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

DECISÃO: Trata-se de pedido de prorrogação de prazo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto na Lei Complementar 159/2017, formalizado pelo Estado de Goiás, na Petição/STF 16.477 (eDOC 196).

O Estado narra que:

“Em reuniões com a Secretaria do Tesouro Nacional, Advocacia-Geral da União e Ministério da Economia, a Procuradoria-Geral do Estado foi informada de que Goiás foi o Ente que mais avançou no cumprimento dos requisitos para ingresso no RRF. Dentre as medidas saneadoras adotadas, destacam-se a Lei estadual n.º 20.756/20 (novo estatuto dos servidores públicos, em atendimento ao art. 2º, §1º, IV, da L.C. n.º 159/2017) e a E.C. n.º 65/19 (reforma do regime previdenciário dos servidores nos mesmos moldes da reforma realizada em âmbito federal). Contudo, inobstante os esforços empreendidos por ambos os Entes, é possível que, em razão da complexidade inerente ao procedimento preparatório de adesão, não seja finalizado até 06/04/2020, data em que finda o prazo de vigência da liminar proferida nestes autos”.

Requer: i) a intimação da União para manifestar-se acerca da adequação do prazo de vigência da liminar, se compatível ou não com o tempo necessário à conclusão da fase procedimental antecedente à finalização do Plano de Recuperação Fiscal; e ii) a fixação de novo prazo, após a oitiva da União, a fim de que se possibilite a conclusão do pré-acordo sem que sejam executadas as garantias e contragarantias contratuais.

Ao final, pretende uma solução consensual, nos termos do art. 3º do

CPC, de modo que, caso necessária a designação de audiência para esse fim, o Estado manifeste sua concordância.

Devidamente intimada, a União apresenta manifestação no seguinte sentido (eDOC 201):

“Especificamente quanto o pedido de prorrogação das liminares, a Secretaria do Tesouro Nacional aponta na Nota Técnica SEI nº 8647/2020/ME que, ‘do ponto de vista da avaliação fiscal, os procedimentos de preparação do Plano de Recuperação de Fiscal [sic] poderiam ser finalizados até o início de abril próximo’.

*A STN ainda narra que, ‘Devido a problemas operacionais, por uma falha no sistema de segurança para o recebimento de correio eletrônico (e-mail) (...)recebeu apenas em 11/02/2020 os documentos encaminhados pelo Estado no dia 17/01/2020 com a segunda versão do cenário ajustado’, **razão pela qual entende que ‘não seria desarrazoada uma prorrogação de prazo compatível com o atraso decorrido do citado evento, qual seja, de 25 dias’.***

O Tesouro Nacional ressalta, contudo, que mantém a sua posição já exposta nos autos, no sentido que a ‘suspensão dos pagamentos de dívidas do Estado não deveria ser mantida, tanto pelos seus efeitos financeiros nas contas da União, quanto pelo seus efeitos econômicos e fiscais de médio e longo prazo na situação fiscal do próprio Estado e no equilíbrio fiscal da Federação’.

A Nota Técnica SEI nº 8647/2020/ME ainda renova, em caráter subsidiário, o pedido já realizado pela União em seu agravo interno (peça nº 78, fl. 32, e-STF), no sentido da imediata submissão do Estado-autor às vedações elencadas no art. 8º da LC nº 159/2017:

(...)

Por fim, no que se refere à ‘possibilidade de solução consensual envolvendo o objeto da lide’, a Secretaria do Tesouro Nacional na Nota Técnica SEI nº 8647/2020/ME reafirma o conteúdo de notas técnicas anteriores juntadas ao feito, no sentido de ‘que só seria adequado que o Estado percebesse os benefícios concedidos pelo Regime de Recuperação Fiscal na medida em que ele também cumprisse as obrigações do Regime, sob pena de se

ACO 3262 / GO

piorar a situação fiscal do próprio Estado, bem como desestruturar o arcabouço de estabilidade fiscal e macroeconômica do país". (grifo nosso)

Novamente intimado, o Estado de Goiás apresenta manifestação sobre as alegações da União, aduzindo que o documento apresentado demonstraria que vários de seus órgãos ainda não se desincumbiram de suas obrigações, o que poderia consumir prazo muito superior aos 25 (vinte e cinco) dias mencionados.

