



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AG. REG. EM TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.225/MG**

**RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO**

**AGRAVANTE: UNIÃO**

**AGRAVADO: ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PARECER AJC/PGR Nº 167115/2020**

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. EXECUÇÃO DE GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS. INADIMPLEMENTO. PROCEDIMENTO PRÉVIO À EXECUÇÃO. DESNECESSIDADE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INOCORRÊNCIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA CONDICIONADA. SITUAÇÃO DE CALAMIDADE ECONÔMICA E EXAUSTÃO FISCAL DO ENTE ESTADUAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA ADOÇÃO DE MEDIDAS CONCRETAS PARA INGRESSO DO ENTE ESTADUAL NO REGIME FEDERAL DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

1. Inexistente previsão legal acerca da necessidade de instauração de procedimento prévio à execução de contragarantia pela União, decorrente de inadimplemento contratual por Estado membro no qual figure como garantidora, não há que se falar em violação ao postulado do devido processo legal, em especial na situação em que o ente foi notificado previamente à execução da contragarantia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. A imposição de sanções ao ente federado estadual em razão de pendências praticadas por ex-gestores não constitui afronta ao princípio da intranscendência, salvo nas hipóteses em que o atual gestor público tenha adotado as providências necessárias para a responsabilização dos agentes públicos antecessores que cometeram as irregularidades constatadas.

3. É possível a suspensão da execução de contragarantia pela União quando o Estado em situação de calamidade financeira demonstre ter adotado todas as medidas para a repactuação da dívida através de Plano de Recuperação Fiscal previsto em Lei Complementar.

4. A situação de calamidade pública e de exaustão fiscal em que se encontra o Estado de Minas Gerais não justifica, por si só, a suspensão da execução de garantias e contragarantias em contratos firmados pelo ente estadual com a União, porquanto não comprovada nos autos a adoção pelo Estado autor de medidas concretas tendentes à adesão ao plano federal de recuperação fiscal.

– Parecer pelo provimento do agravo interno.

Excelentíssimo Senhor Ministro Celso de Mello,

Trata-se de agravo interno interposto de decisão monocrática que concedeu a tutela de urgência na ação cível originária para “*determinar, até*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*final do julgamento da presente ação, que a ré abstenha-se de inscrever o Estado de Minas Gerais no SIAFI/CAUC/SICONV em razão de supostas irregularidades oriundas do Contrato nº 20/00021-9, bem assim não promova o bloqueio do valor de R\$ 136.076.292,94 (cento e trinta e seis milhões, setenta e seis mil, duzentos e noventa e dois reais e noventa e quatro centavos), referente à execução das cláusulas de contragarantia de referido contrato”.*

Sustenta o Estado autor, ora agravado, que celebrou o contrato 20/00021-9 com o Banco do Brasil S.A, mediante repasse de recursos externos, no valor de um bilhão e quinhentos milhões de reais, para fins de execução do Programa de Infraestrutura Rodoviária previsto na Lei Estadual 19.969/2011, sendo a aplicação dos referidos recursos objeto de interesse público, por envolver áreas da infraestrutura, mobilidade urbana e segurança pública.

Ressalta que as “condições financeiras dos contratos englobaram a existência de garantia da União e a existência de contragarantia com as receitas próprias, conforme dispõem os artigos 155, I a III, da Constituição Federal de 1988 e cotas da repartição constitucional a que se referem os artigos. 157, I, e 159, I, alínea “a”, e II da Lei Maior”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que recebeu mensagem eletrônica, por parte da União, informando sobre a situação de inadimplência quanto à parcela que teria vencido em 24.1.2019, no valor de R\$ 136.076.292,94, e estabelecendo prazo até 8.2.2019 para o seu pagamento, *“sob pena de, na condição de garantidor, proceder à liquidação do débito, adotando, em seguida, a execução da contragarantia, por meio do bloqueio de receitas próprias e transferências constitucionais”*, bem como sobre possíveis restrições em processos de concessão de garantia pelo ente central, nos termos do art. 13 da Portaria MF 501/2017.

Alega, ainda, que *“em 25 de janeiro de 2019, houve o rompimento da barragem de Brumadinho, de propriedade da Vale S.A., com perdas humanas e materiais incalculáveis, cujo impacto na arrecadação estadual ainda será objeto de aferição”*.

