do ADCT, mas a estimativa do valor devido ao Estado de Goiás é simbólica: R\$ 19,6 bilhões de reais, montante quase igual ao valor de toda a dívida consolidada líquida do Ente Federado (R\$ 20.1 bilhões). Não há como não imaginar que, não fossem as ações e omissões (inconstitucionais nesse caso, de acordo com o STF) da União que impactam negativamente sobre a arrecadação do Estado, não teria este que recorrer aos empréstimos federais”. (eDOC 1, p. 23-24)

Assim, coincidentemente, do mesmo modo que a União requereu a prorrogação do prazo para o cumprimento da obrigação prevista no art. 91 do ADCT, o Estado de Goiás também vem a esta Corte solicitar a dilação do prazo para o cumprimento de suas obrigações contratuais com a União.

Outro exemplo de conflito entre os Entes Federados (também relativo ao campo das desonerações) foi a decisão proferida, em sede de repercussão geral, no RE 705.423-RG, na qual ficou consignado que “*é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades*”. Eis a ementa do referido julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração. 2. A expressão ‘produto da arrecadação’ prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: ‘É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e

isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.’ 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento”. (RE 705.423, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2018)

Nesse precedente, em que pese a maioria da Corte tenha se posicionado no sentido de que a autonomia financeira dos Municípios não tem o condão de derogar o exercício da competência tributária da União (aparentemente fortalecendo o ente central em detrimento da independência financeira dos Municípios), a maioria dos Ministros – inclusive o relator – foi enfática em demonstrar certa preocupação em relação às distorções presentes no federalismo fiscal brasileiro. Vejam-se algumas das considerações levantadas:

“Ademais, reafirma-se a esperança na correção de distorções empíricas no federalismo fiscal brasileiro por meio de políticas ordinárias ou constitucionais propositivas, como foram os casos das Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014 em que se aumentou o percentual de participação das municipalidades no produto da arrecadação do IR e do IPI. Igualmente, acompanha-se com interesse a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC 15/2011. **Assinala-se aqui menção ao necessário diálogo interinstitucional subjacente à resolução dos dilemas do federalismo fiscal brasileiro.** No presente, tem-se esta solução nos moldes das atuais diretivas constitucionais”. (Ministro Edson Fachin, relator, grifo nosso)

“Presidente, eu estou acompanhando o Relator, devo dizer que sem grande simpatia, não pelo voto de Sua Excelência, denso e precioso como sempre, mas por achar que, verdadeiramente, **existe algum grau de injustiça fiscal no modelo que temos adotado. Eu tenho a expectativa de que a crise do federalismo fiscal brasileiro, que entrou em pauta, seja capaz de gerar alguma reflexão e algum tipo de solução**

para um desequilíbrio que se revelou muito evidente, muito manifesto, de uma certa insolvabilidade dos Estados e Municípios de uma maneira geral.

(...)

Assim sendo, a crise, a meu ver, decorre do momento econômico, decorre de uma certa irresponsabilidade fiscal, mas acho também que a crise dos Estados e dos Municípios decorre de um tipo de política de concentração de arrecadação na União que desfavorece gravemente Estados e Municípios.

Essa crise decorre, em parte, da não regulamentação da compensação das perdas da Lei Kandir - matéria que nós discutiremos na próxima semana; decorre da opção da União Federal pela criação e majoração de contribuições sociais e parafiscais, em vez de impostos nos quais os Estados e Municípios têm participação, o que mudou - e consta do voto de Sua Excelência essa observação - a proporção de Municípios, Estados e União na arrecadação global; e também decorre da política de desonerações que a União adota e que afeta indiretamente a arrecadação dos Estados e Municípios, que não apenas não imprimem dinheiro, como também não podem se beneficiar da utilização desses fundos gordos que a União utiliza, como o FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e outros. Ou seja, nós temos um modelo de grande assimetria que, em parte, explica a crise dos Estados, não os absolve pela gestão, a meu ver, fiscal desleixada, mas a verdade é que o modelo se tornou progressivamente concentrador na União”.

(Ministro Roberto Barroso, grifo nosso)

“Eu trago, aqui, Senhora Presidente, um voto longo, e eu vou, sinceramente, manifestar meu desconforto, talvez de maneira mais enfática, pedindo todas as vênias ao Ministro Fachin, para divergir do voto de Sua Excelência. E entender que efetivamente esse é um direito consagrado constitucionalmente aos Municípios e que não pode ser subtraído sob o pálio de uma competência tributária de desoneração, porque, *mutatis mutandis*, é mais ou menos aquilo que se decidiu aqui, não se

pode fazer favor com chapéu alheio. Dou provimento ao recurso, com as vênias dos votos que me antecederam.” (Ministro Luiz Fux, inaugurando a divergência, grifo nosso)

“O desconforto inicial que manifestou o Ministro Barroso, e que a ele agora vai além – ao divergir - o voto do Ministro Luiz Fux, é algo sobre o qual, realmente, nós devemos refletir. Subscreveria o voto do Ministro Luiz Edson Fachin, mas nós temos, por outro lado, o abuso. Se nós verificarmos a situação fiscal do País hoje, com uma previsão de déficit orçamentário para este ano da ordem de 170 bilhões de arrecadação para o orçamento, e olharmos que, nos últimos cinco anos, houve uma desoneração de 580 bilhões, **a conclusão a que nós podemos chegar é de que houve um abuso nesse poder de estabelecer essas isenções. E quais foram essas contrapartidas? Parece que as contrapartidas, passados os cinco anos, é um caos fiscal no País. Essa é a realidade um abuso. Qual foi a contrapartida à sociedade? Isso gerou empregos? Manteve empregos?”.** (Ministro Dias Toffoli, acompanhando a divergência, grifo nosso)

*Mutatis mutandis*, a mesma disposição poderá ser aplicada ao repasse obrigatório da União aos Entes estaduais (art. 159, I, “a”, da CF), na medida em que esta Corte procedeu à mudança de entendimento outrora firmado (*overruling*), fixando, quanto ao art. 159, I, “b”, da CF, a tese de que *“É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação dos Municípios”*. **Há, por conseguinte, densa probabilidade de diminuição de arrecadação estadual, via Fundo de Participação dos Estados.**

Todavia, registro ser tal questão fator impeditivo de saneamento das contas públicas a curto prazo.

Tais casos ilustram bem a compreensão que devemos ter a respeito do federalismo cooperativo: uma construção conjunta entre os entes, a partir da consciência da importância de atuação comum, apaziguando as

diferenças e otimizando as convergências. Em suma, um federalismo cooperativo, e não competitivo.

*6) Análise das ações originárias ajuizadas pelo Estado de Goiás*

**6.1) ACO 3.262**

De início, cumpre afirmar que a decisão liminar, inicialmente concedida em 2019, com suas extensões em 2020, analisa o cumprimento dos requisitos do ingresso do Estado de Goiás no RRF, **referentes ao ano de 2019 apenas quanto ao inciso I do art. 3º da LC 159/2017. Os demais requisitos do art. 3º relacionam-se aos dados de 2018, segundo a própria leitura da União à época, devendo ser este o marco jurídico (dados de 2018 e norma vigente em 2019 e 2020) a ser levado em consideração na análise do requerimento administrativo de postulação de ingresso no referido Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar 159/2017), bem ainda naquela apreciação judicial perfunctória, que ora se reitera na sua integralidade.**

Pois bem.

A promulgação da Lei Complementar 159/2017 precisa ser compreendida em seu contexto de federalismo fiscal.

Eis a exposição dos motivos apresentada pela Presidência da República, seguindo a sugestão do Ministro da Fazenda à época, Henrique Meirelles:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência proposta de projeto de lei complementar que institui o Regime de Recuperação Fiscal, cujo objetivo é viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal. Para tanto, são criados mecanismos de refinanciamento de passivos desses entes, tendo como contrapartida a adoção de um Plano de Recuperação.

2. Poderão aderir ao Regime de Recuperação Fiscal os

estados que, cumulativamente, apresentarem: dívida consolidada superior à receita corrente líquida anual; somatório de despesa com pessoal e serviço da dívida superior à 70% da receita corrente líquida; e disponibilidade de caixa, sem vinculação, inferior às obrigações a pagar. Trata-se, portanto, de um quadro de dívida excessiva, elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e serviço da dívida, que redundam em grave crise de liquidez e insolvência.

3. Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento. Esse Projeto de Lei Complementar visa, portanto, lidar com os casos de desequilíbrio grave, para os quais se faz necessário ajuste fiscal de grande monta. Esse ajuste funda-se em dois pilares: o reequacionamento do passivo do Estado e o esforço deste para reequilibrar suas contas.

4. O reequacionamento de passivos abarca redução temporária no pagamento da dívida com a União, como também maior flexibilidade para contratar operações de crédito. Essas operações de crédito permitirão renegociar débitos com instituições financeiras e credores de dívidas em atraso, assim como financiar programas de demissão voluntária, auditoria da folha de pagamento e modernização das administrações tributárias.

5. A reestruturação de débitos não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do Estado que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e de medidas emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas acima elencados fica condicionada ao comprometimento do Estado com um programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação.

6. O Plano de Recuperação será composto por lei, ou conjunto de leis do Estado que implementará as medidas de ajuste de receitas e despesas. O Plano quantificará o impacto previsto de cada medida nas receitas e despesas, e apontará a

perspectiva de ajuste das contas e o prazo necessário para que sejam atingidas as metas de ajustamento. O Plano terá prazo de até trinta e seis meses, prorrogável por período não excedente ao do primeiro prazo.

7. O Projeto de Lei Complementar especifica o conjunto mínimo de medidas a serem aprovadas como condição necessária ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, a saber: privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento; elevação da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores; adaptação do regime próprio de previdência do Estado às regras vigentes no Regime Geral de Previdência Social; redução de incentivos fiscais; revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais visando a convergência para regras similares às vigentes para a União; instituição de previdência complementar para os novos servidores; regularização no uso de recursos de depósitos judiciais no financiamento de despesas públicas; e uso de leilões de pagamento para redução dos débitos relativos a restos a pagar e despesas em atraso.

8. Ademais, enquanto permanecer sob Regime de Recuperação Fiscal, ficarão vedados: concessões de reajustes de remuneração a servidores, criação de cargos e ampliação da estrutura administrativa; realização de concursos, exceto para reposição de vacâncias; admissão de pessoal; criação de despesas de caráter continuado; expansão de despesa obrigatória além da variação do IPCA ou da variação da receita corrente líquida, o que for menor; concessão de incentivos fiscais; despesa com publicidade; celebração de convênios; e contratação de operações de crédito que não estejam explicitamente autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

9. Também será exigido do Estado em Regime de Recuperação Fiscal que recolham à conta única do tesouro estadual todas as disponibilidades de caixa dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Esses poderes e órgãos também deverão

devolver ao caixa único do tesouro estadual, ao final do exercício, as sobras de recursos não despendidos. Não ocorrendo tal devolução, será dada ao Poder Executivo a faculdade de descontar os valores não devolvidos de parcelas de repasses futuros àqueles poderes e órgãos.

10. Os poderes e órgãos com autonomia orçamentária também deverão incluir, em seus respectivos orçamentos, verbas para pagamento de precatórios e aquisições de pequeno valor que tenham por objeto ação ou omissão estatal que lhes tenha sido atribuída. Também deverão prover recursos para o pagamento de contribuição ao PASEP e para custear aposentadorias, pensões, reformas e a contribuição previdenciária patronal, inclusive a cobertura de insuficiências financeiras e aportes atuariais, relativas aos segurados com vínculos àqueles poderes e órgãos. Não havendo a assunção de tais despesas pelos poderes e órgãos com autonomia orçamentária, o Poder Executivo poderá descontar os valores de parcelas futuras de repasses àquelas instituições.

11. O Estado deve protocolar o seu pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação. O Ministério, no prazo de quinze dias, expedirá parecer apontando o enquadramento ou não nas condições para adesão ao Regime.

12. Para que o Regime de Recuperação Fiscal entre em vigência, são necessárias quatro condições: o Ministério da Fazenda terá que emitir parecer favorável ao Plano de Recuperação, o Estado precisará ter aprovado a lei ou leis que instituem o Plano de Recuperação, os membros de um Conselho de Supervisão (a ser descrito adiante) deverão estar nomeados, e o Presidente da República terá que homologar o ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal.

13. A supervisão do Plano de Recuperação ficará a cargo de um Conselho de Supervisão, formado por três membros com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos. Dois

membros serão indicados pelo Ministério da Fazenda e um pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria - Geral da União. Tais conselheiros serão nomeados para cargo de assessoria no âmbito do Ministério da Fazenda. Suas funções consistem em: monitorar o cumprimento do Plano, emitindo relatórios mensais que apontem risco de descumprimento das regras estabelecidas no Projeto de Lei Complementar; recomendar alterações no Plano durante sua execução; apontar eventuais desvios de finalidade na utilização de recursos de operações de créditos contratadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal; convocar audiências públicas; ouvir especialistas; requisitar informações de órgãos públicos; acessar os sistemas informatizados de gestão fiscal; recomendar ao Estado suspensão de contratos ou obrigações em desconformidade com o Plano; e notificar as autoridades competentes em caso de identificação de ilícitos.

14. A União concederá ao Estado que ingressar no Regime de Recuperação Fiscal redução integral do pagamento das prestações de suas dívidas com o Governo Federal, pelo prazo de até trinta e seis meses. Ao final desse prazo, se o Regime de Recuperação Fiscal for prorrogado, o Estado disporá de prazo igual ao de duração do primeiro período, caso em que as prestações serão gradativamente elevadas até atingir o seu valor integral. Os valores não pagos em decorrência dos descontos concedidos serão acumulados em conta gráfica, sujeitos aos encargos contratuais de adimplência, e acrescidos ao saldo devedor ao final do período de redução das prestações. Ou seja, não há perdão de dívida, apenas postergação temporária do fluxo de pagamentos.

15. Durante o Regime de Recuperação Fiscal ficarão suspensas para o Estado as restrições e respectivas penalidades contidas em dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Tal liberalidade visa dar ao Estado o espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar a cumprir as exigências da Lei. Vale lembrar que a LRF considera como nova operação de crédito o

refinanciamento de dívidas já existentes. Se o Estado estiver desenquadrado das condições para tomar novos empréstimos, também não poderá refinarciar as dívidas já existentes, o que deixa os entes federados que já entraram em crise fiscal sem espaço para buscar soluções.

16. Trata-se, especificamente, de suspender a exigibilidade de cumprimento do limite de despesa com pessoal (art. 23 da LRF) e as sanções relativas à extrapolação do limite de endividamento (art. 31 da LRF). Flexibilizam-se, ademais, algumas das condicionalidades necessárias para continuar recebendo transferências voluntárias: estar em dia com o pagamento de tributos e empréstimos, bem como cumprir os limites de endividamento, de despesa com pessoal e de contratação de operação de crédito (LRF, art. 25, § 1º, inciso IV, alíneas a e c). Suspendem-se, ainda, todos os dispositivos legais que, fora do Regime de Recuperação Fiscal, impediriam o reequacionamento da dívida do Estado com a União.

17. As operações de crédito que o Estado em Regime de Recuperação Fiscal poderá tomar estarão limitadas aos objetivos do ajuste fiscal. Elas se limitarão ao financiamento de programas de demissão voluntária, ao refinanciamento de dívidas com o sistema financeiro, à realização de auditoria na folha de pagamentos, à modernização das administrações tributárias e ao financiamento dos leilões de desconto para pagamentos de débitos em atraso. Será possível, ainda, a obtenção de financiamentos com instituições financeiras para antecipação de receitas de privatizações, desde previstos no Plano de Recuperação Fiscal e desde que contem com a apresentação de garantias reais pelo estado. Em caso de desvio de finalidade no uso dos recursos obtidos mediante tais operações de crédito, o Estado ficará impedido de contratar novas operações enquanto durar o Regime de Recuperação Fiscal.

18. Durante a execução do Plano de Recuperação, o Ministério da Fazenda poderá recomendar ao Presidente da República a extinção do Regime de Recuperação Fiscal, caso

identifique o descumprimento das vedações definidas na Lei Complementar. Havendo a extinção do Regime, o Estado perde, de imediato, todas as prerrogativas que lhe são concedidas por tal Regime, e que foram acima descritas. Os valores não pagos de sua dívida com a União, em decorrência dos descontos concedidos até o momento da exclusão, serão recalculados com base em encargos contratuais de inadimplência. 19. O Projeto de Lei Complementar também estabelece que as instituições financeiras, credoras de Estados que entrem em Regime de Recuperação Fiscal, deverão conceder refinanciamento dessas dívidas em condições iguais às oferecidas pela União. Isso, contudo, valerá apenas para as operações realizadas após a publicação da Lei Complementar. O objetivo é garantir que, no futuro, um conjunto maior de credores, e não apenas a União, participe do esforço de refinanciamento do ente em crise. Como sinalização para o futuro, esta medida indica às instituições financeiras a necessidade de maior cuidado na concessão de crédito a Estados, restringindo espaço para que entes em desequilíbrio fiscal obtenham novas operação de crédito. 20. Trata - se, Senhor Presidente, de um conjunto de providências de grande relevância para a busca do reequilíbrio fiscal que, como bem sabe V.Exa., constitui condição necessária para a retomada do crescimento econômico. Mais do que isso, a recuperação fiscal de estados em elevado grau de desordem financeira terá importante impacto social, uma vez que viabilizará a normalização de serviços públicos essenciais, com destaque para a segurança pública, a saúde e a educação. Responsabilidade fiscal e responsabilidade social são duas faces de uma mesma moeda. O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo restaurar essas duas condições essenciais ao desenvolvimento do País". (Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1527604&filename=PLP+343/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527604&filename=PLP+343/2017). Acesso em 14.6.2019)

## ACO 3262 / GO

Há um binômio almejado pela iniciativa legislativa: “o reequacionamento do passivo do Estado e o esforço deste para reequilibrar suas contas”.

A adesão ao regime de recuperação fiscal (RRF) exige o cumprimento de três requisitos básicos (além de outros previstos na legislação), assim dispostos na **redação originária** do art. 3º da Lei Complementar 159/2017:

“Art. 3º. Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.

