

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.586 MARANHÃO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RÉU(É)(S) : BANCO DO BRASIL SA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RÉU(É)(S) : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADV.(A/S) : EDERSON LEITE BRAGA
RÉU(É)(S) : BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONOMICO E SOCIAL - BNDES
ADV.(A/S) : MORENA CORREA SANTOS
ADV.(A/S) : JULIANA CRISTINA DUARTE DA SILVEIRA
RÉU(É)(S) : BANCO INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO
ADV.(A/S) : KARLA VANESSA MELO MONTENEGRO DE
ARAUJO
RÉU(É)(S) : BANK OF AMERICA, N. A.
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RÉU(É)(S) : BRAZIL LOAN TRUST 1
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Ação Cível Originária proposta pelo Estado do Maranhão em face da União, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Brazil Loan Trust 1, na qual se requer que seja concedida, liminarmente, tutela provisória para:

“b.1) suspender temporariamente o pagamento das prestações vincendas da dívida pública do Estado do Maranhão, em relação a todos os contratos (operações de crédito, financiamentos, empréstimos, garantias e contragarantias) firmados com os entes mencionados na

presente inicial (item 4.1);

b.2) suspender a execução das cláusulas de garantia e contragarantia dos contratos listados, bem como suspender todos os efeitos que seriam imputados ao Estado autor na condição de devedor, inclusive reflexos em restrições legais que impedem o acesso e a obtenção a novos financiamentos;

b.3) determinar à União que se abstenha executar a contragarantia relativa ao contrato de empréstimo e garantia ROF TA652763, referente à parcela de julho de 2022, obstando que a demandada, diretamente ou por intermédio do Banco do Brasil S.A (ou outra instituição financeira) ou de qualquer de seus órgãos e entidades, promova qualquer ato de bloqueio/transferência das receitas próprias ou as decorrentes de repartição constitucional obrigatória, pertencentes ao Estado do Maranhão, que estejam em contas vinculadas à Administração Direta ou Indireta Estadual;

b.4) determinar à União que se abstenha de executar a contragarantia relativa aos demais contratos de empréstimo elencados no item 4.1 desta petição inicial, obstando que a demandada, diretamente ou por intermédio do Banco do Brasil S.A (ou outra instituição financeira) ou de qualquer de seus órgãos e entidades, promova qualquer ato de bloqueio/transferência das receitas próprias ou as decorrentes de repartição constitucional obrigatória, pertencentes ao Estado do Maranhão, que estejam em contas vinculadas à Administração Direta ou Indireta Estadual;

b.5) determinar à União e demais réus que se abstenham de incluir o Estado do Maranhão nos cadastros federais de inadimplência, em razão da alegação de mora no pagamento das parcelas/contratos indicados nos itens b.1 a b.4, até o julgamento final de mérito da demanda;

b.6) ordenar a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados e/ou transferidos ao Tesouro Nacional a título de contragarantia, em razão do inadimplemento dos contratos citados nos itens b.1 a b.4, até o julgamento final da demanda;

b.7) Em qualquer das situações descritas supra (itens b.1 a b.6), seja fixada multa diária no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) às rés, cifra compatível com o montante correspondente aos

ACO 3586 MC / MA

interesses jurídicos ora tutelados e que tem o objetivo de inibir a parte ré a descumprir o provimento liminar;"

Em 22/07/2022, deferi a medida liminar e determinei a suspensão do pagamento das prestações vincendas da dívida pública do Estado do Maranhão, em relação aos contratos elencados no item 4.1 da petição inicial.

Naquela oportunidade, consignei que *"em virtude da liminar concedida, não poderá a União proceder às medidas decorrentes do descumprimento dos referidos contratos, notadamente o exercício das contragarantias, caso venha voluntariamente a pagar as respectivas prestações, enquanto vigorar a presente liminar"*.

Em 11/08/2022, o Estado do Maranhão apresentou pedido de concessão de tutela provisória de urgência em caráter incidental, no qual relata que *"recentes manifestações públicas de agentes da União e expedientes dirigidos diretamente ao Estado do Maranhão demonstram o claro intuito de descumprir a decisão liminar proferida por V. Exa., ainda que por meio de constrangimentos e ameaças de adoção de sanções políticas (diretas e/ou indiretas) em desfavor do requerente"*.