Na visão do Estado, o próprio Ministério da Economia, no item 3 da Nota Técnica SEI 8647/2020/ME, assevera que o impacto fiscal total e sua capacidade para levar o Estado ao equilíbrio exigido pelo Regime de Recuperação Fiscal ainda estariam em avaliação, junto com o cenário ajustado que fora encaminhado.

Aponta, também, que a União, por meio da PGFN, ainda não havia se manifestado sobre as diversas leis apresentadas pelo Estado, como por exemplo: a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 65 à Constituição do Estado de Goiás), Redução de Incentivos Fiscais (ProGoiás; Lei 20.677/2019, que modifica a Lei 20.367/2018; Lei 20.695/2019 e proposta de alteração da Lei 18.360/2013, que trata dos benefícios do Fomentar/Produzir) e sobre a revisão do Regime Jurídico dos Servidores, entre outros dispositivos normativos.

Afirma, então, que haveria incoerência na manifestação da União ao consignar que o procedimento poderia ser concluído em abril e, de outro lado, ao informar que ainda não houve manifestação de alguns de seus órgãos.

Por fim, alega que sobreveio fato novo, qual seja, a pandemia do Coronavírus, reconhecida pela OMS, que gerou no Brasil a adoção de diversas medidas pelos governos central e local, impeditivas do normal funcionamento da Administração Pública, além da decretação do estado de calamidade pública (Decreto 6/2020) para os fins do art. 65 da LRF, o que significa a suspensão de diversos dispositivos desta lei.

Cita decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes (ACO 3.363) que teria suspenso o pagamento das parcelas de contrato de

refinanciamento de dívida pública firmado com base na Lei 9.496/1997, desde que os valores fossem aplicados na Secretaria de Saúde para ações de combate ao Coronavírus.

Requer a dilação do prazo já concedido para o final do presente ano.

É o relatório. Decido.

1) Prorrogação do prazo de protocolo no Regime de Recuperação Fiscal

Na decisão que concedeu, em parte, a tutela de urgência, ficou assentado que (eDOC 67):

“Diante de todas essas circunstâncias, defiro, em parte, os pedidos do Estado de Goiás, determinando que a União:

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.

Determino 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.

Fica o Estado-autor ciente que, caso não sejam cumpridas as determinações contidas na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017, a seu cargo, ou na hipótese de a União indeferir o pedido de ingresso no RRF por outros motivos ou, ainda, surjam outros questionamentos legais impeditivos (ora desconhecidos), a tutela de urgência destes autos poderá ser modificada ou revogada, a qualquer tempo, na forma do art. 296 do CPC”.

No mesmo sentido, transcreva-se o *decisum* da primeira prorrogação do prazo por mais noventa dias (eDOC 162):

“Pelo exposto, defiro, em parte, o pedido de prorrogação de prazo realizado pelo Estado de Goiás, 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 contidas naquele *decisum* .

Tal decisão deverá ser estendida na ACO 3286, a qual está umbilicalmente vinculada à sorte desta demanda.

Esclareço, ainda, que o Estado de Goiás deverá cumprir, atenta e diligentemente, os prazos acordados com a União no curso do processo administrativo, bem ainda comunicar, nestes autos, a aprovação ou o andamento das medidas legislativas necessárias para o ingresso no RRF, tal como assentado pela União, sob pena de revogação da tutela de urgência.

Deverá, igualmente, o Estado de Goiás apresentar à União, no prazo de 30(trinta) dias, a contar desta decisão (portanto até 19.1.2020), o diagnóstico fiscal, sob pena de revogação da tutela de urgência.

À Secretaria para juntar cópia da presente decisão nos autos da ACO 3286, servindo esta como decisão naqueles autos”.

Pois bem.

O art. 296 do CPC assim dispõe:

“Art. 296. A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada”.

Em suas informações, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) afirma que (eDOC 202):

“3. Em uma avaliação geral, as medidas estão alinhadas com o objetivo de ajuste fiscal, porém o impacto fiscal total e sua capacidade para levar o Estado ao equilíbrio exigido pelo Regime de Recuperação Fiscal ainda estão em avaliação junto com o cenário ajustado encaminhado pelo Estado.

(...)

6. Devido a problemas operacionais, por uma falha no sistema de segurança para o recebimento de correio eletrônico (*e-mail*), a STN recebeu apenas em 11/02/2020 os documentos encaminhados pelo Estado no dia 17/01/2020 com a segunda versão do cenário ajustado. Ainda que considere que o Estado poderia ter sido mais diligente em confirmar o recebimento adequado de suas correspondências a esta Secretaria, **considerando esse imprevisto, não seria desarrazoada uma prorrogação de prazo compatível com o atraso decorrido do citado evento, qual seja, de 25 dias**”. (grifo nosso)

Vê-se, pois, que a fase procedimental antecedente ao requerimento

ACO 3262 / GO

de adesão está em andamento, de forma razoável, encontrando-se a União (STN) com prazo em aberto para manifestar-se sobre o segundo cenário apresentado pelo Estado de Goiás.

É bem verdade que o requerente descumpriu outrora alguns prazos, com os quais anuiu administrativamente, devendo ser lembrado que eventual inobservância das determinações judiciais (entre elas o prazo e a submissão aos condicionantes legais) ocasionará a revogação da tutela de urgência, com o imediato pagamento das parcelas em atraso dos contratos destes autos.

Todavia, observo que é certo que ambos os Entes Federativos defendem a complexidade do processo prévio de protocolo do pedido de inclusão no RRF, sendo razoável que se prorrogue, **por prazo certo**, tal fase para oportunizar a finalização de etapa necessária para ingresso naquele regime, o qual dependerá da aceitação da União.

A própria União/STN defende ser pertinente a prorrogação por mais 25 (vinte e cinco) dias, ao argumento de que, *“do ponto de vista da avaliação fiscal, os procedimentos de preparação do Plano de Recuperação de Fiscal poderiam ser finalizados até o início de abril próximo”*.

Havendo as partes concordado com a possibilidade de prorrogação do prazo, resta definir qual seria o transcurso razoável para fazer frente às dificuldades administrativo-operacionais que se avizinham.

Nesse ponto, insta salientar que é fato público e notório o atual estágio da pandemia do COVID-19 (SARS-CoV-2 ou “coronavírus”), que assola o mundo e, em especial, nosso país, com espiral de aumento de pessoas infectadas e comprometimento do sistema de saúde (público e privado) e das finanças públicas, culminando com inúmeras medidas administrativas, legislativas e jurisdicionais.

Entre elas, cito o Decreto Legislativo 6/2020 (DOU 20.3.2020), promulgado pelo Congresso Nacional, no qual resta reconhecido o estado de calamidade pública, com efeito até 31 de dezembro de 2020, para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber:

“Art. 1º. Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000,

notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020”.

Como medidas administrativas, cite-se a Portaria Conjunta 555, de 23 de março de 2020, editada pela PGFN e pela Secretaria da Receita Federal, na qual se prorroga, por noventa dias, o prazo de validade das “*Certidões Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND) e Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CPEND), em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus (COVID-19)*”, desde que válidas até a data de publicação da mencionada portaria (DOU 24.3.2020).

Na mesma toada, o Comitê Gestor do Simples Nacional prorrogou, por seis meses, o pagamento devido pelas micro e pequenas empresas a título da tributação federal do “Simples Nacional”, nos termos da Resolução CGSN 152/2020, *in verbis*:

“Art. 1º. Em função dos impactos da pandemia do Covid-19, as datas de vencimento dos tributos federais previstos nos incisos I a VI do caput do art. 13 e na alínea ‘a’ do inciso V do §3º do art. 18-A, ambos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, apurados no âmbito do Simples Nacional e devidos pelos sujeitos passivos ficam prorrogadas da seguinte forma:

I - o Período de Apuração Março de 2020, com vencimento original em 20 de abril de 2020, fica com vencimento para 20 de outubro de 2020;

II - o Período de Apuração Abril de 2020, com vencimento original em 20 de maio de 2020, fica com vencimento para 20 de

novembro de 2020; e

III- o Período de Apuração Maio de 2020, com vencimento original em 22 de junho de 2020, fica com vencimento para 21 de dezembro de 2020.

Parágrafo único. A prorrogação do prazo a que se refere o caput não implica direito à restituição de quantias eventualmente já recolhidas”.

Outrossim, destaque-se que os especialistas em finanças públicas são unânimes em afirmar que haverá a necessidade de endividamento dos Entes Federativos para fazer frente ao surto epidemiológico e, posteriormente, ao caos econômico e social, diante do fato de que, inevitavelmente, a economia formal e informal, de todos os setores, sofrerá perdas incomensuráveis, com reflexos na arrecadação estatal.

O Prof. José Roberto Afonso, economista, aponta que os Governos deverão trabalhar com o cenário consequencial de enfrentamento de uma guerra, tamanha a repercussão econômica e social, que exigirá dos Poderes instituídos medidas drásticas e de alto custo (endividamento) para o restabelecimento do cenário anterior ao início da pandemia.

Nas suas palavras, *“É preciso que os governos gastem mais, a começar na emergência da saúde, depois para proteger os desassistidos, para reativar a economia. Se conseguirem fazer isso ao mesmo tempo, será melhor ainda”*. (Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/coronavirus-que-foi-anunciado-ate-aqui-pifio-diz-especialista-em-contas-publicas-24329133>. Acesso em 27 de março de 2020.

Dito de outra forma: haverá queda de arrecadação em momento que exige expansão dos gastos sociais, transformando o atual cenário econômico-fiscal em uma equação de difícil solução a curto prazo.

Vê-se, pois, que o panorama que se descortina é nebuloso e de consequências econômico-financeiras incertas, merecendo concentração de esforços e trabalho coordenado e cooperativo entre os Entes da Federação, visando focalizar recursos na área de saúde e de assistência social. Em boa hora, registro que o Congresso Nacional anuncia a tramitação de Proposta de Emenda Constitucional que cria o “orçamento

ACO 3262 / GO

de guerra” e cria o “Comitê de Gestão de Crise” (Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/orcamento-de-guerra-cria-comite-de-crise-permite-aumentar-gastos-publicos-24330379>. Acesso em 27.3.2020)

Anoto, nesse ponto, que o surto epidemiológico em curso não é utilizado como fundamento para prorrogação do prazo, tendo em vista que a decisão que concedeu a tutela de urgência está amparada na análise do preenchimento, pelo Estado de Goiás, dos requisitos de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RFF – disciplinado pela Lei Complementar 159/2017). O atual estágio do Covid-19 serve tão somente para aquilar o interstício do prazo, evitando novo pedido de renovação ou prolongamento desnecessários.

Assim e considerando idêntica medida concedida pelo Ministro Alexandre Moraes, em ações ordinárias em curso nesta Corte [ACOs 3.368 (PB), 3.369 (PE), 3.370 (SC), 3.366 (MA), 3.367 (PR), 3.365 (BA) e 3.363 (SP)], consoante outros fundamentos jurídicos, **impõe-se a prorrogação do prazo por mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar do seu próximo vencimento (6.4.2020).**

Consigno, desde já, que os valores das parcelas deixadas de ser pagas à União devem ser utilizados, prioritariamente, em gastos na área da saúde, não olvidando que se trata de medida humanitária de assistência à saúde dos enfermos e dos mais desassistidos social e economicamente.

2) *Decisão*

Ante o exposto, defiro, em parte, o pedido de prorrogação de prazo realizado pelo Estado de Goiás, 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 contidas naquelas decisões.

Tal decisão deverá ser estendida à ACO 3.286, a qual está umbilicalmente vinculada a esta demanda.

Esclareço que o Estado de Goiás deverá cumprir, atenta e

ACO 3262 / GO

diligentemente, os prazos acordados com a União no curso do processo administrativo. Ainda, deverá comunicar, nestes autos, o andamento das medidas necessárias para o ingresso no RRF, tal como assentado pela União, sob pena de revogação da tutela de urgência.

À Secretaria para juntar cópia da presente decisão nos autos da ACO 3.286, servindo esta como decisão naqueles autos.

Publique-se. Intimem-se, COM URGÊNCIA.

Brasília, 27 de março de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente