

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.705 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EXECUÇÃO DE CONTRAGARANTIA. CONCESSÃO DA CAUTELAR.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de ação cível originária em que o Estado do Rio Grande do Norte pede o afastamento do bloqueio de suas contas, em valor superior a R\$ 108 milhões, determinado pela União em execução de contragarantia.

2. *Fatos relevantes.* O Estado celebrou contrato de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tendo a União como garantidora. O inadimplemento, pelo Estado, da parcela referente a dezembro obrigou a União a efetuar o pagamento correspondente e a buscar o ressarcimento do valor com recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

II. QUESTÃO JURÍDICA EM DISCUSSÃO

3. Discute-se a presença dos requisitos para a concessão da cautelar: risco na demora e plausibilidade do direito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O Estado não questiona o direito da União à contragarantia, mas pede que sua execução seja postergada para o mês de fevereiro, com fundamento em cláusula contratual que estipula prazo de trinta dias para a constituição da mora. Além disso, informa que, após o repasse de créditos do FPE previsto para 10.02.2025, o ressarcimento não mais desestabilizará a sua capacidade de pagamento.

5. *Risco da demora.* O Estado demonstrou que o bloqueio realizado em sua conta única compromete a realização de despesas obrigatórias a vencer em janeiro, o que evidencia a necessidade de atuação desta Presidência em Plantão Judicial.

6. *Plausibilidade do direito alegado.* A interpretação das cláusulas contratuais à luz da boa-fé conduz ao acolhimento do pedido. A postergação do bloqueio não exime o Estado de ressarcir os valores pagos pela União, no prazo contratual de trinta dias, além de permitir que ele honre pagamentos atuais e futuros, inclusive as parcelas vincendas do contrato de

empréstimo. Ademais, a providência não gera impacto orçamentário e financeiro relevante para União.

IV – DISPOSITIVO

7. Medida cautelar deferida.

Dispositivos relevantes citados: Constituição, art. 102, I, *f*; Código de Processo Civil, art. 300; Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 35; Regimento Interno do STF, art. 13, VIII.

1. Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Norte em face da União. O Estado narra ter firmado contrato de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tendo a União como garantidora. Informa que, por dificuldades de caixa, não pagou a parcela referente ao mês de dezembro. Por esse motivo, a União foi obrigada a realizar o pagamento correspondente e, na sequência, bloqueou as contas do Estado para se ressarcir por meio de recursos do Fundo de Participação dos Estados.

2. Informa que já foram retidos R\$ 7.621.709,37 (sete milhões, seiscentos e vinte e um mil, setecentos e nove reais e trinta e sete centavos) e que o bloqueio será mantido até que se alcance o valor de R\$ 108.384.729,61 (cento e oito milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, setecentos e vinte e nove reais e sessenta e um centavos). Afirma que essas restrições impedem a realização de despesas obrigatórias previstas para o mês de janeiro de 2025.

3. O Estado não questiona o inadimplemento da parcela nem o direito da União à contragarantia. Sustenta, contudo, que é necessário

ACO 3705 MC / RN

postergar a sua execução para o mês de fevereiro, a fim de permitir a adequação de seu fluxo de caixa. Alega ter direito ao prazo de trinta dias, previsto em contrato, para ressarcimento da União. Argumenta que todas as relações contratuais são orientadas pela boa-fé objetiva, motivo por que o credor não pode agir de modo a agravar a situação do devedor. Aponta a especial relevância desse princípio nas relações entre entes públicos, pautadas pela lealdade e pela cooperação federativa.

4. Pede, em caráter liminar, no Plantão Judicial, a análise da tutela provisória pela Presidência do STF, com o deferimento do pleito de imediato desbloqueio da conta única estadual e a devolução dos valores eventualmente já transferidos até o cumprimento da decisão judicial.

5. Intimada, a União apresentou manifestação a respeito do pedido de tutela provisória. Afirma que o contrato assegura o seu ressarcimento imediato, por meio da transferência de receitas próprias e de cotas de repartição constitucional disponíveis na conta do Tesouro Estadual. Alega que não é dado ao devedor escolher o momento da execução da contragarantia e que o prazo contratual de trinta dias diz respeito apenas à constituição definitiva da mora e à inscrição do débito em dívida ativa. Argumenta que a postergação na execução da garantia representaria operação de crédito entre a União e o Estado, vedada pelo art. 35 da LRF. Por fim, aponta haver risco sistêmico na concessão da tutela de urgência, capaz de fragilizar o sistema de garantias da União. Pede, então, a sua rejeição.

6. É o relatório. **Passo a decidir.**

7. Analisa-se, no presente momento, apenas o pedido de tutela provisória, nos limites da competência da Presidência do STF, em regime de plantão, aferindo-se o risco na demora da prestação jurisdicional e a plausibilidade do alegado direito.

ACO 3705 MC / RN

8. Em primeiro lugar, verifico a existência de *periculum in mora*. O bloqueio de R\$ 108.384.729,61 (cento e oito milhões trezentos e oitenta e quatro mil setecentos e vinte e nove reais e sessenta e um centavos reais) traz dificuldades imediatas para a realização de despesas obrigatórias pelo Estado. Conforme informações trazidas aos autos, com a retenção de valores na conta do Tesouro Estadual, não será possível o pleno pagamento da folha de pessoal e respectivos encargos, de fornecedores e dos duodécimos devidos a poderes e órgãos autônomos. Como a referida questão precisa ser resolvida antes de 1º de fevereiro, considero preenchidos os requisitos do art. 13, VIII, do Regimento Interno do STF, a autorizar a atuação da Presidência. Pelas mesmas razões, entendo presente risco de dano grave ou de difícil reparação, exigido para deferimento da tutela provisória, nos termos do art. 300 do CPC¹.

9. Em segundo lugar, afiro a plausibilidade do direito alegado. Ao menos em análise preliminar, constato a presença de risco de conflito federativo apto a deflagrar a competência do Supremo Tribunal Federal em sede de ação cível originária (CF/1988, art. 102, I, f). Sobre o pedido cautelar em si, também reputo presente o *fumus boni iuris*. Embora o contrato firmado pelo Estado do Rio Grande do Norte não pareça impedir, em abstrato, que a União busque o ressarcimento imediato dos valores que despendeu como garantidora do empréstimo, a interpretação de suas cláusulas deve considerar as peculiaridades do caso concreto.

10. A atual concepção do direito contratual impõe a observância da boa-fé, assim entendida como o dever das partes de colaborarem mutuamente para a consecução dos fins perseguidos pelos

1 Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

ACO 3705 MC / RN

contratantes². No caso, a garantia celebrada entre as partes tinha como objetivo permitir que o Estado do Rio Grande do Norte firmasse, em condições mais vantajosas, contrato de empréstimo com banco internacional para o desenvolvimento de atividade de interesse público (a promoção do desenvolvimento sustentável). A consecução desse objetivo exige a previsão de contracautelas, de modo a assegurar que a União seja devidamente ressarcida e, assim, possa pactuar essa espécie de negócio jurídico com todos os entes federativos, sem agravar os riscos fiscais.

11. É preciso, então, no caso concreto, harmonizar os objetivos de ambos os partícipes, além dos interesses federativos. Caso o pedido do Estado do Rio Grande do Norte fosse de moratória ou perdão do débito, tal pretensão levaria a um gravame excessivo à União, podendo acarretar, de fato, um risco sistêmico no crédito concedido aos entes públicos. O pleito, contudo, é meramente de postergação dos bloqueios na conta do Estado, projetando-os por cerca de vinte dias, de 20 de janeiro para o dia 10 de fevereiro de 2025. Considerando o curto lapso temporal, não vejo maiores danos orçamentários ou financeiros à União.

12. Noto que o próprio contrato, em sua cláusula terceira, parágrafo sétimo, prevê o prazo de trinta dias para que, frustrado o ressarcimento, o devedor seja constituído definitivamente em mora e a União possa promover a inscrição em dívida ativa. Apesar de esse prazo não impedir a adoção imediata de medidas para o ressarcimento, entendo, ao menos em cognição sumária, que, antes do seu decurso, não haveria operação de crédito vedada pelo art. 35 da LRF. Além disso, o reembolso dos valores despendidos ainda seria efetivado dentro do tempo máximo previsto em contrato.

2 Gustavo Tepedino, Carlos Konder e Paula Bandeira, *Fundamentos do Direito Civil* (vol. 3), 2020, p. 43.

ACO 3705 MC / RN

13. Vale ressaltar que o tempo solicitado pelo Estado, ainda que curto, é relevante para a reorganização do seu fluxo de caixa. No próximo mês, conforme as informações prestadas, a compensação do Fundo de Participação dos Estados não impedirá que o Rio Grande do Norte honre suas despesas obrigatórias. Em última análise, essa circunstância é relevante para o próprio contrato firmado entre as partes, já que uma situação de caos financeiro poderia levar ao inadimplemento das próximas parcelas do empréstimo com o BIRD, forçando a União a realizar novos desembolsos – o que acarretaria piora na situação de todos os envolvidos.

14. Assim, a postergação do bloqueio não exime o Estado de ressarcir os valores pagos pela União, no prazo contratual de trinta dias; permite que ele honre pagamentos atuais e futuros; e não gera impacto orçamentário e financeiro relevante para União.

15. Ante o exposto, com fundamento no art. 300 do CPC, concedo a medida pleiteada, para determinar à União: (i) o imediato desbloqueio da conta única estadual; (ii) a devolução dos valores eventualmente debitados até o cumprimento desta; e (iii) a abstenção da execução da contragarantia relativa ao Contrato BIRD8276-BR, até o repasse de créditos do FPE previsto para 10 de fevereiro de 2025.

16. Ultrapassado esse período sem o ressarcimento integral, a tutela provisória perderá a sua eficácia, sem prejuízo de reavaliação da medida, a qualquer tempo, pelo Ministro relator.

Publique-se.

Brasília, 23 de janeiro de 2025.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Presidente