Afirma que *"o ente central, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, notificou o Estado do Maranhão pelo suposto inadimplemento da dívida referente à parcela vincenda em 23 de julho de 2022 do contrato de crédito e garantia firmado com o Bank Of America, isto é, exatamente a parcela de uma das dívidas que foram suspensas por V. Exa. na decisão liminar proferida nestes autos"*.

Alega que *"a União ameaçou que, caso o pagamento da parcela não se realize, o Tesouro Nacional, na condição de garantidor, procederá com a liquidação do débito junto ao credor e, em seguida, adotará as medidas necessárias à compensação do pagamento, mediante o bloqueio de receitas próprias e transferências constitucionais. Por fim, informou ainda que o Estado poderá ter restrições em processos de concessão que tenha a União como garantidora (DOC. 01). Ademais, notificou o Governo do Estado com uma ameaça explícita de reclassificação da capacidade de pagamento do ente (rating), cujo motivo alegado, veja Exa., é o fato de ter o ente obtido decisão judicial nestes autos (DOC. 02)"*.

ACO 3586 MC / MA

Sustenta “a necessidade de evitar o acionamento das contragarantias mencionadas na notificação da STN (DOC. 01) e o conseqüente bloqueio de receitas próprias e transferências constitucionais nas contas do Estado do Maranhão, a exemplo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal- FPE, bem como impedir qualquer medida da União no sentido de sancionar ou impor restrições (diretas ou indiretas) ao ente autor em razão das dívidas elencadas nesta ação, ainda que a pretexto de cumprir disposições de regulamentos por si editados (alguns inclusive muito recentemente)”.

Salienta que “qualquer medida sancionatória ou restritiva decorrente do alegado descumprimento dos referidos contratos, aí incluída não apenas a ameaça de execução de contragarantias, mas também qualquer outra medida que constitua ameaça ou constrangimento do ente federativo referentes à sua condição de devedor nos contratos tratados nesta ação, violam o teor da determinação de suspensão da dívida e configuram manifesto e inaceitável descumprimento e menosprezo da ré pela autoridade da decisão proferida por V. Exa. e pela própria Suprema Corte. É dizer, se a dívida foi suspensa, não há que se falar em inadimplemento e, por conseqüência, não é possível que a União inclua o estado em cadastro de inadimplência, compute encargos moratórios, execute contragarantias ou, ainda, constranja o Estado em razão de um – inexistente – inadimplemento”.

Ao final, requer:

“1) que seja comunicada imediatamente a UNIÃO, por intermédio de sua Advocacia-Geral da União e Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para cumprimento integral e imediato da decisão liminar proferida nestes autos;

2) que seja determinado à União, diretamente ou por quaisquer de seus órgãos e entidades, que se abstenha de adotar qualquer medida sancionatória ou restritiva decorrente do alegado descumprimento dos referidos contratos, aí incluída a ameaça de execução de contragarantias, mas também qualquer outra medida que constitua ameaça ou constrangimento do ente federativo referentes à sua condição de devedor nos contratos tratados nesta ação;

3) determinar à União que se abstenha de proceder a

ACO 3586 MC / MA

qualquer alteração ou reclassificação da Capacidade de Pagamento (Capag) do Estado do Maranhão em virtude da propositura desta ação judicial ou de argumentos contidos na petição inicial desta ação judicial ou da suspensão de parcelas contratuais objeto desta demanda;

4) determinar à União que se abstenha de incluir o Estado do Maranhão no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - CAUC, ou em qualquer cadastro de adimplência ou sistemas de informações financeiras semelhante, até o julgamento final de mérito da demanda;

5) determinar à União que se abstenha de constranger o Estado do Maranhão em trâmites de operações de Crédito e Convênios e na sua classificação de *rating* (risco de crédito) no âmbito federal, até o julgamento final de mérito da demanda;

Por fim, e em caso de descumprimento de quaisquer das providências determinadas com base nos itens 1 a 5 *supra* e/ou daquelas declinadas na Inicial (itens b.1 a b.6), cujo descumprimento foi demonstrado nesta manifestação, seja fixada multa diária no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em desfavor da União, cifra compatível com o montante correspondente aos interesses jurídicos ora tutelados e que tem o objetivo de inibir a parte ré a descumprir o provimento liminar, sem prejuízo da adoção de outras medidas que V. Exa. julgar necessárias à efetivação das tutelas deferidas nesta demanda (CPC, art. 297)."

