



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 983

Requerente: Governador do Estado de Minas Gerais

Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Relator: Ministro NUNES MARQUES

Constitucional. Omissão ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais na apreciação do Projeto de Lei nº 1.202/2019, que autoriza o ente federativo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Medidas cautelares deferidas em parte, para considerar atendido o requisito do artigo 3º, inciso V, do Decreto nº 10.681/2021 (lei que autorize o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal); e para viabilizar a celebração do contrato de refinanciamento das dívidas disciplinado no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 por ato normativo editado pelo Executivo. Mérito. Nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 159/2017, o Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao RRF, dos quais deverão decorrer inúmeras medidas que, associadas às vedações previstas no artigo 8º do mesmo diploma legal, limitam a autonomia financeira, orçamentária e administrativa de todos os Poderes do ente federativo. O exercício da jurisdição constitucional não pode ultrapassar a supremacia da vontade popular quando representada, indelevelmente, pela ausência de interesse legislativo em aderir às largas e importantes exigências impostas pela Lei Complementar nº 159/2017, sob pena de violação ao regime democrático e à separação dos poderes. Manifestação pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 1º de fevereiro de 2023, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Conforme relatado em manifestação anterior (documento eletrônico nº 30), trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de inibir suposto bloqueio legislativo, perpetrado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do referido ente federado, consistente na não apreciação do Projeto de Lei nº 1.202/2019, na forma de seu substitutivo nº 2, que autoriza o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, e possui solicitação de regime de urgência encaminhada desde o dia 1º de outubro de 2021.

Segundo o requerente, a combatida conduta omissiva do requerido violaria os preceitos fundamentais inscritos nos artigos 1º, *caput* e inciso III; 6º; 18; 164-A; 167, § 4º; 168; 198, § 2º, inciso II; 212, *caput*; e 218, § 5º, da Constituição, assim como os artigos 77, inciso II; e 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988.

Destacou que a não adesão ao Regime de Recuperação Fiscal significaria que o Estado de Minas Gerais voltaria a ter desembolsos imediatos na ordem de R\$ 10 bilhões anuais para adimplir seus compromissos com agentes financeiros e a União, circunstância que dificultaria a sustentabilidade das contas públicas e colocaria em risco importantes ações de desenvolvimento e a prestação de serviços públicos essenciais no ente federativo.

Requeru a concessão de medida cautelar para que *“que seja permitido ao Estado de Minas Gerais prosseguir e aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, com efeitos financeiros desde já, até que o requerido paute o Projeto de Lei nº 1.202/2019 e, assim, até que a Assembleia Legislativa Mineira tome a decisão final em relação ao soerguimento fiscal aqui mencionado”* (fl. 33 da petição inicial).

No mérito, postulou o reconhecimento de *“inconstitucionalidade provisória da prática contrária à Constituição de 1988, de bloqueio legislativo adotado pelo requerido, e, assim, permitir-se, sob a técnica de diálogo institucional ou de semelhante a de “second look”, que o Estado de Minas Gerais prossiga e adira ao Regime de Recuperação Fiscal, com efeitos financeiros desde já, até que o Poder Legislativo Mineiro decida a matéria, no âmbito Projeto de Lei nº 1.202/2019”* (fls. 33/34 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro NUNES MARQUES, que, nos termos do rito previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações à requerida e ao Ministério da Economia e determinou, concomitantemente, a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo autor.

Em 28 de junho de 2022, o Ministro Relator deferiu, em parte, a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para:

(i) reconhecer a omissão da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, bem assim o estado de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo daquele Estado quanto ao tema da adesão ao RRF; (ii) suprimindo a inércia da Casa Legislativa, **considerar atendido o requisito do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021**; e (iii) possibilitar que o Estado de Minas Gerais, se ainda conveniente, prossiga na adoção das providências legais e administrativas, com vistas a formalizar pedido de adesão ao RRF, cujo deferimento ou indeferimento decorrerá da competência do Ministério da Economia (Lei Complementar n. 159, de 19 de maio de 2017, arts. 3º, 4º e 4º-A).

O Procurador-Geral da República opinou pelo referendo da medida cautelar em maior extensão e, desde logo, pela procedência do pedido.

Em manifestação datada de 03 de outubro de 2022, o Governador do Estado de Minas Gerais postulou a extensão da medida cautelar deferida monocraticamente pelo Ministro Relator.

Aduziu que, uma vez suprido pela decisão cautelar o atendimento ao requisito do artigo 3º, inciso V, do Decreto nº 10.681/2021, o Estado de Minas Gerais pediu a respectiva adesão ao regime de recuperação fiscal e teve sua habilitação deferida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Relata, porém, que, ao requerer a celebração do contrato de refinanciamento da dívida estadual de que trata o artigo 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017, o Estado de Minas Gerais obteve negativa da Secretaria do Tesouro Nacional, eis que seria necessária a edição de lei estadual que autorizasse a celebração do referido contrato de financiamento.

Nesse contexto, postulou que, *"suprindo o bloqueio legislativo imposto pela parte requerida, seja autorizada e permitida a assinatura do contrato previsto no Art. 9º-A da Lei Complementar Federal nº 159/2017"* (fl. 06 do documento eletrônico nº 121).

O Ministro Relator recebeu o pedido como aditamento à inicial, deferindo-o em parte, nos seguintes termos (documento eletrônico nº 132):

Do exposto, defiro, em parte, o pedido de extensão da medida cautelar, ad referendum do Plenário, para: (i) reconhecer a sistemática persistência da omissão da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019 e do estado de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo daquele ente político quanto ao Regime de Recuperação Fiscal; (ii), **suprindo a inércia da referida Casa Legislativa, considerar possível que a autorização para a celebração do contrato de refinanciamento das dívidas disciplinado no art. 9º-A da Lei Complementar n. 159/2017 se dê por meio de ato normativo editado pelo Executivo;** e (iii) possibilitar que a União e o Estado de Minas Gerais, se ainda for conveniente, prossigam na adoção das providências necessárias à formalização do contrato de renegociação da dívida no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

Ato contínuo, com vistas ao julgamento definitivo da controvérsia, solicitou as informações da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e do Ministério da Economia, bem como nova manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República (documento eletrônico nº 135).

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ratificou a manifestação anterior e asseverou que a pretensão de que seja autorizada por essa Suprema Corte, independentemente de manifestação do órgão parlamentar, a celebração do contrato de renegociação de dívida prevista no artigo 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 afrontaria os princípios da separação dos poderes, da legalidade e da segurança jurídica.

Salientou, em síntese, que a necessidade de lei autorizativa para o contrato de refinanciamento previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 deriva da necessidade de participação uniforme dos poderes estatais na tomada de decisões que afetam o orçamento público e que trazem diversos ônus a serem assumidos pelo Estado.

O Ministério da Economia deixou de apresentar manifestação no prazo assinalado.

Na sequência, vieram os autos ao Advogado-Geral da União.

II - MÉRITO

Conforme relatado, o requerente insurge-se contra suposta conduta omissiva do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei nº 1.202/2019, o qual autoriza o ente federativo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Em seu entendimento, tal prática constituiria violação a preceitos fundamentais inscritos nos artigos 1º, *caput* e inciso III; 6º; 18; 164-A; 167, § 4º; 168; 198, § 2º, inciso II; 212, *caput*; e 218, § 5º, da Constituição Federal, assim como nos artigos 77, inciso II; e 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por meio de aditamento à inicial, o autor questiona, na mesma linha, a suposta inércia do Poder Legislativo estadual em autorizar a celebração do contrato de refinanciamento de que trata o artigo 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017.

Cumpre, de início, reiterar, em todos os seus termos, a manifestação anteriormente apresentada nos autos por esta Advocacia-Geral da União, na qual se afirmou a imprescindibilidade de autorização legislativa para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Conforme já mencionado, o autor pretende suprir, ainda que provisoriamente, a vontade do Poder Legislativo local em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal previsto pela Lei Complementar nº 159/2017, o qual, como sabido, nada obstante os louváveis objetivos de alcance da sustentabilidade econômico-financeira, implica a necessária submissão de todos os Poderes do ente federativo a uma série de limitações financeiras, orçamentárias e administrativas.

Nos termos da legislação de regência, o Plano de Recuperação Fiscal será formado, de maneira indeclinável, por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Assim, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 159/2017, dos referidos atos normativos deverão decorrer, obrigatoriamente, a implementação das seguintes medidas:

I - a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000;

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;

III - a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, observado o § 3º deste artigo;

IV - a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

VI - a realização de 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, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações;

VII - a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes;

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

Ficam, ainda, vedados aos Estados durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal (artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017):

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;

b) contratação temporária; e

c) (VETADO);

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

- a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;
- b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
- c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6o;
- d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9o;

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

As medidas exigidas e as vedações impostas, como se vê, não são parcas, tampouco singelas, e envolvem o comprometimento do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas públicas estatais dependentes (artigos 1º, § 3º, inciso I; 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 159/2017).

A magnitude das medidas a serem implementadas a partir de autorização normativa exigida pela Lei Complementar nº 159/2017 demonstra, claramente, a impossibilidade de intervenção judicial com o intuito, sublinhe-se, de substituir a vontade até aqui não manifesta pela Casa Legislativa mineira sobre a decisão de aprovar o Projeto de Lei nº 1.202/2019.

A adstrição da intervenção judicial, nesta medida, encontra guarida no próprio regime democrático, o qual tem como pressuposto a prevalência da vontade da maioria, seja ela manifesta diretamente ou através de representantes eleitos, conforme precisamente determina o artigo 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.** (Grifou-se).

Nota-se, nesse sentir, que o pluralismo político, como fundamento do Estado Democrático de Direito, tem na divergência de posicionamentos e interesses a sua principal característica. A diversidade

de visões acerca das hipóteses submetidas à aprovação da Casa Legislativa, associada às naturais restrições constitucionais e legais a que submetidos os representantes do povo, representará, em última medida, a vontade popular.

Assim, embora o artigo 102, *caput*, da Carta de 1988, tenha atribuído ao Supremo Tribunal Federal o relevante papel de guardião da Constituição, atribuindo-lhe a competência de até mesmo anular leis ou atos normativos editados em contradição com o texto constitucional, **o exercício de tal labor não pode ultrapassar a supremacia da vontade popular quando representada, indelevelmente, pela ausência de interesse legislativo em aderir, até o momento, às largas e importantes exigências impostas pela Lei Complementar nº 159/2017.**

O acolhimento definitivo da pretensão do requerente, nesta medida, embora perpassasse pelo louvável intuito de conferir equilíbrio e sustentabilidade às contas públicas estaduais, implicaria ilegítima e indevida interferência no sistema de freios e contrapesos.

Nota-se, a propósito, que esse Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as normas sobre aprovação e gestão orçamentária consagram mecanismos que materializam os freios inerentes ao regime democrático. Confira-se:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. DECISÕES JUDICIAIS QUE RESULTARAM NO BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO, PARA O FIM DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS TRABALHISTAS, DE VERBAS DO ESTADO DO AMAPÁ, DAS CAIXAS ESCOLARES E DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO – UDEs, DESTINADAS À MERENDA, AO TRANSPORTE DE ALUNOS E À MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÕES DOS PODERES E DO FOMENTO À EDUCAÇÃO. NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS. REPASSE DE VERBAS. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. NÃO SUJEIÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 4. **O artigo 167, VI, da Constituição proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, mandamento esse que também vincula o Judiciário. Isso porque as regras sobre aprovação e gestão orçamentárias consagram mecanismos de freios e contrapesos essenciais ao regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas e à concretização do princípio da separação dos poderes.** (...) 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da *ratio* que inspira a gestão descentralizada da coisa pública.

(ADPF nº 484, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/06/2020, Publicação em 10/11/2020; grifou-se).

Desse modo, embora a Constituição Federal imponha diretrizes principiológicas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no sentido de conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis (artigo 164-A da Constituição Federal), **inexiste determinação em seu texto a atrair a compulsória edição de lei que autorize os entes federativos a aderir a Regime de Recuperação Fiscal**, cenário que poderia, eventualmente, atrair a possibilidade de controle abstrato da omissão legislativa por ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A exigência de edição de lei ou ato normativo que autorize o ente federativo a ingressar no Regime de Recuperação Fiscal pela Lei Complementar nº 159/2017 não pode ser compreendida como letra morta, a ser superada, ainda que momentaneamente, por essa Suprema Corte. Contrariamente a este raciocínio, a exigência de edição de leis ou atos normativos para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal demonstra a preocupação do legislador em conferir **legitimidade democrática e segurança jurídica à escolha estatal**, especialmente considerando as relevantes consequências financeiras, orçamentárias e administrativas a serem arcadas na hipótese de ingresso.

O quadro acima declinado aponta, portanto, para a necessidade de que a jurisdição constitucional observe o espaço de conformação assegurado aos agentes públicos eleitos, em deferência à sua legitimidade político-democrática e ao princípio da separação dos poderes, como afirmou o Ministro Luiz Fux no seguinte trecho do voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5062^[1]:

Em uma democracia, a Constituição é o documento fundante, mas não exauriente do Estado. **Isso significa que a resposta para a maioria dos dilemas sociais, embora balizada, não está predefinida na Lei Maior. Cabe a cada geração, através de seus representantes eleitos, disciplinar, com significativa margem de conformação, os conflitos intersubjetivos. Nesse cenário, toda inflação semântica dos enunciados constitucionais implica supressão de espaço de escolha das maiorias eleitas.** Bem por isso já advertia o Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, que "We must never forget that it is a constitution we are expounding" (McCulloch v. Maryland - 1819).

Trata-se não apenas de deferência pela escolha dos representantes eleitos, mas também do reconhecimento de que outros Poderes podem ter maior aptidão para decidir sobre determinados assuntos, como ocorre no presente caso. Afinal, **há que se reconhecer a primazia da atuação dos Poderes locais em decidir sobre a necessidade e a viabilidade de adesão e implementação de um Plano de Recuperação Fiscal que, como visto, implicará a assunção de inúmeros compromissos financeiros, orçamentários e administrativos.**

Conclui-se, portanto, que a suposta omissão questionada pelo requerente não afronta os preceitos fundamentais aqui apontados como parâmetro de controle, de modo que o eventual acolhimento definitivo da pretensão não se coaduna com os pilares do regime democrático, bem como com o princípio da separação entre os poderes.

As mesmas ponderações até aqui expostas, relativas à importância da atuação legislativa para fins de adesão do ente estadual ao Regime de Recuperação Fiscal, podem ser transportadas para o contexto da necessidade de lei autorizadora específica para realizar o contrato de refinanciamento de que trata o artigo 9º-A da LC nº 159/2017.

Segundo decorre dos artigos 3º e 4º da LC nº 159/2017, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal é um ato jurídico que se submete a requisitos próprios, que incluem, entre outros, o aval legislativo mencionado no artigo 3º, inciso V, do Decreto nº 10.681/2021, cujo atendimento foi expressamente suplantado pela primeira decisão cautelar proferida nos autos.

Em outra etapa procedimental - que é apartada, condicionada e posterior à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - a LC nº 159/2017 refere que a União fica autorizada a celebrar com os Estados aderentes ao RRF um *"contrato de refinanciamento dos valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º e do disposto na alínea "a" do inciso II do art. 4º-A"*.

Com efeito, o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal gera, por si só, algumas consequências diretas, como, por exemplo, a suspensão da aplicação de determinados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do estatuído no art. 4º-A, I, alínea "c"; c/c art. 10, todos da Lei Complementar nº 159/2017, *in verbis*:

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal:

I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal:

(...)

c) cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A;

(...)

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:

I - art. 23;

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. (...)

Por sua vez, outras consequências desse deferimento foram subordinadas pelo legislador ao cumprimento de determinados requisitos adicionais, como é o caso da aplicação do disposto na alínea "a" do inciso II do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, a qual depende da celebração do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A entre o ente estadual e a União. Veja-se:

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

II - o Ministério da Economia:

a) aplicará o disposto no caput do art. 9º por até 12 (doze) meses, **desde que assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A;**

O contrato de refinanciamento em questão caracteriza-se como operação de crédito, na medida em que envolve compromisso financeiro, por meio do qual a União concede redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

A União, ademais, pagará em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais indicadas no contrato, garantidas pelo ente federal, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes.

Conforme explanam as informações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (documento eletrônico nº 125), embora a autorização para a realização de operação de crédito sobre a qual versa o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 possa integrar o mesmo instrumento formal (lei) no qual está consubstanciada a autorização para adesão ao RRF, trata-se de nova autorização para ato diverso, não abrangido pelo disposto no artigo 3º, inciso V, do Decreto nº 10.681/2021.

A necessidade de lei autorizadora específica para a realização da operação de crédito destinada ao contrato de refinanciamento versado no artigo 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 foi salientada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos seguintes (documento eletrônico nº 125):

12. Observe-se que a despeito de o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, aplicável desde o deferimento do pedido de adesão ao RRF, por força do disposto no art. 4º-A, I, "c" da mencionada lei, dispensar 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 e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento, é entendimento assente desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme constante dos pareceres que exararam interpretações a respeito das leis complementares que dispõem acerca da modificação no pagamento da dívida dos entes subnacionais para com a União, que **o legislador complementar não pode dispor acerca da dispensa dos requisitos para a realização de operação de crédito que decorrem da Constituição Federal, como é o caso da autorização para essa contratação**, que decorre do princípio da legalidade, positivado no art. 5º, II, da Constituição.

13. Importante considerar que o princípio da legalidade, em razão do qual o Estado depende de lei para criar, extinguir ou modificar obrigações, assegura a participação popular nas decisões atinentes ao ente público por meio de leis editadas pelos representantes eleitos pelo povo brasileiro que integram o Parlamento, princípio esse que assume eminência em matéria de finanças públicas, na medida em que os agentes políticos administram dinheiro alheio.

(...)

Nessa linha, o Ministério da Economia, na Portaria nº 5194/2022, estabelece expressamente a exigência de autorização legal para as operações de crédito a serem contratadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

Art. 8º As operações de crédito a serem contratadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal - RRF de que trata a Lei Complementar nº 159, de 2017, nos termos do

disposto nos incisos I a VI de seu art. 11, deverão ter seus pleitos formalizados junto à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia acompanhados da comprovação dos seguintes requisitos:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

(...)

Com essas considerações, ao tempo em que se reiteram os termos da manifestação anterior, destaca-se a necessidade de lei do Estado de Minas Gerais que autorize a celebração do contrato de refinanciamento de que trata o art. 9ª-A da Lei Complementar nº 159/2017.

Entendimento diverso implicaria a submissão de todos os Poderes do Estado de Minas Gerais a contundentes medidas de adaptação ao Plano de Recuperação Fiscal, a despeito da vontade até o momento manifesta pela respectiva Casa Legislativa de não aderir às respectivas regras.

O referido contexto, portanto, recomenda o não acolhimento da pretensão do requerente, sob pena de afronta direta aos pilares do regime democrático, bem como ao princípio da separação entre os poderes.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 30 de março de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

THAÍS RANGEL DA NÓBREGA ALLEMAND

Advogada da União

1. [^] ADI nº 5062, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 21/06/2017; grifou-se.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1130517655 e chave de acesso dd5c9a04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 30-03-2023 10:56. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1130517655 e chave de acesso dd5c9a04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-03-2023 11:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