De outro lado, as premissas fiscais que ensejaram o Plano de Recuperação Fiscal foram: “quadro de dívida excessiva, elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e serviço da dívida, que redundam em grave crise de liquidez e insolvência”.

Nessa situação está enquadrado o Estado de Goiás.

A própria União (Secretaria do Tesouro Nacional) não nega esse fato em relação ao requerente, tendo afirmado que:

“Conforme apontado pelo Estado em sua petição inicial e

apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2018, a situação financeira de Goiás é realmente desafiadora. Contudo, seu desequilíbrio não é comparável à situação dos Estado de MG e RJ. Estes preenchem os requisitos para entrada no Regime de Recuperação, ao passo que o Estado de Goiás não preenche. Por exemplo, em 2018 a disponibilidade de caixa de MG e RJ eram negativas em R\$ 28 bilhões (49,7% da Receita Corrente líquida do exercício – RCL) e em R\$ 16,7 bilhões (33,3% da RCL), respectivamente, enquanto a de GO era de apenas 2,8 bilhões (13,3% da RCL)”.

O Estado de Goiás decretou situação de calamidade financeira, por meio do Decreto 9.392, de 21 de janeiro de 2019, no qual resta consignado *“o elevado e crescente déficit fiscal constatado nas contas do Estado de Goiás, do qual resulta a indisponibilidade de recursos financeiros para o pleno funcionamento [da] Administração Pública”* (eDOC 13).

Após todos os argumentos densamente expostos na inicial, o Estado reitera, no curso da demanda, o pedido de suspensão dos contratos de contragarantia indicados (eDOCs 33 e 48), juntando novo relatório de gestão fiscal publicado no DOE 4.6.2019, no qual a dívida consolidada líquida do Estado está projetada para R\$ 24.936.912.298,15 (vinte e quatro bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, novecentos e doze mil, duzentos e noventa e oito reais e quinze centavos) **em 2019** (quando do ajuizamento da ação).

Através da Petição 34.461/2019 (eDOC 55), o Estado reforça o pedido de suspensão dos contratos de contragarantia, tendo em vista que a gravíssima situação fiscal poderá ser acentuada com os bloqueios realizados pela União, reiterando a urgência em suspender a execução dos contratos de contragarantia ora indicados.

Afirma que, se não for possível o acolhimento do pedido com base no Plano de Equilíbrio Fiscal a ser promulgado, que seja admitida essa medida com fundamento na Lei Complementar 159/2017.

Assevera que essa intenção já teria sido manifestada pelo ente federado, conforme comprovam os documentos trazidos à inicial,

todavia, a Secretaria do Tesouro Nacional entendeu que, **apesar da grave situação financeira**, não estariam atendidos os requisitos para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) de que trata a Lei Complementar 159/2017, qual seja: a **dívida consolidada ser superior à receita corrente líquida do ano anterior ao pedido de ingresso no RRF**.

Em resposta, por meio da Nota Técnica 2/2019/GECOF/COREM/SURIN/STN/FAZENDA-ME 2/2019 (eDOC 60), a União afirma que o pedido do Estado de Goiás, de ser enquadrado na LC 159/2017, deve ser indeferido, haja vista o não atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e II do art. 3º da referida lei complementar, acima descritos, bem como no § 1º do art. 2º, sobre o qual falaremos adiante.

**Aqui, é importante destacar que houve pedido de enquadramento do Estado de Goiás, junto ao Ministério da Economia, na Lei Complementar 159/2017, tendo sido o pleito indeferido em 1º de março de 2019 (eDOC 14)**, com o seguinte arrazoado, em síntese:

“(....) O Estado não é elegível ao Regime de Recuperação Fiscal, como pode ser observado na tabela de indicadores abaixo: (...)”.

Com todas as vênias, é desarrazoado exigir a completa penúria do Ente subnacional para fazer jus às benesses da Lei Complementar 159/2017 apenas no ano subsequente. Tal interpretação apenas privilegia aqueles entes subnacionais mais perdulários em detrimento de outros que **ainda** não atingiram patamar de falência na gestão dos recursos públicos, mas que podem estar a caminho (exercício financeiro atual). Guardadas as devidas proporções, fere a proporcionalidade e a razoabilidade deixar para auxiliar aquele que está na enfermaria, à espera de socorro, apenas quando estiver na UTI.

Em total contrassenso, seria como se a União dissesse aos Entes subnacionais: piorem seu quadro fiscal ainda mais para que possam fazer jus às vantagens legais. Ou, está claro que as contas estão incontroláveis no exercício atual, mas vamos esperar o ano seguinte, momento em que, segundo a lei, você terá direito ao regime de recuperação fiscal.

## ACO 3262 / GO

Qualquer interpretação nesse sentido desnatura completamente o federalismo cooperativo, em especial quando submetida ao crivo da proporcionalidade.

Sobre o postulado da proporcionalidade, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária que:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa.

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o *Bundesverfassungsgericht* assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear-se em um erro de prognóstico BverfGE,25:1(12).

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos

relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional, consagrando-se, no art. 18º, 2, do Texto Magno, que a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também

sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no princípio da reserva legal proporcional (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é simplesmente inadequado (*schlechthin ungeeignet*), objetivamente inadequado (*objektiv ungeeignet*), manifestamente inadequado ou desnecessário (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), fundamentalmente inadequado (*grundsätzlich ungeeignet*), ou se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da necessidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da necessidade tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar -se negativo, o resultado positivo do teste de adequação

não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade em sentido estrito). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um controle de sintonia fina (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223-226).

Nesses termos, a imposição legislativa no sentido de que *"a receita corrente líquida anual [seja] menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal"* é medida desproporcional em sentido estrito para os fins de equacionar os déficits fiscais do ano em curso, que visa a reduzir substancialmente a dívida pública e a preservar o patrimônio público.

É claro que o legislador necessitava escolher um critério técnico-operacional objetivo, mas esse não pode desnaturar a própria *mens legis* de equacionar os déficits dos anos anteriores e **do ano em curso, no caso 2019.**

A escolha contida na exposição de motivos, no sentido de que *"a dívida consolidada [seja] superior à receita corrente líquida anual"*, foi

esvaziada desproporcionalmente na redação normativa, **ao excluir-se a hipótese de que a dívida “projetada” do ano em curso seja superior à receita corrente líquida anual para cumprir os requisitos de ingresso na RRF.**

Como dito, o subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos, o que não parece ter sido atendido no caso concreto, ao deixar ao largo aqueles Entes subnacionais que estão, no ano corrente, já em situação de grave crise fiscal projetada para o final do exercício atual.

Assim, a única interpretação possível é estender os benefícios previstos na Lei Complementar 159/2017 aos Entes subnacionais que, **no ano em curso do requerimento administrativo de adesão**, possuam dívida “projetada” superior à receita corrente líquida anual.

Nessa conformidade, é desinfluyente para o ingresso no RRF que a dívida projetada seja referente ao ano anterior. O que importa é a demonstração objetiva, no caso concreto, do desequilíbrio das contas públicas do ente federado, o que ocasiona grave crise de liquidez e insolvência, requisito essencial para o alcance da finalidade buscada pela LC 159/17, que é viabilizar uma gestão fiscal responsável.

Não há *discriminen* razoável em privilegiar aqueles Entes que estão há mais tempo em situação caótica nas contas públicas – com condições mais benéficas – do que os demais Entes subnacionais que estão em situação um pouco melhor nos anos anteriores, mas que, no exercício do requerimento administrativo, antecipadamente se sabe, atingirão quadro de desgoverno das finanças públicas, com as despesas superando a receita corrente líquida (RCL).

Conforme comprovado documentalmente pelo Estado de Goiás, **no ano de 2019**, a receita corrente líquida (RCL) projetada (R\$ 22.069.971.386,52) foi inferior à despesa estimada (R\$ 24.936.912.298,15), acrescida do dispêndio extraordinário dos repasses constitucionais obrigatórios aos Municípios, por força de inúmeras decisões judiciais (nota 5 do eDOCs 49 e 50). Foram consideradas as seguintes circunstâncias excepcionais:

“Nota 3. Os valores da DCL do Estado de Goiás poderão vir a incluir os Passivos Contingentes provenientes do Fundo de Aporte à Celg D - FUNAC (Lei nº 17.555, de 20/01/2012), que tem o objetivo de reunir e destinar recursos financeiros para ressarcimento à Celg D de pagamentos de contingências de qualquer natureza, cujo valor reconhecido no Balanço Patrimonial da Celg Distribuição S.A - Celg D em 31/12/2018 foi de R\$ 1,431 bilhões (Nota Explicativa 10. Créditos Especiais).

Nota 4. Outro Passivo Contingente relevante que pode ser considerado no cálculo da DCL refere-se às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR, totalizando em 2018, o valor de R\$ 3,642 bilhões em 2018.

Nota 5. A Dívida Consolidada Líquida do Estado de Goiás, considerando os passivos contingentes relacionados nas notas 3 e 4, potencialmente totalizará o valor de R\$ 24.936.912.298,15, representando assim, o % da DCL sobre a RCL de 112,99%”.

Assim, **na época da decisão liminar (2019)**, a RCL era inferior às despesas do ano de 2019 (R\$ 24.936.912.298,15), considerando-se o passivo contingente relativo às ações judiciais que envolviam os programas de incentivo fiscal “*Proteger, Fomentar e Produzir*” (totalizando o valor de R\$ 3,642 bilhões), o qual é assegurado aos Municípios por força do repasse constitucional obrigatório (art. 158, IV, parágrafo único, da Constituição Federal) e da jurisprudência dos Tribunais pátrios, inadimplência que pode ensejar, inclusive, intervenção federal (art. 10 da Lei Complementar 63/1990). Explico.

Como é cediço, esta Corte, no julgamento do RE 572.762/RG (tema 42), assentou que a concessão de incentivos fiscais pelos Estados não pode reduzir ou manipular a quota relativa ao ICMS constitucionalmente assegurada aos municípios, prevista no art. 158, IV, da CF, sob pena de transgressão ao postulado da autonomia municipal e, conseqüentemente ao federalismo cooperativo. Veja-se a ementa do julgado:

“CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna **pertence de pleno direito aos Municípios.** II - **O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.** III - **Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.** IV - Recurso extraordinário desprovido”. (RE 572.762/RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 5.9.2008, grifo nosso)

Aplicando essa orientação, confirmam-se:

“Direito financeiro. Direito tributário. Agravo interno em recurso extraordinário. **ICMS. Federalismo fiscal. Benefícios fiscais. Interferência na repartição de receitas tributárias. Diminuição da cota dos Municípios. Aplicação da tese firmada no RE 572.762 RG. Agravo interno provido. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o repasse de parcelas do ICMS devidas aos Municípios não pode ficar sujeito aos planos de incentivo fiscal do Estado, sob pena de violar o sistema constitucional de repartição de receitas.** Precedentes do Plenário e de ambas as Turmas aplicando a casos análogos ao presente a tese firmada no RE 572.762. 2. Assim, está correto o enquadramento feito pelo Tribunal de origem, e dissentir das suas conclusões demandaria análise dos fatos e do conteúdo da legislação estadual, providência vedada em sede de recurso extraordinário.

Aplicação das súmulas 279 e 280. 3. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário do Estado e restabelecer o acórdão do Tribunal de origem”. (RE-AgR 991.329, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.9.2018, grifo nosso)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO (EC Nº 13/95) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DETERMINA, NO ÂMBITO DO ESTADO DO MARANHÃO E DOS MUNICÍPIOS DESSA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, A APLICAÇÃO DE PARCELA (5%) DAS RECEITAS ORIUNDAS DE IMPOSTOS E DOS RECURSOS PROVENIENTES DE TRANSFERÊNCIAS A SER DESTINADA À ‘PRODUÇÃO DE ALIMENTOS BÁSICOS’ – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV) E AO POSTULADO DA AUTONOMIA MUNICIPAL (CF, ART. 30, III) – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE, RESSALVADAS AS EXCEÇÕES PREVISTAS NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, A VINCULAÇÃO, A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS – INADMISSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO IMPOR AO MUNICÍPIO A DESTINAÇÃO DE RECURSOS E RENDAS QUE PERTENCEM, POR DIREITO PRÓPRIO, AO ENTE MUNICIPAL – INGERÊNCIA ESTADUAL INDEVIDA EM TEMA DE EXCLUSIVO INTERESSE DO MUNICÍPIO – O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL COMO UMA DAS PEDRAS ANGULARES SOBRE A QUAL SE ESTRUTURA O EDIFÍCIO INSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO – A LEI ORGÂNICA (CF, ART. 29, ‘CAPUT’) QUALIFICA-SE COMO VERDADEIRO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO – DOCTRINA –

PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, NA REDAÇÃO DADA PELA EC ESTADUAL Nº 13/95 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE”. (ADI 1.374, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 15.3.2019, grifo nosso)

A transgressão a esse repasse é tão grave que pode levar à supressão temporária da autonomia estadual por meio da intervenção federal. É o que preconiza o art. 34, inciso V, alínea “b”, da CF:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

(...)

b) **deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei**”.

No mesmo sentido, é a dicção do art. 10 da Lei Complementar 63/1990:

“Art. 10. A falta de entrega, total ou parcial, aos Municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o Estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea b do inciso V do art. 34 da Constituição Federal”.

É bem verdade que esse entendimento jurisprudencial (RE 572.762

## ACO 3262 / GO

RG, tema 42) pode sofrer modificação ou reinterpretção ante o julgamento do RE 705.423 RG (tema 653), também sob o rito da repercussão geral, todavia o tema ainda é incipiente nesta Corte, existindo posições díspares que merecem uniformização, a exemplo das decisões monocráticas no RE-AgR 890.326, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 17.2.2016; e na Rcl-ED 29.894, de minha relatoria, DJe 3.9.2018.

*Ad argumentantum tantum*, ainda que seja retirado da dívida o valor constante na “Nota 4. Outro Passivo Contingente relevante que pode ser considerado no cálculo da DCL refere-se às ações judiciais envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR” [R\$ 3.642.317.805,72, subtraído de R\$ 3.388.533.032,85 (sem trânsito em julgado) – eDOC 42], tal como solicitado pelo Estado de Goiás, envolvendo os Municípios de Cristalina e Piracanjuba, na Reclamação 35.180, à época da decisão liminar, em curso nesta Corte (de minha relatoria), a dívida consolidada e atualizada do **ano 2018 alcançaria R\$ 21.319.657.327,06**, a saber: R\$ 19.634.872.554,19 (prevista no relatório de gestão fiscal) + R\$ 1.431.000.000,00 (Fundo de Aporte à Celg D – FUNAC) + R\$ 253.784.772,87 (“Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR”, com trânsito em julgado), **enquanto a RCL de 2018 totalizou R\$ 21.298.254.079,91**, satisfazendo também o implemento do requisito previsto no inciso I do art. 3º da LC 159/2017.

Ou seja, mesmo se analisados os dados de 2018, após as devidas correções (seguindo a jurisprudência desta Corte), o Estado de Goiás também implementaria o requisito do art. 3º, I, da LC 159/2017.

Apenas a título argumentativo, em caso de sucesso pelo Estado de Goiás na citada reclamação e outras que possam sucedê-la no mesmo sentido, evidentemente não podem ser atingidos os processos com trânsito em julgado (Súmula 734 do STF), **de sorte que devem ser computados, na dívida consolidada do ano de 2018**, os valores das ações judiciais “envolvendo os Programas PROTEGER, FOMENTAR E PRODUZIR”, **com trânsito em julgado**, os quais totalizam R\$ 253.784.772,87 (R\$ 3.642.317.805,72 - R\$ 3.388.533.032,85 – eDOC 42).

**Em relação ao óbice apontado pela União, previsto no inciso II do**

**art. 3º da LC 159/2017**, no sentido de que as despesas liquidadas do Estado com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar 101/2000, com juros e amortizações, representariam 63,95% da Receita Corrente Líquida, não atendendo ao mínimo de 70% (setenta por cento) exigido pelo inciso II do referido artigo, é preciso ressaltar algumas premissas.

A própria nota técnica apresentada pela União registra que:

“(…) há um problema de contabilização de contabilização da despesa com pessoal no Estado de Goiás e que sequer passou pelos estágios iniciais de ajuste fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – LRF). Os demonstrativos oficiais do Estado nunca apontaram que as despesas com pessoal estavam próximas aos limites da LRF, que é de 60% da arrecadação líquida do Estado (Receita Corrente Líquida)”.

Após detido exame do caso dos autos, algumas constatações são incontornáveis acerca das contas do Ente-requerente: ao longo dos últimos cinco anos, o Estado teve incremento significativo de gastos com funcionalismo (aumentou de R\$ 9 bilhões para R\$ 15,7 bilhões, em valores até 4.2019); além disso, houve a promulgação da Emenda Constitucional Estadual 54, de 2 de junho de 2017, que autorizou a retirada, do limite de despesa de pessoal, dos gastos com inativos e com imposto de renda retido dos seus próprios servidores. O artifício de retirar do cômputo do limite de despesa de pessoal desrespeita o art. 169 da CF (competência privativa da União) e o art. 18 da LRF.

Nem se argumente que, em razão do disposto no art. 157, I, da CF, o imposto de renda retido na fonte “*sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles [Estados e Distrito Federal], suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem*” seria de titularidade do próprio órgão pagador estatal.

**A norma contida no art. 18 da LRF é indene de dúvidas ao determinar que qualquer espécie remuneratória paga ao servidor deve**

**ser incluída no cômputo do limite correspondente a cada ente**, seja ela *"vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza"*.

Entendimento em sentido contrário levaria à retirada dessa parcela da remuneração do servidor *lato sensu* (imposto de renda retido na fonte) de qualquer submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal, e seus princípios correlatos (transparência, prevenção de riscos fiscais, probidade etc.), a qual não precisaria constar como despesa de pessoal e, de outro lado, tampouco receita corrente líquida, apesar de se considerar contábil e legalmente como receita do Ente público e despesa, criando recurso/dispêndio financeiro indene de proteção jurídico-fiscal.

Tal situação, por óbvio, não encontra guarida no ordenamento jurídico, mais notadamente devido aos postulados do orçamento bruto (art. 6º da Lei 4.320/1964) e da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF).

Isso tanto é verdade, que o Plenário desta Corte concedeu medida cautelar na ADI 6.129, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás, que instituíram um Novo Regime Fiscal (NRF) naquela unidade federativa.

Conforme já dito, a EC 54/2017 subtraía do limite das despesas com pessoal as quantias pagas aos pensionistas e imposto de renda retido na fonte (IRRF), nos seguintes termos:

“Art. 2º O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8º:

‘Art. 113. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites globais estabelecidos em lei complementar federal.

(...)

§ 8º. Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no *caput* deste artigo, **não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores**

públicos estaduais’.” (grifo nosso)

Essa norma foi declarada inconstitucional pelo Plenário desta Corte, em sede de medida cautelar, por afronta ao artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, incidindo em inconstitucionalidade formal, pois o art. 169 da CF atribuiu à União a competência para definir os limites da despesa com pessoal. Esse acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação. 2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF). 3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF,

**pelo que incorre em inconstitucionalidade formal.** 4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação. 5. **Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás**". (ADI 6.129 MC, Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2020, grifo nosso)

Desse modo, verifica-se que, computados os gastos com inativos, pensionistas e com imposto de renda retido na fonte dos seus próprios servidores, encontra-se atendido o requisito previsto na redação original do inciso II do art. 3º da LC 159/2017. Eis a redação, à época:

*"Art. 3º. omissis.*

*(...)*

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) **da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal**". (grifo nosso)

Percebe-se que as despesas liquidadas com pessoal devem ser calculadas na forma do art. 18 da LRF, ao passo que a receita corrente líquida demanda ser "*aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal*".

Aqui é importante destacar que a expressão "*receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal*" está no singular, deixando claro que o termo "*aferida no ano anterior à adesão*" se refere à receita corrente líquida.

Caso tal exigência também se referisse às despesas liquidadas, o plural seria impositivo, da seguinte forma, exemplificativamente:

“II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida **aferidas** no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal”. (grifo nosso)

Não existindo plural na expressão “aferida”, esta se refere unicamente à receita corrente líquida do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão à RRF, *in casu*, ano de 2018 (R\$ 21.296.959.859,91).

Por outro lado, o cálculo das despesas liquidadas com pessoal deve ser apurado na forma do art. 18 da LRF, a saber:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

**§ 2º. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores**, adotando-se o regime de competência”. (grifo nosso)

A forma de cálculo da despesa total com pessoal está descrita no § 2º do art. 18, devendo ser a soma entre a despesa realizada “no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores”.

## ACO 3262 / GO

No anexo I do relatório de gestão fiscal do primeiro quadrimestre de 2019 (disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/demonstrativos-fiscais/gestao-fiscal>. Acesso em 19.6.2019), a despesa total liquidada com pessoal, apurada na forma do art. 18 da LRF, alcança R\$ 14.756.348.996,92 (item “a” despesas executadas e liquidadas nos últimos doze meses).

A proporção entre as duas quantias atinge o percentual de cerca de 69,28%, sendo desproporcional privá-lo, no ano de 2019, por não atingir por menos de 1% do percentual mínimo (70%).

Outrossim, segundo a Nota Conjunta SEI 1/2019/COREM-STN/DPGF-SOF/FAZENDA-ME (eDOC 14), *“as despesas de pessoal vão representar, neste ano, 82% do total da arrecadação na fonte (recursos ordinários) do Estado neste ano”*. Eis o teor do documento:

### “V- Despesas com Pessoal

19. As despesas com pessoal ativo, incluindo aquelas originárias de recursos próprios dos respectivos órgãos e Poderes, estava orçada inicialmente em R\$ 15.747 milhões, mas é a intenção do novo governo rever este valor na nova versão do projeto de lei orçamentária para incluir as despesas com a reestruturação da carreira dos policiais militares, de R\$ 149 milhões, como o reajuste do piso nacional do magistério, de 130 milhões, e com uma reavaliação da previsão original, no valor de 198 milhões. Estes acréscimos, somados à parcela ainda não quitada da folha de 2018, elevarão a previsão de despesas com pessoal em 2019 para 17.321 milhões.

20. Dentre as carreiras do Poder Executivo, quatro delas constam na folha de pagamento de dezembro de 2018 com remunerações médias acima de R\$ 29 mil, descontadas as parcelas referentes a férias, décimo terceiro salário, devoluções e diferenças. As informações detalhadas de despesa com pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário não foram disponibilizadas.

21. Além da promessa de reestruturação da carreira dos policiais militares, reajustes salariais não estão previstos para

2019, exceto o relativo ao piso do magistério. As contratações, segundo os técnicos do Estado, se limitarão a de professores temporários, por se tratar de uma necessidade inadiável, especialmente para os municípios na divisa com Tocantins e Bahia.

22. A estimativa de despesa com inativos e pensionistas para 2019 formulada pela Goiasprev é de R\$ 5.969 milhões. Os recursos próprios para custear esta despesa estão previstos para somar R\$ 3.566 milhões, deixando um déficit previsto de R\$ 2.403 milhões para este ano. A alíquota de contribuição dos servidores do Estado já é a maior do país, de 14,25%.

23. O déficit atuarial deste regime, medido em dezembro de 2017, é de R\$ 209.738 milhões ao regime próprio dos servidores civis. Este é o valor presente dos déficits previdenciários que necessitarão ser cobertos pelo Tesouro do Estado até o término do pagamento dos benefícios previdenciários de todos os servidores do Estado que se encontravam, naquele momento, ativos ou inativos.

24. Os servidores ativos inscritos no regime próprio de previdência do Estado apresentam idade média de 46 anos e 72% tem direito a aposentadoria especial, dentre professores, policiais civis e militares. Os servidores inativos possuem idade média de 67 anos.

25. Além do exposto, outras observações foram feitas em relação às despesas com pessoal para o Estado em tela.

a) A Folha de Pessoal de dezembro de 2018 não foi paga, e nem sequer empenhada.

b) As despesas de pessoal vão representar, neste ano, 82% do total arrecadação da fonte 100 (recursos ordinários) do Estado no ano, é bastante razoável supor que o Estado já se encontre acima do limite estabelecido pelo art. 20 da LRF.

c) Em relação a 2017, o déficit previdenciário cresceu em 2018 à ordem de 12%. A massa salarial do Poder Executivo estadual cresceu nesse mesmo período 16%. Já a

massa salarial dos demais servidores do Estado cresceu 19%. Todos esses percentuais de crescimento ficaram bastante acima da inflação do período, o que indica que a remuneração média dos servidores estaduais (ativos e inativos) obteve ganhos reais ao longo do ano de 2018, ou que houve grande volume de contratações.

d) Déficit previdenciário no ano de 2018 R\$ 2,3 bilhões, considerando a projeção do número de servidores que vão adquirir os requisitos para aposentadoria, esse déficit pode ser acrescido, nos próximos 4 anos, em mais R\$ 1,8 bilhão anuais.

e) Neste momento, a proporção entre ativos (contribuintes) e inativos (beneficiários) já se encontra na relação de 1,02, nos últimos 15 anos esse indicador caiu de uma relação de 2 ativos por inativo para a citada, mantida esta situação, o sistema previdenciário estadual apresentará déficits recorrentes, em função de um desequilíbrio estrutural.

f) As despesas com inativos e pensionistas estão subestimadas por volta de R\$ 900 milhões, as despesas com ativos estão subestimadas em R\$ 2,0 bilhões, restringindo-se o ajuste apenas para o PLOA-2019, o ajuste orçamentário será de praticamente R\$ 3,0 bilhões.”

Portanto, está claro o descalabro nas contas públicas do Estado-autor.

De outra banda, assiste razão à União ao afirmar que o quadro atual de calamidade financeira do Estado não advém apenas do desfalque arrecadatório provocado por medidas implementadas (passiva ou ativamente) pela União ou posicionamentos do Poder Judiciário, mas também de medidas de esgarçamento da situação fiscal pelo próprio Ente Federativo.

Todavia, analisando todo o contexto histórico-político-econômico-jurídico exposto, não há como discriminar o Ente Federativo que já estava no ano em curso do pedido de ingresso no RRF (época da análise da

tutela de urgência), excluindo-o das benesses da Lei Complementar 159/2017.

No tocante ao requisito imposto pelo § 1º do art. 2º da referida lei complementar, em sua redação originária, qual seja:

“Art. 2º. O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º. **A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:**

I - a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei n 13.135, de 17 de junho de 2015;

III - a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea ‘g’ do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

IV - a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V - a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;

VI - a proibição de realizar saques em contas de depósitos

judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar no 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;

VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas”.

A Secretaria do Tesouro Nacional, em ofício enviado ao Estado de Goiás, afirma que o art. 2º, § 1º, inc. I, da LC 159/2017 não restaria cumprido porque *“a Lei Estadual nº 20.641, de 02 de dezembro de 2019, ao alterar a Lei nº 6.680, de 1967, que autorizou a criação da sociedade de economia mista Saneamento de Goiás S.A, previu que o Estado de Goiás deterá sempre o mínimo de 51%”* e que o autógrafo da Lei 455/2019, cuja vigência não teria sido demonstrada, não cumpriria tal dispositivo porque o Estado manteria títulos representativos do capital social necessários à manutenção do controle sobre as deliberações sociais e de eleição de seus administradores, permitindo a alienação dos títulos representativos que sobejassem o necessário à manutenção desta qualidade.

Assim, o Estado de Goiás peticionou (eDOC 267) nos autos informando que:

**“De todos os requisitos apresentados pela União, então, como não cumpridos pelo Estado de Goiás para adesão ao RRE, resta apenas a privatização da SANEAGO** com cujos termos não concorda a União, o que está a demandar intervenção de V.Exa. para que se efetue, finalmente, o respectivo pacto de adesão entre os dois entes federativos.

(...)

Diante da possibilidade de detenção de 51% (cinquenta e um por cento) das ações desta empresa pelo Estado, a União empreende uma interpretação literal da LC nº 159/2017 considerando que não houve autorização de privatização da

companhia, mesmo que o montante obtido por meio de oferta pública das ações de emissão da SANEAGO, nos termos preconizados pela lei estadual, seja capaz de quitar passivos do Estado de modo a permitir seu reequilíbrio fiscal.

Em outras palavras, a interpretação dada pela União não é a que decorre da própria LC nº 159/2017: a Lei Estadual nº 20.641/2019, embora permita ao Estado permanecer com 51% da SANEAGO, é suficiente ao atendimento da finalidade legal que, como dito, é a de obter recursos para quitação do passivo.

(...)

Deve-se acrescentar que o apego à literalidade do art. 2º, além de descabido em face dos próprios normativos da União destinados especificamente à regulamentação da adesão ao RRF, ainda gera efeito contrário ao preconizado pela LC n 159/2017. É que referida lei prevê a privatização de estatais com um propósito: a quitação de passivos do Estado de modo a alcançar uma situação financeira saudável, contribuindo para o plano de recuperação fiscal. Mas a privatização da SANEAGO, como orienta a União, gerará para o Estado o aumento de seu endividamento na medida em que vários contratos de empréstimos e financiamentos firmados pela companhia têm cláusula de vencimento antecipado na hipótese de alienação de controle acionário.

Além disso, esta interpretação quanto à forma de privatização supostamente preconizada pelo art. 2º, § 1º, inc. I, em descompasso com o art. 4º, § 1º, inc. II, ambos da LC nº 159/2017, representa um outro prejuízo ao Estado: é que a transferência das ações indicada implica a alienação da empresa estatal por um preço bem aquém ao de seu verdadeiro valor de mercado em decorrência dos contratos de concessão com os Municípios, que seria o fator preponderante no valor da empresa.

De mais a mais, há que se considerar que uma transferência abrupta da empresa em referência pode representar comprometimento da prestação de serviço público essencial, ou até mesmo sua interrupção, e prejudicar o

atendimento de várias das diretrizes preconizadas no art. 4º-A da Lei 14.026/2020 que trouxe à lume o novo marco de saneamento básico.

(...) Por fim, mas não menos importante, é de se dizer que **se encontra em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 101/2020** que visa estabelecer “Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal”, alterando diversas leis, entre as quais a Lei Complementar nº 101/2000(LRF), Lei Complementar nº 156/2016, **a própria Lei Complementar nº 159/2017** e a Lei nº 9.496/1997”. (eDOC 267, grifo nosso)

Na decisão que deferiu a tutela provisória, houve a determinação de:

*“suspensão do pagamento das parcelas dos 6 (seis) contratos ora identificados pelo prazo inicial de 6 (seis) meses, ficando condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar 159/2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC 159/2017)”*. (grifo nosso)

Remissivamente, estipulava o inciso II do § 1º do art. 4º da mesma lei:

“Art. 4º. O Estado protocolará o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda por meio da apresentação do Plano de Recuperação.

§ 1º. **O pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal conterà, no mínimo, a comprovação de que:**

(...)

II - **as privatizações de empresas estatais** autorizadas na forma do inciso I do § 1º do art. 2º **gerarão recursos suficientes para a quitação de passivos, segundo os critérios definidos pelo Ministério da Fazenda**”. (grifo nosso)

Conforme já decidido nos autos, percebe-se que a lei é clara em exigir, como requisito de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a privatização de empresas estatais, na qual o valor arrecadado seja suficiente para quitação de passivos, “segundo os critérios definidos pelo Ministério da Fazenda” (atual Ministério da Economia).

**Daí decorre que tal norma, por restringir a autonomia dos Entes Federativos subnacionais (art. 18 da CF), deve ser interpretada restritivamente, de forma que a imposição dessa alinação deve ser proporcional, adequada e necessária para o equacionamento do déficit fiscal e alcance do equilíbrio fiscal, conforme prevista no ordenamento jurídico (Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros diplomas normativos).**

Repise-se, que o princípio da gestão orçamentária responsável, no qual se baseia por inteiro a nova lei, é explicitado no art. 1º da LRF. Os seus principais objetivos são: a) evitar os *déficits*; b) reduzir substancialmente a dívida pública; c) adotar uma política tributária racional; d) preservar o patrimônio público; e) promover uma crescente transparência das contas públicas, entre outros.

***In casu*, entendo que obrigar os entes subnacionais a privatizar as empresas estatais até a quantia atingir a quitação de todo o passivo, tal como se a lei exigisse o pagamento do passivo à vista, não se coaduna com as diretrizes do regime de recuperação fiscal e do princípio da lealdade federativa, senão vejamos:**

Em 2.12.2019, o Estado de Goiás aprovou a Lei 20.641/2019, que promoveu alterações na Lei estadual 6.680/1967 e autorizou a criação de uma sociedade de economia mista, denominada Saneamento de Goiás S.A. (Saneago). Eis o teor da referida lei:

“Art. 1º. Os dispositivos da Lei nº 6.680, de 13 de setembro de 1967, adiante enumerados, passam a vigorar com as alterações e acréscimos seguintes:

‘Art. 3º. *Omissis*.

§ 1º. O **Estado de Goiás deterá sempre o mínimo de**

**51% (cinquenta e um por cento) das ações com direito a voto** de emissões da Companhia, **assegurando sua condição de acionista controlador.**

.....  
Art. 9º. Fica o Poder Executivo autorizado a alienar para pessoas físicas e/ou jurídicas, de direito público e/ou privado, inclusive por meio de ofertas públicas, ações detidas pelo Estado de Goiás de emissão da SANEAGO, observado o disposto no art. 3º, § 1º, desta Lei.

§ 1º. Para fins deste artigo, a definição do preço das ações observará o seguinte:

I - em caso de oferta pública será aplicável o disposto na regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, sendo que, se a referida oferta contemplar também uma oferta primária, com emissão de novas ações pela SANEAGO, observará também o disposto no art. 170, § 1º, III, da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976; ou

II - em caso de alienação que não por meio de oferta pública, observará o art. 170, § 1º, da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 2º. Observadas as condições previstas no *caput* deste artigo, fica ainda o Poder Executivo autorizado a emprestar ações detidas pelo Estado de Goiás, de emissão da SANEAGO, para fins de estabilização de preços das ações no âmbito de ofertas públicas.

§ 3º. No âmbito da oferta pública inicial de ações da SANEAGO, o Estado de Goiás deverá fazer com que no mínimo 30% (trinta por cento) seja para oferta primária, sendo os recursos utilizados pela SANEAGO em abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

.....  
Art. 10-A. Fica o Poder Executivo, ou a quem ele delegar competência, autorizado, ainda, a regulamentar no que couber a presente Lei, inclusive os procedimentos a que se referem o art. 9º desta Lei.

.....'(NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.  
(grifo nosso)

A União alega que essa lei não teria promovido a privatização da Saneago e, por isso, o Estado de Goiás não cumpriria o requisito previsto no art. 2º, § 1º, I, da Lei Complementar 159/2017.

Em 15.12.2020, a União informa que foi aprovado, nas duas Casas do Poder Legislativo Federal, o PLP 101/2020, o qual resultou na aprovação da Lei Complementar 178/2021 e que trouxe as seguintes alterações ao inciso II e § 2º do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, *in litteris*:

“II – despesas:

a) correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ou

b) com pessoal, de acordo com os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

**§ 2º. Excepcionalmente, o Estado que não atender ao requisito do inciso I deste artigo poderá aderir ao Regime de Recuperação Fiscal sem as prerrogativas do art. 9º”.**

(Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm).

Acesso em 6.5.2021, grifo nosso)

Por sua vez, a redação primitiva do art. 9º da LC 159/2017 estabelecia que:

“Art. 9º. A União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 1º. A redução extraordinária de que trata o caput deste artigo não poderá ultrapassar o prazo de 36 (trinta e seis) meses.

§ 2º. Na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do § 2º do art. 2º, os pagamentos das prestações de que trata o caput deste artigo serão retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação.

§ 3º. Para fins do disposto neste artigo, ato do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá a metodologia para a definição do valor integral da prestação.

§ 4º. São dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito.

§ 5º. Por força do disposto neste artigo, os valores não pagos das dívidas com a União serão:

I - controlados em conta gráfica pelo agente financeiro da União e pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados, imediatamente após o encerramento da redução extraordinária de que trata o caput deste artigo ou da retomada progressiva dos pagamentos de que trata o § 2º deste artigo, no caso de se verificar essa possibilidade.

§ 6º. A redução imediata das prestações de que trata este artigo não afasta a necessidade de celebração de termo aditivo para cada um dos contratos renegociados.

§ 7º. Para fins do aditamento a que se refere o § 6º deste artigo, serão considerados os valores consolidados dos saldos devedores das obrigações, incluídos os saldos das contas gráficas, apurados no mês anterior ao da assinatura do termo aditivo.

§ 8º. Constará do termo aditivo a que se refere o § 6º deste

## ACO 3262 / GO

artigo que o Estado vinculará em garantia à União as receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157 e a alínea 'a' do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal.

§ 9º. Os valores pagos à União serão imputados prioritariamente ao pagamento dos juros contratuais, sendo o restante destinado à amortização do principal da dívida”.

Entretanto, do ponto de vista da União, de acordo com a nova redação da Lei Complementar 159/2017, conferida pela Lei Complementar 178/2021, o Estado de Goiás passaria a satisfazer o requisito do inciso II, haja vista que, em 2019, as despesas correntes corresponderam a 99,5% da receita corrente, além de que poderia ser dispensado o não cumprimento do requisito I, eis que a receita corrente líquida anual do Estado é maior que a dívida consolidada.

Portanto, na linha de raciocínio da União, por cumprir os requisitos II e III do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, durante o ano de 2019, o Estado poderia aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, **sem a suspensão das dívidas (prerrogativa do art. 9º da mesma LC)**, quando houvesse a promulgação da Lei Complementar 178/2021.

Todavia, a despeito dessas considerações, não assiste razão à União, pois entendo que o Estado de Goiás cumpre o requisito da norma originária do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar 159/2017, como passo a expor.

Conforme analisado acima, o Estado cumpriu os requisitos do art. 3º, I, da LC 159/2017 (redação originária), pois os dados fiscais de 2019 foram considerados para fins de análise do preenchimento do **inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017**, devendo o mesmo raciocínio ser aplicado ao requerimento administrativo de postulação de ingresso no referido Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar 159/2017). **Quanto aos demais requisitos (incisos II e III), a própria União e a decisão judicial consideraram os dados fiscais do ano de 2018.**

Na sequência, é importante registrar que, do ponto de vista financeiro, o cenário ajustado apresentado pelo Estado de Goiás foi

## ACO 3262 / GO

aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, de sorte que está claro que, seguindo-se o compromissado, haverá o equilíbrio fiscal dentro do planejado (cinco anos projetados).

Eis a manifestação da área técnica:

“Do ponto de vista da Secretaria do Tesouro Nacional, as tratativas para a conclusão do Plano de Recuperação Fiscal necessário para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal encontram-se encerradas, considerando 1) que a decisão do Ministro Gilmar Mendes afastou, no caso de Goiás, a verificação dos requisitos de adesão exigidos pelo art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e que, **2) do ponto de vista estritamente financeiro, no momento, a STN não encontra óbices à emissão do parecer favorável ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás** previsto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, mantendo o entendimento emitido no Ofício Sei nº 148804/2020/ME”. (eDOC 288, grifo nosso)

Tal informação foi corroborada com os documentos anexados pelo Estado de Goiás, **advindos da própria STN**, a saber:

“3. Conforme consta na NOTA EXPLICATIVA nº 4/2020 SUGEP – 14324, o Estado de Goiás manteve nas projeções de despesas com pessoal apenas as contratações autorizadas pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e aquelas decorrentes de cumprimento de decisões judiciais. Desse modo, informamos que não há mais apontamentos sobre as contratações de pessoal previstas no cenário ajustado apresentado.

4. Assim, mantendo o entendimento emitido no Ofício Sei nº 148804/2020/ME, **a STN reitera que, do ponto de vista estritamente financeiro, no momento não encontra óbices à emissão do parecer favorável ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás previsto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.**

5. Contudo, o referido parecer trata exclusivamente da avaliação de sustentabilidade do Plano e deve ser precedido do parecer previsto no § 2º do mesmo artigo, que inclui a verificação quanto ao cumprimento dos requisitos formais de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. (...)”. (eDOC 297, grifo nosso)

Repise-se que, “do ponto de vista estritamente financeiro”, a Secretaria do Tesouro Nacional “não encontra óbices à emissão do parecer favorável ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás previsto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017”. Transcreva-se a referida norma, em sua redação originária:

“Art. 4º. O Estado protocolará o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda por meio da apresentação do Plano de Recuperação.

(...)

§ 3º. No prazo de até 15 (quinze) dias, contado da data de publicação do ato referido no § 2º deste artigo, **o Ministério da Fazenda emitirá parecer com vistas a apontar se as medidas tomadas equilibram as contas públicas do Estado durante a vigência do Plano de Recuperação**”. (grifo nosso)

Sendo assim, impõe-se analisar se, diante dessa constatação, em tese, de atingimento do equilíbrio fiscal ao longo do cenário apresentado e aprovado pela STN, a privatização da Saneago ainda é impositiva ou se sua dispensa legal é possível.

Analisando detidamente a redação original da Lei Complementar 159/2017, considero que importa perscrutar o disposto no § 5º do art. 2º, *in litteris*:

“Art. 2º. O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das

medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

(...)

§ 5º. **Na hipótese de o pré-acordo** previsto no § 4º do art. 3º demonstrar a superioridade dos valores dos ativos ofertados para privatização nos termos do inciso I do § 1º deste artigo em relação ao montante global de reduções extraordinárias previstas no art. 9º **ou** aos valores necessários à obtenção do equilíbrio fiscal, **o Ministério da Fazenda poderá dispensar o Estado de privatizar o excedente dos ativos**". (grifo nosso)

Ou seja, na fase do pré-acordo, caso os ativos ofertados para a privatização superem o montante global das reduções extraordinárias previstas no art. 9º **OU os valores necessários à obtenção do equilíbrio fiscal**, poderá haver a dispensa de privatização do excedente dos ativos pelo Ministério da Fazenda.

O Decreto 9.109/2017 assim se referiu à dispensa de privatização, em seu art. 14, § 2º, II, alínea "b":

"Art. 14. O pedido de assinatura do pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal será protocolado na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e estará acompanhado de:

(...)

§ 2º. Na hipótese de o parecer de que trata o § 1º ser favorável ao pleito do Estado, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, no prazo de quinze dias, encaminhará parecer ao Ministro de Estado da Fazenda, do qual constará:

I - a avaliação da proposta de Plano de Recuperação; e

**II - a dispensa do Estado de privatizar ativos, caso a proposta de Plano de Recuperação demonstre a superioridade dos valores dos ativos ofertados para privatização em relação:**

a) ao montante global de reduções extraordinárias previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017 ; ou

**b) aos valores necessários à obtenção do equilíbrio**

fiscal". (grifo nosso)

Regulamentando, de forma secundária, no campo infralegal, a Lei Complementar 159/2017 e o Decreto 9.109/2017, dispunha a Portaria MF 526/2017 que, *in verbis*:

"Art. 1º. Para a verificação da comprovação de que trata o inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.109, de 2017, e o **inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 2017**, serão consideradas como capazes de gerar recursos elegíveis à quitação de passivos as privatizações de empresas estatais com **patrimônio líquido positivo**, que deverá ser comprovado a partir do envio das demonstrações financeiras auditadas do último exercício da empresa aprovadas por assembleia geral

Art. 2º. A avaliação de viabilidade prevista no § 3º do art. 8º do Decreto nº 9.109, de 2017, considerará o valor de avaliação obtido por entidade especializada contratada pelo Estado mediante aplicação do método do fluxo de caixa descontado e o valor de patrimônio líquido contábil constante das demonstrações financeiras auditadas do último exercício social aprovadas por assembleia geral, o que for menor.

§ 1º. Na hipótese de a empresa estatal ter suas ações negociadas em bolsa, será adotado o menor valor entre aquele apurado nos termos do caput e o preço de mercado apurado na data da avaliação.

§ 2º. O limite para a concessão de garantia da União para os financiamentos autorizados na forma do inciso VI do *caput* do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, será de cinquenta por cento do valor de avaliação das empresas a serem privatizadas, limitado nos termos deste artigo, conforme previsto no § 4º do art. 13 do Decreto nº 9.109, de 2017.

§ 3º. Na hipótese de o valor de avaliação obtido mediante aplicação do método do fluxo de caixa descontado resultar em valor inferior ao valor de patrimônio líquido contábil, a viabilidade de que trata o *caput* será verificada mediante a

avaliação das adequações do método do fluxo de caixa descontado utilizado.

§ 4º. A Coordenação-Geral de Participações Societárias da Secretaria do Tesouro Nacional se pronunciará sobre avaliação de viabilidade prevista neste artigo.

Art. 3º. Em caso de pedido de pré-acordo de que trata o art. 14 do Decreto nº 9.109, de 2017, a avaliação dos valores dos ativos ofertados para privatização será realizada nos termos do artigo 2º desta Portaria, e a avaliação da superioridade destes valores em relação ao previsto nas alíneas 'a' e 'b', inciso II, § 2º, art. 14 do referido Decreto, pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios do Tesouro Nacional.

**§ 1º. A dispensa do Estado de privatizar ativos prevista no inciso II, § 2º, art. 14 do Decreto nº 9.109, de 2017, poderá ser efetuada na mesma medida em que o valor dos ativos ofertados para privatização for maior que:**

I - o valor acumulado das reduções extraordinárias de dívidas previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017; ou

**II - os valores necessários à obtenção do equilíbrio fiscal, entendidos como o valor absoluto acumulado dos resultados nominais.**

§ 2º. Para fins de aplicação do disposto no § 1º serão acumulados os valores da data prevista para entrada em vigor do Regime até o término do exercício financeiro em que o Estado atingiria o equilíbrio fiscal.

§ 3º. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda poderá não autorizar a dispensa de privatizar ativos caso o estoque de restos a pagar projetado represente fração significativa ou crescente da receita corrente projetada do Estado.

§ 4º. Entende-se como valor dos ativos ofertados para privatização o somatório dos resultados positivos das avaliações de viabilidade realizadas nos termos do art. 2º.

§ 5º. As avaliações de viabilidade a que se refere o § 4º

poderão ser feitas utilizando-se apenas o patrimônio líquido contábil constante das demonstrações financeiras auditadas do último exercício social aprovadas por assembleia geral”. (grifo nosso)

Em uma primeira leitura apressada, parece ser possível inferir que o critério de a empresa estatal possuir patrimônio líquido positivo é que se enquadraria na necessidade de privatização na forma do inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar 159/2017, tendo que em vista que tal portaria regulamenta a parte final da referida norma (“segundo os critérios definidos pelo Ministério da Fazenda”).

Ao revés, caso a empresa estatal apresente patrimônio líquido negativo, *a contrario sensu*, parece se dessumir haver uma desobrigatoriedade de privatização, além do disposto no §5º do art. 2º da LC 159/2017 (redação primitiva). Eis uma hipótese não prevista em lei e passível de interpretação da citada portaria.

Só que esse não é o escopo da Lei Complementar 159/2017. Se a empresa estatal apresenta patrimônio líquido negativo, não se tem uma simples dispensa da imposição – como requisito de ingresso no RRF –, mas sua privatização ressoa como uma necessidade durante o regime de recuperação fiscal, diante da clara violação ao postulado da economicidade e da eficiência, não sendo razoável permitir-se a manutenção do dispêndio deficitário de aparelho estatal, de cunho marcadamente privado (§1º do art. 173 da CF), com sucessivos prejuízos cobertos pelo erário, em um programa de recuperação que visa, primordialmente, a sanar ou a equilibrar as contas públicas desajustadas.

Não custa lembrar que o mercado tende a avaliar determinada empresa pela sua capacidade de gerar caixa, consistente na avaliação financeira.

Ademais, nos termos do art. 2º da referida portaria, percebe-se que a União terá que reavaliar a concessão de garantia (no limite de 50% do valor de avaliação), **com risco de negá-la**, quando os Entes Federativos possuírem empresas estatais, a serem privatizadas, em que o valor de mercado mediante “*aplicação do método do fluxo de caixa descontado resultar*

## ACO 3262 / GO

*em valor inferior ao valor de patrimônio líquido contábil”, tendo em vista que, sabidamente, o mercado precificará tal situação de forma negativa, impactando severamente no preço de privatização.*

Em outras palavras, essa situação significa, a grosso modo, que o valor financeiro da empresa está abaixo do patrimonial, o que ocasionaria também a desnecessidade de imposição como condicionante de ingresso, sob pena de a União exigir que o Estado tenha prejuízo em sua negociação, o que seria de todo desarrazoado e desproporcional, além de ferir a lealdade federativa.

Seguindo o mesmo raciocínio, não faz sentido obrigar a privatização, a toque de caixa (impactando severamente no preço de mercado da privatização), das mesmas empresas como requisito de ingresso no RRF **quando houver a perspectiva clara de atingimento do equilíbrio fiscal, com as medidas já ofertadas pelo Estado e aquiescidas pela União.**

Não antevejo como razoável exigir que apenas seria possível a dispensa de privatização de ativos quando os valores dos ativos ofertados **para privatização** sejam superiores à quantia necessária à obtenção do equilíbrio fiscal.

Desse modo, caso o valor já apresentado no cenário de ajuste fiscal seja suficiente para o atingimento do equilíbrio fiscal, torna-se desnecessária a imposição da obrigatoriedade de **todas** as empresas estatais como requisito de ingresso no RRF, diante do §5º do art. 2º da LC 159/2017 em sua redação primitiva.

**Dito de outro modo: obrigar os entes subnacionais a alienarem as empresas estatais até que a quantia obtida com a privatização atinja a quitação de todo o passivo, tal como se obrigasse o pagamento à vista, não se coaduna com o postulado da lealdade federativa e com as próprias diretrizes do regime de recuperação fiscal (que concede prazo para o Ente enxugar os gastos e atingir o equilíbrio fiscal).**

Sendo assim, a interpretação mais consentânea com a referida Lei Complementar 159/2017 – redação original (§5º do art. 2º, além da Portaria MF 526/2017) – é aquela que torna desnecessária a privatização das empresas estatais sempre que o valor arrecadado com a simples

abertura de seu quadro societário para a iniciativa privada (ainda que mantenha o controle acionário), **conjuntamente com outras medidas previstas no plano (outras privatizações de empresas estatais e os demais ajustes fiscais), seja adequado e proporcional para ocasionar o equilíbrio fiscal, sendo exatamente essa a situação do Estado de Goiás em relação à Seneago.**

A alinação à iniciativa privada de 49% de suas ações com direito à voto (IPO), conjugada com a privatização de outras empresas estatais e outras medidas fiscais, em tese, será suficiente para o alcance do equilíbrio fiscal, que é o objetivo do próprio Regime de Recuperação Fiscal, tal como estava previsto no art. 12 da LC 159/2017, *verbis in verbis*:

“Art. 12. O Regime de Recuperação Fiscal será encerrado quando:

I - as metas estabelecidas no Plano de Recuperação forem atingidas”;

Está claro que o escopo do RRF é o cumprimento das metas estabelecidas no plano de recuperação, o qual, por sua vez, é atingido com o equilíbrio fiscal (sustentabilidade econômico-financeira prevista no § 1º do art. 1º da LC 159/2017, em sua redação originária).

Por entender oportuno, transcrevam-se trechos da Nota Técnica 27/2020 - SCG- 15698, anexada aos autos pelo Estado de Goiás:

“1. O presente documento objetiva demonstrar que o Estado de Goiás atende a todos os quesitos do art. 2º, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 159/17 para fazer um pré-acordo ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no contexto das Ações Cíveis Ordinárias (ACOs) nº 3262/2019 e 3286/2019, com fulcro no art. 2º, § 5º e art. 3º, § 4º, ambos da Lei Complementar nº 159/17.

2. Solicita-se, também, que esta Corte enfatize em seu parecer que os requisitos do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 estão devidamente atendidos, uma vez que os dados usados foram os de 2018, conforme já expressamente

explicitado nas manifestações do Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes no contexto das mencionadas ACOs.

3. Será demonstrado que estão devidamente satisfeitas todas as observações feitas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em seus sete pareceres, quais sejam: 188/2019/CAS/PGACFFS/PGFNM, 934/2020/ME, 1085/2020/ME, 1640/2020/ME, 1738/2020/ME, 18475/2020/ME e 17993/2020/ME.

4. Resumidamente, a PGFN questionou: (1) a não aprovação na Assembleia local (ALEGO) dos regulamentos da Reforma da Previdência no âmbito dos civis e dos militares (Emenda Constitucional nº 65, de 21/12/19), ocorrida em dezembro de 2019, os quais estão sendo atendidos nas Proposições ALEGO nº 20200005527 e 20200005575; (2) a correta adequação do Regime Jurídico Único do Estado ao da União, o qual havia sofrido emendas quando da sua aprovação em dezembro de 2019 (anexo 1), aspecto atualmente atendido pela Proposição ALEGO nº 20200005372; e (3) a complementação documental de que houve diminuição de renúncia fiscal ao longo de 2019 e 2020 (anexo 1). Todas estas questões foram devidamente endereçadas, conforme poderá ser verificado no quadro no anexo 1 desta nota.

5. Além desses três itens, havia, também, o questionamento sobre a autorização de privatização constante no inciso I, do §1º, do art. 2º da Lei Complementar 159/2017 (Pareceres nºs 1738/2020/ME, 188/2019/CAS/PGACFFS/PGFN-ME e 934/2020/ME). Mesmo diante da autorização legal de cinco empresas e de outros ativos, havia o questionamento sobre a venda de mais de 51% das ações da SANEAGO.

6. Com relação a este último ponto, argumentar-se-á que, com base no Decreto nº 9.109 de 27/07/2017 e na Portaria MF nº 526 de 07/12/2017, o Estado atende a todos os requisitos necessários para solicitar um pré-acordo a essa Corte, até que o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), acolha este Estado no acordo do RRF.

7. Cabe observar que o objetivo de um Regime de Recuperação Fiscal, para qualquer ente federativo, não é focar

se houve venda do ativo A ou B ou se houve renúncia fiscal relativa à empresa A ou B. Nem mesmo se houve redução de despesa A ou B. A meta precípua de um Regime de Recuperação Fiscal é alcançar um nível de despesa compatível com a sua receita, de tal forma que o Resultado Nominal (receita menos despesa incluindo o serviço da dívida) se equilibre no longo prazo. Neste sentido, a STN já se pronunciou favoravelmente ao Estado de Goiás.

#### ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DA PGFN

8. Das três observações feitas pela PGFN, nos Pareceres nºs 17993/2020/ME, 18475/2020/ME e 1640/2020/ME, respectivamente, estão sendo aprovadas na Assembleia Legislativa de Goiás (Alego) as proposições relativas aos dois primeiros temas mencionados, no presente momento e em sessões que terminarão no dia 23/12/20. De fato, pode-se dizer que os trâmites até a presente data são os seguintes: com respeito ao quesito (1), a Proposição ALEGO nº 20200005527 (regulamentação da Reforma da Previdência dos civis) foi aprovada em segunda votação em 21/12/20. Com relação à Proposição ALEGO nº 20200005575 (regulamentação da Reforma da Previdência dos militares) foi aprovada em primeira votação em 21/12/20, com previsão de segunda votação em 22/12/20. Quanto ao quesito (2), a Proposição ALEGO nº 20200005372 tem previsão de aprovação em 23/12/20. Por fim, com respeito ao quesito (3), no anexo 2 se encontra a resposta do Estado de Goiás para a PGFN com respeito à complementação de documentação comprobatória das renúncias fiscais.

9. Com respeito ao quesito (4), este não foi atendido em sua plenitude tão somente porque o Estado de Goiás não venderá 51% das ações da SANEAGO, mas 49% (tendo sido todas as demais privatizações e venda de ativos aprovadas pela Alego, conforme descrito no quadro do anexo 1). De certo, o §1º, inciso I, do art. 4º da Lei Complementar nº 159/17 impõe que seja feita a privatização da SANEAGO, que, segundo a PGFN, refere-se à venda de mais de 51% das ações da empresa.

Com isso, não seria possível ingressar no RRF. Pleiteia-se, neste momento, contudo, o deferimento de um pré-acordo com o Estado, até que esta última questão seja solucionada, face aos óbices da PGFN.

10. É importante ressaltar que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme expresso no Ofício SEI nº 148804/2020/ME, de 22/06/2020, reforçado pelo Ofício SEI nº 301276/2020/ME, de 30/11/2020, apontou que, do ponto de vista estritamente financeiro, a trajetória de ajuste fiscal de Goiás, foi aceita. Para essa Secretaria, portanto, não há óbices à emissão do parecer favorável à adesão ao RRF do Estado de Goiás por cinco anos. Há, porém, empecilhos jurídicos, levantados pela PGFN, que precisam ser sanados para a emissão de manifestação favorável ao processo de adesão do Estado ao RRF.

11. Este fato é sumamente importante pois, do ponto de vista do ajuste fiscal, Goiás apresentou um plano holístico de redução de despesa e aumento de receita, de tal forma que a STN o aceitou por cinco anos. Isto quer dizer que a venda de 49%, considerada no Plano de Ajuste Fiscal de Goiás, está condizente com o seu ajuste de longo prazo, culminando em resultados nominais não negativos.

Decerto, este fato foi alcançado, pois haverá outras formas para equacionar o desajuste fiscal do Estado no longo prazo. Ao que parece, esta é uma situação única no país, sem precedentes, uma vez que nenhum dos dois estados que estão pleiteando o ingresso ao RRF (Rio Grande do Sul e Minas Gerais) tiveram seus Planos de Ajuste aceitos pela STN até o momento.

12. Na análise das leis necessárias para o ingresso no RRF, a PGFN manifestou que a Lei nº 20.641, de 02 de dezembro de 2019, que autoriza a criação de uma sociedade de economia mista, sob a denominação de Saneamento de Goiás S.A., e o Autógrafo de Lei nº 455, de 18 de dezembro de 2019, não atendem às exigências do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, conforme Parecer SEI nº 934/2020/ME e Parecer SEI nº 1738/2020/ME.

13. O Parecer SEI nº 934/2020/ME opina que o IPO (*Initial Public Offering*) poderia atender ao disposto no art. 2º, §1º, I, da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde que haja a transferência do controle acionário do Estado para o setor privado.

(...)

#### DA DISPENSA DE O ESTADO PRIVATIZAR

14. Em primeiro lugar, importante enfatizar que as condições de habilitação para aderir ao RRF, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, foram expressas em 19 de junho de 2019, na Ação Civil Ordinária nº 3262, quando o Ministro Gilmar Mendes concedeu liminar ao Estado de Goiás.

(...)

16. Por fim, entende-se que o Estado pode estar dispensado de ter que vender mais do que 51% das ações da SANEAGO com o propósito de pleitear por um pré-acordo junto ao STF, culminando na postergação dos efeitos das ACOs até que a STN assine o acordo com o Estado de Goiás no concernente ao seu ingresso ao RRF.

**17. Com efeito, ainda que não atendidas na sua completude as condições de ingresso ao RRF (faltando apenas um item), houve aprovação do seu Plano de Recuperação Fiscal por parte da STN do ponto de vista financeiro, mostrando ter-se equilibrado fiscalmente no prazo de cinco anos, e que o Estado de Goiás encontra-se nas condições de pré-acordo, previstas nos §5º do art. 2º e §4º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017.**

(...)

18. Neste sentido, o § 1º, inciso II do art. 3º da Portaria MF nº 526, de 07/12/17, que regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 159 de 2017, e o art. 14, §2º, inciso II, alínea b do Decreto nº 9.109, de 27/07/17, referentes à avaliação de empresas a serem privatizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, corroboram a dispensa de privatizar ativos quando o valor da privatização superar o necessário à obtenção do equilíbrio fiscal.

(...)

20. No mesmo sentido, o § 1º do art. 3º da Portaria MF nº 526, de 07/12/17, que regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 159, de 19/05/17, e do Decreto nº 9.109, de 27/07/17, referentes à avaliação de empresas a serem privatizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, corrobora a dispensa de privatizar ativos quando o valor dos mesmos for maior que o necessário à obtenção do equilíbrio fiscal.

‘Art. 3º. Em caso de pedido de pré-acordo de que trata o art. 14 do Decreto nº 9.109, de 2017, a avaliação dos valores dos ativos ofertados para privatização será realizada nos termos do artigo 2º desta Portaria, e a avaliação da superioridade destes valores em relação ao previsto nas alíneas ‘a’ e ‘b’, inciso II, § 2º, art. 14 do referido Decreto, pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios do Tesouro Nacional.

§ 1º. A dispensa do Estado de privatizar ativos prevista no inciso II, § 2º, art. 14 do Decreto nº 9.109, de 2017, poderá ser efetuada na mesma medida em que o valor dos ativos ofertados para privatização for maior que:

I - o valor acumulado das reduções extraordinárias de dívidas previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017; ou

II - os valores necessários à obtenção do equilíbrio fiscal, entendidos como o valor absoluto acumulado dos resultados nominais.

§ 2º. Para fins de aplicação do disposto no § 1º serão acumulados os valores da data prevista para entrada em vigor do Regime até o término do exercício financeiro em que o Estado atingiria o equilíbrio fiscal’. (PORTARIA MF Nº 526/2017)

**21. Ressalta-se, mais uma vez, dada a relevância do tema, que o Cenário Ajustado aprovado pela STN prevê a**

**recuperação fiscal do Estado de Goiás durante o período de vigência do Plano de Recuperação, sendo neste incluído somente o IPO de 49% das ações da SANEAGO.**

22. Conclui-se portanto, que o Plano de Recuperação Fiscal encontra-se aprovado do ponto de vista financeiro pela STN, não sendo necessária a privatização completa da SANEAGO, fato que se fosse possível, ensejaria, provavelmente, em um valor excedente ao necessário à obtenção do equilíbrio fiscal do Estado, ficando assim, dispensado de privatizar a Companhia, nos termos do inciso II do §1º do art. 3º da Portaria MF nº 526, de 2017 e da alínea "b" do inciso II do §2º do art. 14 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017.

DA CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, nota-se que o Estado está apto a ingressar em um pré-acordo com a União, fundamentado pelos art. 2º, § 5º e art. 3º, § 4º, ambos da LC nº 159/17, postergando esta ACO no prazo necessário até o Ministério da Economia firme acordo com o Estado de Goiás com respeito ao seu ingresso por cinco anos no RRF". (eDOC 292, grifo nosso)

Ademais, caso houvesse a consecução de pré-acordo (§4º do art. 3º da LC 159/2017), ressoava claramente possível a dispensa de privatização da Saneago, na forma do § 5º do art. 2º da referida lei complementar. Senão vejamos a redação original do § 4º do art. 3º da LC 159/2017:

"Art. 3º. *Omissis.*

(...)

§ 4º. O Governo Federal e o Governo do Estado interessado poderão, respeitada a análise prevista no § 3º do art. 4º, assinar pré-acordo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, do qual constem:

I - o interesse do Estado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal;

II - o atendimento aos requisitos dispostos nos incisos do *caput* deste artigo;

III - a capacidade do Plano proposto para equilibrar as contas públicas do Estado;

IV - o compromisso do Governo Federal de homologar o Regime de Recuperação Fiscal do Estado tão logo todas as medidas previstas no § 1º do art. 2º encontrem-se em vigor”.

Do que se extrai dos autos, havia claro cumprimento dos requisitos presentes no § 4º do art. 3º da festejada lei complementar, aliado às decisões judiciais destes autos em 2019 e 2020, que atestava o cumprimento do requisito dos incisos I e II do art. 3º, em sua redação originária (antes da alteração pela Lei Complementar 178/2021).

Destaque-se o alegado pelo Estado de Goiás:

“17. Com efeito, ainda que não atendidas na sua completude as condições de ingresso ao RRF (faltando apenas um item), **houve aprovação do seu Plano de Recuperação Fiscal por parte da STN do ponto de vista financeiro, mostrando ter-se equilibrado fiscalmente no prazo de cinco anos, e que o Estado de Goiás encontra-se nas condições de pré-acordo, previstas nos §5º do art. 2º e §4º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017**”. (eDOC 292, grifo nosso)

Nem se alegue que tal dispensa de privatização somente seria cabível na fase de pré-acordo (o qual sabidamente não fora realizado, até a presente data), tendo em vista que tal interpretação fere a boa-fé, a segurança jurídica e a razoabilidade, uma vez que, por simples rigorismo e formalidade (ausência de realização de pré-acordo até a presente data), essa autorização legislativa não seria mantida na fase do acordo (passo seguinte ao pré-acordo), a despeito de ser possível na fase anterior.

Desde já, repele-se tamanha violação ao postulado da lealdade federativa, admitindo-se essa dispensa do §5º do art. 2º da LC 159/2017, em sua redação primitiva, também à fase do acordo em si.

Consequentemente, o Estado de Goiás faz *jus* à dispensa de privatização da Saneago, na forma do § 5º do art. 2º da Lei Complementar 157/2019, mormente quando tal imposição se apresente, em tese,

desnecessária e desproporcional para o alcance do equilíbrio fiscal.

Por fim, vale registrar a nova redação do artigo 2º da Lei Complementar 159/2017, dada pela Lei Complementar 178/2021 (norma superveniente ao curso da demanda às prolações das medidas liminares):

“Art. 2º. O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º. Das leis ou atos de que trata o caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:

**I - 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**, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, vedado o pagamento de despesas com pessoal e observada a prioridade para os de maior custo financeiro para o erário, ou a liquidação ou extinção dessas empresas”. (grifo nosso)

Tal alteração legislativa fortalece a desnecessidade de se impor, como requisito de ingresso no RRF, ao Ente Federativo desfazer-se de todas as empresas estatais, mediante obrigatória privatização, em caso de franca violação ao postulado da economicidade e da eficiência, quando o valor de mercado, frente aos critérios do Segundo Setor, é subdimensionado diante de inúmeras variáveis daquele **OU** quando desnecessário para o atingimento do equilíbrio fiscal. Este último cenário é exatamente o caso da Saneago.

Sendo assim, considero que, diante da redação primitiva do § 5º do art. 2º da LC 159/2017, além da própria diretriz da Portaria MF 526/2017, tem-se como suficiente a alinação de 49% das cotas sociais da empresa Saneago para fins de cumprimento do requisito original constante no

inciso I do §1º do art. 2º da Lei Complementar 159/2017, **juntamente com outras medidas fiscais compromissadas que atingem, em tese (caso seguidas rigorosamente), o equilíbrio fiscal**, evitando-se a dilapidação do patrimônio da estatal goiana.

Portanto, conforme já decidido nos autos (eDOC 345), reitero que está cumprido o requisito previsto no inciso I do §1º do art. 2º da LC 159/2017, **na sua redação em vigor à época**, com a promulgação da Lei goiana 20.641/2019, que promoveu alterações na Lei estadual 6.680/1967, diante do alcance, em tese, do cenário de equilíbrio fiscal com outras privatizações e ajustes legislativos, administrativos, econômicos e fiscais, já apresentados e aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional (§ 5º do art. 2º da LC 159/2017).

Destarte, uma vez verificado o cumprimento dos requisitos legais e autorizado o Estado a ser incluído no RRF, o art. 9º c/c art. 17 da Lei Complementar 159/2017 assim **dispunha** sobre a renegociação/suspensão da execução das contragarantias, a saber, respectivamente:

“Art. 9º. A União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 1º. A redução extraordinária de que trata o *caput* deste artigo não poderá ultrapassar o prazo de 36 (trinta e seis) meses.

§ 2º. Na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do § 2º do art. 2º, os pagamentos das prestações de que trata o *caput* deste artigo serão retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação.

§ 3º. Para fins do disposto neste artigo, ato do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá a metodologia para a definição do valor integral da prestação.

§ 4º. São dispensados os requisitos legais exigidos para a

contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito

§ 5º. Por força do disposto neste artigo, os valores não pagos das dívidas com a União serão:

I - controlados em conta gráfica pelo agente financeiro da União e pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados, imediatamente após o encerramento da redução extraordinária de que trata o caput deste artigo ou da retomada progressiva dos pagamentos de que trata o § 2º deste artigo, no caso de se verificar essa possibilidade.

§ 6º. A redução imediata das prestações de que trata este artigo não afasta a necessidade de celebração de termo aditivo para cada um dos contratos renegociados.

§ 7º. Para fins do aditamento a que se refere o § 6º deste artigo, serão considerados os valores consolidados dos saldos devedores das obrigações, incluídos os saldos das contas gráficas, apurados no mês anterior ao da assinatura do termo aditivo.

§ 8º. Constará do termo aditivo a que se refere o § 6º deste artigo que o Estado vinculará em garantia à União as receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157 e a alínea 'a' do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal.

§ 9º. Os valores pagos à União serão imputados prioritariamente ao pagamento dos juros contratuais, sendo o restante destinado à amortização do principal da dívida.

(...)

**Art. 17. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, na hipótese de inadimplência em operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União e contratadas em data anterior à**

**homologação do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, fica a União impedida de executar as contragarantias ofertadas.**

§ 1º. Por força do disposto no caput deste artigo, os valores inadimplidos, mas não executados, serão:

I - controlados em conta gráfica pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos respectivos contratos;

III - cobrados no prazo previsto no § 1º do art. 9º.

§ 2º. Na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, será aplicado o disposto no § 2º do art. 9º.

§ 3º. Para fins do disposto neste artigo, estão dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito, inclusive aqueles dispostos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 4º. Para fins de aplicação do disposto no § 1º. deste artigo, o Estado deverá vincular em contragarantia as receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157, a alínea 'a' do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal". (grifo nosso)

Passemos, então, à análise dos contratos em questão.

As dívidas em análise envolvem os seguintes contratos, segundo consta da exordial:

“1) Contrato de assunção de dívida celebrado entre o Estado de Goiás e a CELGPARG, tendo por objeto contrato de financiamento celebrado com a CEF no valor de R\$ 1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 25.927.990,40 (vinte e cinco milhões, novecentos e vinte e sete mil, novecentos e noventa reais e quarenta centavos – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 012/2016/PGFN, celebrado entre a União e o

Estado de Goiás (doc. em anexo);

2) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e o BNDES no valor de R\$ 1.500.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 25.087.979,14 (vinte e cinco milhões, oitenta e sete mil, novecentos e setenta e nove reais e quatorze centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 757/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

3) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e a CEF no valor de R\$ 366.969.587,80 (trezentos e sessenta e seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e sete reais e oitenta centavos), com pagamento mensal médio de R\$ 2.587.892,61 (dois milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e sessenta e um centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 819/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

4) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e o BNDES no valor de R\$ 260.416.043,30 (duzentos e sessenta milhões, quatrocentos e dezesseis mil, quarenta e três reais e trinta centavos), com pagamento mensal médio de R\$ 2.587.892,61 (dois milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e sessenta e um centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 823/PGFN, celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

5) Contrato de financiamento, mediante repasse de recursos externos, celebrado entre o Estado de Goiás e o BB, no valor de R\$ 1.560.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e sessenta milhões de reais), com pagamento médio semestral de R\$ 90.295.409,94 (noventa milhões, duzentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e nove reais e noventa e quatro centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 890/PGFN,

## ACO 3262 / GO

celebrado entre a União e o Estado de Goiás (doc. em anexo);

6) Contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Goiás e a CEF, no valor de R\$ 3.527.000.000,00 (três bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões de reais), com pagamento médio mensal de R\$ 29.424.859,63 (vinte e nove milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e sessenta e três centavos) – Vinculado ao contrato de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito, em contragarantia, n.º 710/PGFN, celebrado entre o Estado de Goiás e a União (doc. em anexo)”.

Há o enquadramento fático-normativo dos contratos em questão envolvendo as benesses legais concedidas nos arts. 9º e 17 da citada Lei Complementar, em sua redação originária.

Para evitar tautologia, faço remissão aos fundamentos contidos nas ACO 3.270 MC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 27.5.2019; ACO 3.252 TP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 25.4.2019; ACO 3.233 TP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19.2.2019.

Em poucas palavras: o Estado que se enquadra na Lei Complementar 159/2017, a qual prevê a suspensão da execução das contragarantias ofertadas à União (art. 17), possui direito a tal benesse também na fase pré-contratual [período entre o pedido de “adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda (sic) por meio da apresentação do Plano de Recuperação” (art. 4º) – ou da assinatura do pré-acordo (§ 4º do art. 3º) – e a homologação pelo Presidente da República do RRF (art. 5º)], com base no federalismo cooperativo.

Por todas essas razões, considero razoável e juridicamente possível a declaração de viabilidade do Estado de Goiás em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal previsto na Lei Complementar 159/2017, em sua redação originária.

### 6.2) ACO 3.286

Após o deferimento da liminar na ACO 3.262, o Estado de Goiás

## ACO 3262 / GO

protocolou nova ação cível originária, em 11.7.2019, também alegando a impossibilidade de quitar as parcelas dos seguintes contratos firmados com a União:

“1) Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas celebrado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei n.º 9.496/97, repactuado com base na L.C. n.º 156/16, com saldo devedor de R\$ 3.763.000.000,00 (três bilhões, setecentos e sessenta e três milhões de reais) e parcela mensal de no valor de R\$ 18.707.000,00 (dezoito milhões, setecentos e sete mil reais) (doc. em anexo);

2) Contrato de confissão e composição de dívidas firmado entre a União e o Estado de Goiás com base na Lei n.º 8.727/93, repactuado com base na L.C. n.º 156/16 (art. 12-A incluído pela L.C. n.º 159/17), com saldo devedor de R\$ 4.871.355.151,00 (quatro bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, cento e cinquenta e um reais) e parcela mensal de R\$ 45.857.000,00 (quarenta e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil reais)”.

Ao final, requereu:

“a) o deferimento de **liminar inaudita altera pars**, para: i) determinar à União a **suspensão da execução das garantias dos contratos arrolados nesta petição inicial, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF**; ii) **impedir a União de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência, em razão da mora no pagamento das parcelas referentes a estes contratos, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF**; iii) **ordenar a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de garantia, em razão do inadimplemento dos contratos arrolados, por todo o período de duração do processo de adesão ao RRF**.

b) no mérito: i) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de executar garantias vinculadas aos empréstimos contraídos pelo Estado**

de Goiás sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados; ii) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de executar as referidas garantias até que se conclua o processo de adesão ao RRF; iii) a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União (obrigação de não fazer) de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência sem a observância do devido processo legal e até que se conclua o processo de adesão ao RRF". (grifo nosso)

Como se percebe, comparando-se o pedido da ACO 3.286 com o da ACO 3.262, verifica-se que ambos têm a mesma finalidade e só diferem porque se dizem respeito a contratos distintos. Veja-se o teor do que solicitado na ACO 3.262:

"1 - que sejam concedidos de maneira imediata e *inaudita altera pars*, enquanto tramitam e até que se concluem os procedimentos necessários à adesão do Estado de Goiás à LC 159/2017 ou, sucessivamente, até um posicionamento definitivo da União, na esfera administrativa, sobre a referida adesão, os seguintes pedidos:

a) a suspensão da execução dos contratos de garantia indicados na inicial e a impossibilidade de realização de quaisquer bloqueios bancários por parte da União em decorrência de referidos contratos enquanto durar a suspensão e a devolução de valores eventualmente já bloqueados;

b) seja impedida a inscrição do Estado de Goiás nos cadastros de inadimplência da União pelo descumprimento de referidos contratos.

2 - no mérito, o Estado de Goiás requer:

a) que seja determinado à União que retome as negociações com o Estado de Goiás para a adesão deste ente federativo ao plano de recuperação fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159/2016, considerando que conforme

indicado no despacho que o Estado de Goiás visa atender, a única condição impeditiva já se encontra implementada (art. 3º, inc. I da LC 159/2017), sem prejuízo de adesão aos termos do Plano de Equilíbrio Fiscal quando de sua promulgação.

b) a imposição de tutela inibitória à União de **executar contragarantias vinculadas aos contratos de financiamento** firmados entre o Estado de Goiás e instituições financeiras federais sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados;

c) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de incluir o Estado de Goiás nos cadastros federais de inadimplência enquanto tramitam e até que se concluem os procedimentos necessários à adesão do Estado de Goiás à LC 159/2017** ou, sucessivamente, até um posicionamento definitivo da União, na esfera administrativa, sobre a referida adesão ou sobre eventual adequação aos termos do Plano de Recuperação Fiscal quando da promulgação da respectiva lei. (eDOC 55)". (grifo nosso)

Assim, as duas ações cíveis originárias (ACO 3.286 e ACO 3.262) são interdependentes e complementares, diante do fato de possuírem objetos conexos e semelhantes, além de estarem vinculadas ao pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar 159/2017, pois as postulações veiculadas em ambas as ações, em síntese, visam a impedir que a União: i) inscreva o Estado de Goiás nos cadastros de inadimplência federais; e ii) execute as garantias e contragarantias dos contratos arrolados na petição inicial – até que se conclua o processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal da LC 159/2017.

A inclusão do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar 159/2017, apresenta-se como fato/ato único e com efeitos jurídicos indivisíveis, devendo submeter-se todos os contratos com pendências do respectivo Ente Federado às mesmas condicionantes daquela ACO 3.262.

## ACO 3262 / GO

Pensar de outro modo equivaleria a permitir ao Estado de Goiás ingressar com demanda para discutir contratos individuais e, na proximidade do término do prazo de ingresso no RRF, protocolar nova ação para questionar outros contratos, tornando a prorrogação legal indefinida, o que deve ser obstado por esta Corte.

Desse modo, é caso de confirmação da decisão liminar proferida no eDOC 78, devendo ser estendidas à ACO 3.286 as conclusões exaradas na ACO 3.262, que serão resumidas ao final.

### 6.3) ACO 3.328

Em 13.12.2019, o Estado de Goiás ajuizou a referida ação cível originária, com o objetivo de que:

“i) seja determinado à União que **se abstenha de impor ao Estado de Goiás as sanções previstas no art. 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (L.C. n.º 101/00)19, durante o período de vigência da liminar;

ii) seja a União **impedida de considerar como descumpridos pelo Estado de Goiás**, para quaisquer fins, durante o período de vigência da liminar, **os limites de gasto com pessoal previstos nos arts. 19, II e 20, II, da LRF**”. (grifo nosso)

O Estado narra que o Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 6.129, concedeu medida liminar para suspender a eficácia dos dispositivos das Emendas Constitucionais 54/17 e 55/17, que instituíram um Novo Regime Fiscal (NRF) no Estado de Goiás.

Como consequência desse julgado, relata que o Tribunal de Contas Estadual, por meio do Acórdão 3.487/2019, determinou que, a partir da publicação dessa decisão, na verificação do atendimento dos limites da LRF, não mais se considere o disposto no art. 113, § 8º, da Constituição Estadual, na redação dada pelas respectivas Emendas à Constituição.

Afirma que a concessão da cautelar teria como efeito imediato a

## ACO 3262 / GO

aplicação da legislação anteriormente existente, a qual inclui os gastos com os inativos no cômputo das despesas com pessoal. Isso acarretaria aumento imediato e exponencial destes gastos, os quais chegariam a ultrapassar 63,12% da RCL (R\$ 738.709.523,00 acima do limite de 60% da RCL), conforme nota técnica que anexa, o que ocasionaria o descumprimento dos limites impostos pelos arts. 19 e 20 da LRF, sem que o Estado possua mecanismos hábeis a readequar tal despesa no curto ou médio prazo.

Nesse panorama, entendi, em decisão proferida em 19.12.2019, que seria possível aplicar o mesmo raciocínio das tutelas de urgência nas ACOs 3.262 e 3.286, ajuizadas pelo Estado de Goiás em face da União, no sentido de que, enquanto tramitasse a fase antecedente ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, prevista na Lei Complementar 159/2017, é permitido ao Ente Federativo se valer das benesses legais, já dispostas no instrumento normativo complementar e aprovadas pelo Parlamento.

Essas benesses estavam previstas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017, a saber:

**“Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:**

**I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;**

**II - alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso IV do §1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;**

**III - art. 31.**

**Parágrafo único. Para os Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, o prazo previsto no caput do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será o mesmo pactuado para o Plano de Recuperação”. (grifo nosso)**

Por sua vez, os dispositivos citados da Lei de Responsabilidade Fiscal preceituam, respectivamente:

“Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º. No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º. É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

(...)

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º. As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20”.

Desse modo, atendidas as condições para adesão ao RRF, é caso de determinar que a União aplique o disposto no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 em relação ao Estado de Goiás.

Por fim, insta salientar que, em razão de ficarem suspensas apenas as penalidades, permanece a obrigatoriedade de cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte que o Estado de Goiás deverá, enquanto durar o regime de recuperação fiscal, tentar eliminar o percentual excedente, *“adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”* e, somente caso não consiga retornar ao percentual máximo de 60% da RCL (e 50% da RCL

## ACO 3262 / GO

específico do Poder Executivo), é que não poderá sofrer as sanções da LRF descritas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017. Em outras palavras, o art. 10 da Lei Complementar 159/2017 suspende não a obrigatoriedade de readequação aos limites da LRF, e sim a aplicação da penalidade em caso de não cumprimento daqueles.

Portanto, determino a suspensão temporária das sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente dispostas no art. 10 da LC 159/2017, desde o ingresso/habilitação no Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás e enquanto este estiver vigente.

### 6.4) ACO 3.333

Em 19.12.2019, o Estado de Goiás ajuizou, também, a ACO 3.333, objetivando:

“a) o deferimento de **liminar**, *inaudita altera parte*, para determinar à União que **se abstenha de exigir do Estado de Goiás, para a celebração de convênios ou contratos de repasse** que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, **a observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC n. 101/00), durante o período de vigência da tutela de urgência.

b) no **mérito**: i) a imposição de tutela inibitória destinada a **impedir a União (obrigação de não fazer) de exigir do Estado de Goiás**, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, **a observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00) enquanto vigorarem as tratativas para ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**”. (grifo nosso)

O pedido de liminar foi indeferido pela Presidência desta Corte no eDOC 27.

Opostos embargos de declaração pelo Estado de Goiás (eDOC 28),

estes foram acolhidos pela Presidência, que determinou à União:

“(…) que se abstenha de exigir do Estado de Goiás, para a celebração de convênios ou contratos de repasse que visem a instrumentalização de transferências voluntárias, **a observância dos limites de Restos a Pagar, prevista no art. 25, § 1º, IV, ‘c’’, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00)**, até ulterior apreciação pelo Relator da causa”. (grifo nosso, eDOC 37)

De início, afasto o argumento do Estado de Goiás de que a “*inércia na prestação de contas ou outras ilicitudes incorridas por governantes anteriores impossibilitem o cumprimento das exigências elencadas no artigo 25, § 1º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo atual*”, por força da aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o Estado (incluindo a administração indireta) só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Poder Executivo e/ou seus órgãos, estando excluídos os atos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos entes da administração pública indireta. A propósito, transcrevo a seguinte ementa:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ENTE FEDERATIVO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC). OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. OCORRÊNCIA. PENDÊNCIA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO ESTATAL. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES. ACO 1.612-AGR, REL. MIN. CELSO DE MELLO, PLENO, DJE DE 13/2/2015. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal uniformizou o entendimento no sentido de que o Estado só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos

praticados pelo Executivo. Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de contas e dos entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles. (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe 13/2/2015). 2. Agravo regimental a que se nega provimento”. (ACO-AgR 2.066, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 31.8.2015, grifo nosso)

Da leitura do precedente, verifica-se que a aplicação do princípio da intranscendência está adstrito ao entendimento de que o ente federativo subnacional só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Poder Executivo, excluídos os atos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas e dos entes da Administração Pública indireta. **Em outras palavras, esse entendimento não se aplica quando ocorre a simples mudança do mandatário local.**

Dessa forma, os compromissos legais ou contratuais assumidos no passado pelo ente federativo (ou pelos órgãos descentralizados) não são feitos em nome do mandatário (ou representante legal), mas em proteção e/ou interesse do Estado e, conseqüentemente, do mandante (povo), evitando desgovernos que dilapidem as contas públicas ou desrespeitem os pactos firmados anteriormente sem qualquer fundamento de juridicidade para tanto.

A União, ao firmar convênios com os demais entes federados, não transfere recursos a governantes específicos, e sim à correspondente pessoa jurídica de direito público, que passa a ser responsável pela execução do objeto desses convênios e pela consequência jurídica de eventual inadimplemento.

Sobre o tema, confirmam-se:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA.

LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. ESTADO DE GOIÁS. INSCRIÇÃO NO SIAFI/CAUC. IRREGULARIDADES PRATICADAS PELO PRÓPRIO PODER EXECUTIVO NO CUMPRIMENTO DE CONVÊNIO FIRMADO COM O INCRA. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONFIGURADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”. (ACO-AgR 1.988, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2015, grifo nosso)

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ESTADO DO PIAUÍ. INSCRIÇÃO NO SIAFI/CAUC. IRREGULARIDADES PRATICADAS PELO PRÓPRIO PODER EXECUTIVO, NO CUMPRIMENTO DE CONVÊNIO FIRMADO COM A FUNASA. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OCORRÊNCIA. CANCELAMENTO DO CADASTRO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. POSTERIOR SUSPENSÃO DA INADIMPLÊNCIA DETERMINADA PELA COMISSÃO QUE PRESIDIU TAL PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CUMPRIMENTO AO DETERMINADO PELO ART. 5º, § 2º, DA IN 1/97 DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”. (ACO-AgR 961, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 27.10.2015, grifo nosso)

Rejeito, portanto, o argumento de aplicação do princípio da intranscendência frente às gestões anteriores.

Não obstante essas considerações, entendo que é caso de confirmação da decisão da Presidência desta Corte, que deferiu o pedido

de tutela de urgência antecipada. Isso porque, assim como ocorre na ACO 3.328, o pedido do Estado de Goiás apresenta-se como mera decorrência do seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal da LC 159/2017.

Nestes termos, com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar 159/2017 (em sua redação originária), é permitido ao Ente Federativo usufruir das benesses legais, previstas neste instrumento normativo complementar e aprovadas pelo Parlamento, as quais estão previstas na norma primitiva do art. 10 da referida lei complementar, conforme anteriormente citado na ACO 3.328, *vide*:

**“Art. 10. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, fica suspensa a aplicação dos seguintes dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:**

I - art. 23, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º;

II - **alíneas ‘a’ e ‘c’ do inciso IV do §1º do art. 25, ressalvada a observância ao disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;**

III - art. 31.

Parágrafo único. Para os Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, o prazo previsto no caput do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será o mesmo pactuado para o Plano de Recuperação”. (grifo nosso)

Por sua vez, os dispositivos citados na Lei de Responsabilidade Fiscal preceituam, respectivamente:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º. **São exigências para a realização de transferência voluntária,** além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV - **comprovação, por parte do beneficiário, de:**

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

(...)

c) **observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal**". (grifo nosso)

Portanto, é caso de se determinar a suspensão temporária, *ex lege*, das sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, especialmente em relação à alínea "c" do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde o ingresso/habilitação no Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás.

***7) Alteração legislativa no curso da demanda e após a concessão de tutela de urgência***

Por se tratar de medida legislativa de equacionamento fiscal e orçamentário, com assinatura de contratos e/ou aditivos contratuais com a União, com requisitos de ingressos previstos taxativamente em lei complementar, é inevitável observar a doutrina civil-constitucionalista do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, cujos conceitos estão sabidamente descritos no art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB):

"Art. 6º. A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu

titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”.

A doutrina aponta certa gradação de nível de proteção estatal entre o ato jurídico perfeito (*plus*) e o direito adquirido (*minus*), uma vez que podem existir situações nas quais há a configuração deste e não haverá daquele. Exemplificativamente, pode ocorrer hipótese na qual todos os elementos, requisitos e fatores de eficácia do ato jurídico não estejam presentes, mas os existentes já seriam suficientes para serem protegidos como direito adquirido.

**Todavia, do que se depreende do conceito legal, somente se pode falar em direito adquirido (*minus*) quando o seu titular possa exercê-lo ou, ainda, quando balizado em termo ou condição, estes sejam preestabelecidos e inalteráveis ao talante de outrem.**

Seja na redação originária do art. 3º da Lei Complementar 158/2017, seja após alteração do inciso II do art. 3º da referida legislação, realizada pela Lei Complementar 178/2021, depreende-se que a norma é indene de dúvidas de que, uma vez cumpridos os requisitos legais, considera-se o Ente subnacional habilitado para requerer a adesão ao RRF.

Eis a redação do *caput* do art. 3º, o qual permanece inalterado:

“Art. 3º. Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: (...)”

A diferença entre as inovações introduzidas pela novel legislação (LC 178/2021) e as antigas disposições da LC 159/2017 são nodais quanto às consequências a que o Ente subnacional faz(ia) jus: na redação originária, o simples pedido de ingresso pelo estado gerava inúmeras consequências, entre elas, a fruição de diversos benefícios legais (art. 9º, *caput*), retroativamente à adesão; ao passo que, após a LC 178/2021, o pedido de ingresso é apenas declaratório e somente com a assinatura dos contratos/aditivos é que se operam aqueles mesmos efeitos legais (art. 9º,

## ACO 3262 / GO

*caput*, com a redação conferida pela LC 178/2021).

No caso dos autos, exemplificativamente, desde 20.10.2020 (eDOC 257), o Estado de Goiás está obrigado a observar as disposições do art. 8º da Lei Complementar – a pedido da União, acolhido judicialmente –, assumindo inúmeros ônus ali previstos.

**Dito de outra forma: antes da alteração legislativa operada pela LC 178/2021, o Estado de Goiás vinha usufruindo dos benefícios previstos em lei quanto ao regime de recuperação fiscal (RRF), assim como diversos ônus de estar vinculado ao mesmo regime.**

Dito isso, continuo convicto de que aquele Ente Federativo que implementou os requisitos de ingresso (adesão) com base na norma então em vigor faz jus aos requisitos de ingresso no regime de recuperação fiscal (incluindo a renegociação das dívidas), operado pela redação originária da Lei Complementar 159/2017, independentemente da análise administrativa posterior de homologação em si do negócio jurídico (que operaria alteração no plano da eficácia).

Sendo assim, considero que os requisitos de ingresso no RRF, pelo Estado de Goiás, foram declarados judicialmente cumpridos na redação primitiva da Lei Complementar 159/2017, circunstância suficiente a integrar o patrimônio jurídico do referido Ente e atrair a garantia jurídica concernente à proteção constitucional da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, da CF).

Consequentemente, em relação aos requisitos de ingresso no RRF, para fazer jus à suspensão das dívidas contraídas com o Ente Central, a lei nova (Lei Complementar 178/2021) **não** pode retroagir para prejudicar o Estado de Goiás quanto ao não cumprimento do inciso I do art. 3º, por: i) referir-se a “*exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão*”, exigindo a observância de fatos/cálculos/requisitos supervenientes a 2020 (e não do pedido realizado em 2019); e ii) **desconsiderar a existência de decisão judicial que declarou preenchido tal requisito desde 2019, baseando-se em dados de 2018/2019 (época da primeira decisão).**

**Ou seja, seguindo-se o trâmite até aqui verificado, no curso dos processos judicial e administrativo, houve a superveniência de lei nova,**

**que agravou a situação jurídica do Estado, a qual não pode retroagir.**

Isso porque a União, em sua manifestação, afirma categoricamente que o Estado de Goiás faz jus ao ingresso no RRF, **sem a suspensão das dívidas do art. 9º da Lei Complementar 159/2017**, partindo da premissa de que o autor não cumpre, **no atual momento**, os requisitos dispostos no inciso I do art. 3º da LC 159/2017.

*Ad argumentantum tantum*, ainda que se admitisse **não** haver alguma consequência jurídica sobre o "fato-jurídico" (argumento com o qual, redobradas as vênias, não concordo), sobre ele existia uma chancela judicial, que determinava que a União prosseguisse na análise administrativa de ingresso no RRF, com o reconhecimento judicial do preenchimento dos requisitos dos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, em sua redação originária (e analisado administrativamente, pelo Ente Central, o cumprimento do inciso III da mesma norma).

Mesmo se fosse possível entender que o ato jurídico não estaria finalizado porque dependeria da chancela do Ministério da Economia e da homologação do Presidente da República para surtir plenamente seus efeitos (art. 5º), parece-me indubitoso de que se está diante de direito adquirido do Estado em ter, em relação aos requisitos de ingresso e as consequências jurídicas daí decorrentes (com aplicação do art. 9º da Lei Complementar 159/2017, em sua redação originária), a aplicação da norma em vigor na época do protocolo administrativo e judicial, reforçados por decisões liminares nas ACOs 3.262 e 3.268, datadas de 2019 e 2020 (antes, portanto, da alteração procedida pela Lei Complementar 178/2021).

Aqui, penso ser importante refletirmos sobre as teorias da retroatividade máxima, média e mínima, colhendo-se de obra doutrinária minha, em coautoria com Gustavo Gonet Branco:

“É verdade que a adoção de um conceito tríplice acaba por gerar perplexidades. Alguns autores afirmam que suficiente seria a referência a direito adquirido, uma vez que os conceitos de ato jurídico perfeito e coisa julgada nele se inserem.

Reconheça-se que a tripartição conceitual tem a vantagem, talvez, de tornar mais explícitas determinadas situações muito comuns e embaraçosas, como a separação entre as mudanças relativas à constituição (forma) e ao conteúdo. A referência ao ato jurídico perfeito permite definir com maior clareza a lei aplicável a dadas situações jurídicas, que somente produzirão efeitos no futuro, eventualmente no regime de uma lei nova. É o caso das controvérsias a propósito da capacidade para prática de ato jurídico ou da forma que se deva adotar em determinados atos. A alteração posterior (exigência de escritura pública na lei nova para, v. g., elaboração de testamento, quando sob a lei anterior, tal forma era dispensável) não afeta o ato jurídico perfeito já efetivado. Neste sentido, a alteração posterior não pode repercutir no plano de sua validade, tendo em vista o ato jurídico perfeito.

(...)

No conhecido voto proferido na ADI 493 destaca Moreira Alves a lição de Mattos Peixoto sobre os três graus de retroatividade – máxima, média e mínima:

‘Dá-se a retroatividade máxima (também chamada restitutória, porque em geral restitui as partes ao ‘status quo ante’), quando a lei nova ataca a coisa julgada e os fatos consumados (transação, pagamento, prescrição). Tal é a decretal de Alexandre III que, em ódio à usura, mandou os credores restituírem os juros recebidos. À mesma categoria pertence a célebre lei francesa de 2 de novembro de 1793 (12 brumário do ano II), na parte em que anulou e mandou refazer as partilhas já julgadas, para os filhos naturais serem admitidos à herança dos pais, desde 14 de julho de 1789. A carta de 10 de novembro de 1937, artigo 95, parágrafo único, previa a aplicação da retroatividade máxima, porquanto dava ao Parlamento a atribuição de rever decisões judiciais, sem excetuar as passadas em julgado, que declarassem inconstitucional uma lei.

A retroatividade é média quando a lei nova atinge os efeitos pendentes de ato jurídico verificados antes dela, exemplo: uma lei que limitasse a taxa de juros e fosse aplicada aos vencidos e não pagos.

Enfim a retroatividade é mínima (também chamada temperada ou mitigada), quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos atos anteriores produzidos após a data em que ela entra em vigor. Tal é, no direito romano, a lei de Justiniano (C. 4, 32, 'de usuris', 26, 2 e 27 pr.), que, corroborando disposições legislativas anteriores, reduziu a taxa dos juros vencidos após a data da sua obrigatoriedade. Outro exemplo: o Decreto- Lei n. 22.626, de 7 de abril de 1933, que reduziu a taxa de juros e se aplicou, 'a partir da sua data, aos contratos existentes, inclusive aos ajuizados (art. 3º)'.

A doutrina portuguesa moderna também adota a distinção da retroatividade em três graus:

a) A retroatividade de grau máximo seria aquela em que a lei nova nem sequer respeitasse as situações definitivamente decididas por sentença transitada em julgado ou por qualquer outro título equivalente (sentença arbitral homologada, transação etc.) ou aquelas causas em que o direito de ação já havia caducado. Ou seja, não seriam respeitadas as *causae finitae*.

b) Na lição de Baptista de Machado, o segundo caso, que podemos chamar de retroatividade média, está representado por aquela situação que, 'respeitando embora as *causae finitae*, não se detém sequer perante efeitos jurídicos já produzidos no passado, mas que não chegaram a ser objecto de uma decisão judicial, nem foram cobertos ou consolidados por um título equivalente'; nesse sentido, observa-se que tal retroatividade viria a se verificar se, v. g., uma lei nova viesse a reduzir a taxa

legal de juros máximos e estabelecesse a sua aplicação retroativa em termos de obrigar a restituir os próprios juros vencidos sob a lei anterior (e em face desta perfeitamente legais).

c) Finalmente, mencione-se a também chamada retroatividade mínima ou normal, que respeita os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica sob a lei anterior; seria o caso se lei nova viesse a estabelecer prazo mínimo mais longo para arrendamento rural e mandasse aplicar esse prazo aos contratos em curso no momento do início de vigência ou, ainda, se a lei nova viesse reduzir o máximo da taxa legal de juros e se declarasse aplicável aos juros dos contratos de mútuo em curso no momento do seu início de vigência, relativamente aos juros que viessem a vencer no futuro". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 387, 399 e 400)

Por fim, não custa lembrar que o posicionamento do STF tem se apresentado dominante quanto à incidência retroativa da novel legislação **apenas na chamada retroatividade mínima** (RE 242.740, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 18.5.2001; RE 205.999, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, DJ 3.3.2000; e RE 188.366, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.11.1999). Senão vejamos:

“Recurso extraordinário. Mensalidade escolar. Atualização com base em contrato. - **Em nosso sistema jurídico, a regra de que a lei nova não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por estar inserida no texto da Carta Magna (art. 5º, XXXVI), tem caráter constitucional, impedindo, portanto, que a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, retroaja para alcançar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada, ou que o Juiz a aplique retroativamente.** E a retroação ocorre ainda quando se pretende aplicar de imediato a lei nova para alcançar os **efeitos futuros de fatos passados que se**

**consubstanciem em qualquer das referidas limitações, pois ainda nesse caso há retroatividade - a retroatividade mínima -**, uma vez que se a causa do efeito é o direito adquirido, a coisa julgada, ou o ato jurídico perfeito, modificando-se seus efeitos por força da lei nova, altera-se essa causa que constitucionalmente é infensa a tal alteração. Essa orientação, que é firme nesta Corte, não foi observada pelo acórdão recorrido que determinou a aplicação das Leis 8.030 e 8.039, ambas de 1990, aos efeitos posteriores a elas decorrentes de contrato celebrado em outubro de 1.989, prejudicando, assim, ato jurídico perfeito. Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 188.366, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 19.11.1999, grifo nosso)

Não obstante, tem-se como circunstância segura de que a lei nova é irretroativa para situações nas quais houver prejuízo àquele ente federativo que implementou os requisitos, com base na norma em vigor no momento do pedido de ingresso de adesão no RRF, conforme decidido judicialmente desde 2019.

Nessa linha de intelecção, **quanto aos requisitos de ingresso e às consequências que daí decorrem**, reforço que deverão ser considerados cumpridos os incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, em sua redação originária, na linha das decisões judiciais que foram proferidas nestes autos e nos conexos.

Quanto ao plano da eficácia, a lei nova aplica-se aos atos/fatos jurídicos anteriores cujos efeitos se perfectibilizarem após a entrada em vigor da novel legislação (retroatividade mínima que é acolhida pela jurisprudência do STF), razão pela qual, na linha do que debatido em audiência (a seguir descrito), o Estado de Goiás requererá, administrativamente, novo pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, com base na Lei Complementar 178/2021, observando-se como cumpridos os requisitos de ingresso com base **na redação original do art. 3º, I e II, da Lei Complementar 159/2017**, fazendo jus à consequência jurídica do art. 9º da mesma legislação.

É importante ressaltar que a Lei Complementar 178/2021 retirou a

ressalva do inciso I do § 3º do art. 23 da LRF, da redação do inciso I do art. 10 da Lei Complementar 159/2017, qual seja, a proibição de “receber transferências voluntárias”, devendo tal circunstância ser considerada como efeitos futuros de atos pretéritos mais benéficos que devem ser estendidos ao Estado de Goiás.

**8) Desdobramentos dos encaminhamentos das partes na audiência realizada nos dias 3 e 4 de maio de 2021**

Conforme consignado no relatório, após a manifestação do Estado de Goiás (eDOC 355), no sentido de que a União estaria descumprindo o que determinado no item “c” da decisão proferida no eDOC 345, qual seja: “realização de pré-acordo entre a União e o Estado de Goiás, diante do preenchimento dos requisitos legais (§4º do art. 3º da LC 159/2017)”, bem como após a manifestação do Ente central (eDOC 371), que noticia a recente aprovação e sanção da Lei Complementar 178/2021, havendo dúvidas sobre qual seria o regime jurídico a ser observado quando da análise do pedido de ingresso definitivo do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal, (se aquele disposto na Lei Complementar 159/2017, anterior ou posteriormente às alterações promovidas pela Lei Complementar 178/2021), foi designada audiência de conciliação para tratativas que pudessem sanar eventuais pendências para ultimação do procedimento de ingresso no regime de recuperação fiscal por parte do Estado de Goiás.

Assim, em 15.4.2021, designei audiência de tentativa de conciliação (eDOC 470), que foi realizada, às 14h do dia 19 de abril de 2021, virtualmente, pela plataforma *Google Meet*. Aberta a audiência, e especificados os pontos controvertidos, todos foram instados a tentarem um acordo quanto a essas questões, que, ao final, restaram inconclusivas. As partes aquiesceram, então, em designar nova audiência de conciliação para o dia 27.4.2021, às 14 horas, por videoconferência mediante o mesmo instrumento (eDOC 475), a qual também restou inconclusiva.

No dia 3.5.2021, declarada aberta a audiência, e após a retomada das

discussões, o Estado de Goiás assim se manifestou:

*“O Estado de Goiás entende ser possível a celebração de acordo, no bojo das ACOs 3262 e 3286, em curso no Supremo Tribunal Federal, e, nesse sentido, **manifesta seu desinteresse na assinatura do pré-acordo, objeto da última decisão liminar deferida nos autos.** Diante da inexistência de empecilho administrativo para assinar o contrato do art. 23 o Estado de Goiás se compromete a fazer o pedido junto à União imediatamente após a sanção do PLP 10 em substituição ao pré-acordo.*

*Todavia, o Estado de Goiás manifesta pela imprescindibilidade de definição das seguintes diretrizes, na hipótese de utilização dos requisitos de adesão da LC 159, na sua redação original, e prerrogativas da LC 178/21 (CENÁRIO 1):*

***1) reiterar o cumprimento dos requisitos de habilitação do art. 3º da L.C 159 (redação original), tendo como referência a situação fiscal dos exercícios 2018 (para os incisos II e III do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e 2019 (para o inciso I do art. 3º, da LC nº 159/17 em sua redação original) e ii) determinar ao Estado de Goiás o protocolo administrativo de novo pedido de adesão ao RRF atualizado de acordo com a nova redação da L.C. 159 e do Decreto 10.681/21.** Com essa medida cautelar, garante-se o cumprimento dos requisitos do art. 3º, reiterando o teor das liminares anteriormente deferidas, e viabiliza-se a adesão de Goiás ao ‘novo RRF’ (L.C. 178).*

*Este novo pedido de adesão deve vir instruído com os documentos do art. 3º, II a V, do Decreto 10.681 (os requisitos do inciso I terão sido supridos judicialmente);*

*2) a análise desse pedido de adesão é feito pela STN/ME em 30 dias. O E/GO pleiteia uma diminuição desse prazo, dado que a STN não precisará avaliar o cumprimento dos requisitos de habilitação do art. 3º,I (que já terão sido supridos judicialmente);*

*3) deferido o pedido de adesão pelo ME, o Estado e a União devem assinar contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A (tem por objeto o refinanciamento dos valores que deixarão de ser pagos em razão da suspensão da dívida). Em seguida, E/GO obterá a*

*suspensão da dívida por até 12 meses (pode ser menos se a homologação e vigência do RRF ocorrerem antes) com a assinatura dos termos aditivos (art. 49, §6º do Decreto 10.681 e art. 9º, §6º, da L.C. 159);*

*4) deferido o pedido, o ME deve proceder a criação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e em até 30 (trinta) dias investirá seus membros;*

*5) durante esses 12 meses de suspensão, E/GO deve trabalhar na elaboração do PRF (um novo PRF já adequado à L.C 178), com auxílio da União/ME, bem como faz jus às prerrogativas dos arts. 10 e 10-A e deve cumprir as obrigações dos arts. 7º-D e 8º, da LC 159 (art. 4º-A);*

*6) concluída a elaboração, o Estado protocola o PRF no ME. Após manifestação do ME, o PRF é homologado pelo Presidente, que estabelecerá sua vigência (arts. 4º-A e 5º). Com a vigência, o Estado passa a ter suspensão da dívida por mais um ano e escalonado a partir do segundo ano (11,1%) (art. 9º);*

*7) decisão judicial deverá manter a suspensão do pagamento das dívidas administradas pela STN, bem como da execução das contragarantias referentes às operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, até que sejam ultimados: i) deferimento do pedido de adesão do E/GO ao RRF (art. 4º-A, da LC 159/17); ii) assinatura do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A, da L.C. 159/17; iii) assinatura dos termos aditivos de que tratam os arts. 49, §6º do Decreto 10.681 e 9º, §6º, da L.C. 159;*

*8) O Estado de Goiás e a União deverão celebrar contratos específicos para, nos moldes do art. 23, da L.C. 159/17, refinanciar os valores inadimplidos em decorrência das decisões liminares proferidas nas ACOs 3262 e 3286, momento até o qual permanecerá suspensa, por ordem judicial, a exigibilidade destes valores". (grifo nosso)*

Por sua vez, a União manifestou-se no seguinte sentido:

*"Por ocasião da reunião de audiência de conciliação no âmbito da ACO, o Estado de Goiás apresentou um conjunto de cenários passíveis de deslinde da questão e que promovesse a adesão do estado*

*no RRF, bem como se endereçasse solução jurídica factível para os passivos acumulados pelo estado.*

*Após exaustivos debates que envolveram minuciosa avaliação de cenários de equacionamento apresentados pelo Estado de Goiás, a União observou a existência de óbices legais em todos os contextos apresentados, reiterando a existência de solução administrativa, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 159/17.*

*Afastada a solução administrativa pelo Estado de Goiás, suscitou-se a possibilidade de acionamento do art. 23 da LC 178/21 para fins de refinanciamento dos valores inadimplidos em decorrência das decisões liminares, reiterando o autor que faria a jus a adesão ao RRF, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021, com os benefícios do art. 9º, por força da superação judicial dos requisitos do art. 3º.*

*Nesse sentido, o Estado de Goiás ainda se comprometeu a encaminhar o projeto de lei autorizativa a Assembleia Legislativa, nos termos do art. 3º, V do Decreto 10.681 de 20 de abril de 2021, e encaminhar o pedido formal de adesão ao RRF.*

*A despeito de discordar da possibilidade de ingresso no RRF nos termos da proposta apresentada pelo Estado, inclusive estando pendente a análise de pedido de reconsideração protocolado pela União em face da decisão, observam-se os seguintes óbices legais intransponíveis na via administrativa, considerando a redação do PLP 10/2021 que poderá ser sancionado até 07.05.2021, bem como que a eventual assinatura do contrato do art. 23 preceda o deferimento do pedido de adesão do Estado:*

*a) o Estado de Goiás: i) não cumpriu, em 2019, os requisitos de que tratam os incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e ii) não cumpre, em 2021, o requisito de que trata o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para fins de adesão ao RRF, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021;*

*b-) necessidade de desistência das ações que tratam das dívidas do Estado de Goiás, nos termos do art. 9º-A, parágrafo 1º, III Lei Complementar nº 159, de 2017 e art. 23, parágrafo 5º, da LC 178/2021;*

*c) mesmo na eventual incidência do art. 23 da Lei*

*Complementar nº 178, de 2021 em favor do autor, até a assinatura do contrato previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, a União está obrigada a executar garantias ou contragarantias posteriormente inadimplidas do Estado de Goiás e de inscrevê-lo em cadastros federais, as quais não podem ser automaticamente incorporadas em nenhum dos contratos mencionados (art. 9-A Lei Complementar nº 159/ 2017 e 23 da Lei Complementar nº 178/ 2021).*

*d-) obrigação da União de cobrança das dívidas vencidas e vincendas, caso inadimplidas, até a assinatura dos contratos previstos nos art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 e art. 23, da LC 178/2021;*

*Além disso, em relação à análise da efetiva implementação do RRE, nos termos da LC 159/2017, com alterações da LC 178/2021, atualmente existem questões orçamentárias cujas soluções administrativas estão sendo estudadas pelo Ministério da Economia.*

*Também há entraves administrativos e orçamentários para a criação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal no prazo estabelecido na Lei Complementar nº 159, de 2017.*

*Ressalta-se ainda que para assinatura dos contratos e para assinatura dos contratos aditivos pertinentes acima indicados é necessária a verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais, uma vez que não foram afastados pelas leis complementares e resolução do Senado Federal aplicáveis ao caso.*

*Nesse cenário e reforçando os óbices acima indicados, os órgãos técnicos manifestam compromisso em envidar esforços para, dentro das respectivas competências, proceder à avaliação célere dos atos procedimentais necessários para a viabilização da adesão do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal.*

*A União ressalva que não aquiesce com eventuais obrigações e/ou deveres imputados a si na manifestação do Estado de Goiás transcrita na presente ata, vinculando-se apenas à Constituição, leis e demais atos normativos, bem como a eventuais decisões judiciais. Por todas as razões expostas, a União reputa inviável a celebração de acordo quanto ao mérito das ações objeto desta audiência”.*

É importante congratular a atitude proativa e colaborativa adotada

por ambas as partes em audiência, chegando-se a diversas conclusões jurídico-processuais, tais como a necessidade de o Estado de Goiás ingressar com novo pedido de ingresso no RRF, observando-se as demais alterações conferidas pela Lei Complementar 178/2021, além da desnecessidade de realização de pré-acordo.

