



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Amazonas
3ª Vara Federal Cível da SJAM

PROCESSO: 1046427-65.2026.4.01.3200

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

POLO ATIVO: CARLOS MIQUEIAS SOARES BRANDAO

REPRESENTANTES POLO ATIVO: CARLOS MIQUEIAS SOARES
BRANDAO - AM17882

POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

DECISÃO

Trata-se de ação popular ajuizada por CARLOS MIQUEIAS SOARES BRANDÃO, advogado, que atua em causa própria, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, na Lei nº 4.717/1965 e nos arts. 300 e seguintes do Código de Processo Civil, com pedido de tutela provisória de urgência de natureza cautelar a ser apreciada sem a prévia oitiva da parte contrária.

A ação foi proposta em face dos seguintes requeridos: o ESTADO DO AMAZONAS; Sua Excelência ROBERTO MAIA CIDADE FILHO, Governador do Estado do Amazonas; a UNIÃO; o BANCO DO BRASIL S.A., sociedade de economia mista federal; Sua Senhoria TARCIANA PAULA GOMES MEDEIROS, Presidente do Banco do Brasil S.A.; e o BANCO CENTRAL DO BRASIL, autarquia federal,

O Ministério Público Federal figura no feito na condição de fiscal da lei.

Impugna-se a operação de crédito interna, com garantia da União, que o Estado do Amazonas estaria na iminência de contratar junto ao Banco do Brasil S.A., no valor de R\$1.462.000.000,00, no âmbito do chamado PROHABCAP 2025 e 2026 II, autorizada pela Lei Estadual nº 7.303, de 7 de janeiro de 2025, posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 8.240, de 5 de maio de 2026. A operação corresponde ao Processo STN nº 17944.003295/2026-66, ao Processo SIGED nº 01.01.011101.008988/2026-33 e ao PVL nº 02.001435/2026-07.

I. DOS FATOS NARRADOS NA INICIAL

Afirma o autor que não discute a conveniência do endividamento em abstrato, nem nega que os índices quantitativos certificados pelo Tribunal de Contas do Estado estejam formalmente dentro dos parâmetros legais. Sua irrisignação recai sobre a legalidade substancial do ato, especificamente quanto à finalidade real da captação, à natureza das despesas indiretamente financiadas, à alteração do objeto no curso da instrução administrativa e à impossibilidade jurídica de um governo transitório, prestes a se encerrar, comprometer as contas estaduais pelo prazo de uma década.

Narra que a Lei Estadual nº 7.303/2025, sancionada em 7 de janeiro de 2025, autorizou o Poder Executivo estadual a contratar operação de crédito junto ao Banco do Brasil S.A., com garantia da União, até o limite de R\$ 3.000.000.000,00, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Habitacional e das Despesas de Capital do Amazonas. O parágrafo único do art. 1º dessa lei condicionou a aplicação dos recursos à execução dos programas nela previstos, com observância do art. 35, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000. Em 28 de abril de 2025, ainda sob a gestão anterior, celebrou-se o Contrato de Financiamento nº 40.00032-X, no valor de R\$ 1.140.000.000,00, garantido pela União por meio do Contrato de Garantia nº 757/2025/PFN. O saldo da autorização legislativa teria permanecido sem qualquer providência de contratação por mais de quinze meses.

Em 4 de abril de 2026, o Governador e o Vice-Governador do Estado do Amazonas renunciaram simultaneamente aos cargos, com efeitos imediatos. Assumiu o Poder Executivo o então Presidente da Assembleia Legislativa, Roberto Maia Cidade Filho, primeiro como

interino e, depois de eleição indireta realizada pela própria Casa Legislativa que presidia, empossado em 4 de maio de 2026 para concluir o mandato, cujo termo final é 31 de dezembro de 2026.

Sustenta o autor que, poucos meses antes, o próprio Estado havia buscado o mercado para operação equivalente. Em 16 de janeiro de 2026, a Secretaria de Estado da Fazenda publicou o Edital nº 001/2026/SEFAZ-AM, destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para operação de crédito interna, com garantia da União, no valor de R\$ 1.462.000.000,00, com carência de 12 meses, amortização em 108 meses pelo Sistema de Amortização Constante, prazo total de 120 meses e destinação a aportes ao FIDEAM, ao Fundo Estadual de Habitação, ao Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus, ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas e à amortização da dívida pública. O critério de julgamento era o menor Custo Efetivo Total, expresso em percentual do CDI. O resultado final, publicado em 9 de fevereiro de 2026, classificou em primeiro lugar a Caixa Econômica Federal, com ALL-IN de 105,2318% do CDI, e em segundo o consórcio formado por Bradesco, Itaú e Santander, com 109,7047% do CDI. Em 5 de maio de 2026, no dia seguinte à posse do atual Chefe do Poder Executivo, o Secretário de Estado da Fazenda que presidira a comissão do certame foi exonerado.

O edital, publicado no Diário Oficial do Estado nº 35.625, foi instaurado com fundamento na Lei Estadual nº 7.938, de 24 de novembro de 2025, no âmbito do Programa Estadual de Habitação, Infraestrutura, Saneamento e Capitalização do Fundo Garantidor de PPP. Determinou que o custo efetivo total fosse expresso em percentual do CDI, com quatro casas decimais, de modo a englobar todos os custos, taxas, juros remuneratórios, comissões, encargos e demais despesas decorrentes do financiamento, conforme o item 3.14, e vedou, no item 2.12, a cobrança de encargos, comissões, tarifas ou custos adicionais não previstos no edital e na proposta. A comissão julgadora foi instituída pela Portaria nº 0025/2026-SEFAZ/AM e presidida pelo então Secretário de Estado da Fazenda.

A operação ora impugnada, segundo a inicial, foi instruída a partir de junho de 2026, já sob nova gestão da pasta, diretamente com o Banco do Brasil S.A., sem procedimento competitivo, a custo de CDI acrescido de sobretaxa efetiva de 1,20% ao ano, além de tarifa de estruturação de 0,70% sobre o valor do contrato, o que corresponderia a aproximadamente R\$ 10,23 milhões. O Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ registra carência de 12

meses, prazo total de 120 meses e custo total estimado de R\$ 2.600.790.738,26, do que resultaria custo financeiro da ordem de R\$ 1.138.790.738,26 e desembolso médio anual próximo de R\$ 260 milhões ao longo de dez anos.

As condições financeiras declaradas no parecer técnico são as seguintes:

Elemento	Condição
Valor captado	R\$ 1.462.000.000,00
Encargos financeiros	CDI acrescido de sobretaxa efetiva de 1,20% ao ano
Tarifa de contratação e estruturação	0,70% sobre o valor do contrato, cerca de R\$ 10,23 milhões
Carência	12 meses
Prazo total	120 meses
Custo total estimado	R\$ 2.600.790.738,26
Custo financeiro	R\$ 1.138.790.738,26
Custo médio anual	Cerca de R\$ 260 milhões, ao longo de dez anos

No dia imediatamente seguinte à posse do atual Governador, foi sancionada a Lei Estadual nº 8.240/2026, que alterou a Lei nº 7.303/2025 em quatro pontos: substituiu a enumeração nominada das receitas vinculáveis em contragarantia, antes referida aos arts. 155, 157 e 159, I, “a”, e II, da Constituição Federal, por remissão genérica ao art. 167, § 4º, da Constituição, “no que couber, bem como outras garantias admitidas em direito”; suprimiu do art. 3º a remissão aos arts. 42 e 43, IV, da Lei nº 4.320/1964; retirou do art. 4º a exigência de consignação anual das dotações de amortização e encargos; e revogou o caput e o parágrafo único do art. 6º. O autor observa que o projeto foi aprovado pela Assembleia Legislativa presidida pelo próprio sancionador.

O ponto que a inicial reputa central diz respeito à alteração do objeto no curso da instrução. O Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ teria sido produzido em três versões sucessivas, todas com o mesmo número, atualizadas em 19/06/2026,

30/06/2026 e 07/07/2026. Nas duas primeiras, a destinação declarada dos recursos incluía expressamente a amortização da dívida pública, no montante de R\$ 310.000.000,00. Na terceira, o item desapareceu, com integral realocação do valor ao FIDEAM, sem alteração do total captado, sem alteração da lei autorizadora, sem nova certidão do Tribunal de Contas e sem justificativa técnica. É o que se extrai do quadro deduzido na inicial:

Destinação declarada	Pareceres de 19 e 30/06/2026	Parecer de 07/07/2026 e Ofício 294/2026-GE
Fortalecimento do FIDEAM	R\$ 720.000.000,00	R\$ 1.030.000.000,00
Capitalização do Fundo Garantidor de PPP	R\$ 400.000.000,00	R\$ 400.000.000,00
Amortização da dívida pública	R\$ 310.000.000,00	Suprimida
Aporte ao Fundo Estadual de Habitação	R\$ 32.000.000,00	R\$ 32.000.000,00
Total	R\$ 1.462.000.000,00	R\$ 1.462.000.000,00

Em 13 de julho de 2026, o Governador do Estado subscreveu o Ofício nº 294/2026-GE, dirigido ao Secretário do Tesouro Nacional, no qual declarou que os recursos da operação de que trata o Processo nº 17944.003295/2026-66 não seriam destinados à amortização de dívidas, mas exclusivamente ao fortalecimento do FIDEAM, no montante de R\$ 1.030.000.000,00, à capitalização do Fundo Garantidor de PPP, no montante de R\$ 400.000.000,00, e ao aporte ao Fundo Estadual de Habitação, no montante de R\$ 32.000.000,00. Para o autor, a declaração contraria o art. 1º da Lei Estadual nº 7.303/2025, que arrola a amortização da dívida pública entre as destinações do programa.

Ainda segundo a inicial, os pareceres técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda registram que a captação de R\$ 310.000.000,00 para amortizações do principal da dívida ampliaria a folga financeira nas fontes do Tesouro, com aumento da capacidade de investimentos públicos, e que a capitalização do Fundo Garantidor de PPP em R\$ 400 milhões faria com que deixasse de sair do

Tesouro Estadual o mesmo montante, o que garantiria maior liquidez à fonte. Dessas passagens o autor extrai a caracterização de financiamento indireto de despesa corrente com receita de operação de crédito.

Chama a atenção, prossegue a inicial, para o fato de que a totalidade dos recursos seria canalizada para três fundos, a saber, o FIDEAM, com R\$ 1.030.000.000,00, correspondentes a 70,45% do total, o Fundo Garantidor de PPP, com R\$ 400.000.000,00, e o Fundo Estadual de Habitação, com R\$ 32.000.000,00, sem destinação direta a obra pública identificada, com projeto, licitação e cronograma físico-financeiro. Tal desenho satisfaria apenas formalmente a regra do art. 167, III, da Constituição Federal, transferindo ao gestor discricionariedade integral sobre o momento, o destinatário e a forma da aplicação.

Quanto à instrução do pleito perante a União, o autor junta correspondência eletrônica pela qual a equipe COPEM/STN, ao concluir em 13 de julho de 2026 o Chamado nº CH202612459, informou não ser possível retificar informações de PVL com status “Encaminhado à PGFN com manifestação técnica favorável”, orientando a inserção de nota explicativa quanto ao cumprimento ou à inobservância da diligência do item 1.a do Ofício SEI nº 36812/2026/MF. O extrato do SADIPEM juntado aos autos registra o PVL nº 02.001435/2026-07, protocolizado em 14/07/2026, com credor Banco do Brasil S.A., valor de R\$ 1.462.000.000,00, finalidade “Infraestrutura” e o status acima referido, além de quatro notas explicativas, entre as quais a que reproduz a resposta do chamado e a que consigna que, embora a lei autorizativa preveja a amortização da dívida pública entre as destinações possíveis, a operação não se destinaria a essa finalidade.

O mesmo extrato registra quatro notas explicativas. A primeira consigna que o contrato a ser assinado utilizará o modelo identificado como BB Financiamento Setor Público, Garantia da União, versão 003, analisado e aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional. A segunda informa que a lei autorizadora já havia sido utilizada no PVL nº 02.000128/2025-10, Processo nº 17944.001188/2025-12, no montante de R\$ 1.140.000.000,00. A terceira esclarece que, embora a Lei Estadual nº 7.303/2025, com a redação da Lei nº 8.240/2026, autorize entre outras destinações a utilização de recursos para amortização da dívida pública, a operação não se destinaria a essa finalidade. A quarta reproduz a resposta do

Chamado nº CH202612459 e a solicitação de cumprimento ou de justificação quanto à diligência do item 1.a do Ofício SEI nº 36812/2026/MF.

Sobre a situação fiscal do ente, invoca a Certidão nº 46/2026/DICREA/SECEX do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, extraída do Processo TCE nº 008863/2026 (tel:008863/2026), expedida em 11 de junho de 2026 e válida por 120 dias, para destacar a proximidade entre a relação despesas correntes e receitas correntes e o limite de 95% do art. 167-A da Constituição Federal, bem como o comprometimento da despesa total com pessoal. Daí conclui que o Estado não teria margem para absorver encargo adicional próximo de R\$ 260 milhões por ano ao longo de dez anos.

A certidão, expedida em 11 de junho de 2026 com validade de cento e vinte dias, examina os exercícios de 2022 a 2025 e o exercício em curso de 2026, este com base no segundo bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no primeiro quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal. Certifica o cumprimento dos limites de despesa total com pessoal, de dívida consolidada líquida, de concessão de garantias, de operações de crédito por antecipação de receita e de operações de crédito, e registra a relação entre despesas correntes e receitas correntes de 94,37% no exercício de 2025 e de 94,95% no exercício em curso, ambas abaixo do teto de 95% do art. 167-A da Constituição Federal. Consta ressalva de que as informações são prestadas com reserva de exatidão, por se apoiarem em dados de natureza declaratória registrados no sistema GEFIS e-Contas.

A inicial vale-se, por fim, de entrevista concedida pelo Governador do Estado ao veículo Estado Político, cuja transcrição e cujo registro audiovisual acompanham a peça. Nela, a autoridade teria afirmado que o empréstimo ajudará o Estado pelos próximos quatro a oito anos, que a economia esperada supera um bilhão de reais, que o empréstimo é uma renegociação de dívida capaz de gerar economia mensal em torno de trinta milhões de reais, com a qual se poderia pagar médicos e outras áreas sensíveis, e que o Estado dispõe de apenas 3% da sua receita anual para investimentos. Caso os réus impugnem a autenticidade do registro, requer o autor a expedição de ofício ao veículo, na forma do art. 438, II, do Código de Processo Civil.

Da transcrição juntada aos autos constam, entre outras, as seguintes passagens atribuídas à autoridade: que existe “um empréstimo que está parado há mais ou menos 4 meses na Casa Civil”, que “depois retornou para a PGFN” e “está agora retornando de volta lá”; que se trata de empréstimo que “vai ajudar o Estado para os próximos 4, 5, 6, 7, 8 anos”, e não o governo em exercício; que o Estado “vai economizar nos próximos anos mais de 1 bilhão de reais”; que “esse empréstimo é uma renegociação de dívida”, na qual outra instituição “está comprando essa dívida” e cobrará juros menores, com economia mensal “em torno de 30 milhões de reais”, de modo que “a gente pode pagar médico” e “outras áreas sensíveis”; e que o Estado “tem apenas 3% da sua receita anual para investimentos”.

A urgência é fundamentada no art. 15 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operação de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo. Encerrando-se o mandato em 31 de dezembro de 2026, a vedação incidiria a partir de 3 de setembro de 2026.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

No plano das condições da ação, o autor afirma ser cidadão no pleno gozo dos direitos políticos, o que comprova com o título de eleitor e a certidão de quitação eleitoral, na forma do art. 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965. Invoca o art. 6º do mesmo diploma para justificar o litisconsórcio passivo entre a pessoa jurídica de direito público interessada, as autoridades que autorizaram, aprovaram ou praticaram o ato e os beneficiários diretos. Sustenta a competência da Justiça Federal com apoio no art. 5º da Lei nº 4.717/1965 e no art. 109, I, da Constituição Federal, em razão de a União figurar como garantidora da operação e como autoridade incumbida da verificação de limites e condições, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 31 da Resolução SF nº 43/2001, e requer, subsidiariamente, para a hipótese de entendimento diverso, a remessa ao juízo federal competente com preservação da urgência. Quanto à adequação da via eleita, cita julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (RE 170.768/SP e REsp 1.130.754/RS) no sentido de que a ação popular também tutela a moralidade administrativa.

No mérito, alega comprometimento intergeracional das contas públicas. A carência de doze meses asseguraria que nenhuma parcela vencesse durante o mandato de quem contrata, ao passo que o prazo de 120 meses distribuiria o pagamento pelos dez anos

seguintes e a contragarantia vincularia, de modo irrevogável e irretratável, receitas tributárias próprias e transferências constitucionais, na forma do art. 167, § 4º, da Constituição Federal. Invoca, nesse ponto, o art. 1º, § 1º, e o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, além do art. 15 da Resolução SF nº 43/2001.

Alega, também, antieconomicidade. Convertidas as condições à mesma unidade adotada pelo próprio Estado no Edital nº 001/2026, isto é, o percentual do CDI, a operação impugnada seria mais onerosa do que a proposta vencedora daquele certame, com sobrecusto que o autor estima entre R\$ 50 milhões e R\$ 60 milhões, agravado pela cobrança em separado da tarifa de estruturação de 0,70%. O abandono do método competitivo, sem motivação expressa, caracterizaria desvio de finalidade e ilegalidade do objeto, nos termos do art. 2º, alíneas “c” e “e”, da Lei nº 4.717/1965, com violação aos arts. 37, caput, e 70 da Constituição Federal.

Para ilustrar o diferencial, o autor apresenta o seguinte comparativo, construído a partir de três cenários de CDI:

CDI ao ano	Caixa Econômica Federal	Banco do Brasil	Juros a maior
12%	12,63%	13,20%	R\$ 49.116.192,77
14%	14,73%	15,20%	R\$ 41.603.726,05
15%	15,78%	16,20%	R\$ 37.888.557,25

Observa o autor que a Tabela de Custo Máximo para Operações de Crédito com Garantia da União, mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional, estabelece limite máximo e não parâmetro de mercado, de sorte que o enquadramento sob o teto não equivaleria a contratar em condições vantajosas.

O núcleo da tese de ilegalidade repousa no art. 35, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000. Sendo o Banco do Brasil S.A. instituição financeira estatal federal e o Estado do Amazonas outro ente da Federação, a operação só seria lícita se atendidas cumulativamente as duas condições do parágrafo. Quanto ao inciso I, sustenta o autor que a vedação alcança o financiamento indireto de despesas correntes, bastando que o resultado econômico consista em liberar recursos do Tesouro, fenômeno que denomina substituição

de fontes e que estaria descrito nos próprios pareceres técnicos, além de confirmado pela declaração pública da autoridade estadual. Acrescenta que a violação seria simultaneamente violação ao art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 7.303/2025. Quanto ao inciso II, argumenta que, ao afirmar publicamente tratar-se de renegociação de dívida e mencionar a compra dessa dívida por outra instituição, a autoridade descreveu refinanciamento de dívida não contraída junto à instituição concedente, hipótese excluída da exceção legal. Por isso requer que a instrução esclareça a composição do passivo a ser liquidado ou substituído, a identidade dos credores originários e a existência de sub-rogação, assunção ou cessão de créditos detidos por instituição diversa do Banco do Brasil S.A.

A vinculação de receitas próprias e de transferências constitucionais por dez anos importaria, no entender do autor, rigor correspondente na verificação dos pressupostos de validade da operação, rigor esse que teria sido reduzido pela Lei Estadual nº 8.240/2026, cujas alterações seriam todas redutoras da proteção ao erário.

Argumenta ainda que o art. 15 da Resolução SF nº 43/2001 e o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 traduzem princípio de moralidade republicana e de responsabilidade fiscal intergeracional, cuja incidência se reforçaria diante de Chefe de Executivo investido por substituição e eleição indireta, em mandato residual, que não suportará qualquer parcela do compromisso assumido. Esclarece que não sustenta incapacidade jurídica abstrata do governador em mandato residual para contratar operações de crédito, e sim a ilegalidade do exercício dessa competência no contexto concreto descrito.

Acrescenta que cabe examinar, em instrução, a incidência do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, ao argumento de que, estando o Estado nos dois últimos quadrimestres do mandato desde 1º de maio de 2026, a aplicação de R\$ 1,462 bilhão por meio de fundos nos meses finais do exercício tenderia a gerar obrigações de despesa cuja liquidação recairia sobre 2027 sem a correspondente disponibilidade de caixa.

A alteração do objeto no curso da instrução é apresentada como vício de forma, ilegalidade do objeto e inexistência dos motivos. O art. 32, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 21, I e II, da Resolução SF nº 43/2001 pressuporiam correspondência entre o objeto autorizado em lei, o objeto instruído no processo administrativo

e o objeto efetivamente contratado. Essa correspondência teria sido rompida em relação à lei autorizadora, em relação à certidão do Tribunal de Contas, expedida quando o objeto ainda contemplava a amortização de dívida, e em relação ao próprio parecer técnico, cuja última versão conservou número, fundamentação e conclusão, alterando apenas o quadro de destinação, sem justificativa. Invoca-se o art. 2º, alíneas “b”, “c”, “d” e “e”, e o parágrafo único do mesmo artigo, da Lei nº 4.717/1965.

Com apoio no art. 7º, § 1º, da Resolução SF nº 43/2001, sustenta que a verificação de limites e condições estaria assentada em base de dados reconhecidamente inconsistente, dada a divergência de cronograma financeiro e a diligência ainda pendente.

Para demonstrar o desvio de finalidade, o autor enumera treze elementos que reputa indícios convergentes:

a) a autorização legislativa existe desde janeiro de 2025 e permaneceu inutilizada por mais de quinze meses, sem alegação de urgência;

b) a instrução do pleito foi retomada logo após a posse de Chefe de Executivo em mandato residual de curta duração;

c) a lei autorizadora foi alterada no dia seguinte à posse, apenas para reduzir salvaguardas;

d) o Secretário de Estado da Fazenda foi substituído no mesmo dia;

e) três versões do mesmo parecer técnico foram produzidas em dezenove dias, com alteração material do objeto na última e sem motivação;

f) a totalidade dos recursos foi dirigida a fundos de aplicação discricionária e liberação imediata, e não a obras identificadas;

g) o parecer técnico consigna que a finalidade econômica é ampliar a folha financeira nas fontes do Tesouro;

h) a carência de doze meses exonera integralmente o contratante do ônus que cria;

i) a contratação foi acelerada para ocorrer imediatamente antes de 3 de setembro de 2026, marco a partir do qual passaria a ser vedada;

j) o Chefe do Poder Executivo estadual declarou publicamente tratar-se de renegociação de dívida, em contradição com a declaração formal prestada à União em 13 de julho de 2026;

k) a mesma autoridade declarou que os recursos liberados serviriam ao pagamento de médicos e de outras áreas sensíveis, o que explicitaria a destinação a despesa corrente;

l) três meses antes, para operação de valor, prazo, garantia e destinação equivalentes, o Estado instaurou chamada pública e obteve da Caixa Econômica Federal proposta de 105,2318% do CDI, com todos os custos incluídos;

m) a operação impugnada foi negociada diretamente, sem procedimento competitivo, a custo superior, logo após a exoneração do Secretário de Fazenda que presidira a comissão daquele certame.

Conclui que, isoladamente, cada elemento comportaria explicação, mas que o conjunto, nessa sequência cronológica, revelaria que a finalidade real do ato não é o desenvolvimento habitacional e de infraestrutura.

Por fim, invoca o art. 33 da Lei Complementar nº 101/2000 para afirmar que a instituição financeira que contrata operação de crédito com ente da Federação tem o dever de verificar o cumprimento dos limites e condições legais, sendo nula a operação irregular, com devolução do principal e vedação ao pagamento de juros e demais encargos.

III. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O autor invoca o art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, segundo o qual, na defesa do patrimônio público, cabe a suspensão liminar do ato lesivo impugnado, bem como os pressupostos do art. 300 do Código de Processo Civil.

A probabilidade do direito repousaria em prova documental produzida pelos próprios réus e na declaração pública do Chefe do Poder Executivo estadual, notadamente o art. 1º, parágrafo

único, da Lei nº 7.303/2025, as três versões do Parecer Técnico nº 01/2026, o Ofício nº 294/2026-GE, as passagens dos pareceres relativas à ampliação da folga financeira das fontes do Tesouro, a Certidão nº 46/2026 do TCE/AM, o quadro de condições financeiras da operação, a resposta da COPEM/STN quanto ao cronograma divergente e à diligência pendente, a Lei nº 8.240/2026, a entrevista do Governador e o Edital nº 001/2026/SEFAZ-AM com o respectivo resultado final.

O perigo de dano seria concreto e datado, pela proximidade de 3 de setembro de 2026, marco a partir do qual incidiria a vedação do art. 15 da Resolução SF nº 43/2001, somada à informação, prestada publicamente pela própria autoridade, de que o pleito se encontra em etapa final de tramitação perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Assinado o contrato e iniciados os desembolsos, instalar-se-ia situação de irreversibilidade prática, com ingresso dos recursos em fundos, perda de individualização contábil e aplicação por múltiplos ordenadores de despesa em favor de terceiros de boa-fé. Em sentido inverso, não haveria dano relevante, uma vez que os recursos se destinam a fundos e não a obra em curso, e o programa aguardou quinze meses sem que se noticiasse qualquer consequência lesiva.

Requer o autor a apreciação do pedido sem a prévia oitiva dos réus, na forma do art. 300, § 2º, do Código de Processo Civil, sob o argumento de que a ciência da demanda poderia estimular a antecipação da assinatura do contrato e esvaziar o objeto da ação. Ao final, requer o autor:

a) a concessão de tutela provisória de urgência, sem a prévia oitiva da parte contrária, para determinar: (a.1) ao Estado do Amazonas e ao Banco do Brasil S.A., que se abstenham de celebrar, assinar, aditar, ratificar ou de qualquer modo formalizar o contrato de financiamento relativo à operação PROHABCAP 2025 e 2026 II, no valor de R\$ 1.462.000.000,00, referente ao Processo STN nº 17944.003295/2026-66 e ao Processo SIGED nº 01.01.011101.008988/2026-33, até decisão final; (a.2) à União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que se abstenha de conceder autorização para a operação, de deferir a garantia da União e de firmar o respectivo contrato de garantia, até decisão final; (a.3) subsidiariamente, caso o contrato já tenha sido celebrado, a suspensão imediata de sua eficácia e de todo e qualquer desembolso, com bloqueio dos valores já liberados e manutenção em

conta vinculada, sem aplicação, à disposição do Juízo; e (a.4) a fixação de multa diária compatível com a magnitude da operação, na forma do art. 537 do Código de Processo Civil;

b) a citação dos réus, na forma do art. 7º, II, da Lei nº 4.717/1965;

c) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 6º, § 4º, e do art. 7º, I, “a”, da Lei nº 4.717/1965, inclusive quanto à compatibilidade entre a declaração prestada no Ofício nº 294/2026-GE e a manifestação pública da mesma autoridade, com comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e ao respectivo Ministério Público de Contas;

d) a expedição de ofícios, na forma do art. 7º, I, “b”, da Lei nº 4.717/1965, para requisitar: (d.1) à Secretaria do Tesouro Nacional, a íntegra dos Processos nº 17944.003295/2026-66 e nº 17944.003357/2025-59, do PVL registrado no SADIPEM, do Ofício SEI nº 36812/2026/MF e de todas as manifestações técnicas e diligências; (d.2) à SEFAZ/AM, a íntegra do Processo nº 01.01.011101.008988/2026-33, todas as versões do Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ, os pareceres da Procuradoria-Geral do Estado, os decretos de abertura de créditos adicionais vinculados à operação e a indicação dos códigos de fonte de recursos; (d.3) ao FIDEAM, ao Fundo Estadual de Habitação e ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, os extratos financeiros trimestrais dos exercícios de 2025 e 2026, a relação de contratos firmados e a cronologia de pagamentos a fornecedores; (d.4) ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a íntegra do Processo nº 008863/2026 (tel:008863/2026) e informação sobre eventual reexame da Certidão nº 46/2026/DICREA após a alteração do objeto; (d.5) ao Banco do Brasil S.A., a minuta contratual, o cronograma de desembolso projetado e a documentação de análise de crédito; (d.6) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, informação sobre o estágio atual do Processo nº 17944.003295/2026-66 e sobre a existência de assunção, sub-rogação ou cessão de créditos detidos por instituição diversa do Banco do Brasil S.A.; (d.7) à SEFAZ/AM, a íntegra do processo administrativo da Chamada Pública nº 001/2026, com as propostas, a ata de abertura, o relatório da comissão, eventual ato de suspensão ou cancelamento e a motivação da opção pela contratação direta; e (d.8) à Caixa Econômica Federal, informação sobre a validade e as condições atuais da proposta vencedora;

e) no mérito, a procedência integral dos pedidos, para: (e.1) declarar a nulidade do ato administrativo complexo de contratação da operação de crédito PROHABCAP 2025 e 2026 II, abrangendo o pleito, os pareceres que o instruíram, a autorização federal, o contrato de financiamento e o respectivo contrato de garantia da União, por desvio de finalidade, ilegalidade do objeto, vício de forma e inexistência dos motivos, nos termos do art. 2º, alíneas “b”, “c”, “d” e “e”, da Lei nº 4.717/1965, e por violação aos arts. 1º, § 1º, 32, 35, § 1º, I e II, e 42 da Lei Complementar nº 101/2000, ao art. 167-A da Constituição Federal, ao art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 7.303/2025 e aos arts. 7º, § 1º, 15 e 21 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal; (e.2) determinar, na hipótese de já ter havido desembolso, a devolução do principal ao Banco do Brasil S.A., vedado o pagamento de juros, tarifas e demais encargos financeiros, na forma do art. 33, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000; (e.3) condenar os responsáveis e os beneficiários do ato ao ressarcimento ao erário, na forma do art. 11 da Lei nº 4.717/1965; e (e.4) condenar os réus ao pagamento de custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.717/1965;

f) subsidiariamente, caso a contratação venha a ocorrer em 3 de setembro de 2026 ou em data posterior, a declaração de nulidade também por violação ao art. 15, caput, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;

g) a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente a documental superveniente, o registro audiovisual e a transcrição que instruem a inicial, a prova pericial contábil e a prova testemunhal; e

h) o reconhecimento da isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, nos termos do art. 5º, LXXIII, parte final, da Constituição Federal, e dos arts. 10 e 13 da Lei nº 4.717/1965.

Atribuiu-se à causa, na petição inicial, o valor de R\$ 1.462.000.000,00, correspondente ao valor da operação impugnada, para os fins do art. 291 do Código de Processo Civil, sem prejuízo da isenção de custas requerida. A autuação eletrônica, contudo, registra valor da causa de R\$ 1.000,00.

IV. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM A INICIAL

A petição inicial veio acompanhada dos documentos abaixo relacionados, todos protocolizados em 24/08/2026:

Id.	Documento
2281768987 (tel:2281768987)	Petição inicial (peça de capa)
2281770177 (tel:2281770177)	Petição inicial, texto integral, com 31 páginas, autuada como “Manifestação”
2281770959 (tel:2281770959), 2281771129 (tel:2281771129), 2281771159 (tel:2281771159) e 2281771165 (tel:2281771165)	Documentos pessoais do autor: carteira da OAB, CNH, título de eleitor e comprovante de endereço
2281771177 (tel:2281771177)	Certidão nº 46/2026/DICREA/SECEX do TCE/AM (Processo TCE nº 008863/2026 (tel:008863/2026))
2281771332 (tel:2281771332) e 2281771383 (tel:2281771383)	Edital da Chamada Pública nº 001/2026/SEFAZ-AM, partes 1 e 2
2281771401 (tel:2281771401)	Contrato de Garantia nº 757/2025/PFN, relativo ao Contrato de Financiamento nº 40.00032-X, no valor de R\$ 1.140.000.000,00
2281771536 (tel:2281771536)	Extrato do sistema de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal, operação FINISA nº 0652456-11 (tel:0652456-11), no valor de R\$ 1.462.000.000,00
2281771593 (tel:2281771593)	Correspondência eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional, com a conclusão do Chamado nº CH202612459
2281771622 (tel:2281771622)	Transcrição da entrevista concedida pelo Governador do Estado do Amazonas
2281771761 (tel:2281771761)	Extrato de tela do SADIPEM, com os detalhes do PVL nº 02.001435/2026-07

2281771787 (tel:2281771787) e 2281774247 (tel:2281774247)	Lei Estadual nº 8.240/2026 e Lei Estadual nº 7.303/2025
2281774320 (tel:2281774320) e 2281774432 (tel:2281774432)	Ofício nº 294/2026-GE, de 13/07/2026, do Governador do Estado ao Secretário do Tesouro Nacional
2281774522 (tel:2281774522)	Parecer jurídico relativo à operação de crédito de 2026
2281774725 (tel:2281774725), 2281774938 (tel:2281774938) e 2281775059 (tel:2281775059)	Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ, em três versões
2281775126 (tel:2281775126)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2026
2281775189 (tel:2281775189)	Resultado final da Chamada Pública nº 001/2026/SEFAZ-AM

O autor informa haver instruído a inicial também com mídia digital contendo o arquivo audiovisual da entrevista mencionada, cuja efetiva juntada deverá ser verificada.

Os autos vieram conclusos para apreciação do pedido de tutela provisória de urgência.

É o relatório. Decido.

Fundamentação

A competência deste Juízo decorre da presença da União no polo passivo, na dupla condição de garantidora da operação e de ente a quem incumbe a verificação dos limites e condições de que trata o art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como da participação do Banco do Brasil S.A. e do Banco Central do Brasil,

tudo a atrair o art. 109, I, da Constituição Federal e o art. 5º da Lei nº 4.717/1965. Os atos impugnados foram praticados em Manaus, onde se produziram seus efeitos, o que fixa o foro nesta Seção Judiciária.

A legitimidade ativa está demonstrada pelo título de eleitor e pela certidão de quitação eleitoral que acompanham a inicial, na forma do art. 1º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965. A via eleita é adequada, uma vez que a ação popular, no desenho constitucional vigente, presta-se à tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Passo ao pedido de urgência.

A magnitude econômica da operação impugnada, cujo custo total estimado pelo próprio ente supera R\$ 2,6 bilhões ao longo de dez anos, somada aos elementos documentais e fáticos trazidos com a inicial, entre os quais as manifestações públicas atribuídas ao Chefe do Poder Executivo estadual e os registros constantes de pareceres técnicos oficiais, impõe a este Juízo redobrada cautela na condução do feito, em atenção ao dever constitucional de proteção do patrimônio público e aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Não se ignora que os fatos narrados, caso confirmados após regular contraditório e instrução, podem em tese configurar, além de eventual nulidade do ato administrativo, hipóteses de responsabilização civil, de improbidade administrativa e mesmo de crime de responsabilidade dos agentes envolvidos. Nada disso, contudo, compete a este Juízo prejulgar ou antecipar nesta fase e nestes autos, sob pena de indevida supressão do devido processo legal. Precisamente por isso, e não obstante a gravidade em tese das condutas narradas, mostram-se necessárias medidas que assegurem a regularidade e a rastreabilidade do procedimento de contratação enquanto perdurar a controvérsia, de modo a preservar tanto a possibilidade de regular prosseguimento da operação, se confirmada sua legalidade, quanto a integridade do erário estadual e da garantia da União, se confirmados os vícios apontados.

A causa envolve quantia vultosa de dinheiro público e afeta diretamente o erário estadual, o Banco do Brasil S.A. e as autorizações a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o que reclama zelo redobrado quanto à modalidade, ao valor e à forma da contratação.

Não obstante a relevância e a urgência dos fundamentos expostos, entendo que a matéria, marcada por vulto financeiro expressivo, pluralidade de entes públicos e questões técnicas de natureza orçamentário-fiscal de formatação complexa, sobretudo à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal e do regramento constitucional de finanças públicas, não comporta juízo de cognição sumária plenamente satisfatório sem que se dê aos réus a oportunidade de esclarecer, ainda que em caráter emergencial, o real estágio da operação e os elementos fáticos e documentais que a instruem.

Assim, com fundamento no art. 300, § 2º, do Código de Processo Civil, segundo o qual a tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia, e no art. 9º, parágrafo único, I, do mesmo diploma, deixo de decidir neste momento o pedido de tutela de urgência *inaudita altera parte*, determinando, em vez disso, a prévia intimação dos réus para prestação de informações em prazo compatível com a urgência da matéria, que fixo em setenta e duas horas, em simetria com o prazo do art. 2º da Lei nº 8.437/1992. Preserva-se, com isso, o contraditório, sem descuidar da efetividade da jurisdição.

A opção por não decidir de plano a liminar não pode, porém, expor o objeto do processo a risco de perecimento. Segundo a narrativa da inicial, corroborada pelo extrato do SADIPEM, a operação encontra-se em fase final de instrução perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e a proximidade do marco de 3 de setembro de 2026 torna concreto o risco de que a contratação se consuma antes mesmo de ouvidos os réus, esvaziando por completo a utilidade de qualquer decisão ulterior.

Nesse contexto, com apoio no poder geral de cautela previsto no art. 297 do Código de Processo Civil e no art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, que autoriza expressamente a suspensão liminar do ato lesivo impugnado em sede de ação popular, é necessária medida acauteladora de caráter provisório, destinada exclusivamente a preservar o estado de fato existente e a assegurar a utilidade prática da decisão que vier a ser proferida sobre a tutela de urgência. A providência não implica prejulgamento do mérito da causa nem da própria liminar requerida.

Registro, por fim, que o dano reverso decorrente da medida é reduzido. Os recursos da operação destinam-se, conforme a própria instrução administrativa, a aportes em fundos, e não a obra

em execução cuja paralisação acarrete prejuízo imediato. A autorização legislativa, de sua vez, permaneceu inutilizada por mais de quinze meses sem que se noticiasse consequência lesiva. A suspensão por prazo exíguo, tal como ora determinada, não compromete a operação, caso venha a ser reconhecida sua regularidade.

Dispositivo

Ante o exposto, DECIDO:

RECEBO a petição inicial e RECONHEÇO a isenção de custas e de preparo, na forma do art. 5º, LXXIII, parte final, da Constituição Federal, e dos arts. 10 e 13 da Lei nº 4.717/1965.

DEFIRO, em caráter provisório e estritamente acautelatório, até ulterior decisão sobre o pedido de tutela de urgência, a **SUSPENSÃO de todos os atos tendentes à celebração, assinatura, aditamento, ratificação ou formalização, por qualquer meio, do Contrato de Financiamento relativo à operação de crédito PROHABCAP 2025 e 2026 II** (Processo STN nº 17944.003295/2026-66; Processo SIGED nº 01.01.011101.008988/2026-33), no valor de R\$1.462.000.000,00, devendo o ESTADO DO AMAPÁ e o BANCO DO BRASIL S.A. abster-se de praticar qualquer ato de contratação, e a UNIÃO, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, abster-se de conceder autorização, aprovar garantia ou formalizar o respectivo Contrato de Garantia, enquanto perdurar a presente medida.

Na eventualidade de se haver formalizado o contrato mencionado na exordial, **DETERMINO** o sobrestamento imediato de seus efeitos, assim permanecendo até que, após assegurado o contraditório aqui determinado, seja reavaliada a compatibilidade do ajuste com o ordenamento jurídico, diante das graves acusações deduzidas na inicial.

FIXO multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), na forma do art. 537 do Código de Processo Civil, para a hipótese de descumprimento desta determinação por qualquer dos réus a quem ela se dirige, sem prejuízo de **ordem de prisão por crime de desobediência** ou de outras medidas de apoio cabíveis.

DETERMINO a **INTIMAÇÃO URGENTE** do ESTADO DO AMAZONAS, de ROBERTO MAIA CIDADE FILHO, da UNIÃO FEDERAL (AGU), do BANCO DO BRASIL S.A., de TARCIANA PAULA GOMES MEDEIROS e do BANCO CENTRAL DO BRASIL para que, no **prazo de 72 (setenta e duas) horas**, contado da efetiva intimação, prestem informações sobre: (i) o estágio atual da operação de crédito, inclusive quanto a eventual celebração já consumada do contrato ou de qualquer de seus instrumentos acessórios; (ii) a existência e o teor de manifestações técnicas atualizadas relativas à destinação dos recursos; e (iii) quaisquer outros elementos que repute relevantes para o imediato esclarecimento do Juízo, tudo sem prejuízo do direito de, em momento processual oportuno, apresentarem defesa em sua extensão plena.

O Banco do Brasil SA deve ser intimado na pessoa de sua Presidente e também na pessoa de seu Superintendente Regional no Amazonas.

DETERMINO que a intimação se dê pelos meios mais expeditos disponíveis, inclusive por Oficial de Justiça plantonista e pelo sistema PJe, com registro de ciência inequívoca, e, se necessário, mediante contato direto por ofício eletrônico às procuradorias e representações judiciais dos réus, dada a exiguidade do prazo fixado.

DÊ-SE CIÊNCIA ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL desta decisão, facultando-lhe manifestação no mesmo prazo de 72 (setenta e duas) horas, caso entenda pertinente.

INTIMEM-SE a Presidência do TCU e o Procurador-Geral do MP junto à Corte de Contas da União para ciência e acompanhamento.

DECORRIDO o prazo assinalado, com ou sem a apresentação das informações requisitadas, VENHAM os autos imediatamente conclusos para decisão sobre o pedido de tutela de urgência formulado na inicial, que será proferida com prioridade e de modo a preservar a utilidade da prestação jurisdicional diante do marco temporal indicado pelo autor.

CONSIGNO que esta decisão tem natureza **estritamente acautelatória e provisória**, não importando antecipação de juízo sobre a plausibilidade dos fundamentos da ação nem sobre o pedido

de tutela de urgência propriamente dito, que será apreciado de forma fundamentada após a manifestação dos réus ou o decurso do prazo fixado, **assegurando-se, assim, o direito prévio ao contraditório.**

Intimem-se. Cumpra-se com urgência.

Manaus/AM, data registrada eletronicamente.

Juiz Ricardo A. Campolina de Sales

Assinado eletronicamente por: **RICARDO AUGUSTO CAMPOLINA DE SALES**

26/08/2026 09:17:34

RICARDO AUGUSTO CAMPOLINA DE SALES

26/08/2026 09:17:34

[https://pje1g-](https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje1g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento: **2282160304 (tel:2282160304)**

26082517.

IMPRIMIR

GERAR PDF