

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 983  
MINAS GERAIS**

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

**EMENTA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO INSTITUCIONAL ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PERSISTENTE INÉRCIA QUANTO À APRECIÇÃO DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR POR MEIO DO QUAL SE PRETENDE SEJA AUTORIZADO O ENTE POLÍTICO A ADERIR AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. SUBSIDIARIEDADE. OBSERVÂNCIA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO. REITERADA INCAPACIDADE DO ESTADO-MEMBRO EM ADOTAR PROVIDÊNCIAS QUE VISEM À SUPLANTAÇÃO DE CONTEXTO DE DESEQUILÍBRIO FISCAL. INTERVENÇÃO JUDICIAL PRUDENTE. HARMONIA ENTRE OS PODERES. FEDERALISMO COOPERATIVO. MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. SUPERAÇÃO DO BLOQUEIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL. CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA COM A UNIÃO. POSSIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO MEDIANTE ATO NORMATIVO DO EXECUTIVO. TERMO INICIAL DA

**ADPF 983 / MG**

CONTAGEM DO PRAZO DE INCIDÊNCIA DE BENEFÍCIOS FISCAIS PREVISTO NO ART 4º-A, II, “A”, DA LEI COMPLEMENTAR N. 159/2017.

1. Considerada a natureza do quadro lesivo impugnado, não há, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, outro instrumento, que não a ADPF, mediante o qual possam ser questionados, de forma abrangente e linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

2. A jurisprudência do Supremo é firme no sentido da inexistência de obstáculo ao conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental em que impugnada suposta omissão do poder público, total ou parcial, em âmbito normativo ou não normativo, desde que lesiva a ponto de impedir a efetividade da norma constitucional (ADPF 4, ministra Ellen Gracie; ADPF 272, ministra Cármen Lúcia; e ADPF 347 MC, ministro Marco Aurélio).

3. Surge adequada a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando as razões veiculadas a título de causas de pedir se revestem de estatura constitucional, compreendendo, de um lado, a relação de causa e efeito entre os atos comissivos e omissivos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e, de outro, a apontada inobservância de princípios estruturais da República.

4. O regime de recuperação fiscal instituído pela Lei Complementar n. 159/2017 é medida que visa fomentar o ajuste estrutural das contas públicas e a sustentabilidade econômico-financeira dos entes federados, cabendo ao Ministério da Economia a publicação do resultado do pedido de adesão.

5. A intervenção judicial faz-se legítima e necessária ante a apatia, a inércia ou a incapacidade reiterada e persistente das instituições legislativas e administrativas na adoção de providências que visem à

**ADPF 983 / MG**

superação de determinado contexto de afronta a direitos fundamentais.

6. A Constituição de 1988 encerra opção incontornável pela harmonia entre os Poderes e pelo federalismo cooperativo no tocante à gestão da coisa pública. A intervenção judicial prudente, inclusive quando envolvidas escolhas orçamentárias, não representa fator de violação às capacidades institucionais dos outros Poderes se o exercício ou a omissão vier se mostrando desastrosa.

7. O Supremo, no julgamento das ACOs 3.108 e 3.235, da relatoria da ministra Rosa Weber; 3.244, Relator o ministro Roberto Barroso; e 3.270, Relator o ministro Dias Toffoli, implementou tutelas de urgência com o intuito de evitar o impacto na prestação de serviços públicos essenciais dependentes das receitas decorrentes de transferências constitucionais. Na ocasião, consignou ser o Estado de Minas Gerais elegível para aderir ao novo regime de recuperação fiscal e para celebrar o termo aditivo previsto no art. 23 da Lei Complementar n. 178/2021.

8. Não se pode postergar indefinidamente a adoção de medidas direcionadas ao ajuste fiscal de Estado-membro, 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.

9. O Judiciário deve atuar de forma dialogada com os outros Poderes e a sociedade, de modo que são três as balizas a serem observadas para a concessão, em parte, da prestação jurisdicional postulada: (i) intervenção judicial mínima possível, a viabilizar 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 conduta cooperativa, transparente e

**ADPF 983 / MG**

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 providências necessárias, programáticas e estruturais aptas a corrigir os desvios que afetaram a saúde das contas públicas e a promover no ente subnacional o reequilíbrio financeiro-fiscal.

10. É prudente, a fim de restaurar o diálogo institucional e incentivar a adoção de providências em prol da sustentabilidade fiscal do Estado de Minas Gerais, a confirmação das tutelas de urgência deferidas e a procedência parcial dos pedidos, reconhecendo-se tanto a persistente apatia e omissão da Assembleia Legislativa estadual em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019 quanto o estado de bloqueio institucional que se instaurou entre os Poderes Legislativo e Executivo locais relativamente ao tema da adesão ao regime de recuperação fiscal.

11. Da leitura da legislação de regência ressaí desnecessária a edição de lei autorizadora específica para a realização da operação de crédito destinada ao contrato de renegociação versado no art. 9º-A da Lei Complementar n. 159/2017, bastando constar tal previsão do plano de recuperação fiscal, conforme se infere do art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017 e das disposições contidas no Decreto n. 10.681/2021.

12. A Lei Complementar n. 159/2017 condiciona à assinatura do contrato de refinanciamento da dívida a fruição, pelo ente federado, dos benefícios concedidos pela União na vigência do regime de recuperação fiscal (arts. 4º-A, II, “a”; e 9º) por até 12 (doze) meses. Considerando a excepcionalidade do estado de bloqueio institucional verificado e o extenso lapso ocorrido entre a adesão do Estado ao RRF e a celebração do referido acordo de vontades, há que concluir pela fixação da data da assinatura do contrato de renegociação como termo inicial da vigência do prazo de até 12 (doze) meses.

**ADPF 983 / MG**

13. Referendo de tutelas de urgência convertido em exame de mérito para, confirmadas as medidas cautelares deferidas, julgar-se procedente, em parte, os pedidos, a fim de: (i) reconhecer-se 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 locais quanto ao tema da adesão ao regime de recuperação fiscal (RRF); (ii) suprimindo a inércia da Casa Legislativa, considerar-se atendido o requisito do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021, de modo a ficar autorizado, inclusive, que 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) determinar a contagem do prazo de até 12 (doze) meses de que trata o art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017, referente à incidência dos benefícios do RRF concedidos pela União, a partir de 20 de dezembro de 2022 – data da assinatura do Contrato n. 336/2022/CAFIN, concernente ao refinanciamento da dívida do ente federado com a União.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 23 a 30 de junho de 2023, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em converter em exame de mérito a apreciação do referendo das tutelas de urgência implementadas e, confirmando-as, julgar parcialmente procedentes os pedidos, 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 ente federado quanto ao tema da adesão ao RRF; (ii) suprimindo a inércia da Casa Legislativa, considerar atendido o requisito do

**ADPF 983 / MG**

art. 3º, V, do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021, autorizando, inclusive, que 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) determinar a contagem do prazo de 12 (doze) meses versado no art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017, referente à incidência dos benefícios do RRF concedidos pela União, a partir de 20 de dezembro de 2022 – data da assinatura do Contrato n. 336/2022/CAFIN, concernente à renegociação da dívida do Estado-membro com o ente central, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo requerente, o Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro, Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais; e, pelo interessado, o Dr. Renato Luís Marques Pessoa, Procurador da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Brasília, 3 de julho de 2023.

Ministro NUNES MARQUES  
Relator

03/07/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 983  
MINAS GERAIS**

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

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** 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 em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, por meio do qual se pretende seja autorizado o Estado-membro a aderir ao regime de recuperação fiscal (RRF).

Alega afronta aos preceitos fundamentais atinentes ao federalismo cooperativo, à autonomia e à sustentabilidade fiscal dos Estados-membros bem como à promoção dos direitos sociais.

Afirma adequada a via eleita por inexistir outro meio capaz de sanar, de modo eficaz e imediato, o quadro lesivo arguido. Diz ser a ADPF o único instrumento apto a fiscalizar a institucionalização da prática denominada “bloqueio legislativo”.

Discorre sobre a possibilidade de o Poder Judiciário, ante a inércia

**ADPF 983 / MG**

do Legislativo, conceder tutela de urgência que produza efeitos até ser examinada a proposição normativa, consignando-se a “inconstitucionalidade provisória”, de modo a conferir efetividade às normas constitucionais.

Segundo narra, a dívida do Estado de Minas Gerais com a União 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 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 implicaria o pagamento imediato das parcelas vencidas e dos encargos dos débitos desde 1º de outubro de 2021.

Noticia que, por meio da Mensagem n. 48/2019, enviou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n. 1.202/2009, voltado a obter permissão para o Estado aderir ao regime de recuperação fiscal. Em 1º de outubro de 2021, requereu a tramitação em regime de urgência.

Sublinha haver retirado o pedido de urgência com o intuito de acelerar a votação de outro projeto de lei, o de n. 3.568/2022, relativo à revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, posteriormente aprovado e convertido na Lei estadual n. 24.035/2022. Anota formalizado, em 31 de março de 2022, novo requerimento de urgência na apreciação do Projeto de Lei n. 1.202/2019.

Realça 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 previsto na Lei Complementar federal n. 178/2021. Sustenta que a medida não foi suficiente para promover o reequilíbrio das contas públicas nos Estados.

Assevera violado o federalismo cooperativo (CF, arts. 1º e 18) ante a omissão em promover ações imprescindíveis à recuperação fiscal dos



**ADPF 983 / MG**

entes políticos.

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

Aludindo ao relatório de riscos fiscais anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, aponta o perigo de inadimplemento das obrigações relacionadas à prestação de serviços essenciais.

Assevera inconstitucional a omissão do Legislativo. Enfatiza 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. Sublinha a vinculação da receita a gastos com saúde, educação e pesquisa científica.

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

Pleiteou a concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, de modo a ser permitida ao ente federativo a adesão ao RRF, com efeitos financeiros imediatos, até que a Assembleia Legislativa analise o Projeto de Lei n. 1.202/2019.

Pede, ao fim, a confirmação da medida acauteladora, assentando-se a inconstitucionalidade do “bloqueio legislativo” e autorizando-se a adesão ao RRF, com efeitos financeiros desde logo.

O Presidente da Assembleia Legislativa mineira (petição/STF n. 48.756/2022) afirma inadequada a arguição, por apontada inobservância da subsidiariedade. Observa que o Governador, ante o insucesso de medidas de natureza subjetiva, ajuizou a ADPF 938 – pendente de

**ADPF 983 / MG**

juízo de julgamento –, cujo objeto é o descumprimento do prazo de apreciação de projeto de lei submetido a regime de urgência. Pontua pertinente, para solucionar a controvérsia, a formalização de ação de obrigação de fazer ou mandado de segurança. Ressalta que o denominado “bloqueio legislativo” não fere preceito fundamental. Acentua faltarem informações indispensáveis ao avanço na tramitação do Projeto de Lei n. 1.202/2019. Salienta que o poder de agenda é da Casa Legislativa, à qual compete avaliar a opção do trancamento de pauta em cada caso concreto (MS 27.931, ministro Celso de Mello). Segundo aduz, eventual deferimento dos pedidos importaria em desrespeito aos princípios da separação dos poderes, da legalidade e da segurança jurídica. Acentua 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. Entende 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 a aderir ao RRF. Esclarece que a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela análise do atendimento dos requisitos legais (Decreto n. 10.681/2021, art. 3º) e que o pedido de adesão deve conter demonstração das medidas de ajuste, com os impactos financeiros esperados e prazos de implementação (LC n. 159/2017, art. 2º). Conforme argumenta, o RRF, ao pressupor ação coordenada dos Poderes, busca restringir a expansão das despesas de caráter continuado e implementar benefícios fiscais. Acrescenta vedada a concessão de reajustes salariais, a realização de concursos públicos e a alteração de alíquotas que impliquem redução de arrecadação. Frisando pautada a recuperação fiscal na cooperação e solidariedade entre os poderes e órgãos do Estado-membro, explica que a ausência de participação do Legislativo, cuja atuação não se limita à elaboração de lei

**ADPF 983 / MG**

autorizadora, inviabiliza o alcance dos objetivos buscados com a recuperação fiscal e a adesão ao RRF.

O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, evocando os princípios da separação dos poderes e da legalidade, sustenta a impossibilidade de o Estado aderir ao RRF sem autorização legal. Complementa a manifestação do órgão técnico enfatizando que a adesão implica a assunção de obrigações fiscais e compromissos que, sendo determinados ao Estado inteiro, com abrangência de todos os poderes e órgãos autônomos, não podem ser criados enquanto não editada lei autorizadora. Ressalta que os refinanciamentos seriam equiparados a operações de crédito. Registra simbolizar a atuação do Legislativo, na forma republicana de Estado, o elemento volitivo do ente federado, surgindo afastada a possibilidade de vinculação ao RRF sem lei que o permita.

O Advogado-Geral da União, aludindo ao art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017, salienta que o plano de recuperação fiscal é formado por leis ou atos normativos de qualquer Estado que deseje aderir ao RRF, dos quais deverão decorrer medidas capazes de limitar a autonomia financeira, orçamentária e administrativa de todos os Poderes da unidade federativa. Destaca inexistir, até o momento, interesse legislativo do Estado-membro em sujeitar-se às exigências da Lei Complementar n. 159/2017. Insiste que o exercício da jurisdição constitucional não pode ultrapassar a supremacia da vontade popular, sob pena de revelar afronta ao regime democrático e à separação dos poderes. Frisa não atendidos os requisitos autorizadores da concessão da cautelar.

O requerente, mediante a petição/STF n. 49.806/2022, menciona o deferimento de tutela de urgência pelo ministro Roberto Barroso na ACO 3.244, por meio da qual assentada a aplicabilidade, ao Estado de Minas Gerais, desde a publicação da decisão, das vedações estabelecidas pelo

**ADPF 983 / MG**

art. 8º da Lei Complementar n. 159/2017, em esforço para o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas e a quitação das dívidas. Defende o implemento da medida cautelar, ante a resistência da Assembleia Legislativa em pronunciar-se quanto à adesão ao regime de recuperação fiscal. Diz da possibilidade de ser formalizado pronunciamento provisório a abrir oportunidade à deliberação parlamentar. Aduz caber ao Legislativo a avaliação do plano de recuperação fiscal a ser elaborado depois de autorizada a adesão do Estado-membro ao RRF.

O Procurador-Geral da República, intimado, permaneceu em silêncio.

Em 28 de junho de 2022, deferi, em parte, a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para: (i) reconhecer a **omissão** da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em analisar o Projeto de Lei n. 1.202/2019, bem assim o estado de **bloqueio institucional** entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais em relação 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 achar 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 (LC n. 159/2017, arts. 3º, 4º e 4º-A).

O Procurador-Geral da República, em parecer juntado aos autos depois da concessão da providência acauteladora, destaca firmada, no Supremo, compreensão segundo a qual nem o Legislativo pode furtar-se ao dever constitucional de apreciar matéria a si submetida em sede de processo legislativo sumário, inclusive com requerimento de urgência do Chefe do Executivo, nem ao Executivo é permitido subtrair o poder de agenda das Casas Legislativas. Pondera não configurar o prerrogativa de

**ADPF 983 / MG**

pautar a agenda condição meramente potestativa, de sorte que o descumprimento sistemático e deliberado do prazo constitucional de análise de proposições legislativas em regime de urgência por conta de impasses políticos fere a harmonia e independência dos Poderes. Assinala encontrar-se a gestão administrativa e financeira do Estado de Minas Gerais, no caso em tela, submetida ao puro arbítrio do Legislativo. Ressalta, sob o ângulo do regramento do RRF, que a redação conferida ao art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017 pela de n. 178/2021 conduz ao entendimento de que o plano de recuperação fiscal pode ser formado por ato normativo diverso de lei em sentido estrito, estando apenas o pedido de encerramento condicionado à edição de lei estadual. Reporta-se aos termos da referida LC n. 159/2017 no ponto em que prevista a possibilidade de o Executivo estadual, diante de omissão a inviabilizar a adesão ao RRF, supri-la, dando ciência aos chefes dos demais Poderes e órgãos autônomos. Rememora a aprovação do Projeto de Lei n. 3.711/2022, convertido na Lei estadual n. 24.185/2022, que “autoriza o Poder Executivo a celebrar o contrato de confissão e refinanciamento de dívidas de que trata o art. 23 da Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021”. Noticia o deferimento de medida cautelar na ACO 3.244, de forma que o Estado de Minas Gerais se afigura elegível para aderir ao RRF e celebrar o termo aditivo previsto no art. 23 da LC n. 178/2021. Aponta o colapso das contas públicas daquela unidade federativa, cuja dívida com a União é superior a R\$ 140 bilhões. Reforça o estado de omissão da Assembleia Legislativa mineira em deliberar o PL n. 1.202/2019. Discorre, ainda, sobre a elegibilidade para adesão ao RRF e sobre a submissão às restrições legais impostas àqueles que já conseguiram a adesão. Manifesta-se pelo referendo da medida cautelar em maior extensão e, no mérito, pela procedência do pedido formulado.

Em 4 de outubro de 2022, o Governador de Minas Gerais requereu a extensão da medida cautelar deferida (eDocs 121 a 130), explicando que havia formalizado pedido de adesão ao RRF com base no art. 3º da LC n. 159/2017, o qual veio a ser acolhido pela Secretaria do Tesouro Nacional

**ADPF 983 / MG**

do Ministério da Economia (eDocs 128 e 129). Assinalou o subsequente indeferimento, pela Secretaria do Tesouro Nacional, do requerimento de celebração do contrato de renegociação previsto no art. 9º-A da LC n. 159/2017, ante a necessidade de autorização legislativa específica para a realização da operação de crédito (CF, art. 167, III, c/c LC n. 101/2000, art. 62, § 1º, I, c/c Portaria n. 5.194/2022/ME, art. 8º, I).

Reiterou a articulação de omissão da Assembleia Legislativa em analisar o Projeto de Lei n. 1.202/2019 em que pese haja dois requerimentos de urgência alusivos ao exame da proposta legislativa. Tornou a afirmar indispensável a superação do apontado “bloqueio legislativo”, declarando-se suprido, enquanto o Legislativo local permanecer inerte, o requisito da autorização legal para o refinanciamento da dívida. Reportando-se ao princípio da sustentabilidade fiscal (CF, art. 164-A), argumentou que a inação da Casa Legislativa resulta em elevado valor de déficit fiscal e na criação de “orçamentos paralelos”.

Apresentou projeção de aumento do déficit para os anos de 2022 a 2025 (eDoc 130). Destacou o risco de inadimplemento das obrigações relativas aos serviços essenciais. Renovou a alegação de desrespeito ao federalismo cooperativo (CF, arts. 1º e 18) ante a omissão na promoção de medidas imprescindíveis à recuperação fiscal. Postulou a extensão da medida cautelar a fim de que, suprimindo-se a inércia da Assembleia Legislativa estadual, fosse autorizada e permitida a formalização do contrato de refinanciamento da dívida descrito no art. 9º-A da Lei Complementar n. 159/2017.

Em 12 de dezembro de 2022, acolhi, em parte, o pedido, *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

**ADPF 983 / MG**

de recuperação fiscal; (ii) **suprindo a inércia** da Casa Legislativa, considerar possível que a autorização para a celebração do contrato de refinanciamento das dívidas previsto no art. 9º-A da LC n. 159/2017 ocorra mediante **ato normativo do 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 RRF**.

A Assembleia do Estado (petição/STF n. 27.862/2023) reafirmando os argumentos expendidos em manifestação anterior (eDoc 23) sustenta que o requerente pretende, na realidade, “impor uma vontade política ao Legislativo, com objetivo de dominar a pauta do Parlamento”. Enfatiza ser imprescindível a participação da Casa no procedimento de adesão ao RRF. Diz inexistir determinação constitucional quanto à adesão, ou não, a aludido regime apta a justificar intervenção judicial por conta de suposta omissão legislativa. Assevera não demonstrado o preceito da Constituição Federal eventualmente violado ante o arguido bloqueio. Segundo aduz, a celebração do contrato definido no art. 9º-A da LC n. 159/2017 depende de lei autorizativa em decorrência do disposto nos arts. 4º-A, I, “b”, e 2º. Quanto às medidas que vêm sendo tomadas no intuito de formalizar a adesão ao RRF, reputa-as carentes de segurança jurídica, visto que não passaram pelo crivo do Legislativo estadual. Busca a revogação das cautelares. Postula, preliminarmente, o não conhecimento da ação e, no mérito, a improcedência do pedido.

O Ministério da Fazenda (petição/STF n. 30.146/2023) encaminhou as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (eDoc 146) entende inexistir óbice à celebração do contrato direcionado ao refinanciamento

**ADPF 983 / MG**

dos valores não repassados pelo Estado de Minas Gerais à União. Destaca restrito o exame aos aspectos jurídicos. Assinala a impossibilidade de adesão ao RRF sem prévia autorização legal, por tratar-se de escolha que acarretaria obrigações e compromissos de abrangência ampla, a abarcar todos os Poderes e órgãos autônomos do Estado-membro. Pontua que os refinanciamentos equivalem a operações de crédito. Enfatiza que a vontade do povo, materializada por seus representantes eleitos, corresponde a elemento volitivo do Estado.

A Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional (eDoc 148), ao discorrer sobre o processo de recuperação fiscal no âmbito do Estado de Minas Gerais, expõe que o objetivo primário do RRF é promover o equilíbrio fiscal mediante compromissos firmados pelo Estado e de benefícios concedidos pela União. Salaria cuidar-se de política pública fundada em ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, com fundamento nos princípios da cooperação e solidariedade. Frisa, ainda, que não se trata de concessão unilateral de benefícios fiscais, cabendo ao aderente comprometer-se a implementar as providências adequadas ao alcance do propósito do programa.

A Advocacia-Geral da União (petição/STF n. 30.712/2023), reiterando o parecer anterior (eDoc 30), aduz não competir ao Judiciário intervir de forma a substituir o Legislativo e ultrapassar a supremacia da vontade popular, sob pena de violação do sistema de freios e contrapesos. Cita precedentes. Articula com a ausência de parâmetro constitucional de controle no sentido de tornar compulsória a edição de norma que permita ente federado a aderir ao RRF, justificando, assim, a fiscalização abstrata de suposta omissão legislativa. Afirma que a exigência de ato normativo a autorizar o ingresso no programa de recuperação fiscal revela preocupação do legislador federal em conferir legitimidade democrática e segurança jurídica à decisão do Estado-membro. Sustenta, ainda, a importância da participação do Legislativo estadual no procedimento



**ADPF 983 / MG**

voltado à celebração do contrato de refinanciamento previsto no art. 9º-A da LC n. 159/2017. Manifesta-se pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República (petição/STF n. 31.464/2023), reportando-se aos fundamentos veiculados no parecer anterior (eDoc 60), preconiza o referendo da medida cautelar e, no mérito, a procedência do pedido.

O Governador do Estado de Minas Gerais (petição/STF n. 56.355/2023), em 1º de junho de 2023, apresentou terceiro pedido de tutela provisória incidental. Argumenta que, em virtude do apontado bloqueio institucional, só foi possível assinar o contrato de renegociação da dívida com a União em 20 de dezembro de 2022 – contrato n. 336/2022/CAFIN (processo SEI n. 17944,102680/2022-61) –, isto é, após a decisão formalizada neste processo em 12 de dezembro de 2022. Acrescenta que só passou a usufruir de um dos benefícios próprios do regime de recuperação fiscal – suspensão do primeiro pagamento da dívida – a partir de 30 de dezembro de 2022.

Narra que, em 12 de maio de 2023, requereu alteração do cronograma das entregas previstas no plano de recuperação fiscal (PRF), a fim de viabilizar as adequações apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Segundo explica, o órgão considerou a data de 6 de julho de 2022 – quando ocorrida a adesão ao RRF – como início do prazo de 12 (doze) meses de vigência dos benefícios fiscais contido no art. 4º-A da Lei Complementar n. 159/2017, conquanto o Estado não tenha usufruído de nenhum efeito do RRF antes de 30 de dezembro de 2022. Articula inexistir impacto para a União em eventual contagem do referido lapso a partir do contrato de renegociação, celebrado em dezembro de 2022, sob pena de prejuízo à recuperação fiscal pretendida. Alega, no ponto, que, se não homologado o plano proposto, o Estado de Minas Gerais ficará obrigado a (i) retomar o pagamento corrente da dívida de todos os seus contratos atualmente suspensos por força do refinanciamento; e (ii) quitar, em até

**ADPF 983 / MG**

24 (vinte e quatro) meses, os valores honrados pela União. Salienta que da medida decorrerão pagamentos adicionais a somarem mais de R\$ 5 bilhões. Ressalta que o art. 4º-A, II, da Lei Complementar n. 159/2017 prevê a incidência dos benefícios financeiros por 12 (doze) meses desde que assinado o instrumento de renegociação. Aduz instituído óbice administrativo inexistente na legislação federal. Menciona o direito à sustentabilidade fiscal e a justa expectativa do Estado-membro à fruição dos benefícios relacionados à redução da dívida pelo período de 12 (doze) meses a contar do contrato firmado.

Pede a extensão da medida cautelar, de modo que seja autorizada a contagem do prazo de 12 (doze) meses versado no art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017 tendo como termo inicial 30 de dezembro de 2022 – data da primeira ausência de pagamento da dívida por efeito do RRF –, ou, alternativamente, 20 de dezembro de 2022 – quando foi assinada a repactuação (contrato n. 336/2022/CAFIN) –, ou, ainda, 12 de dezembro de 2022 – dia em que formalizado pronunciamento nesta arguição autorizando a celebração do contrato de refinanciamento.

É o relatório.

**03/07/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 983  
MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** De início, reputo pertinente a conversão do referendo das medidas cautelares implementadas em julgamento definitivo da controvérsia, nos termos da jurisprudência desta Corte, porquanto presentes as manifestações da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e da Advocacia-Geral da União, bem como o parecer da Procuradoria-Geral da República.

A controvérsia submetida à análise do Supremo diz respeito à configuração, ou não, do apontado estado de bloqueio institucional estabelecido entre os Poderes Executivo e Legislativo do ente federado na apreciação do Projeto de Lei n. 1.202/2019 – de iniciativa do Governador –, por meio do qual se pretende seja autorizado o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

A inércia da Casa Legislativa constituiria óbice, ainda, à celebração do contrato de refinanciamento da dívida do ente federado com a União e, por consequência, à fruição dos benefícios do Regime de Recuperação Fiscal por 12 (doze) meses enquanto não firmado o referido contrato, nos termos dos arts. 4º-A, II, “a”, e 9º, *caput*, da Lei Complementar n. 159/2017.

Segundo alegado, a persistente omissão da Casa Legislativa em adotar providências necessárias à recuperação fiscal do Estado de Minas Gerais revelaria quadro apto a ensejar violação dos preceitos fundamentais concernentes ao federalismo cooperativo, à autonomia e sustentabilidade fiscal do Estado de Minas Gerais e à efetividade dos direitos sociais.

**ADPF 983 / MG****1. Preliminares**

Conforme dispõe o Texto Constitucional, os processos objetivos de fiscalização abstrata são voltados à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional mediante o cotejo de ato do poder público com os preceitos encerrados na 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 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 em vista do 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.

O objeto desta arguição são atos comissivos e omissivos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais a indicarem a reiterada negativa de deliberação especificamente acerca do PL n. 1.202/2019, não obstante o prosseguimento da atuação da Casa relativamente à análise de outras proposições normativas. Por meio do citado projeto de lei, busca-se a autorização para que o ente público solicite adesão ao Regime de Recuperação Fiscal criado pela Lei Complementar federal n. 159/2017.

**ADPF 983 / MG**

Trata-se de atos do poder público estadual insuscetíveis de fiscalização abstrata pelas vias das ações direta de inconstitucionalidade e de inconstitucionalidade por omissão e da ação declaratória de constitucionalidade, no que exigidos o questionamento de ato normativo federal ou estadual de caráter geral, autônomo e abstrato, ou a omissão abusiva no adimplemento de prestação legislativa em face de imposição constitucional de legislar.

Assim, ante a natureza do quadro lesivo impugnado, inexistente, no âmbito do controle concentrado, instrumento outro, que não a ADPF, mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente e linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

Tenho presente também que, conforme reiterada ótica desta Corte, a possível existência de meios processuais com índole subjetiva não elide a admissibilidade da ADPF.

Para que a 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.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental 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).

A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de não haver obstáculo ao conhecimento da ADPF 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

**ADPF 983 / MG**

constitucional (ADPF 4, ministra Ellen Gracie; ADPF 272, ministra Cármen Lúcia ADPF 347 MC, ministro Marco Aurélio).

Também não está em curso pretensão que envolva a interpretação de atos *interna corporis* da Assembleia Legislativa. 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.

As razões veiculadas a título de causas de pedir são revestidas de estatura constitucional, na medida em que compreendem relação de causa e efeito entre os atos comissivos e omissivos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais bem como a arguida inobservância de princípios estruturais da República Federativa do Brasil – harmonia entre os poderes, federalismo cooperativo, autonomia e sustentabilidade fiscal do ente, efetividade dos direitos sociais e continuidade da prestação dos serviços públicos. A norma parâmetro é a Constituição Federal, a revelar que não se cuida de crise de legalidade.

Rejeito as preliminares suscitadas.

Relativamente ao pedido de extensão da segunda tutela provisória implementada, de modo a definir o termo inicial da contagem do prazo de até 12 (doze) meses para incidência dos benefícios do RRF previstos no art. 9º da Lei Complementar n. 159/2017 (petição/STF n. 56.355/2023), **reputo-o diretamente relacionado à segunda tutela de urgência concedida, sendo-lhe decorrência lógica, uma vez que a celebração tardia do contrato de refinanciamento – considerada a data da adesão do Estado de Minas Gerais ao RRF – só ocorreu após a decisão judicial.**

**Tenho como pertinente a atuação do Tribunal quanto ao ponto,**

**ADPF 983 / MG**

**dadas as situações excepcionais narradas pelo requerente concernentes ao estado de bloqueio institucional e de desequilíbrio fiscal pelos quais passa o ente federado.**

**2. Mérito**

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 Complementar n. 159/2017 é medida estabelecida a fim de fomentar o ajuste estrutural das contas públicas e a sustentabilidade econômico-financeira dos entes, cabendo ao Ministério da Economia a análise e 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, há de 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

**ADPF 983 / MG**

os dilemas morais, políticos, econômicos e financeiros 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 legislativas e administrativas na adoção de providências que visem à superação de determinado contexto de afronta a direitos fundamentais.

Afinal, à luz da reiterada jurisprudência desta Corte, o conceito de democracia não se funda, nas sociedades contemporâneas, na simples prevalência do princípio majoritário. Vai além, concretizando-se pela atuação conjugada de instituições representativas e instituições não eleitas desenvolvendo funções complementares para o ótimo funcionamento do Estado de Direito e a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

É justamente nesse contexto que assume particular relevância a intervenção do Poder Judiciário como elemento estruturante da democracia constitucional e guardião da supremacia do Texto Constitucional, fundamento de validade de todo o sistema jurídico.

A partir desse enfoque, a imprevisibilidade e a ausência de respostas do poder público diante de situações evidentemente urgentes e calamitosas qualificam-se como elementos capazes de degenerar o Direito em abuso e arbítrio. A substancialização da segurança jurídica – valor ínsito e medula própria do Estado democrático de direito – é garantia dos próprios jurisdicionados.

Não cabe, portanto, confundir controvérsia jurídica de natureza



**ADPF 983 / MG**

estruturante à defesa da ordem jurídica, à preservação da dinâmica democrática e à efetividade dos direitos fundamentais com supostas mitigação da vontade popular ou substituição do legislador. Tampouco cuida-se de adotar esta ou aquela vontade política.

Por conseguinte, com a devida vênia às formulações e conclusões distintas, a controvérsia deve ser lida sob as lentes da harmonia entre os poderes republicanos e do federalismo cooperativo, em função dos quais se extraem imperativos de autoridade compartilhada para decidir os rumos do Estado.

É inequívoca a atuação do Supremo para debelar a inércia estatal, sobretudo com vistas a superar bloqueios institucionais, bem assim incentivar a adoção de ações essenciais e a implementação de políticas públicas. Os precedentes informam a impossibilidade de premiar-se a inação, sob o manto da autonomia política ou da competência privativa. Ora, o Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (ADPF 822, redator do acórdão o ministro Gilmar Mendes).

No que toca, particularmente, à situação do 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

**ADPF 983 / MG**

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 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 n. 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 a adesão do Estado de Minas Gerais ao RRF depende da agenda legislativa local. Por essa mesma razão, as providências deferidas foram temporalmente adequadas

**ADPF 983 / MG**

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

O Governador de Minas Gerais havia solicitado urgência em 7 de outubro de 2021; não apreciado o PL, 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 Chefe do Executivo local novamente formalizou, em 31 de março de 2022, pedido de urgência na apreciação do PL n. 1.202/2019, cuja Mensagem de n. 186/2022 foi lida e publicada pela Assembleia em 12 de maio de 2022. Iniciado 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 portal eletrônico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Segundo

**ADPF 983 / MG**

consta da página da Casa Legislativa na internet, o Governador, em 21 de dezembro de 2022, novamente solicitou a retirada do regime de urgência atribuído ao PL. Por conseguinte, o Presidente da Assembleia determinou a retirada do PL das pautas das reuniões do Plenário e o encaminhamento à Comissão de Justiça para parecer.

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, deixando de se pronunciar quanto à adesão ao RRF, a ocasionar o **estado de bloqueio institucional** estabelecido entre os Poderes Legislativo e Executivo em relação ao tema, a impedir a adoção das providências necessárias.

Ora, é patente que os Poderes do Estado de Minas Gerais vêm se mantendo incapazes de superar o quadro objetivo de colapso fiscal. Parece haver verdadeira falta de harmonia em prol do bem comum e da concretização dos direitos básicos da coletividade, tendo em vista que os bloqueios político-institucionais se traduzem em barreiras à efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

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.

Cumprе 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

**ADPF 983 / MG**

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 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**

**ADPF 983 / MG**

**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 assentou 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 da intervenção judicial ultrapassam os custos da abstenção:**

[...]

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal meramente assistir, como um espectador indiferente, o ocaso de um ente federativo e as consequentes 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, muito menos os incentivos e desincentivos que cada

**ADPF 983 / MG**

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 procedência total dos pedidos formulados. Faz-se necessário um **remédio intermediário**, considerados os arranjos institucionais e a disciplina infraconstitucional do Regime de Recuperação Fiscal (LC n. 159/2017). **Há de se perseguir a solução mais adequada para o restabelecimento fiscal do Estado.**

Como se sabe, a existência de 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, inclusive quando envolvidas escolhas orçamentárias, não representa fator de afronta às capacidades institucionais dos outros Poderes, se o exercício ou a omissão

**ADPF 983 / MG**

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).

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 em relação à prestação jurisdicional 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,



**ADPF 983 / MG**

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 competências que lhes 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.

Com efeito, 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.

**ADPF 983 / MG**

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 e ao restabelecimento fiscal.

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 vencido o prazo de urgência.

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.

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

**ADPF 983 / MG**

adesão; trata-se de atribuição legalmente conferida ao Ministério da Economia. Nesse sentido, é prudente a confirmação das cautelares implementadas, 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.

Não por outra razão foi concedida a tutela de urgência, de modo a suprir-se a inércia da Casa Legislativa e considerar-se atendido o requisito de lei a autorizar a adesão daquele ente federado ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata o art. 3º, V, do Decreto n. 10.681/2021.

Nos termos do art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal demanda a aprovação de uma série de atos 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.

Colho dos documentos anexados pelo requerente que a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, por meio do parecer SEI n. 10.411/2022/ME (eDoc 128) e do Despacho de 6 de julho de 2022 (eDoc 129), **concluiu que o Estado de Minas Gerais se encontra habilitado a**

**ADPF 983 / MG**

**aderir ao RRF**, uma vez que preenche os requisitos do art. 3º, *caput*, I, II, “a”, e III, da Lei Complementar n. 159/2017.

Superada, portanto, a fase de habilitação, cumpre ressaltar que a Lei Complementar n. 159/2017, estabelece, nos termos do art. 4º-A, algumas **medidas a serem adotadas pelo ente subnacional**, como a elaboração do **Plano de Recuperação Fiscal**, formado por leis ou **atos normativos locais** direcionados ao atendimento do art. 2º da norma primária em referência, mediante diagnóstico da situação de desequilíbrio financeiro, metas, compromissos e detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e prazos para adoção.

Ao Ministério da Economia compete, **desde que assinado com o Estado-membro o contrato de refinanciamento dos valores não pagos preconizado no art. 9º-A**, (i) a redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas celebrados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao RRF; e (ii) o pagamento, em nome do ente subnacional, das prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no requerimento de adesão ao RRF e assumidas antes da formalização do referido pleito, sem executar as contragarantias correspondentes.

Embora não haja dúvida de que a decisão proferida nesta ação tenha suprido o requisito do art. 3º, V, do Decreto n. 10.681/2021, tenho interpretação distinta da alcançada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto à absoluta necessidade de lei em sentido estrito para que o Plano de Recuperação Fiscal do Estado prossiga.

Ora, o *caput* do art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017 assim dispõe:

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por **leis ou atos normativos do Estado** que desejar aderir ao Regime

**ADPF 983 / MG**

de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

Na sequência, o § 1º do dispositivo arrola as medidas a serem implementadas em decorrência das leis ou atos referidos no *caput*. O § 8º, por sua vez, indica que, para fins de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, consideram-se implementadas as medidas referidas no § 1º caso o Estado demonstre, nos termos de regulamento, desnecessário editar legislação adicional para seu atendimento durante a vigência do Regime.

Interessa sublinhar que a redação da Lei Complementar n. 159/2017 foi modificada, em diversos trechos, pela de n. 178/2021. O antigo texto do art. 2º não exibia a alternativa “ou atos normativos do Estado”. Confira-se sua redação original:

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por **lei ou por conjunto de leis do Estado** que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal [...].

A norma contida no § 1º da tampouco abria tal margem, *in verbis*:

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

Além disso, não havia, na redação original do diploma, o § 8º.

Há mais. O § 1º do art. 4º exigia que o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal contivesse, no mínimo, a comprovação de que as leis a que se refere o art. 2º estivessem em vigor. Uma norma, a esta altura, revogada.

**ADPF 983 / MG**

Hoje, em fórmula distinta, lê-se no art. 4º-A que, deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o Estado apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º desta Lei Complementar.

A leitura do art. 9º-A, citado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no parecer SEI n. 11496/2022/ME, de igual modo, não me parece exigir lei ou autorização legislativa específica. Vejamos:

Art. 9º-A. É a União autorizada a celebrar com o Estado cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º, 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.

§ 1º O contrato de refinanciamento do Regime de Recuperação Fiscal previsto no *caput* deverá:

I – estabelecer como:

a) encargos de normalidade: os juros e a atualização monetária nas condições do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e sua regulamentação; e

b) encargos moratórios: os previstos no § 11 do art. 3º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997;

II – prever que o Estado vinculará em garantia à União as receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157 e a alínea “a” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal;

III – definir prazo no qual deverá ser apresentada comprovação do pedido de desistência pelo Estado das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face do respectivo ente federado.

§ 2º O refinanciamento de que trata o *caput* será pago em parcelas mensais e sucessivas apuradas pela Tabela *Price*, nas seguintes condições:

**ADPF 983 / MG**

I – com o primeiro vencimento ocorrendo no primeiro dia do segundo mês subsequente ao da homologação do Regime e prazo de pagamento de 360 (trezentos e sessenta) meses, se o Regime tiver sido homologado; ou

II – com o primeiro vencimento ocorrendo na data prevista no contrato e prazo de pagamento de 24 (vinte e quatro) meses, em caso de não homologação do Regime no prazo previsto no contrato.

§ 3º Os valores não pagos em decorrência da aplicação do previsto na alínea “a” do inciso II do art. 4º-A e do art. 9º serão incorporados ao saldo devedor do contrato nas datas em que as obrigações originais vencerem ou forem pagas pela União.

§ 4º Em caso de não homologação do Regime no prazo previsto no contrato:

I – os valores não pagos em decorrência da aplicação do previsto na alínea “a” do inciso II do art. 4º-A serão capitalizados de acordo com os encargos moratórios previstos na alínea “b” do inciso I do § 1º deste artigo; e

II – a diferença entre o resultado da aplicação do inciso I deste parágrafo e do disposto no § 3º será incorporada ao saldo devedor do contrato de refinanciamento.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Economia estabelecerá a metodologia de cálculo e demais detalhamentos necessários à aplicação do disposto neste artigo.

Destaque-se, outrossim, que o Decreto n. 10.681/2021, ao tratar do processo de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, repete, no art. 5º, o disjuntivo “leis *ou* atos normativos”:

Art. 5º O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções:

I – diagnóstico da situação fiscal do Estado no exercício anterior;

II – projeções financeiras para o exercício corrente e para os exercícios subsequentes, considerados os efeitos da adesão ao Regime sobre as finanças do Estado;

**ADPF 983 / MG**

III – detalhamento das medidas de ajuste que serão adotadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, dos impactos esperados e dos prazos para a adoção das referidas medidas;

IV – ressalvas às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e definição de impacto financeiro considerado irrelevante para fins de aplicação do disposto no § 6º do referido artigo;

V – metas, compromissos e hipóteses de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e

VI – *leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional*, conforme o disposto no § 8º do referido artigo.

O art. 7º do diploma executivo repisa essa noção:

Art. 7º Durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, **o Estado deverá:**

I – elaborar os documentos que comporão o Plano de Recuperação Fiscal, conforme estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia;

II – cumprir o disposto nos art. 7º-D e art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

III – adotar as providências necessárias para a adoção imediata das normas contábeis aplicáveis à Federação editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observadas as regras de transição existentes, se houver;

IV – *apresentar as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017;*



**ADPF 983 / MG**

Mais adiante, as disposições do Decreto que regulamentam o instante e o modo em que comprovados os requisitos para seguimento do Plano de Recuperação preveem a possibilidade de atos normativos diferentes de lei em sentido formal:

Art. 10. A comprovação de atendimento do disposto no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será efetuada por ocasião do protocolo do Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, sem prejuízo da demonstração das medidas que o Estado considere implementadas por ocasião do protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, nos termos do disposto nos art. 2º e art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 1º O atendimento do disposto nesta Seção caracteriza **pleno atendimento do previsto no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.**

§ 2º A implementação das medidas que decorram das leis ou dos *atos normativos* de que tratam o § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e este Decreto observará o disposto neste Decreto e no Plano de Recuperação Fiscal.

Art. 11. O disposto no inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido, alternativamente:

I – **pela existência de autorização em lei ou ato normativo** para que, observado o Plano de Recuperação Fiscal, o Estado realize:

a) alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou de sociedades de economia mista;

b) concessão de serviços ou ativos públicos; ou

c) liquidação ou extinção de empresas públicas ou de sociedades de economia mista;

[...]

Art. 13. O disposto no inciso III do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido nas

**ADPF 983 / MG**

seguintes hipóteses:

**I – apresentação de autorização, em lei ou ato normativo,** para adoção mecanismos que permitam a reduzir em, no mínimo, vinte por cento o valor global de incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS declarado pelo Estado em relação ao exercício anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

[...]

Art. 16. O disposto no inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, **será considerado atendido pela autorização, em lei ou ato normativo,** para 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.

Art. 17. O disposto no inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, **será considerado atendido por meio da publicação de decreto do Governador do Estado ou de outros atos normativos** que estabeleçam a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo.

§ 1º **O decreto ou ato normativo** a que se refere o *caput* estabelecerá, para a administração direta, indireta, fundacional e para empresas estatais dependentes, as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, incluída a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício financeiro, observadas as restrições estabelecidas em atos normativos federais e em instrumentos contratuais preexistentes.

Uma interpretação sistemática dessas normas autoriza a conclusão de ser dispensável lei autorizadora específica para a realização da operação de crédito destinada ao contrato de refinanciamento versado no art. 9º-A da Lei Complementar n. 159/2017, ao contrário do quanto

**ADPF 983 / MG**

apontado pela Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional no Ofício SEI n. 215213/2022/ME (eDoc 126), bastando constar tal previsão do Plano de Recuperação Fiscal, conforme se infere do art. 2º da Lei Complementar n. 159/2017 e dos diversos artigos do Decreto n. 10.681/2021.

Entendo, portanto, não subsistir o óbice invocado para inviabilizar a celebração do contrato de refinanciamento pretendido pelo Estado de Minas Gerais.

Ao mesmo tempo, não compete ao Supremo determinar a formalização do contrato de refinanciamento previsto no art. 9º-A da Lei Complementar n. 159/2017 e cogitado pelo Estado-membro. Esse é um ajuste cuja oficialização é atribuída à União e ao ente subnacional.

Tanto assim que, mediante a petição/STF n. 56.355/2023, o Estado de Minas Gerais noticia assinado o Contrato n. 336/2022/CAFIN (processo SEI n. 17944.102680/2022-61) em 20 de dezembro de 2022, na sequência de decisão cautelar por mim exarada no dia 12 anterior.

É dessa data de assinatura do contrato que deve iniciar a contagem do prazo de 12 (doze) meses previsto no art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017.

Tal constatação, longe de ser novidade, decorre dos contornos excepcionais que guiaram a adesão do Estado de Minas Gerais ao RRF, ladeada que foi por medidas cautelares desta Suprema Corte. A interpretação do *dies a quo* para a fruição dos benefícios a que faz jus o ente político, na esteira do art. 9º da Lei Complementar n. 159/2017, é **mera derivação do teor das outras tutelas de urgência implementadas**.

A literalidade da norma do art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017 evidencia a necessidade da prévia formalização do contrato para

**ADPF 983 / MG**

começarem a contar os 12 (doze) meses:

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;

[...]

Esse é um intervalo de alívio financeiro ao Estado, durante o qual a União concede redução extraordinária de parcelas relativas a contratos de dívidas anteriores ao RRF e pode pagar, em nome do ente subnacional, prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, na linha do que dispõe o art. 9º da Lei Complementar n. 159/2017 e, como sublinha a disposição da lei, **desde que assinado o contrato de refinanciamento**.

Essa exigência de formalização é repetida no art. 9º-A, já mencionado neste pronunciamento:

Art. 9º-A. **É a União autorizada a celebrar com o Estado** cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º, **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.**

Ora, os benefícios da adesão do Estado ao RRF **só passam a surtir efeito**, nos termos da citada legislação de regência, **sob a condição** de ter sido assinado o contrato de refinanciamento da dívida com a União.

Nesse sentido, fosse iniciada a contagem do prazo em data anterior à celebração do referido ajuste, como pareceu expressar o Ofício SEI n.

**ADPF 983 / MG**

15.918/2023/MF, remetido pela Secretaria do Tesouro Nacional ao Estado de Minas Gerais, vários meses de fôlego financeiro seriam tolhidos ao ente estadual, o que, logicamente, **dificultaria o cumprimento das metas do RRF**.

Com efeito, entendo que, dada a excepcionalidade do estado de bloqueio institucional vigente no Estado de Minas Gerais quanto ao tema, a ensejar persistente demora na adesão ao RRF e, por consequência, na assinatura do contrato de refinanciamento da dívida, mostra-se compatível com as garantias e princípios da sustentabilidade fiscal e do federalismo encerrados no Texto Constitucional **a contagem do prazo de até 12 (doze) meses previsto no art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017 a partir da data em que celebrado o acordo de refinanciamento da dívida**, tornando apta a surtir efeitos a adesão do Estado ao RRF – o que não enseja prejuízo ao ente central.

Cumpra, por fim, ressaltar dois pontos. Na trajetória delineada pela Lei Complementar n. 159/2017, a assinatura do contrato de refinanciamento e a adesão formal do Estado ao regime de recuperação fiscal marcam um instante de **diálogo do Ministério da Fazenda** – nomeadamente, a Secretaria do Tesouro Nacional – **com os legítimos representantes da unidade federativa**, a fim de que as pendências financeiras sejam solvidas na maneira pactuada e de par com os ditames legais e regulamentares.

Noutras palavras, o Poder Judiciário deve, a partir desta altura, exibir ânimo de **autocontenção** e compreender chegada a hora de deixar fluir o relacionamento administrativo dos entes, porque, afinal, o acordo é entabulado por eles.

De outro lado, esta decisão, e assim frisaram as medidas cautelares efetivadas nos autos, não afasta, de qualquer modo, a competência da Assembleia Legislativa para manifestar-se acerca do regime de

**ADPF 983 / MG**

recuperação fiscal ou dos cursos de ação que considere adequados e necessários à superação da crise fiscal que assola o Estado de Minas Gerais. É não apenas recomendável como imperativa a atuação daquela Casa a fim de superar a omissão anterior.

Cuida-se de medida que não impõe mordaca à atuação do Poder Legislativo, tampouco impede que o órgão correspondente no Estado venha a pronunciar-se sobre a matéria e editar lei relativamente ao contrato de renegociação das dívidas.

Desse modo, a intervenção judicial somente se justifica, na hipótese, diante da inércia reiterada e persistente da Assembleia Legislativa mineira em apreciar o Projeto de Lei n. 1.202/2019. Propõe-se, tão somente, incentivar a saída do estado de letargia, provocar a deliberação social, oferecer incentivos ao federalismo cooperativo e assegurar a efetividade das normas constitucionais.

Com efeito, a abertura da via de possibilidade da adesão ao Plano de Recuperação Fiscal e do refinanciamento das dívidas mostram-se indispensáveis para que o ente político não entre em colapso ou passe a situação fiscal irreversível. Ademais, foram demonstrados esforços do Chefe do Executivo, na qualidade de representante do Estado, em perseguir a implementação do RRF e as soluções adequadas ao restabelecimento fiscal.

Nesse contexto, **cumpr**e confirmar as tutelas de urgência implementadas, a fim de reconhecer, de um lado, a persistência do estado de bloqueio institucional instaurado em relação ao tema do regime de recuperação fiscal no Estado de Minas Gerais e, de outro, a possibilidade de a autorização para a celebração do contrato de renegociação da dívida ocorrer mediante decreto editado pelo Governador, constituindo a assinatura do ajuste termo inicial para a contagem do prazo de 12 (doze) meses previsto no art. 4º-A, II, “a”, da

**ADPF 983 / MG****Lei Complementar n. 159/2017.**

Por meio desse 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 consequente colocação em prática do Plano de Recuperação, a ser trabalhado junto 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.

**3. Dispositivo**

Do exposto, converto em exame de mérito a apreciação do referendo das tutelas de urgência implementadas e, confirmando-as, julgo procedente, em parte, os pedidos, 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 ente federado 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**, autorizando, inclusive, que 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) **determinar a contagem do prazo de 12 (doze) meses** versado no art. 4º-A, II, “a”, da Lei Complementar n. 159/2017, referente à incidência dos benefícios do RRF concedidos pela União, **a partir de 20 de**

**ADPF 983 / MG**

**dezembro de 2022 – data da assinatura do Contrato n. 336/2022/CAFIN,**  
concernente à **renegociação da dívida** do Estado-membro com o ente central.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 983**

PROCED. : 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 (40169/MG, 40169/MG)

ADV.(A/S) : MICHELLE SABRINA VIEIRA HIDERIK (94035/MG)

ADV.(A/S) : ALESSANDRA STRAMBI DE ALMEIDA MITRE (80779/MG)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, converteu em exame de mérito a apreciação do referendo das tutelas de urgência implementadas e, confirmando-as, julgou parcialmente procedentes os pedidos, 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 ente federado 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, autorizando, inclusive, que 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) determinar a contagem do prazo de 12 (doze) meses versado no art. 4º-A, II, "a", da Lei Complementar n. 159/2017, referente à incidência dos benefícios do RRF concedidos pela União, a partir de 20 de dezembro de 2022 - data da assinatura do Contrato n. 336/2022/CAFIN, concernente à renegociação da dívida do Estado-membro com o ente central, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo requerente, o Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro, Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais; e, pelo interessado, o Dr. Renato Luís Marques Pessoa, Procurador da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário