

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 983 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR - GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
ADV.(A/S) : **ANDRE MOURA MOREIRA**
ADV.(A/S) : **MICHELLE SABRINA VIEIRA HIDERIK**
ADV.(A/S) : **ALESSANDRA STRAMBI DE ALMEIDA MITRE**

DECISÃO

1. O Governador do Estado de Minas Gerais ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra apontada omissão da Assembleia Legislativa estadual em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, por meio do qual se pretende seja autorizado o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que implicaria afronta aos preceitos fundamentais alusivos ao federalismo cooperativo, à autonomia e sustentabilidade fiscal do ente e à promoção dos direitos sociais.

Articula o cabimento da arguição por supostamente inexistir outro meio capaz de sanar, de modo eficaz e imediato, o quadro lesivo alegado. Frisa ser a ADPF o único instrumento apto a fiscalizar a institucionalização de prática denominada “bloqueio legislativo”.

Aduz a possibilidade de o Poder Judiciário, ante a inércia do Legislativo, conceder tutela de urgência, até o exame da proposição normativa, consignando a “inconstitucionalidade provisória”, de modo a conferir efetividade às normas constitucionais.

ADPF 983 MC / MG

Discorre sobre a dívida do Estado com a União, o que deu ensejo ao ajuizamento das ACOs 3.108, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252 e 3.270, nas quais reconhecidas a elegibilidade do ente para protocolar o pedido de ingresso no RRF e a necessidade da adoção de pautas legislativas estaduais subsequentes. Frisa que eventual juízo de improcedência das ações implicará o pagamento imediato das parcelas vencidas e dos encargos das dívidas desde 1º de outubro de 2021.

Noticia haver encaminhado à Assembleia Legislativa, mediante a Mensagem n. 48/2019, o Projeto de Lei n. 1.202/2009, em busca de autorização para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal. Destaca requerida, em 1º de outubro de 2021, a tramitação em regime de urgência.

Sublinha que o pedido de urgência foi retirado, com o intuito de votar-se o Projeto de Lei n. 3.568/2022 – relativo à concessão de revisão geral anual aos servidores públicos –, posteriormente aprovado e transformado na Lei estadual n. 24.035/2022. Narra a formalização, em 31 de março de 2022, de novo requerimento de urgência na apreciação do Projeto de Lei n. 1.202/2019.

Aduz aprovada a Lei n. 25.137/2022, que autoriza o Poder Executivo local a celebrar com a União o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata a Lei Complementar federal n. 178/2021. Sustenta ser a medida insuficiente para promover o reequilíbrio das contas públicas.

Diz violado o federalismo cooperativo (CF, arts. 1º e 18) ante a omissão na promoção de medidas necessárias à recuperação fiscal.

Salienta que o princípio da sustentabilidade fiscal (CF, art. 164-A), nada obstante a dependência de integração legislativa, tem eficácia jurídica suficiente para impedir a prática de atos contrários ao seu conteúdo.

ADPF 983 MC / MG

Aludindo ao relatório de riscos fiscais anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, destaca o risco de inadimplemento das obrigações relativas aos serviços essenciais.

Tem como inconstitucional a omissão do Legislativo. Assevera a possibilidade de comprometimento da quitação de despesas obrigatórias, como os débitos com a União, a remuneração de servidores públicos, o repasse dos duodécimos dos demais Poderes, o pagamento de precatórios e emendas parlamentares, bem como a vinculação da receita para gastos com saúde, educação e pesquisa científica.

Quanto ao risco, salienta a dependência do Estado de Minas Gerais em relação ao ente central.

Requer a concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para que seja permitido ao ente federativo aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, com efeitos financeiros desde já, até que a Assembleia Legislativa aprecie o Projeto de Lei n. 1.202/2019.

Pede, ao fim, a confirmação da medida acauteladora, para que seja consignada a inconstitucionalidade do “bloqueio legislativo” e autorizado ao Estado de Minas Gerais aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, com efeitos financeiros desde logo.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (petição/STF n. 48.756/2022) sustenta inadequada a arguição em virtude da inobservância da subsidiariedade. Realça que o Governador, ante o insucesso de medidas de natureza subjetiva, ajuizou a ADPF 938 – pendente de julgamento –, que tem por objeto a inobservância do prazo de apreciação de projeto de lei submetido a regime de urgência. Aponta cabível ação de obrigação de fazer ou mandado de segurança para solucionar a controvérsia. Realça que o denominado “bloqueio

ADPF 983 MC / MG

legislativo” não fere preceito fundamental. Afirma a ausência de informações necessárias ao avanço na tramitação do PL n. 1.202/2019, de relevância para o Estado. Saliencia que o poder de agenda é da Casa Legislativa, sendo o trancamento de pauta opção a ser avaliada em cada caso concreto (MS 27.931, Relator o ministro Celso de Mello). Alega que eventual deferimento dos pedidos importaria em ofensa aos princípios da separação dos poderes, da legalidade e da segurança jurídica. Assevera tratar-se de pretensão voltada a obstar o exercício da atividade político-parlamentar, mediante tentativa de imposição da vontade do Chefe do Executivo local, com o afastamento da exigência de autorização legal, conforme texto expresso da Lei Complementar federal n. 159/2017. Diz não preenchidos os requisitos para o deferimento da cautelar. Quanto ao mérito, pleiteia a improcedência do pedido.

O Ministro de Estado da Economia, por meio de informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (petição/STF n. 48.443/2022), confirma a habilitação do Estado de Minas Gerais para aderir ao RRF. Elucida ser a Secretaria do Tesouro Nacional responsável pela análise do atendimento dos requisitos legais (Decreto n. 10.681/2021, art. 3º). Esclarece que o pedido de adesão deve conter demonstração das medidas de ajuste, com os impactos financeiros esperados e prazos de implementação (Lei Complementar n. 159/2017, art. 2º). Conforme argumenta, o RRF demanda ação coordenada dos Poderes, buscando restringir a expansão das despesas de caráter continuado e a concessão de benefícios fiscais, bem assim vedar a concessão de reajustes salariais, a realização de concursos públicos e a alteração de alíquotas que impliquem redução de arrecadação. Frisando estar a recuperação fiscal pautada na cooperação e solidariedade entre os poderes e órgãos do Estado, explica que a não participação do Legislativo local, cuja atuação não se limita à elaboração de lei autorizadora, inviabiliza o atingimento dos objetivos de recuperação fiscal e a adesão ao RRF.

O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, evocando os princípios da

ADPF 983 MC / MG

separação dos poderes e da legalidade, afirma a impossibilidade de vinculação do Estado ao RRF sem autorização legal. Complementa a manifestação do órgão técnico, no sentido de que a adesão ao Regime importa obrigações fiscais e compromissos que, sendo impostos ao Estado inteiro, com abrangência de todos os poderes e órgãos autônomos, não podem ser criados sem autorização legal. Diz que os refinanciamentos, no sentido financeiro, seriam equiparados a operações de crédito. Argumenta simbolizar a atuação do Legislativo, na forma republicana de Estado, o elemento volitivo do Estado, de modo a afastar a possibilidade de vinculação do ente federado ao regime sem autorização em lei.

O Advogado-Geral da União, aludindo ao art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017, afirma que o Plano de Recuperação Fiscal é formado por leis ou atos normativos do Estado que deseje aderir ao RRF, dos quais deverão decorrer medidas aptas a limitar autonomia financeira, orçamentária e administrativa de todos os Poderes do ente federativo. Destaca a ausência de interesse legislativo do Estado em sujeitar-se, até o momento, às exigências impostas pela Lei Complementar n. 159/2017. Alega que o exercício da jurisdição constitucional não pode ultrapassar a supremacia da vontade popular, sob pena de violação ao regime democrático e à separação dos poderes. Realça não atendidos os requisitos autorizadores da concessão da cautelar. Pleiteia o indeferimento.

O Procurador-Geral da República, intimado, ficou-se inerte.

O requerente, mediante a petição/STF n. 49.806/2022, menciona a concessão de tutela de urgência pelo Ministro Roberto Barroso na ACO 3.244, por meio da qual determinada a incidência, ao Estado de Minas Gerais, desde a publicação da decisão, das vedações estabelecidas pelo art. 8º da Lei Complementar n. 159/2017, de modo a contribuir para o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas e o adimplemento das

ADPF 983 MC / MG

dívidas. Articula a necessidade do implemento da medida cautelar, ante a resistência da Assembleia Legislativa em pronunciar-se quanto à adesão ao RRF. Defende a possibilidade de decisão provisória que abra a oportunidade à deliberação parlamentar. Frisa caber ao Legislativo a avaliação do plano de Recuperação Fiscal a ser elaborado após a autorização da adesão.

É o relatório. Decido.

2. Conforme dispõe o Texto Constitucional, os processos objetivos de fiscalização abstrata de norma são voltados à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional mediante o cotejo de ato normativo com a Carta da República. Não se prestam, pois, a solucionar controvérsia a envolver situação e agentes individualizáveis.

O art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, prevê que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento nobre de controle concentrado de constitucionalidade, destinado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental provocada por ato comissivo ou omissivo do poder público. Foi criada com a finalidade de preencher espaço residual na jurisdição constitucional que, antes, só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso, daí resultando a multiplicação de processos e a demora na pacificação quanto a relevantes questões de ordem constitucional considerado o interesse público.

Essa regra confere ao Supremo posição singular de Tribunal da Federação, competente para dirimir controvérsias passíveis de antagonizar Poderes da República e/ou unidades políticas. Cabe a esta Corte, assim, zelar pela harmonia das relações jurídico-institucionais e pela intangibilidade do vínculo federativo.

Pois bem.

ADPF 983 MC / MG

O objeto desta arguição são atos comissivos e omissivos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que revelam a ausência de deliberação acerca do Projeto de Lei n. 1.202/2019, de iniciativa do Chefe do Executivo, enquanto os trabalhos da Casa seguem regularmente quanto à análise de outras proposições normativas. Referido projeto de lei versa sobre a autorização para o ente federado solicitar adesão ao Regime de Recuperação Fiscal criado pela Lei Complementar federal n. 159/2017.

Vale observar que se trata de atuação do poder público insuscetível de fiscalização abstrata em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, uma vez inexistente, no âmbito do controle concentrado, instrumento outro mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente e linear os atos relacionados às lesões apontadas.

Tenho presente também que, conforme reiterada ótica do Supremo, a possível existência de opções processuais com índole subjetiva não elide a admissibilidade da ADPF.

Para que uma inadmissão se justifique com base no princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º), tem de haver alternativa processual capaz de atingir decisão com eficácia ampla, geral e imediata, o que só se mostra possível mediante o controle concentrado de constitucionalidade. No entanto, ante a natureza concreta do quadro lesivo impugnado, concernente a eventual provocação de um **estado de bloqueio institucional** entre os Poderes Legislativo e Executivo do Estado de Minas Gerais, não se mostram pertinentes as ações diretas.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, por sua vez, possibilita a solução de questão constitucional de forma ampla, geral e irrestrita, ante a produção de efeitos *erga omnes*. Logo, reputo atendido o requisito da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º).

ADPF 983 MC / MG

Ao examinar a ADPF 272, da relatoria da ministra Cármen Lúcia, esta Corte concluiu não haver obstáculo ao conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental direcionada contra omissão do poder público, total ou parcial, normativa ou não normativa, desde que lesiva a preceito fundamental a ponto de impedir a efetividade da norma constitucional (ADPF 4, ministra Ellen Gracie; e ADPF 347 MC, ministro Marco Aurélio).

Também não está em curso pretensão que envolva a interpretação de atos *interna corporis* da Assembleia. Esta Corte não pretende substituir-se à esfera de atribuições de outro Poder. Não está em debate a autonomia do Legislativo estadual para deliberar e aprovar, em certo sentido ou em outro, propostas normativas, tampouco a higidez constitucional do procedimento legislativo especial voltado ao funcionamento adequado da Casa Legislativa no contexto da pandemia.

Assim, rejeito as preliminares suscitadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

As razões veiculadas a título de causas de pedir são revestidas de estatura constitucional, na medida em que compreendem valores e princípios nobres, fundamentais à República Federativa do Brasil. Referem-se à observância dos preceitos fundamentais alusivos à harmonia entre os poderes, ao federalismo cooperativo, à autonomia e sustentabilidade fiscal do ente, à promoção dos direitos sociais e à continuidade da prestação dos serviços públicos. Há relação de causa e efeito considerados os atos comissivos e omissivos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A norma parâmetro é a Constituição Federal, a revelar que não se cuida de crise de legalidade.

A questão é sensível. A situação de desequilíbrio fiscal dos Estados-Membros, agravada pela pandemia de covid-19, é amplamente conhecida. O Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei

ADPF 983 MC / MG

Complementar n. 159/2017 é medida pensada para fomentar o ajuste estrutural das contas públicas e a sustentabilidade econômico-financeira dos entes, cabendo ao Ministério da Economia a publicação do resultado do pedido de adesão.

Conforme ressaltado pelo ministro Celso de Mello no julgamento da ADO 26, da qual Sua Excelência foi Relator, deve-se buscar a concretude e a maximização da eficácia dos ditames constitucionais. A conjuntura da realidade, por mais grave, não se pode impor à força normativa e à rigidez da Lei Maior. Os direitos sociais e econômicos implicam prestações positivas, destinadas a satisfazer as necessidades básicas da coletividade, e o fundamento último do dever estatal é o princípio da dignidade da pessoa humana.

O Supremo tem sido instado a pronunciar-se sobre questões de profundo dissenso, a respeito das quais dispõe de relativa capacidade institucional. A cláusula pétrea segundo a qual nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação judicial acaba por permitir que alguns grupos de poder que não desejem arcar com as consequências das próprias decisões transfiram conflitos de natureza política para o Judiciário.

Os tribunais constitucionais não detêm o monopólio das soluções, tampouco devem prestar-se a fazer as vezes de consultor ou oráculo para os dilemas morais, políticos e econômicos da nação. Cabe-lhes o papel de legislador negativo, que atua com cautela. Tanto quanto possível, o Legislativo e o Executivo devem resolver seus conflitos e arcar com as próprias opções político-normativas. Trata-se de compromisso com o Estado Democrático de Direito e com a autoridade do Texto Constitucional.

A intervenção judicial faz-se legítima e necessária ante a apatia, a inércia ou a incapacidade reiterada e persistente das instituições

ADPF 983 MC / MG

legislativas e administrativas na adoção de providências que visem à superação de determinado contexto de afronta a direitos fundamentais.

No que toca, particularmente, ao Estado de Minas Gerais, formalizou-se uma série de ações judiciais cujos objetivos eram (i) o afastamento da inscrição do ente federado nos cadastros de inadimplência da Administração Federal; (ii) a suspensão da execução de contragarantias contratuais; (iii) o impedimento de bloqueio, em razão da execução de contrato de garantia celebrado com a União, de recursos do ente federado depositados em conta única do tesouro; e (iv) a permissão de acesso a novos financiamentos.

Acerca do tema, é firme a jurisprudência desta Corte não só para impor à União obrigações de não fazer, a fim de resguardar as contas públicas do ente federado (ACO 2.898 MC e ACO 2.972 MC, ambas da relatoria da ministra Cármen Lúcia), mas também para determinar, de forma positiva, a liberação e o repasse de verbas federais com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco apto a comprometer, de modo irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou de serviços elementares à coletividade (AC 1.084 MC-QO, ministro Gilmar Mendes; AC 2.032, ministro Celso de Mello; e AC 1.845, ministro Ricardo Lewandowski).

Dessa forma, verifica-se a necessidade de intervenções judiciais em caráter não só de obrigação de não fazer, mas também de fazer, a fim de resguardar princípios e preceitos constitucionais de relevo maior, como a harmonia entre os poderes, o federalismo cooperativo, a sustentabilidade fiscal e a observância dos direitos e garantias fundamentais.

Consta da documentação anexa à inicial que o Supremo, por meio das ACOs 3.108 e 3.235, ministra Rosa Weber; 3.244, ministro Roberto Barroso; e 3.270, ministro Dias Toffoli, implementou tutelas de urgência de modo a evitar o impacto na prestação de serviços públicos essenciais

ADPF 983 MC / MG

que dependam das receitas decorrentes de transferências constitucionais. De fato, na ocasião, o Tribunal consignou ser **o Estado de Minas Gerais “elegível para aderir ao Novo Regime de Recuperação Fiscal** e também para celebrar o termo aditivo previsto no artigo 23 da LC nº 178/2021”.

Nesse sentido, tenho que **não se pode postergar indefinidamente a adoção de medidas direcionadas ao ajuste fiscal de ente da Federação**, sob pena de impossibilitar-se o alcance de um ambiente adequado para as providências de equacionamento, circunstância que oneraria excessivamente o ente político, a ponto de comprometer sua autonomia e independência.

Nas medidas cautelares concedidas nas referidas ações cíveis originárias em curso nesta Corte, já se reconheceu que os passos seguintes voltados à adesão do Estado de Minas Gerais ao RRF dependem da agenda legislativa local. Por essa mesma razão, as providências deferidas foram temporalmente adequadas de forma que o ente estadual prestasse informações acerca do andamento do processo.

Tanto é assim, que as tutelas de urgência concedidas, pelo prazo de seis meses, nas ACOs 3.244, ministro Roberto Barroso, 3.108 e 3.235, ministra Rosa Weber, tiveram vigência, respectivamente, até 18 de abril e 15 de junho de 2022.

Sublinho, no ponto, que, no âmbito da ACO 3.270, ministro Dias Toffoli, foram promovidas audiência de conciliação e tentativas de autocomposição entre aquele Estado-Membro e a União quanto à insolvência do ente federado.

Nada obstante, o ente político continuamente reafirmou, nas ações cíveis originárias, a **omissão da Assembleia Legislativa em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019**. Instaurou, então, a ADPF 938, da minha relatoria, por meio da qual questiona o descumprimento do prazo de 45

ADPF 983 MC / MG

dias estabelecido no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal para a análise de proposição normativa submetida a regime de urgência solicitada pelo Chefe do Executivo.

Conforme relatado em despacho publicado em 3 de fevereiro de 2022, o Governador de Minas Gerais solicitou urgência em 7 de outubro de 2021; não apreciado o projeto de lei, em descumprimento ao prazo constitucional, retirou o pedido em 11 de março de 2022 (Mensagem n. 183/2022), ocasião em que requereu urgência em outro projeto de lei, a versar sobre revisão geral e anual da remuneração dos servidores estaduais – PL n. 3.568/2022. Votada essa última proposta, o Governador novamente formalizou, em 31 de março de 2022, pedido de urgência no PL n. 1.202/2019, cuja Mensagem – de n. 186/2022 – foi lida e publicada pela Assembleia em 12 de maio de 2022. Iniciado, então, o prazo de 45 dias para exame do projeto de lei (Regimento Interno da ALMG, art. 208, § 2º), foi encerrado, segundo consta das Informações Referenciais do PL n. 1.202/2019 disponibilizadas no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em **24 de junho de 2022**. Mostra-se patente, portanto, a recusa da Casa Legislativa em deliberar a proposta.

Por fim, o Governador impugna, por meio da presente ADPF, a **persistente omissão** da Assembleia Legislativa em deliberar e votar o PL n. 1.202/2019, quedando **inerte** em pronunciar-se quanto à pauta da adesão ao RRF, a ocasionar o **estado de bloqueio institucional** estabelecido entre os Poderes Legislativo e Executivo em relação ao tema, a impedir o prosseguimento e a adoção das providências necessárias.

Os Poderes do Estado de Minas Gerais vêm se mantendo incapazes de superar o quadro objetivo de colapso fiscal. Parece haver verdadeira falta de vontade e motivação política, bem como de harmonia em prol do bem comum e da concretização dos direitos básicos da coletividade, enquanto os bloqueios políticos e institucionais se traduzem em barreiras à efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

ADPF 983 MC / MG

O tema é delicado. Logo, há de se promover, tanto quanto possível, a **atuação coordenada e uniforme das instituições públicas**, sob o risco de inviabilizar-se o necessário concerto político.

Cumpre reafirmar: ao se analisar eventual restrição à esfera jurídica de pessoa – natural ou jurídica –, a autoridade judicial deve ser justificada e não abusiva.

A Constituição de 1988 revela opção incontornável pela harmonia entre os poderes e pelo federalismo cooperativo no tocante à gestão da coisa pública. Foram atribuídos, ao mesmo tempo, espaços de liberdade para atuação de cada Poder e de cada ente, a partir das prerrogativas não absolutas de autogoverno e autoadministração, e competências comuns e espaços de articulação conjunta, de modo que se organizem para o exercício concorrente ou sincrônico.

O ministro Luiz Fux, ao apreciar, em 18 de fevereiro de 2019, a ACO 3.233 TP, deferiu a tutela de urgência para impor à União obrigações de não fazer levando em conta a mora contratual do Estado de Minas Gerais. Na oportunidade, consignou a articulação entre o ente central e o federado visando ao equacionamento das contas fiscais e à formalização da intenção do Estado na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal:

Consoante indica a documentação acostada à inicial, a própria União tem analisado a possibilidade de fornecer auxílio para resgate das contas públicas do Estado de Minas Gerais, tendo inclusive enviado grupo técnico do Tesouro Nacional para a elaboração de diagnóstico econômico-fiscal. Além disso, **o Estado de Minas Gerais formalizou sua intenção de aderir ao programa de recuperação fiscal da União, nos termos da Lei Complementar nº 159/2017 (OF.SEF.GAB.SEC. Nº 01/2019 e NOTA TÉCNICA Nº 07/2019)**. A execução de contragarantia durante as tratativas para o resgate financeiro do ente estadual

ADPF 983 MC / MG

configura, em uma análise preliminar, comportamento contraditório da União, vulnerando o princípio da segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da Constituição).

Sua Excelência fez ver a necessidade da atuação planejada, coordenada, transparente e solidária entre os Poderes em favor da maximização do bem-estar da sociedade, não se mostrando legítima a disputa autofágica entre as esferas públicas:

Na mesma linha, não há dúvidas de que o sistema federativo brasileiro é de cunho cooperativo, consoante indica o art. 23, parágrafo único, da Constituição, exigindo que entre os entes federados ocorra a prevalência de **soluções consensuais e informadas pela maximização do bem-estar da sociedade, não sendo legítima uma disputa autofágica entre diferentes esferas públicas em detrimento do cidadão. Por essa razão, a Lei Complementar nº 159/2017 prevê o princípio da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública (art. 1º, § 1º), bem como exorta os poderes públicos a uma ação planejada, coordenada e transparente (art. 1º, § 2º).**

A análise da irresignação veiculada nesta ADPF passa pela definição do papel institucional do Supremo diante de bloqueio institucional capaz de resultar na descontinuidade da prestação de serviços públicos essenciais e no colapso fiscal de um ente da Federação.

Conforme fez ver o ministro Luiz Fux ao analisar, na ACO 2.981 TA, pedido de medidas a viabilizarem o reequilíbrio orçamentário-financeiro do Estado do Rio de Janeiro, não cabe a esta Corte, ante conflitos que tangenciem a megapolítica, eximir-se de adotar providências que restabeleçam a paz federativa – ou a harmonia entre os Poderes. Assim, **o controle concentrado de constitucionalidade adquire relevo e legitimidade quando os benefícios – morais, econômicos, políticos, sociais etc. – da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção:**

ADPF 983 MC / MG

[...]

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal meramente assistir, como um espectador indiferente, o ocaso de um ente federativo e as conseqüentes violações à dignidade dos cidadãos que, em consequência, serão privados dos seus direitos constitucionais sem que tenham concorrido para esse desfecho.

A jurisdição constitucional é contextual. Cabe à Corte Constitucional ler os princípios constitucionais à luz dos arranjos institucionais que se descortinam nas documentações juntadas aos autos e nas manifestações dos diversos atores políticos que participam do processo, sem desconsiderar os elementos informais e políticos que informam as respectivas condutas, muitos menos os incentivos e desincentivos que cada pronunciamento judicial implica.

Quando a legalidade estrita esbarra na primazia da realidade, o argumento consequencial assume relevância na jurisdição constitucional. Conforme enuncia o professor Richard Fallon, da Universidade de Harvard, a *judicial review* adquire legitimidade quando os benefícios (morais, econômicos, políticos, sociais etc.) da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção judicial (Richard Fallon, *The Core Of an Uneasy Case for Judicial Review*, 121 Harv. L. Rev., 2008, p. 1693). No presente caso, indubitavelmente, a abstenção judicial permitiria o colapso do Estado do Rio de Janeiro, a ensejar eventualmente inclusive uma intervenção federal, o que transferiria a responsabilidade da crise também para o governo federal. Essa consequência indesejada pode ser evitada nesta ação judicial.

Ao mesmo tempo, a necessidade e a legalidade do pronunciamento do Supremo não ensejam a concessão integral da tutela de urgência requerida. Faz-se necessário um remédio intermediário, considerados os arranjos institucionais e a disciplina infraconstitucional do Regime de Recuperação Fiscal – Lei Complementar n. 159/2017. Há de se perseguir a

ADPF 983 MC / MG

solução mais adequada para o restabelecimento fiscal do Estado.

Há dificuldades quanto à pertinência de esta Corte exercer função excepcional de intervir, por exemplo, em políticas públicas e escolhas orçamentárias. O reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de bloqueio institucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas, sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes (ADPF 742, ministro Marco Aurélio; e ADPF 709, ministro Roberto Barroso).

Daí por que a intervenção judicial prudente, fundada no poder geral de cautela, inclusive quando há envolvimento de escolhas orçamentárias, não representa fator de afronta às capacidades institucionais dos outros Poderes, se o exercício ou a omissão vier se revelando desastrosa. Nesse contexto, incumbe ao Supremo superar bloqueios políticos e institucionais sem substituir-se ao Legislativo e ao Executivo nos processos de formulação e implementação das soluções necessárias. Deve o Judiciário agir, pois, em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade.

Conforme destacado na doutrina colombiana, o Tribunal Constitucional não chega a ser um “elaborador” de políticas públicas, mas um “coordenador institucional”, produzindo um “efeito desbloqueador” (GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 39).

Compete-lhe, então, assentar a omissão das autoridades públicas, incentivar a saída do estado de letargia e provocar a deliberação política e social, de maneira a assegurar a efetividade das normas constitucionais e a integração institucional (ADPF 347, ministro Marco Aurélio).

ADPF 983 MC / MG

Não se espera, no entanto, que defina o conteúdo das políticas ou o curso de ação e meios a serem empregados. Trata-se de oferecimento de incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis à atuação de cada qual, deixando-lhes o estabelecimento das minúcias.

Desse modo, são três as balizas a serem observadas para a concessão, em parte, da cautelar postulada: (i) **intervenção judicial mínima possível**, para o alcance maximizado do objetivo de superação do quadro de bloqueio institucional, omissão legislativa, ineficiência nas ações estatais e desarmonia entre os Poderes; (ii) observância dos **deveres constitucionais de cada Poder**; e (iii) facilitação ou promoção de tratativas e de **atuação cooperativa**, transparente e solidária dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado de Minas Gerais, bem como da União, por meio do Ministério da Economia, quanto ao Regime de Recuperação Fiscal, com o propósito de implementar todas as medidas necessárias, programáticas e estruturais aptas a corrigir os desvios que afetaram a saúde das contas públicas e a promover o reequilíbrio financeiro-fiscal do Estado de Minas Gerais, de modo a evitar-se o colapso na prestação de serviços públicos essenciais à população.

O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal não significa a concessão de benesse indevida ou de prêmio em face de eventual má gestão de recursos públicos. Antes, cuida-se de rigoroso instrumento de equacionamento das contas públicas e de enxugamento da máquina administrativa dos entes cujo colapso fiscal é iminente, com o objetivo de resguardar as funções essenciais do Estado.

Cerrar os olhos para a situação fiscal de determinado ente da Federação sinalizaria **irresponsabilidade** dos Poderes do próprio Estado ou da União, considerado o modelo federalista brasileiro, bem como eventual **desvio de finalidade**, tendo em conta a atuação das instituições públicas pautada pelos princípios da moralidade e da eficiência e pelas

ADPF 983 MC / MG

competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas.

Mesmo porque existem, hoje, elementos para compreender-se a **sustentabilidade fiscal como direito difuso e fundamental**, mais que apenas um postulado relevante. A sensata e planejada condução da dívida pública é instrumento de modelagem dos *limites do possível* e da aplicação de recursos públicos para a concretização de direitos. As consequências de uma gestão insustentável são graves à sociedade como um todo, na linha do que testemunham diferentes Estados brasileiros, particularmente depois da pandemia de covid-19.

Em nível de cognição sumária, a concretização do Plano de Recuperação e a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, no prazo possível, mostra-se indispensável para que o ente não entre em colapso ou passe a estado fiscal irreversível.

A *Agência Minas*, rede de notícias oficiais mantida pela Secretaria-Geral do Governo do Estado, indica que o déficit orçamentário acumulado desde o exercício de 2013 soma quase R\$ 50 bilhões. O último resultado positivo nas contas estaduais ocorreu em 2012.

Embora o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), publicado em 29 de janeiro de 2022, tenha evidenciado leve equilíbrio nas contas públicas – um saldo de aproximadamente R\$ 106,5 milhões –, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), encaminhado em 13 de maio de 2022, sinalizava novo déficit orçamentário, para o exercício 2023, próximo a R\$ 12 bilhões.

Nada obstante, o Estado não logrou aprovar atos normativos essenciais ao equacionamento das contas públicas. No âmbito da cognição sumária, surgem perceptíveis os esforços do ente em perseguir as soluções adequadas para o restabelecimento fiscal.

ADPF 983 MC / MG

As circunstâncias extraordinárias narradas sugerem omissão da Casa Legislativa mineira em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, que, mesmo depois de reapresentado, teve, uma vez mais, vencido o prazo de urgência. **Os 45 dias se esvaíram em 24 de junho de 2022, novamente sem qualquer resposta por parte da ALMG.**

Com efeito, reconheço o perigo na demora a justificar a concessão da tutela de urgência, tendo sido observados o contraditório e a ampla defesa. Tanto o panorama de penúria fiscal do Estado de Minas Gerais quanto a repercussão orçamentário-financeira decorrente da pandemia nos últimos dois anos são notórios.

Nos termos do art. 2º da Lei Complementar n. 159/17, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal demanda a aprovação de uma série de leis estaduais que implementem as seguintes medidas reveladoras de austeridade fiscal: (i) autorização de privatização de empresas, a fim de que os recursos obtidos com a desestatização sejam empregados na quitação de passivos; (ii) adoção do Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado; (iii) redução dos incentivos de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas; (iv) revisão do regime jurídico único dos servidores públicos; (v) instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se refere o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal; (vi) proibição de saques em contas de depósitos judiciais; e (vii) autorização de leilões de pagamento.

O art. 3º estabelece que o Plano de Recuperação será formado por lei ou conjunto de leis do Estado disposto a 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 sua adoção. Ademais, as partes devem assinar pré-acordo de adesão ao RRF, demonstrando interesse em submeter-se às suas regras.

ADPF 983 MC / MG

Tendo em conta que, nos termos do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021, do pedido de adesão do Estado ao RRF deve constar a lei – em sentido formal e material – que autoriza a adesão, a fim de cumprir-se o princípio republicano e firmar-se o diálogo interpotencial quanto às necessidades e às escolhas do poder público, **é necessário suprir a omissão legislativa que tem inviabilizado o relacionamento dos dois Poderes estaduais.**

Não compete ao Supremo determinar o deferimento do pedido de adesão; trata-se de atribuição legalmente conferida ao Ministério da Economia. Nesse sentido, é prudente a implementação parcial da tutela de urgência, de modo a reconhecer-se tanto a persistente apatia e omissão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019 quanto o estado de bloqueio institucional que se instaurou, relativamente ao tema da adesão do ente ao RRF, entre os Poderes Legislativo e Executivo de Minas Gerais, de forma a possibilitar-se o desbloqueio da comunicação e diálogo institucional e incentivar-se a adoção de providências em prol da sustentabilidade fiscal do Estado.

Com esse remédio constitucional pretende-se oferecer incentivo a que se continue a perseguir os instrumentos de responsabilidade fiscal impostos pela Lei Complementar n. 159/2017, concedendo-se o suficiente para que o Estado, mediante atuação harmoniosa entre os Poderes, prossiga a passos próprios nos trilhos da recuperação da saúde fiscal, com a conseqüente colocação em prática do Plano de Recuperação, a ser trabalhado conjuntamente com a União.

Firme na jurisprudência desta Corte, eis a tônica da intervenção judicial em contextos de disfuncionalidade democrática: promover o desbloqueio institucional e o movimento das engrenagens políticas, pacificando conflitos, mediante incentivos efetivos para que os atores políticos adiram dialogicamente às suas competências constitucionais outrora negligenciadas.

ADPF 983 MC / MG

3. Do exposto, defiro, 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).

4. Publique-se.

Brasília, 28 de junho de 2022.

Ministro NUNES MARQUES
Relator