Sustenta violação dos postulados do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não houve abertura do devido processo administrativo para a execução de contragarantia pela União e para a restrição em novos processos de concessão de garantia, bem como ofensa ao princípio da intranscendência por se tratar de contrato de gestões anteriores.

Afirma que o processo de inserção do Estado de Minas Gerais no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, previsto na LC 159/2017, está em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

curso, bem como que *“o próprio dever de solidariedade entre órgãos e entes públicos vedaria o bloqueio abrupto de recursos”*.

Requer que: *“(i) seja declarado nulo o ato da parte Ré contido no e-mail anexo, por não observância ao devido processo legal, (ii) bem como seja imposta obrigação de não fazer à União, consistente em não bloquear recursos estaduais da parte autora, face a descumprimento do contrato 20/00021-9, celebrado com o Banco do Brasil”*.

Pleiteia, ainda, provimento judicial no sentido de que o STF assegure que os fatos objetos da presente ação não impeçam o acesso e a obtenção de novos financiamentos pelo Estado autor.

A União apresentou manifestação preliminar, alegando inexistência de violação ao devido processo legal e que as disposições que estabelecem as garantias no aludido contrato se respaldam em fundamentos constitucionais e legais.

Foi deferida a tutela provisória, tendo a União interposto agravo interno sob o argumento de que as disposições contratuais que preveem as sanções pelo descumprimento das prestações assumidas pelas partes dos contratos em tela têm amparo legal e constitucional e que os contratos em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apreço foram autorizados por leis estaduais, prevendo expressamente a concessão de contragarantia à União.

Alega que se trata de relação contratual, não havendo que se falar em tomada de contas ou registro em cadastros federais, conforme art. 8º, § 1º, I, da Lei 11.945/2009, que estabelece que “*não estão sujeitas à obrigatoriedade de notificação prévia (...) as obrigações certas previstas em contratos de financiamento, parcelamentos ou outros de natureza assemelhada*”.

Sustenta a existência de *periculum in mora* inverso, na medida em que as diversas tutelas provisórias concedidas aos estados, sem a adoção das contrapartidas, não colabora para a recuperação e reestruturação do ente e agrava a sua situação fiscal, porquanto os valores advindos de inadimplementos contratuais, que deixam de ser pagos em razão das liminares, sofrem obrigatória incidência de atualização monetária e juros.

Em seguida, a ré, ora agravante, apresentou contestação. Postulou, no mérito, a improcedência do pedido.

O Estado apresentou contrarrazões ao agravo.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer sobre o recurso de agravo interno interposto pela União.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Posteriormente, a União peticionou nos autos informando a existência de tratativas diretas entre as administrações públicas federal e estadual, o impacto fiscal em face da União em vista das liminares deferidas em favor do Estado autor e o não encaminhamento das leis requeridas pelo art. 2º da LC 159/2017, pendentes de aprovação pela Assembleia Legislativa.

Requeru, ao final, a revogação da tutela provisória de urgência e subsidiariamente:

- i) limitá-la temporalmente a um prazo determinado de, no máximo, 6 (seis) meses – ou outro inferior que se repute mais adequado;*
- ii) condicionar sua manutenção ao comprometimento do Estado com a adoção de medidas para implementar o programa de ajuste fiscal estrutural previsto no RRF, a se realizar mediante o protocolo, no Ministério da Economia, do Plano de Recuperação Fiscal, nos termos do art. 2º da LC nº 159/2017; e*
- iii) determinar, desde já, para que se possa continuar a gozar do benefício previsto no art. 17 daquela lei no que toca aos contratos discutidos neste feito, a imediata submissão às vedações elencadas no art. 8º da LC nº 159/2017.*

Eis o relatório.

Preliminarmente, dada a potencial tensão entre as esferas federal e estadual de governo, apta a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo, há de ser reconhecida a competência do Supremo Tribunal Federal para, no exercício da sua atribuição de Tribunal





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da Federação, conhecer e julgar a presente ação, na forma do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

As sanções pelo descumprimento das prestações assumidas em obrigação contratual têm amparo legal e constitucional, sendo permitida a transferência de recursos do Estado para a União em caso de inadimplência do ente estadual.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da PET 1.665 (*DJe* de 16 mar. 2000), entendeu que:

*(...) o § 4º do artigo 167, que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 3/93, como exceção à vedação de vinculação de receita de impostos, ampliou as garantias da União com relação a seus créditos em face dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitindo a vinculação das receitas próprias destes pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e fazendo o mesmo quanto aos recursos a que já se aplicava a exceção do parágrafo único do artigo 160 (os de que tratam os artigos 157, 158 e 159, 'a' e 'b', e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta). É de notar-se que também aqui se visa à mesma finalidade a que visa o parágrafo único do citado artigo 160, seja em sua redação original, seja na redação que lhe deu a Emenda nº 3/93, e que, como se viu, se compatibiliza com o modelo de federalismo cooperativo adotada pela Constituição de 1988. (Grifos nossos)*

Na mesma linha de entendimento:





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. PLEITO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. “CONTRATO DE CONFISSÃO, PROMESSA DE ASSUNÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS”. CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO DE RETENÇÃO E DE COMPENSAÇÃO DA UNIÃO PARA GARANTIA DE CRÉDITOS DEVIDOS PELOS ESTADOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DO NEGÓCIO JURÍDICO. FIXAÇÃO DOS HONORÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA DE ACORDO COM AS FAIXAS PROGRESSIVAS ESTABELECIDAS NO ART. 85, § 3º E § 5º DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. I – *Contratos pactuados livremente entre agentes políticos no gozo da autonomia de suas vontades, legitimados pelo povo para o exercício de suas altas funções, e ainda chancelados pelo Senado da República e pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.* II – *Inexistência de vícios do negócio jurídico.* III – *A vinculação de receitas para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta é procedimento que encontra amparo constitucional (art. 167, § 4º, da Constituição).* IV – *Agravo regimental a que se dá parcial provimento para fixar os honorários advocatícios em faixas, conforme estabelecidas no art. 85, § 3º e § 5º do Código de Processo Civil.* (ACO 664 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 15-09-2017 PUBLIC 18-09-2017 – Grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Inexiste, portanto, ilegalidade ou inconstitucionalidade na execução pela União das contragarantias pactuadas com Estado membro em contratos de financiamento.

A execução das contragarantias pactuadas está fundamentada no art. 40, § 1º, II, da LRF, o qual autoriza a retenção e compensação de créditos oriundos de receitas próprias dos Estados Federados em contratos no qual a União tenha prestado garantia, desde que se outorgue tais poderes ao garantidor:

*Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.*

*§1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:*

*(...)*

*II – a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. (Grifos nossos)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, por sua vez, prevê em seu art. 4º a possibilidade de vinculação de receitas próprias para fins de concessão de garantia em contratos de refinanciamento, *in verbis*:

*Art. 4º. Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, 'a, e II, da Constituição Federal.*

Inexiste, portanto, necessidade de instauração de procedimento prévio à execução de garantias e contragarantias, decorrendo a sua execução do descumprimento contratual por parte do ente favorecido.

Nos termos do art. 8º, § 1º, I, da Lei nº 11.945/2009, não estão sujeitas à obrigatoriedade de notificação prévia de que trata este artigo *"I – as obrigações certas previstas em contratos de financiamento, parcelamentos e outros de natureza assemelhada."*

No caso em análise, mesmo diante da não obrigatoriedade de notificação, a União enviou, por intermédio da Gerência de Controle de Obrigações da Dívida Pública – GECOD e da Coordenadoria-Geral de Controle e Pagamento de Dívida Pública, mensagens eletrônicas ao autor informando-o acerca da sua situação de inadimplência e do iminente bloqueio a ser realizado no repasse dos valores relativos ao FPE.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Inexistente previsão legal acerca da necessidade de instauração de procedimento prévio à execução de contragarantia pela União, decorrente de inadimplemento contratual por Estado membro no qual figure como garantidora, não há que se falar em violação ao postulado do devido processo legal, em especial na situação em que o ente foi notificado previamente à execução da contragarantia.

Também ausente afronta ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que não se presta a eximir a pessoa jurídica de direito público de suportar as consequências jurídicas da constatação de irregularidades relacionadas a contratos celebrados em gestão anterior, devendo a situação reger-se pelo princípio da impessoalidade.

Os atos são firmados entre as pessoas jurídicas de direito público dos respectivos entes federados contratantes, independentemente dos governantes ou administradores que as estejam representando.

Assentada a constitucionalidade e legalidade do sistema de garantias e contragarantias, bem como a inexigibilidade de prévio procedimento administrativo para aplicação das sanções contratuais, afasta-se a plausibilidade do direito invocado pelo autor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Com relação ao perigo de dano, o contínuo deferimento de tutelas provisórias, no âmbito da execução de garantias e contragarantias, acaba por fragilizar *“o sistema de contragarantias em prejuízo de todos os entes subnacionais”* e causar insegurança jurídica ao sistema financeiro, tendo em vista que tais decisões podem acarretar *“um incentivo generalizado ao não pagamento da dívida da União”*, limitando a oferta de créditos aos entes federados.

Há de se ponderar, no entanto, que situações excepcionais, como a decretação de calamidade financeira do Estado, podem justificar a suspensão da execução das contragarantias, havendo o Estado que demonstrar ter adotado todas as medidas para a repactuação da dívida.

No caso dos autos, o Estado autor decretou, em 5.12.2016, a situação de calamidade financeira por meio do Decreto 47.101, reconhecida pela Assembleia Legislativa pela Resolução 5.513, de 12.12.2016.

Em 2.1.2019, o Estado manifestou formalmente interesse em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal instituído pela Lei Complementar nº 159/2017. Na ocasião, inclusive, solicitou que fosse enviada *“uma Missão Técnica para a avaliação fiscal e do cumprimento dos requisitos de habilitação ao Regime em comento”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Consta dos autos Nota Técnica nº 6, de 25.1.2019, da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, que, em análise das consequências diante de possível bloqueio de contas do tesouro em face do Contrato PDMG/Banco do Brasil nº 20/00021-9, informa que a situação orçamentária e financeira do Estado autor é crítica, bem como que: *“(o) bloqueio das receitas estaduais (...) coloca em risco o adimplemento de obrigações relativas a prestações de serviços essenciais, ao cumprimento do calendário de pagamento dos servidores públicos estaduais, ao repasse devido aos Municípios a título de transferência, ao pagamento das folhas de pessoal do Poder Judiciário estadual, Ministério Público e Defensoria Pública”*.

Em 26.1.2019, o autor decretou estado de calamidade pública nas áreas do Município de Brumadinho afetadas pelo rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, da empresa Vale S.A.

Ato contínuo, o autor apresentou plano preparatório elaborado pelo Governo estadual, no qual detalha os passos necessários para a concretização das iniciativas indicadas na Nota Técnica 6/2019.

As partes informaram a existência de tratativas no bojo de outras ações originárias e de interlocução direta entre as administrações públicas federal e estadual acerca dos atos e medidas inerentes à adesão do Estado autor no Regime de Recuperação Fiscal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tem-se como informações mais recentes dos autos que:

*Até final de julho de 2019, foi concluída parcialmente a etapa do cenário base e a STN aguarda o recebimento da primeira versão do cenário ajustado.*

*Quanto aos demais fatores requeridos para adesão, o Estado cumpre os requisitos de adesão do art. 3º da Lei Complementar nº 159/2017, mas não enviou as leis requeridas pelo art. 2º, que ainda pendem de aprovação pela Assembleia estadual e de análise pela PGFN.*

*[Nota Técnica SEI nº 8/2019/GECOF/COREM/SURIN/STN/FA-ZENDA-ME]*

Em consulta ao site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, verifica-se que os Projetos de Lei 1202/2019 ( para autorizar o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal) e 1203/2019 (para autorizar a privatização e outras formas de desestatização da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG), necessários ao ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, foram encaminhados, em outubro de 2019, às Comissões de Constituição e Justiça, de Administração Pública, de Desenvolvimento Econômico e de Fiscalização Financeira e Orçamentária para parecer.

Posteriormente a isso, as partes não informaram qualquer avanço nas tratativas para ingresso do ente no RRF, não comprovando o autor a adoção de medidas concretas necessárias à recomposição das contas públicas,





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

cuja mora atualmente recai sobre o Estado agravado, contribuindo para os diversos riscos que aponta na inicial.

Superados os requisitos para a concessão da tutela de urgência, conforme art. 300 do Código de Processo Civil, há de ser reformada a decisão liminar.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do agravo interno.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[PPA]