



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

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.431/AP**

**RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**AUTOR: ESTADO DO AMAPÁ**

**RÉ: UNIÃO**

**PARECER AJC/PGR Nº 86735/2021**

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. CONTRATOS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIAS. REPETIÇÃO DE AÇÃO ANTERIORMENTE AJUIZADA. RENÚNCIA AO DIREITO EM QUE SE FUNDAVA A AÇÃO. COISA JULGADA. EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PROCEDIMENTO PRÉVIO À EXECUÇÃO. DESNECESSIDADE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. MÉRITO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. É cabível ação cível originária, proposta com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, com o objetivo de suspender a execução de contratos de contragarantias celebrados entre a União e o ente estadual.

2. Há de ser extinto o feito, nos termos do art. 485, V, do Código de Processo Civil, quando repete causa de pedir e pedidos formulados em ação civil originária anterior declarada extinta com resolução de mérito com fundamento no art. 487, III, *c*, do CPC.

3. A vinculação de receitas para a prestação de garantia ou contragarantia e para adimplemento de débitos dos entes federativos nos quais figure a União como credora é procedimento que encontra amparo constitucional e legal.



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

4. Não há previsão legal para a instauração de procedimento prévio à execução de contragarantia pela União, decorrente de inadimplemento contratual pelo estado-membro, inexistindo violação ao princípio do devido processo legal, em especial quando comprovada notificação prévia à execução da contragarantia.

– Parecer pela extinção da ação, com fundamento no art. 485, V, do CPC e, caso superado esse óbice, pela improcedência dos pedidos, prejudicado o agravo interno.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação civil originária, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Estado do Amapá em desfavor da União, com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, com pedido de distribuição por dependência ao Ministro Alexandre de Moraes, Relator da ACO 3.285, em razão da identidade de pedidos e da causa de pedir.

Narra o Estado do Amapá que, no ano de 2019, ajuizou a ACO 3.285 em desfavor da União, no bojo da qual foi deferida liminar pelo Min. Relator Dias Toffoli, no exercício da Presidência dessa Corte, em 19.7.2019, que determinou a *“suspensão da exigibilidade pela União de contragarantia, até nova apreciação do tema, quando da devida instrução dos autos”*.



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

Relata que, em 15.1.2020, foi deferida nova liminar naqueles autos para determinar que a União não inscrevesse o Estado do Amapá nos cadastros federais de inadimplência ou, caso já realizada a inscrição, procedesse à sua retirada.

Narra que, durante o trâmite da referida ação, entrou em vigor a Lei Complementar 173/2000, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CV-2 (COVID), o qual prevê a suspensão do pagamento das dívidas contratadas pelos estados com a União até 31.12.2020.

Nesse contexto, e ante o receio de não receber a primeira parcela do auxílio financeiro disponibilizando pela União, o Estado do Amapá formalizou, na mencionada ACO 3285, pedido de renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, o que foi devidamente homologado por decisão do Ministro Relator.

No entanto, informa que nos termos do Parecer SEI 13637/ME, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consignou o entendimento de que o contrato discutido nos autos da ACO 3285 não teria origem na legislação indicada no art. 2º da LC 173/2020, razão pela qual não seria afastada, por esse motivo, a execução das garantias prestadas pela União no referido contrato.

Argumenta que, durante a tramitação do projeto de lei que resultou na edição da referida LC, já existia a preocupação de que a solução de socorro



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

aos estados alcançasse as “dívidas anteriores a março de 2020 (marco temporal da LC 173/2020)”, razão pela qual foi inserido no texto legal o parágrafo 6º do artigo 2º, com o seguinte teor:

*“§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.”*

Ao analisar especificamente o caso do Estado do Amapá, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional afastou a aplicação do art. 2º da LC 173/2020, entendendo exigível a dívida garantida pela União, inclusive porque existente sentença homologatória do pedido de renúncia ao direito sobre o qual se fundou a ACO 3.285.

Informa que, nesse contexto, recebeu ofício realizando a cobrança imediata e integral de R\$ 176.465.790,15, o que ensejou a transferência, pelo Banco do Brasil, do valor aproximado de R\$ 260.000,00 ao Tesouro Nacional, sem comunicação e/ou anuência do Tesouro Estadual.

Alega que o tratamento isonômico previsto no art. 2º, § 6º, da LC 173/2020 tornou-se inócuo e que a execução de contragarantias pela União causará ao Estado do Amapá vários prejuízos, dentre eles: (i) indisponibilidade de recursos para pagamento da folha de salários dos servidores estaduais; (ii)



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

impossibilidade de repasse de duodécimos; (iii) paralisação de serviços e atividades públicas essenciais neste contexto excepcional de pandemia; (iv) impossibilidade de aquisição de medicamentos.

Aponta a necessidade de apresentação de proposta de acordo junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU quanto aos débitos discutidos na ACO 3.285, assegurando-lhe tratamento *“isonômico ao que fora garantido aos demais entes federados, nos termos da LC 173/2020”*.

Sustenta que a Administração Pública submete-se ao princípio da boa-fé objetiva, não podendo se valer de conduta contraditória, e que deve prevalecer a relação de confiança entre as partes, resguardando-se a segurança jurídica e, na hipótese, o federalismo cooperativo, o que não fora observado pela União.

Alega ter havido violação do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, pois o contrato de contragarantia não seria suscetível de execução específica, de acordo com a jurisprudência dessa Corte Suprema.

Requer, assim, *“a suspensão imediata da cobrança das honras, enquanto se discute a proposta de acordo a ser tratada no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU”*.



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

O Ministro Relator deferiu a tutela de urgência para determinar que a União suspenda a execução dos valores previstos no “*parecer de força executória nº 00201/2020/SGCT/AGU*” até o julgamento final da presente ação ou deliberação posterior em sentido contrário.

A União apresentou contestação e agravo interno, alegando, em síntese, que o direito material discutido nesta ação foi objeto de renúncia formalizada pelo Estado do Amapá na ACO 3.285.

Argumenta que o § 7º do art. 5º da LC 173/2020 trouxe como baliza, para delimitar o “*universo de ações por ela abrangidas*”, aquelas ajuizadas após 20.3.2020 ou que tenham como causa de pedir a epidemia da Covid-19.

Nesse contexto, ao renunciar ao direito em que fundou a ação nos autos da ACO 3.285, alega que o Estado do Amapá teria incorrido em erro grosseiro, porquanto a dívida debatida na aludida demanda, ajuizada em 10.7.2019, não se enquadraria na hipótese prevista no art. 5º, § 7º, da LC 173/2020.

Obtempera, quanto ao mérito, que a União enfrenta grave situação fiscal e, nesse contexto, o deferimento da tutela de urgência pleiteada pelo Estado autor implica efeitos imediatos e negativos à “*situação macroeconômica*”



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

do país” por prejudicar a execução de políticas públicas essenciais, a caracterizar *periculum in mora inverso*.

Pondera que, de acordo com a Nota Técnica SEI 43783/2020/ME, a União já concedeu o montante aproximado de R\$ 700.000.000,00 em favor do Estado do Amapá, entre os meses de abril e outubro de 2020.

Ressalta que as dívidas discutidas na presente demanda decorrem de honra de avais concedidos nas operações de crédito de que tratava a ACO 3.285, que foram celebradas com instituições financeiras federais, sendo inaplicável, portanto, o comando do § 6º daquele dispositivo por não estarem incluídas nas hipóteses listadas no *caput* do art. 2º da LC 173/2020.

Defende a legalidade e a constitucionalidade do mecanismo de cumprimento contratual que permite a transferência de recursos do Estado para a União em caso de inadimplência das obrigações pactuadas e/ou garantidas pelo ente federal, conforme entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na PET 1.664/MG, AC 6/RJ e ACO 664/RJ.

Informa que, nos termos do art. 167, IV e § 4º, da CF e art. 40 da LRF, a celebração do Contrato de Garantia Fidejussória exige a “*celebração do Contrato de Vinculação de Receitas e de Cessão e Transferência de Crédito em Contragarantia, firmado entre a União e o ente subnacional interessado na operação de crédito*”.





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

Ressalta que inexistem providências a serem tomadas nesses contratos, como notificação ou interpelação, em caso de retardamento no cumprimento da obrigação pelo devedor por ser “*caso típico da máxima dies interpellat pro homine*”, tratando-se de inadimplência contratual.

Afirma que, ao impedir a União de proceder à execução de contragarantias em face dos estados, o Poder Judiciário suprime competências privativas do Senado Federal e, que, nos termos da Nota SEI 43783/2020/ME, a União não goza de discricionariedade para a negociação pretendida pelo Governo do Estado do Amapá, ante a vedação prevista no art. 35 da LRF.

Defende, por fim, que não há de ser condenada a suportar os ônus sucumbenciais da presente demanda, tendo em vista que “*o direito material buscado pelo estado requerente, foi objeto de renúncia substantiva formalizada pelo ente no bojo da Ação Civil Originária nº 3.285, cujo pedido foi regularmente homologado pelo Ministro Relator, tendo sido a ação declarada extinta com julgamento de mérito, nos termos do art. 487, III, c, do CPC.*”

O autor apresentou réplica.

Sem produção de provas e após a apresentação de razões finais pelas partes, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.





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

Dada a potencial tensão entre as esferas federal e estadual de governo, apta a gerar desequilíbrio 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 da Federação, conhecer e julgar a presente ação, na forma do art. 102, inc. I, *f*, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Preliminarmente, há de ser declarada a existência de coisa julgada material do objeto discutido na presente ação, haja vista que o Estado do Amapá renunciou, espontaneamente, ao direito em que se fundava a Ação Civil Originária 3.285, tendo o Ministro Relator, em 1.9.2020, homologado a extinção da ação com resolução do mérito, com fundamento no art. 487, III, *c*, do CPC, cujo trânsito em julgado da decisão ocorreu em 2.9.2020.

Essa Corte Superior tem julgados no sentido de que a renúncia ao direito em que se funda a ação concerne ao direito material e resolve o mérito da causa, formando coisa julgada material. Confira-se:

*QUESTÃO DE ORDEM. RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXAÇÃO PROCEDENTE.  
RENÚNCIA AO DIREITO EM QUE SE FUNDA A AÇÃO.*

---

<sup>1</sup>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: [...] f) as causas e conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; [...].



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

*PLANO DO DIREITO MATERIAL. RESOLUÇÃO DO MÉRITO DA CAUSA. ART. 269, V, CPC. POSSÍVEL A QUALQUER TEMPO NO PROCESSO, INCLUSIVE DEPOIS DE INICIADO O JULGAMENTO. 1. A renúncia ao direito em que se funda a ação concerne ao direito material e resolve o mérito da causa, inclusive há formação de coisa julgada material (CPC, art. 269,V). 2. A renúncia ao direito pode se dar a qualquer tempo no processo, mesmo após a interrupção de julgamento, em decorrência de pedido de vista. Nesse caso, há extinção do processo, com julgamento do mérito. 3. O juiz está vinculado ao ato da parte, caso se trata de agente capaz e direito renunciável. 4. Renúncia ao direito homologada.*

(RE 544815 QO, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015) Grifos nossos.

Caso superado esse óbice, passa-se ao exame do mérito.

Esta Procuradoria-Geral da República tem entendimento no sentido de que as sanções pelo descumprimento das prestações assumidas em obrigação contratual, objeto da presente ação, 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/MG (DJe de 16.3. 2000), entendeu que:

*(...) o § 4º do artigo 167, que foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 3/93, como exceção à vedação de vinculação*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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 é o acórdão proferido pelo Plenário dessa Corte Suprema no julgamento da ACO 664/RJ, assim ementado:

**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 cancelados pelo Senado da República e pela Assembleia Legislativa do Estado***



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

*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, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 15.9.2017) - Grifos nossos

Segunda consta dos autos, o Estado do Amapá ajuizou a ACO 3.285 com o objetivo de obstar a execução das garantias prestadas pela União no Contrato 0397.070-36/12, celebrado com a Caixa Econômica Federal (CEF), no valor de R\$ 1.400.000.000,00; no Contrato 12.2.1317.1, firmado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de R\$ 499.187.021,91; e no Contrato 12.2.1443.1, também celebrado com o BNDES, no valor de R\$ 980.000.000,00, que correspondem aos contratos de contragarantia 855/PGFN/CAF, 857/PGFN/CAF e 859/PGFN/CAF, respectivamente.

De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em seu Parecer SEI 136372020/ME, verificou-se que os contratos objetos da ACO 3.285 não foram alcançados pelo art. 2º da Lei Complementar 173/2020, o que afasta o alegado direito à suspensão da exigibilidade da dívida.



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

Sendo assim, inexistente qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na execução pela União das contragarantias pactuadas com o estado-membro nos contratos de financiamento objeto da presente controvérsia, porquanto não foram incluídos no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CV-2 (COVID).

Superado o ponto, cumpre analisar a alegada violação aos postulados do contraditório e da ampla defesa.

A execução das contragarantias pactuadas está fundamentada no art. 40, § 1º, II, da LRF, que autoriza a retenção e a compensação de créditos oriundos de receitas próprias dos Estados Federados em contratos em que 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-*



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

*las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida. (Grifos nossos)*

A Lei Federal 9.496, de 11.9.1997, 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 – judicial ou administrativo – para a execução de contragarantias ou mesmo a necessidade de notificação ou interpelação prévia para fins de execução de dívidas dessa natureza, porquanto a referida execução decorre do descumprimento contratual por parte do Ente favorecido.

Registre-se que, 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.”

Conforme ressaltou a União, a notificação prévia, “a exemplo do que pede o Estado demandante, é necessária apenas naqueles casos em que não se define termo



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

*para o cumprimento da obrigação assumida, quando então o credor deverá interpelar o devedor judicial ou extrajudicialmente. Cuida-se, nesse caso, da mora ex persona, prevista no parágrafo único do art. 397 do Código Civil”.*

No caso em análise, mesmo diante da não obrigatoriedade de notificação, a União enviou o Ofício SEI 235354/2020/ME à Secretaria de Fazenda e à Secretaria de Planejamento do Estado do Amapá, comunicando que “o contrato discutido nos autos da ACO nº 3.285, ajuizada pelo Estado do Amapá, não tem como origem a legislação expressamente indicada no art. 2º da Lei Complementar nº 173, de 2020, não há que se falar na aplicação do comando da referida norma, oportunidade em que não restará afastada, por tal motivo, a execução, pela União, das garantias prestadas no respectivo contrato”.

Inexistente previsão legal acerca da necessidade de instauração de procedimento prévio à execução de contragarantia pela União, decorrente de inadimplemento contratual por estado-membro, não se verifica violação do princípio do devido processo legal, em especial quando comprovada a notificação prévia à execução da contragarantia.

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





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

financeiro, tendo em vista que tais decisões podem acarretar um incentivo generalizado ao não pagamento da dívida à União limitando a oferta de créditos aos entes federados.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela extinção da ação, com fundamento no art. 485, V, do CPC e, caso superado esse óbice, no mérito, pela improcedência dos pedidos, prejudicado o agravo interno.

Brasília, data da assinatura digital.

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

[CAS](rev.MGMAC)