Posteriormente, por meio da Petição STF 60.765/2022, o Estado do Maranhão alegou que *"teve conhecimento da recente alteração de seu cadastro no SAHEM que, até a data do ajuizamento da presente ação, constava como adimplente sem quaisquer observações (DOC. 01), tendo sido recentemente alterado para outra condição (DOC. 02), a qual objetivamente tem constituído óbice para a celebração de outros ajustes pelo ente requerente, notadamente operações de crédito que estavam em vias de serem concretizadas"*, razão pela qual requereu fosse *"a União intimada imediatamente a promover a alteração do cadastro do Estado do Maranhão no SAHEM, a fim de que passe o referido*

ACO 3586 MC / MA

cadastro a refletir a situação existente em 20/07/2022, isto é, ADIMPLENTE, sem qualquer outra anotação ou observação que lhe impeça de firmar operações de crédito, especialmente a avença que está em curso perante o Banco de Brasília (BRB), sob pena de multa diária no valor no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), cifra compatível com o montante correspondente aos interesses jurídicos ora tutelados e que tem o objetivo de inibir a parte ré a descumprir o provimento liminar, sem prejuízo da adoção de outras medidas que V. Exa. julgar necessárias à efetivação das tutelas deferidas nesta demanda (CPC, art. 297)”.

Intimada, a União apresentou manifestação a respeito das alegações de descumprimento e do pedido de tutela provisória incidental.

A União afirma que *“conforme informado pela Secretaria do Tesouro Nacional na Nota Conjunta SEI nº 6/2022/ME, após o deferimento da liminar apenas foi anotado no registro do Estado do Maranhão “Adimplente por decisão judicial”, ao passo que o mesmo “está adimplente não porque pagou a prestação devida, mas porque decisão judicial suspendeu o pagamento” e “que tal registro, nas palavras da Secretaria do Tesouro Nacional, constitui mero controle operacional, mantendo a condição de adimplente do Estado do Maranhão nos cadastros federais”.*

Assenta que, segundo a informado pela Secretaria do Tesouro Nacional, *“caso seja este o motivo apresentado pelo Banco de Brasília – BRB para a negativa no prosseguimento de eventual operação de crédito com Estado do Maranhão, não se sustenta a justificativa apresentada pela instituição financeira, uma vez que quanto ao item “Regularidade em relação à adimplência financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União”, o próprio Ente central considera o autor como adimplente”.*

Alega, ainda, que *“ao solicitar que o ente subnacional remeta informações adicionais sobre a sua situação fiscal, para a atualização da classificação CAPAG, a União não descumpra os termos da decisão judicial. Antes, exerce a sua regular competência de buscar o equilíbrio financeiro da Federação”.*

Aponta que *“o art. 31 da Portaria STN nº 1.487, de 12 de julho de 2022, determina a revisão da análise da capacidade de pagamento, caso existam evidências de deterioração significativa da situação financeira do Estado, do Distrito Federal ou do Município. O §1º do dispositivo elenca as hipóteses de*

ACO 3586 MC / MA

revisão”.

Afirma que “no presente caso, ao reportar um cenário de deterioração fiscal na presente ação judicial, o Estado do Maranhão incidiu na hipótese prevista no art. 31, §1º, inciso II, alínea “a” do dispositivo retro, devendo apresentar dados complementares à Secretaria do Tesouro Nacional, para que a sua avaliação de capacidade de pagamento seja reexaminada”.

Destaca que “o único objetivo da STN, ao expedir ofício à Secretaria de Fazenda estadual, foi o de obter dados atualizados sobre a situação fiscal do ente subnacional, a fim de verificar a ocorrência (ou não) de um cenário de deterioração do ponto de vista financeiro”.

Reitera que “a eventual revisão da CAPAG do Estado do Maranhão em nada compromete o cumprimento da decisão proferida nos presentes autos, pois não influencia na exigibilidade dos contratos abrangidos pela medida liminar. Trata-se de providência regular, prevista em ato normativo, adotada quando a Secretaria do Tesouro Nacional percebe indícios de deterioração da situação fiscal dos entes subnacionais”.

Expressa, por fim, que “se bem examinadas as informações encaminhadas pela STN, conclui-se que a União cumpre com os exatos termos da medida liminar, suspendendo a exigibilidade das parcelas vincendas dos contratos relativos à dívida do Estado do Maranhão, e deixando de aplicar as medidas decorrentes do inadimplemento, notadamente a execução de contragarantias. O exercício das competências relacionadas ao exame da capacidade de pagamento dos entes subnacionais não foi abrangido pela tutela provisória de urgência em vigor, e, portanto, não representa descumprimento da decisão judicial proferida pelo Ministro Relator”.

