

**EMB. DECL. NOS EMB. DECL. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA
2.981 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
EMBTE.(S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: BANCO DO BRASIL S/A
ADV.(A/S)	: FERNANDO ALVES DE PINHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADV.(A/S)	: MURILO OLIVEIRA LEITÃO E OUTRO(A/S)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ACORDO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. HOMOLOGAÇÃO DE RENÚNCIA AO DIREITO EM QUE SE FUNDA A AÇÃO. SUPERVENIENTE NOTIFICAÇÃO, PELA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, RELATIVA À EXECUÇÃO DE MEDIDAS DE CONTRA-GARANTIAS, ANTES SUSPENSAS POR DECISÃO PROFERIDA NESTES AUTOS. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. DEVERES DE LEALDADE, INFORMAÇÃO E COOPERAÇÃO. VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS. PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. DEFERIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA PARA SUSPENDER MEDIDAS DE EXECUÇÃO DE CONTRACAUTELAS CONTRA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NOVA TENTATIVA DE BLOQUEIO. EMBARGOS CONHECIDOS E PROVIDOS PARA, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS, ACLARAR OS EFEITOS DA DECISÃO EMBARGADA.

DECISÃO: Trata-se de nova petição (nº 10.259/2018) apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro sob a forma de embargos de declaração, em que noticia a iminência de novo bloqueio da quantia de R\$ 217.107.936,25

(duzentos e dezessete milhões cento e sete mil novecentos e trinta e seis reais e vinte e cinco centavos), dessa vez Conta B do BANERJ, sob o entendimento informado de que não estaria esta abrangida pelo acordo de recuperação fiscal entabulado pelo Estado e pela União, tampouco abrangido pela decisão recentemente proferida.

Alega o peticionante que entende “*que a decisão abrange toda e qualquer contragarantia assinada antes do ajuizamento da ação, tendo em vista dos interesses indisponíveis em jogo e o risco que qualquer iniciativa como a ora noticiada representaria ao equilíbrio de sua delicada situação financeira*”.

É o relatório. Decido.

Conforme destacado na decisão recentemente proferida nestes autos, a documentação apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro indica situação de extrema calamidade do ponto de vista fiscal, refletindo a realidade vivenciada por diversos Estados-membros da federação. A partir desse contexto é que o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 159/2017, instituindo o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, que envolve “*a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime*” (Art. 1º, §2º). Durante a vigência desse regime, os Estados estão legalmente autorizados a contratar operações de crédito para (i) financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; (ii) financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; (iii) financiamento de leilões; (iv) reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; (v) modernização da administração fazendária; (vi) antecipação de receita da privatização de empresas; e (vii) demais finalidades previstas no Plano de Recuperação (Art. 11). Outrossim, consoante o artigo 17 da mesma lei, “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”.

Com efeito, antes mesmo da vigência desta Lei, o Estado do Rio de Janeiro e a União firmaram, em janeiro de 2017, Termo de Compromisso com o fito de promover o reequilíbrio financeiro-fiscal do ente estadual, abrangendo medidas conjunturais, estruturais e programáticas. Nesse afã, o documento previu a concretização de instrumentos de responsabilidade fiscal e de enxugamento da máquina tão severos quanto necessários para resgatar a viabilidade econômica do governo estadual e evitar um colapso completo da Administração Pública.

Por meio do referido termo, o Estado do Rio de Janeiro se comprometeu a: (i) realizar operação externa para cessão de recebíveis futuros de *royalties* e participações especiais de petróleo junto a investidores

internacionais; **(ii)** aprovar medida legislativa estabelecendo limite de gastos para as despesas primárias; **(iii)** elevar a contribuição previdenciária de servidores para no mínimo 14%; **(iv)** instituir alíquota extraordinária de contribuição previdenciária de no mínimo 8%; **(v)** promover a alienação da integralidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) e utilizar os recursos obtidos na amortização de dívidas; **(vi)** implementar revisão dos incentivos fiscais; **(vii)** elevar alíquotas do imposto de transmissão por *causa mortis* ou doação; **(viii)** não conceder reajuste ou aumento de remuneração de pessoal; **(ix)** não criar cargo, emprego ou função, nem alterar estrutura de carreira, que impliquem aumento de despesa; **(x)** não admitir ou contratar pessoal a qualquer título, nem realizar concurso público, salvo hipóteses excepcionais; **(xi)** não criar despesa obrigatória de caráter continuado; **(xii)** não conceder ou ampliar incentivo fiscal de que decorra renúncia de receita; **(xiii)** não empenhar ou contratar despesas com publicidade e propaganda; **(ix)** não realizar transferência de recursos para outros entes da federação ou organizações da sociedade civil; **(x)** não contratar operações de crédito, bem como receber ou dar garantia alheias ao termo de compromisso.

Em contrapartida, a União se comprometeu a: **(i)** suspender a cobrança das obrigações relativas aos contratos de empréstimo, financiamento e refinanciamento celebrados entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, bem como de outras obrigações elencadas no plano; **(ii)** conceder aval a operações de crédito para *(a)* financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal, *(b)* financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos, *(c)* modernização do órgão fazendário arrecadador, *(d)* reestruturação de dívidas junto ao Sistema Financeiro Nacional e a instituições multilaterais, e *(e)* operação de crédito com antecipação de resultados da alienação da Cedae; e **(iii)** autorizar e confirmar aval para a conclusão de determinadas obras, serviços, programas e projetos (PRODETUR, PSAN, PROJovem, PET II).

Trata-se, portanto, de uma pactuação que envolve deveres e concessões mútuos, a serem cumpridos de forma leal, ética e colaborativa pelos entes federativos. O objetivo é que, mediante a atuação conjunta, União e Estados-membros alcancem conjuntamente e de forma cooperativa a superação do estado de crise.

Por essas razões é que, em 31/05/2017, deferi parcialmente a tutela provisória de urgência requerida pelo Estado autor, para determinar que a União se abstivesse de executar o bloqueio dos montantes relativos às contragarantias de empréstimos inadimplidos pelo Estado do Rio de Janeiro, celebrados em data anterior ao ajuizamento da ação.

Avançadas as tratativas extrajudiciais de acordo entre as partes, em 10/11/2017, o Estado do Rio de Janeiro informou nos autos que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, o qual teria como uma de suas condições a renúncia ao direito sobre o qual se fundariam eventuais ações em que discutidos os contratos de financiamento dos Estados administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, conforme exigência

legal dos arts. 3º, § 3º, e 9º da LC 159/2017. Por essa razão é que, em cumprimento ao que pactuado apresentou renúncia ao direito em que se funda a presente ação, pedido homologado em 6 de fevereiro de 2018. Não obstante, na petição ora analisada, o Estado afirma ter sido surpreendido pela notificação de bloqueio a ser promovida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Há que se destacar que as avenças e pactuações, especialmente quando envolvem entes públicos, devem se conduzir pela observância do princípio da boa-fé objetiva, que requer das partes, durante o processo obrigacional, o cumprimento dos deveres de informação, cooperação e lealdade. Ademais, como decorrência de tal postulado ético, vedam-se as condutas contraditórias (*venire contra factum proprium*), eis que o acordo gera nas partes concordantes a legítima expectativa de seu cumprimento e a confiança na manutenção das condutas exteriorizadas por seus representantes.

Como já destacado, ressoa contraditória a conduta da União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, em primeiro exigir do Estado do Rio de Janeiro a comprovação dos protocolos das petições de renúncia (Ofício SEI 19/2017/GECEM I/COAFI/SURIN/STN-MF, de 09/11/2017) e, posteriormente, cobrar do Estado quantias que decisão judicial proferida nesse mesmo processo suspendia. Em outras palavras: após notificar o Estado quanto à imprescindibilidade da formalização da renúncia à presente ação, para que continuasse participando do Regime de Recuperação Fiscal, a União parece agora se valer da alegada perda dos efeitos da liminar concedida para executar o Estado justamente por aquilo que se suspendia.

Assim é que a iminente conduta de execução de novo bloqueio de contragarantias relativas a empréstimos inadimplidos, outrora celebrados entre o Estado do Rio e outras instituições financeiras, sob o aval do governo federal (em montante superior a R\$ 200 milhões), revela fundamento suficiente não apenas para desestabilizar todas as medidas que vem sendo adotadas pelo Estado para reequilibrar as suas contas, como também para interromper a prestação de serviços públicos essenciais e o pagamento de salários aos servidores ativos, inativos e pensionistas. Segundo os documentos acostados aos autos, a nova tentativa de bloqueio é referente à composição da Conta B1, relativo ao Décimo Quinto Termo Aditivo, celebrado este em 01/12/2015.

Não bastasse, trata-se de conduta que caminha em contramão ao que pactuado pelas partes à luz da Lei Complementar nº 19/2017 e ao atendimento dos princípios da eticidade e da cooperação. Com efeito, a Constituição da República confere ao Supremo Tribunal Federal a posição de Tribunal da Federação (art. 102, I, 'f'), atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no âmbito do Estado Federal, culminam por antagonizar as unidades o compõem. Essa competência jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, julgado em 13.05.2015).

Portanto, diante das circunstâncias extraordinárias aqui expostas, impõe-se o deferimento do pedido de nova suspensão da execução de contragarantias dos empréstimos inadimplidos pelo Estado do Rio, relativamente às dívidas garantidas pela União e contratadas em data anterior ao ajuizamento desta ação. Trata-se de circunstância iminente, que comprovadamente pode levar ao agravamento da crise fiscal da parte autora. Deveras, encontram-se evidentes a **probabilidade do direito invocado**, consubstanciada na impossibilidade de se validar o cumprimento unilateral de um acordo bilateral, bem como o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, consubstanciado no concreto risco de colapso fiscal da parte autora e da noticiada iminência do bloqueio narrado.

Ex positis, conhecendo os embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro, **provejo-os para, sem efeitos modificativos, esclarecer que a tutela provisória concedida**, determinando que a União se abstenha de executar as cláusulas de garantia e de contragarantia relativas a contratos que foram objeto do acordo apresentado nos autos, abrangem também a nova tentativa na conta B1 do BANERJ, no montante informado de R\$ 217.107.936,25 (duzentos e dezessete milhões cento e sete mil novecentos e trinta e seis reais e vinte e cinco centavos).

Os efeitos dessa decisão, que se somam aos da anterior, devem prevalecer até ulterior deliberação, a ser proferida após as informações específicas a serem trazidas aos autos pela União.

Não havendo efeitos modificativos e diante do cenário de urgência consubstanciada no iminente bloqueio de alta quantia nas contas do Estado, dispensa-se a prévia oitiva da União e demais partes. Não se trata de negativa ao princípio do contraditório e da ampla defesa, mas de mero diferimento de seu exercício, em nome da efetividade da tutela jurisdicional ora requerida.

Intimem-se novamente as partes, para que se manifestem no prazo de 15 (quinze) dias.

Comuniquem-se
com urgência.

Publique-se. Int..

Brasília, 5 de março de 2018.

Ministro
LUÍZ FUX
Relator