Em outras palavras, **à exceção do cumprimento do inciso I do art. 3º da LC 159/2017 (a União continua defendendo que o Estado não cumpre tal requisito, ao passo que o autor entende que cumpre)**, a demandada sinalizou que, diante do que já fora apresentado pelo Estado de Goiás nestes autos e no processo administrativo, seria possível resolver, administrativamente, o ingresso no RRF na seara administrativa, conforme o §2º do art. 3º da LC 159/2017, com a redação conferida pela LC 178/2021 (sem aplicação do art. 9º da LC 159/2017).

De outro lado, foi aventada, no mesmo ato, questão sucessiva que impende de definição: o que fazer com a dívida suspensa judicialmente por força de medidas liminares nestes autos, chegando-se ao entendimento de que seria possível ao Estado se valer, no âmbito administrativo, do disposto no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (considerando-se a alteração procedida pelo PLP 10/2021, à época da audiência, atualmente a Lei Complementar 181/2021).

Eis a atual redação normativa do *caput* do art. 23 da LC 178/2021 (após a LC 181/2021):

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

(...)

§ 5º. A eficácia dos contratos específicos celebrados em

decorrência da autorização prevista neste artigo **estará condicionada à apresentação, pelo Estado, em até 30 (trinta) dias contados das datas de suas assinaturas, dos protocolos dos pedidos de desistência perante os juízos das respectivas ações judiciais**". (grifo nosso)

Ocorre que, sem decisão judicial que assegure a manutenção dos efeitos de suspensão de exigibilidade dos contratos debatidos nos autos das ACOs 3.262 e 3.268 até a assinatura dos contratos e/ou aditivos nos termos do novo RRF, o Estado de Goiás seria obrigado a desistir destas demandas para fins de se beneficiar do disposto no art. 23 da LC 178/2021.

Esse é o cenário fático-jurídico que se encontra debatido nestes autos.

Todos os presentes em audiência entenderam que, não obstante tais encaminhamentos, seria necessária que eventual decisão judicial conferisse segurança jurídica às partes quanto aos desdobramentos do que fora debatido em audiência e assumido pelo Estado de Goiás, considerando os entraves destacados pela União, bem ainda a necessidade de desistência judicial para os fins do art. 23 da LC 178/2021.

Diante desse cenário, considerando-se o que fora decidido no item anterior (item "7"), quanto à irretroatividade dos novos requisitos de ingresso no RRF (reanálise dos dados, após a LC 178/2021), tenho, para mim, que é possível adotar o disposto no art. 497 do CPC, a saber:

"Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou **determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente**". (grifo nosso)

Isto é, diante do que foi debatido e assumido pelo Estado de Goiás, em audiência de tentativa de conciliação, entendo ser o caso de se amoldar o conteúdo jurisdicional à parte final do art. 497 do CPC,

## ACO 3262 / GO

determinando providências que assegurem a obtenção do resultado prático equivalente da tutela vindicada em juízo (obrigação de fazer consistente na inclusão do Estado de Goiás no RRF).

Igualmente, como medida assecuratória, todos os entraves apontados pela União, na audiência de conciliação, não podem servir de empecilho para que o ente subnacional usufrua das benesses previstas na referida LC 159/2017 e antecipadas judicialmente por força de medidas liminares em todas as quatro demandas, sob pena de se admitir que obstáculos subsequentes possam obstar a vigência e efetividade de lei complementar editada para os fins de auxílio aos entes federativos com dificuldades de obtenção do equilíbrio fiscal.

Consequentemente, até que todas as questões legais e administrativas sejam resolvidas pela União, incluindo as orçamentárias (encaminhamento de PLN ao Congresso Nacional, com posterior promulgação de alteração na LOA), deverá ocorrer a suspensão da exigibilidade das dívidas contratuais ora debatidas e das sanções da LRF, expressamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, bem ainda não poderá haver a execução das garantias, contragarantias e/ou a inscrição do promovente em quaisquer cadastros restritivos (Cauc, Cadin, Siafi etc.).

Sendo assim, com fulcro em tal norma (art. 497 do CPC), e reiterando os termos das medidas liminares anteriormente deferidas, com as prorrogações e adaptações subsequentes, voto por determinar:

i) ao Estado de Goiás que:

a) ingresse, imediatamente – até o trânsito em julgado desta demanda –, com pedido administrativo de refinanciamento da dívida suspensa nestas ACOs, nos termos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, com a alteração procedida pela Lei Complementar 181/2021, devendo instruir com os documentos necessários, computando o montante devido desde a concessão da primeira liminar nos autos da ACO 3.262 e das demais até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021;

b) protocole, posterior e administrativamente, novo pedido de adesão ao RRF, atualizado de acordo com a atual

redação da Lei Complementar 159/2017 (após a Lei Complementar 178/2021 e sua regulamentação pelo Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), considerando como cumpridos os requisitos de ingresso previstos na redação original do art. 3º, I e II, da LC 159/2017 (na forma decidida neste voto), **no prazo de até 30 dias após a assinatura dos contratos/aditivos de que cuida o art. 23 da LC 178/2021;** e

c) cumpra, de forma célere, todos os apontamentos exarados pela União, no curso de ambos os processos administrativos, seja para os fins de ingresso no RRF, seja para os de assinatura dos contratos e/ou termos aditivos de que trata o art. 23 da LC 178/2021, incluindo a aprovação de lei estadual autorizativa.

ii) à União que:

a) analise o requerimento de refinanciamento da dívida suspensa por força de decisões de tutelas de urgência antecipatórias, com espeque no art. 23 da LC 178/2021, culminando com a assinatura dos contratos/aditivos contratuais, de forma mais célere possível, conforme destacado em audiência, computando o montante devido desde a concessão da primeira liminar, nos autos da ACO 3.262 e das demais ações relativas ao presente voto conjunto, até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021;

b) considere cumpridas as condições previstas nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 (em sua redação original), devendo proceder à análise administrativa dos demais requisitos de ingresso/assinatura de contratos e/ou aditivos/homologação de futuro requerimento de adesão do Estado de Goiás ao “novo RRF”, na forma da Lei Complementar 159/2017, com as alterações procedidas pelas legislações posteriores, à exceção dos incisos I e II do art. 3º (por força desta deliberação judicial), esclarecendo que poderá analisar conforme entender de direito, na forma atualmente disciplinada na referida LC 159/2017 e sua regulamentação pelo

Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo;

c) suspenda a exigibilidade das dívidas do Estado de Goiás com a União de que cuidam os contratos objetos das ACOs deste voto conjunto, inclusive as decorrentes da execução de contratos de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito em contragarantia, até a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, bem ainda até a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), incluindo nestes últimos eventuais parcelas devidas entre a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da LC 178/2021 e os termos aditivos/contratos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", c/c art. 9º-A da LC 159/2017, incorporando-se ao saldo devedor dos contratos a serem firmados nos termos do art. 9º-A da LC 159/2017;

d) deixe de executar as garantias e contragarantias dos respectivos contratos, bem ainda que se abstenha de inscrever o Estado nos cadastros restritivos federais (Cauc, Siafi, Cadin, etc.) até o deferimento do pedido de adesão ao novo RRF e a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo);

e) aproveite a atual conformação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, alterando-se apenas o representante do Estado de Goiás, devendo utilizar a mesma função comissionada para essa atividade ou promover o remanejamento intraorçamentário, ficando, todavia, impedida de extinguir as atuais funções comissionadas; e

f) deixe de aplicar, temporariamente, as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, até que ocorra o deferimento do pedido de adesão ao RRF, nos termos do art. 4º-A, I, "c", da LC 159/2017.

## ACO 3262 / GO

Todas essas deliberações poderão ser acompanhadas, em sede de cumprimento de sentença (após o trânsito em julgado da fase de conhecimento), na forma do art. 536 do CPC.

### *9) Honorários advocatícios*

Em relação aos honorários advocatícios, os critérios de arbitramento estão previstos nos §§ 2º e 8º do art. 85 do CPC, a saber:

“§ 2º. Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa , atendidos:

I - o grau de zelo do profissional;

II - o lugar de prestação do serviço;

III - a natureza e a importância da causa;

IV - o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

(...)

§ 8º. Nas causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico ou, ainda, quando o valor da causa for muito baixo, o juiz fixará o valor dos honorários por apreciação equitativa, observando o disposto nos incisos do § 2º”.

Às ACOs 3.262, 3.286 e 3.328 foi atribuído o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ausente qualquer fundamentação relativa a que corresponderia essa quantia.

Esse valor encontra-se em desarmonia com a disciplina legal dos artigos 291 e 292 do Código de Processo Civil, pois não reflete o conteúdo econômico do litígio. Veja-se:

“Art. 291. A toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível.

Art. 292. O valor da causa constará da petição inicial ou da reconvenção e será:

I - na ação de cobrança de dívida, a soma monetariamente corrigida do principal, dos juros de mora vencidos e de outras penalidades, se houver, até a data de propositura da ação;

II - na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a rescisão ou a rescisão de ato jurídico, o valor do ato ou o de sua parte controvertida;

III - na ação de alimentos, a soma de 12 (doze) prestações mensais pedidas pelo autor;

IV - na ação de divisão, de demarcação e de reivindicação, o valor de avaliação da área ou do bem objeto do pedido;

V - na ação indenizatória, inclusive a fundada em dano moral, o valor pretendido;

VI - na ação em que há cumulação de pedidos, a quantia correspondente à soma dos valores de todos eles;

VII - na ação em que os pedidos são alternativos, o de maior valor;

VIII - na ação em que houver pedido subsidiário, o valor do pedido principal.

§ 1º. Quando se pedirem prestações vencidas e vincendas, considerar-se-á o valor de umas e outras.

§ 2º. O valor das prestações vincendas será igual a uma prestação anual, se a obrigação for por tempo indeterminado ou por tempo superior a 1 (um) ano, e, se por tempo inferior, será igual à soma das prestações.

**§ 3º. O juiz corrigirá, de ofício e por arbitramento, o valor da causa quando verificar que não corresponde ao conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido pelo autor,** caso em que se procederá ao recolhimento das custas correspondentes". (grifo nosso)

Afinal, com o ajuizamento das citadas ações, o Estado-autor não discute os valores contratados para os investimentos em políticas públicas, mas pretende o ingresso no RRF, com a suspensão da executoriedade da dívida e o afastamento de eventual inscrição em cadastros restritivos federais.

## ACO 3262 / GO

Os pedidos constantes da inicial consistem em uma obrigação de fazer, qual seja, ingresso no RRF, além de obrigação de não fazer, ou seja, uma abstenção, que não possui conteúdo econômico imediato.

Assim, trata-se de montante indeterminado ou inestimável, porquanto tanto o pedido quanto o comando das decisões que deferiram as tutelas de urgência em cada ACO (e que estão sendo confirmadas neste voto conjunto) referem-se apenas à obrigações de fazer e não fazer, razão pela qual o critério a ser adotado será por apreciação equitativa.

De outro lado, em relação à ACO 3.333, o valor atribuído à causa, correspondente ao montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), resultaria em irrisório proveito econômico, o que autoriza o arbitramento em valores fixos, diante do art. 85, § 8º, do novo CPC.

Nesse cenário, levando-se em conta o tempo de tramitação destas ações (cerca de dois anos), o grau de complexidade do tema e o trabalho desempenhado para a elaboração das peças, considero a quantia de R\$ **3.000,00 (três mil reais), para cada ação cível originária**, totalizando R\$ 12.000,00 (doze mil reais), como suficiente e adequada aos comandos dos §§ 2º e 8º do art. 85 do CPC.

Portanto, a União deverá arcar com os honorários advocatícios devidos aos procuradores do Estado de Goiás.

### 10) Voto

Ante o exposto, **voto pela procedência, em parte, dos pedidos de todas as ações cíveis originárias** (ACO 3.262, ACO 3.286, ACO 3.328 e ACO 3.333) para, considerando o que foi debatido em audiência (eDOC 479) e com fundamento no art. 497 do CPC, **determinar**:

i) ao Estado de Goiás que:

a) ingresse, imediatamente – até o trânsito em julgado desta demanda –, com pedido administrativo de refinanciamento da dívida suspensa nestas ACOs, nos termos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, com a alteração procedida pela Lei Complementar 181/2021, devendo instruir com os documentos necessários, computando o montante

## ACO 3262 / GO

devido desde a concessão da primeira liminar nos autos da ACO 3.262 e das demais até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021;

b) protocole, posterior e administrativamente, novo pedido de adesão ao RRF, atualizado de acordo com a atual redação da Lei Complementar 159/2017 (após a Lei Complementar 178/2021 e sua regulamentação pelo Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), considerando como cumpridos os requisitos de ingresso previstos na redação original do art. 3º, I e II, da LC 159/2017 (na forma decidida neste voto), **no prazo de até 30 dias após a assinatura dos contratos/aditivos de que cuida o art. 23 da LC 178/2021;** e

c) cumpra, de forma célere, todos os apontamentos exarados pela União, no curso de ambos os processos administrativos, seja para os fins de ingresso no RRF, seja para os de assinatura dos contratos e/ou termos aditivos de que trata o art. 23 da LC 178/2021, incluindo a aprovação de lei estadual autorizativa.

ii) à União que:

a) analise o requerimento de refinanciamento da dívida suspensa por força de decisões de tutelas de urgência antecipatórias, com espeque no art. 23 da LC 178/2021, culminando com a assinatura dos contratos/aditivos contratuais, de forma mais célere possível, conforme destacado em audiência, computando o montante devido desde a concessão da primeira liminar, nos autos da ACO 3.262 e das demais ações relativas ao presente voto conjunto, até a assinatura dos contratos/termos aditivos do art. 23 da LC 178/2021;

b) considere cumpridas as condições previstas nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 (em sua redação original), devendo proceder à análise administrativa dos demais requisitos de ingresso/assinatura de contratos e/ou aditivos/homologação de futuro requerimento de adesão do Estado de Goiás ao “novo RRF”, na forma da Lei

Complementar 159/2017, com as alterações procedidas pelas legislações posteriores, à exceção dos incisos I e II do art. 3º (por força desta deliberação judicial), esclarecendo que poderá analisar conforme entender de direito, na forma atualmente disciplinada na referida LC 159/2017 e sua regulamentação pelo Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo;

c) suspenda a exigibilidade das dívidas do Estado de Goiás com a União de que cuidam os contratos objetos das ACOs deste voto conjunto, inclusive as decorrentes da execução de contratos de vinculação de receitas e de cessão e transferência de crédito em contragarantia, até a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da Lei Complementar 178/2021, bem ainda até a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo), incluindo nestes últimos eventuais parcelas devidas entre a assinatura dos termos aditivos/contratos do art. 23 da LC 178/2021 e os termos aditivos/contratos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", c/c art. 9º-A da LC 159/2017, incorporando-se ao saldo devedor dos contratos a serem firmados nos termos do art. 9º-A da LC 159/2017;

d) deixe de executar as garantias e contragarantias dos respectivos contratos, bem ainda que se abstenha de inscrever o Estado nos cadastros restritivos federais (Cauc, Siafi, Cadin, etc.) até o deferimento do pedido de adesão ao novo RRF e a assinatura dos contratos/termos aditivos decorrentes da aplicação do art. 4º-A, II, "a", da LC nº 159/2017 (art. 9º-A c/c art. 9º da LC 159/2017, além do art. 49 do Decreto 10.681/2021 ou outro que venha a sucedê-lo);

e) aproveite a atual conformação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, alterando-se apenas o representante do Estado de Goiás, devendo utilizar a mesma função comissionada para essa atividade ou promover o remanejamento intraorçamentário, ficando, todavia, impedida de extinguir as atuais funções comissionadas; e

## ACO 3262 / GO

f) deixe de aplicar, temporariamente, as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal, taxativamente previstas no art. 10 da LC 159/2017, até que ocorra o deferimento do pedido de adesão ao RRF, nos termos do art. 4º-A, I, “c”, da LC 159/2017.

Todas essas deliberações poderão ser acompanhadas, em sede de cumprimento de sentença (após o trânsito em julgado da fase de conhecimento), na forma do art. 536 do CPC.

Condeno, ainda, a União ao pagamento de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) em honorários advocatícios, correspondentes à soma da condenação nas quatro ações cíveis originárias: R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada ACO.

Considero prejudicados os agravos internos interpostos pela União em face das decisões liminares em todas as ações cíveis originárias.

Custas pela lei.

É como voto.