É o relatório. Decido.

De início, pontuo que os pedidos, formulados na Petição 60.078/2022, atinentes à suspensão da execução das garantias e/ou contragarantias pela União, bem como à não inclusão do Estado do Maranhão nos cadastros de inadimplência mantidos pela União, já foram apreciados e deferidos na decisão que concedeu a medida liminar em 22/07/2022.

ACO 3586 MC / MA

Ultrapassado esse ponto, não se mostra convincente a alegação do autor de descumprimento da tutela provisória pela União, no tocante à modificação feita no cadastro do sistema SAHEM, mantido pela União. Com efeito, conforme se depreende da documentação apresentada pelo próprio autor, ao se agregar ao lado da informação “adimplente” a observação de “por força de decisão judicial”, a situação do autor manteve-se fiel à realidade atual. Assim, mantida a situação de adimplência no cadastro, não se visualiza qualquer risco de dano aos interesses do autor, notadamente quanto à obtenção de novos financiamentos junto ao mercado financeiro.

No que tange a reavaliação da capacidade de pagamento do Estado, ainda no âmbito de um juízo provisório e de cognição superficial, o cenário atualmente formado justifica o exame do pedido de tutela de urgência em caráter incidental formulado pelo Estado autor.

Conforme já afirmado, a concessão da tutela provisória de urgência exige, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a presença de elementos que evidenciem a verossimilhança do direito – *fumus boni iuris* – e o perigo de dano, também conhecido como risco ao resultado útil do processo, tradicionalmente denominado de *periculum in mora*.

Esses elementos, além de já terem sido verificados quando da decisão concessiva da liminar, cujos fundamentos ora se aproveitam, também são aplicáveis ao pedido de que a União se abstenha de proceder a qualquer alteração ou reclassificação da Capacidade de Pagamento do Estado do Maranhão em virtude da propositura da presente demanda ou dos argumentos contidos na petição inicial.

Conforme já assentado, é possível afirmar que a restrição à tributação estadual ocasionada pelas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, de forma unilateral, sem consulta aos Estados, acarreta um profundo desequilíbrio na conta dos entes da federação, tornado excessivamente oneroso, ao menos nesse estágio, o cumprimento das obrigações contraídas nos contratos de financiamento que compõem a dívida pública dos entes subnacionais. Justificável, portanto, a pretendida intervenção judicial nos contratos para suspensão do pagamento das

ACO 3586 MC / MA

prestações deles originadas até que viabilize um mecanismo tendente ao restabelecimento do equilíbrio da base contratual, bem como da suspensão de todos os consectários legais, inclusive no que concerne à possibilidade de reavaliação, pela União, da Capacidade de Pagamento do Estado Autor.

Ora, mesmo sendo possível o reexame da capacidade de pagamento dos Estados, no caso específico, a impossibilidade de reclassificação da capacidade de pagamento do autor, frise-se, com fundamento exclusivo nos efeitos decorrentes da propositura desta ação, já está inserida entre os comandos constantes da tutela inibitória outorgada anteriormente. Em outras palavras, se houve a suspensão judicial da exigibilidade das prestações devidas pelo Estado, não há que se cogitar em situação de insolvência de modo a autorizar a mencionada reclassificação.

Por fim, fica o registro que não se cogita de irreversibilidade dos efeitos da tutela de urgência, na medida em que apenas se concedeu a suspensão do pagamento das dívidas que, em momento certo, deverão ser integralmente honradas pelos respectivos devedores.

Diante do exposto, mantendo-se presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO DE TUTELA INCIDENTAL para determinar que a União, com fundamento nos pedidos formulados na petição inicial da presente ação:

i) *“se abstenha de proceder a qualquer alteração ou reclassificação da Capacidade de Pagamento (Capag) do Estado do Maranhão em virtude da propositura desta ação judicial ou de argumentos contidos na petição inicial desta ação judicial ou da suspensão de parcelas contratuais objeto desta demanda”;*

ii) *“se abstenha de constranger o Estado do Maranhão em trâmites de operações de Crédito e Convênios e na sua classificação de rating (risco de crédito) no âmbito federal, até o julgamento final de mérito da demanda”;* e

Intime-se, da forma mais célere, a União para o cumprimento desta decisão.

ACO 3586 MC / MA

Publique-se.

Brasília, 22 de agosto de 2022.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente