



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, atuando em causa própria, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/1965, em face do Estado do Amazonas, de Roberto Maia Cidade Filho, Governador do Estado, da União, do Banco do Brasil S.A., de Tarciana Paula Gomes Medeiros, Presidente da instituição financeira, e do Banco Central do Brasil, autarquia federal, figurando o Ministério Público Federal como fiscal da lei.

Impugna-se a operação de crédito interna, com garantia da União, denominada PROHABCAP 2025 e 2026 II, no valor de R\$ 1.462.000.000,00, a ser contratada entre o Estado do Amazonas e o Banco do Brasil S.A., correspondente 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, autorizada pela Lei Estadual nº 7.303/2025 e posteriormente alterada pela Lei Estadual nº 8.240/2026.

Na petição inicial, o autor faz questão de esclarecer que não impugna a conveniência do endividamento em abstrato, tampouco nega que os índices quantitativos certificados pelo Tribunal de Contas estejam formalmente dentro dos parâmetros legais; sua irresignação 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 impropriedade jurídica de um governo transitório comprometer as contas estaduais pelo prazo de uma década.

Narra que a Lei Estadual nº 7.303/2025 autorizara operação de crédito de até R\$ 3 bilhões, dos quais R\$ 1,14 bilhão já haviam sido contratados em abril de 2025, sob a gestão anterior, remanescendo saldo inutilizado por mais de quinze meses, até que, em abril de 2026, o então Governador e o Vice-Governador renunciaram simultaneamente, assumindo o Poder Executivo o Presidente da Assembleia Legislativa, empossado definitivamente em maio para concluir o mandato até 31 de dezembro de 2026.

Relata que, poucos meses antes dessa sucessão, o próprio Estado submetera operação equivalente a procedimento competitivo, do qual sagrou-se vencedora a Caixa Econômica Federal, e que, no dia seguinte à posse do atual Governador, o Secretário de Fazenda que presidira aquela comissão foi exonerado, ao passo que a operação ora impugnada passou a ser instruída diretamente com o Banco do Brasil, sem novo certame e a custo superior.

No mesmo dia da posse, foi sancionada a Lei Estadual nº 8.240/2026, que alterou a lei autorizadora em pontos que o autor reputa redutores de salvaguardas, e a instrução administrativa produziu três versões sucessivas do mesmo parecer técnico, nas quais a rubrica de amortização de dívida, inicialmente prevista em R\$ 310 milhões, desaparece na última versão, com integral realocação ao FIDEAM, alteração comunicada à Secretaria do Tesouro Nacional pelo Governador, no mesmo dia, por ofício que nega qualquer destinação a amortização, em contraste com entrevista concedida à imprensa na qual a mesma autoridade declara tratar-se de renegociação de dívida capaz de gerar folga mensal que permitiria custear despesas correntes.

Com base nesse quadro, e invocando a proximidade do teto do art. 167-A da Constituição Federal e o marco temporal do art. 15 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, o autor sustenta violação ao art. 35, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, comprometimento intergeracional das contas públicas, antieconomicidade pelo abandono do procedimento competitivo, e desvio de finalidade evidenciado por treze indícios convergentes que enumera na petição, requerendo, em sede de urgência, a suspensão de todos os atos tendentes à contratação e à concessão da garantia federal, e, no mérito, a declaração de nulidade do ato administrativo complexo e a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do erário.

Em decisão de 26 de agosto de 2026 (ID 2282160304), este Juízo, sem apreciar de plano o pedido de tutela de urgência, deferiu medida acauteladora provisória determinando a suspensão dos atos tendentes à formalização do contrato, fixou multa diária de R\$ 100.000,00 e determinou a intimação dos réus para prestação de informações no prazo de 72 horas.

Em resposta, o Estado do Amazonas apresentou pedido de reconsideração instruído com nove documentos supervenientes, sustentando que a instrução da operação remontaria a abril de 2026, muito antes do marco temporal invocado na inicial; que a realocação dos recursos ao FIDEAM teria justificativa técnica registrada na versão mais recente do parecer; que certidão superveniente do Tribunal de Contas indicaria relação entre despesas correntes e receitas correntes inferior à anteriormente apurada; que a destinação

formalmente declarada à União prevaleceria sobre entrevista jornalística; e que o Parecer da Secretaria do Tesouro Nacional teria atestado o cumprimento de todos os limites e condições legais, circunstância que, à luz de precedente do Superior Tribunal de Justiça sobre deferência a órgãos técnicos, afastaria a plausibilidade das ilegalidades alegadas.

Sustentou, ainda, que a manutenção da medida além do início de setembro de 2026 esgotaria de modo irreversível o objeto da própria ação, e requereu, subsidiariamente, o afastamento ou a redução da multa cominada e da ordem de prisão por desobediência.

O Ministério Público Federal, em primeira manifestação, opinou pelo reconhecimento da ilegitimidade passiva do Banco Central do Brasil e, quanto ao mérito da tutela de urgência, reconheceu que o pagamento de principal de dívida já existente não configura, isoladamente, despesa corrente vedada pelo art. 35, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ponderou que a expressão "direta ou indiretamente" contida no dispositivo exige exame da estrutura econômica concreta da operação, e que, confirmado o uso do empréstimo para assumir ou refinarçar obrigações perante instituição diversa do Banco do Brasil, haveria incidência do inciso II do mesmo parágrafo.

Requereu a manutenção da medida acautelatória e a apresentação, pelo Estado, de esclarecimentos adicionais sobre a destinação orçamentária dos recursos e sobre a comparação técnico-financeira com a chamada pública anterior.

O autor, em réplica ao pedido de reconsideração, impugnou especificamente cada um dos documentos apresentados, sustentando que a justificativa técnica não explicaria a coincidência aritmética exata entre a supressão da rubrica de amortização e o acréscimo idêntico ao FIDEAM, que o ofício dirigido à União fora produzido na mesma data da alteração do parecer e não se sobreporia à declaração pública espontânea e anterior do Governador, e que os documentos técnicos supervenientes certificariam apenas índices quantitativos de enquadramento, sem qualquer exame sobre a finalidade da captação.

Acrescentou tópico de alerta quanto à eventual repercussão regulatória internacional da operação, em razão de o Banco do Brasil manter programa de recibos de depósito negociados nos Estados Unidos, sem, contudo, sustentar incidência automática de legislação estrangeira, e requereu a manutenção integral da decisão anteriormente proferida.

O Banco Central do Brasil, em manifestação própria, arguiu inépcia da inicial e ilegitimidade passiva, sustentando que a petição não lhe atribuiria qualquer ato ou omissão relacionado às ilegalidades narradas, e esclarecendo que sua atuação, por meio do sistema de registro de operações de crédito com o setor público, é posterior à própria contratação e desprovida de função autorizativa ou de análise da destinação dos recursos, razão pela qual requereu sua exclusão da lide.

O Banco do Brasil S.A. e sua Presidente, em manifestação prévia, informaram que a operação não fora formalizada até aquele momento, inexistindo contrato assinado, garantia constituída ou desembolso realizado, e que a instrução ainda tramitava perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Sustentaram que a operação está amparada por autorização legislativa específica e que operações de crédito estão excluídas do regime licitatório comum, informando que, desde abril de 2026, o próprio Estado indagara formalmente sobre eventuais óbices ao desembolso em período eleitoral, tendo o Banco esclarecido que a vedação do art. 15 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 atinge apenas a contratação da operação, e não o desembolso de contratos já regularmente celebrados.

Argumentaram, por fim, que a manutenção da suspensão além do início de setembro acarretaria a perda definitiva e irreversível da possibilidade de contratação, em configuração de periculum in mora inverso, e requereram a revogação da medida.

O Ministério Público Federal, em segunda manifestação, reconsiderou parcialmente sua posição anterior: mantendo o entendimento quanto à ilegitimidade passiva do Banco Central, passou a opinar, à vista da documentação superveniente apresentada pelo Estado, pela revogação da medida acautelatória, sob o fundamento de que não mais estaria demonstrada, nesse novo quadro probatório, a probabilidade de violação ao art. 35, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, posicionamento que, todavia, condicionou ao fornecimento, pelo Estado, no curso da instrução, de elementos que confirmassem a efetiva aplicação dos recursos em despesas compatíveis com aquele dispositivo, e de comparação técnico-financeira homogênea com a chamada pública realizada anteriormente.

A União, por sua vez, apresentou manifestação na qual arguiu a inadequação da via popular eleita, por veicular, quanto a ela, pretensão de obrigação de não fazer incompatível com a natureza desconstitutiva da ação popular; a incompetência parcial da Justiça Federal, sob o argumento de que a relação entre o Estado e o Banco do Brasil, por envolver sociedade de economia mista, não atrairia a competência federal; e a inépcia da inicial quanto a si, por ausência de vício específico a ela atribuído. No mérito, sustentou a presunção de legalidade da lei estadual autorizadora e a presença de todos os requisitos para a concessão da garantia federal, invocando, como precedente, decisão proferida em ação popular relativa a operação de crédito de outro ente federativo.

Observou-se, no exame dessa peça, que ela contém, em passagens de sua própria fundamentação, referências a ente federativo e a lei estadual estranhos a este processo, aparentemente decorrentes do aproveitamento de minuta utilizada em feito diverso.

Por fim, o autor apresentou nova manifestação na qual junta, como fato superveniente, mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, datada de 21 de agosto de 2026, comunicando a necessidade de conversão do regime de ajuste fiscal ao qual o Estado está submetido, e sustentando que tal comunicação seria incompatível com a alegação estadual de inexistência de

cenário de exaustão fiscal. Aponta, ainda, que a manifestação da União teria sido elaborada para processo distinto, relativo a outro Estado, identificando passagens específicas nesse sentido e as consequências processuais daí decorrentes, e reitera que os documentos técnicos supervenientes certificariam apenas índices quantitativos, não a finalidade da captação, leitura que reputa confirmada pela própria tese de ilegitimidade passiva sustentada pela União.

Requer a manutenção da medida acautelatória até o cumprimento das diligências já reconhecidas como necessárias pelo próprio Ministério Público Federal.

Os autos vieram conclusos para decisão sobre o pedido de reconsideração e sobre o pedido de tutela de urgência formulado na inicial.

É o relatório. **Decido.**

FUNDAMENTAÇÃO

I. DO RISCO DA OPERAÇÃO PARA A PRÓPRIA UNIÃO E PARA O BANCO DO BRASIL S.A.: A FRAGILIDADE PRÁTICA DA GARANTIA DIANTE DA PRIORIDADE CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

Antes de examinar os pressupostos específicos da tutela de urgência, cumpre a este Juízo registrar circunstância que, embora não constitua fundamento autônomo da pretensão autoral, integra o contexto fático-jurídico da causa e reforça a necessidade de cautela: a **capacidade real do Estado do Amazonas de honrar, no médio e longo prazo, o compromisso ora impugnado** é matéria de relevância pública que não pode ser ignorada por este Juízo, sobretudo em vista de sua repercussão sobre a própria efetividade da garantia oferecida à União e ao Banco do Brasil S.A.

É fato notório e amplamente divulgado pela imprensa, dispensando prova específica, nos termos do art. 374, I, do Código de Processo Civil, sem prejuízo da diligência determinada no dispositivo desta decisão para sua confirmação documental nos autos, que o Estado do Amazonas acumula, ao longo de 2026, sucessivos atrasos no pagamento de profissionais e de empresas terceirizadas responsáveis pela prestação de serviços de saúde na rede pública estadual, com entidades como o Conselho Regional de Medicina do Amazonas, o Sindicato dos Médicos do Amazonas, o Conselho Federal de Medicina e a Federação Médica Brasileira denunciando reiteradamente débitos que, segundo o próprio Secretário de Estado de Saúde publicamente admitiu, chegaram a oito meses de atraso, com pendências que persistiam, segundo notícias mais recentes, ainda em julho e agosto de 2026, período estritamente coincidente com a instrução da operação de crédito ora impugnada.

Esse quadro assume relevância jurídica direta para o presente feito por, ao menos, três razões.

a. revela-se contraditório, e potencialmente lesivo à própria União e ao Banco do Brasil S.A., partes cujo interesse também deve ser sopesado nesta análise, que seja formalizado compromisso financeiro de R\$1.462.000.000,00, com prazo de amortização de dez anos e encargo médio anual de aproximadamente R\$260 milhões, em favor de ente federativo que, no mesmo período, não consegue honrar obrigações correntes de valor muito inferior relativas a serviço público essencial. A assunção de nova obrigação de longo prazo por quem já demonstra dificuldade de adimplir obrigações correntes de menor vulto é circunstância que, no mínimo, impõe redobrado escrutínio quanto à real capacidade de pagamento do ente, para além dos índices formais de enquadramento examinados no item IV.1, *infra*.

b. Ainda mais relevante: há de se distinguir, como ensina a doutrina do Direito Administrativo do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, entre o **interesse público primário**, a efetiva prestação dos serviços públicos essenciais à coletividade, aí incluída a saúde, direito social fundamental (art. 6º e art. 196 da Constituição Federal), e o **interesse público secundário**, de natureza patrimonial e financeira, que a Administração Pública, tal qual qualquer sujeito de direito, também persegue.

c. A operação de crédito ora impugnada, ao concentrar a integralidade dos recursos em fundos de aplicação discricionária, sem vinculação a serviço público essencial identificado, revela primazia do interesse financeiro-administrativo (obtenção de liquidez, "folga financeira") sobre o interesse público primário, precisamente a inversão que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu conjunto normativo, busca coibir, e que a manutenção de atrasos em área tão sensível quanto a saúde pública apenas evidencia com maior nitidez.

d. E ainda, de forma decisiva, a análise da própria utilidade prática da garantia: a estrutura de contragarantia da operação, tal como descrita nos autos, vincula receitas próprias e transferências constitucionais do Estado, nos termos do art. 167, § 4º, da Constituição Federal, o que, na prática, inclui o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ocorre que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme e reiterada no sentido de que a retenção de recursos vinculados a serviços públicos essenciais, notadamente a saúde, não pode prevalecer quando comprometer a continuidade desses serviços, ainda que a retenção decorra de inadimplemento de obrigação regularmente contraída pelo ente federativo.

No sentido deste último tópico, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 664^[1], referendou medida cautelar para impedir bloqueio, penhora ou retenção de receitas públicas vinculadas a fundos de saúde, sob pena de ofensa

aos princípios da legalidade orçamentária, da eficiência administrativa e da continuidade dos serviços públicos.

Mais especificamente, em precedente de particular pertinência para o caso concreto, o Ministro Flávio Dino, em decisão monocrática proferida em 14 de julho de 2026, suspendeu a execução de contragarantia consistente na retenção do FPE relativa a empréstimo contraído por outro Estado-membro junto a organismo financeiro internacional, precisamente para preservar despesas obrigatórias, entre as quais o pagamento da folha de servidores e o custeio de serviços públicos essenciais^[2].

A consequência lógica desse panorama jurisprudencial é significativa para o próprio interesse da União e do Banco do Brasil S.A. na presente operação: **a garantia fiscal oferecida, com a retenção do FPE, é, na prática, uma garantia contingente e potencialmente inexecutável em cenário de crise na prestação de serviços essenciais**, pois qualquer juízo, inclusive este, provocado a proteger a continuidade do atendimento à saúde pública amazonense, poderá suspender a própria retenção que serve de lastro à operação. Não se trata de mera hipótese acadêmica: é o que o Supremo Tribunal Federal já fez, em caso similar envolvendo outro ente federativo, poucas semanas antes da presente demanda.

Diante desse quadro, a formalização apressada da operação, além de expor o Estado do Amazonas e o erário estadual ao risco examinado ao longo desta decisão, expõe também a própria União e o Banco do Brasil S.A. ao risco de contratarem com base em garantia cuja efetividade prática é, no mínimo, incerta, circunstância que, longe de recomendar a celeridade na contratação, reforça a pertinência do exame mais detido que esta decisão determina.

I.1. Da necessidade de verificação da adequada previsão orçamentária e da formalidade da lei autorizadora

Cabe, ainda, examinar se a operação atende à exigência de solução orçamentária compatível com a verificação prévia da Secretaria do Tesouro Nacional e com as formalidades da legislação orçamentária e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 32, § 1º, IV, "c", da Lei Complementar nº 101/2000 exige, como requisito para a realização de operação de crédito, que os recursos se destinem a finalidade previamente definida em lei específica, e o art. 15 da própria LRF condiciona a realização de despesa à existência de dotação orçamentária específica e suficiente, de modo que a mera existência de autorização legislativa genérica, sem correspondência com dotação orçamentária determinada, não basta ao integral atendimento do sistema de controle prévio de endividamento.

Nesse particular, ganha relevância a observação, já deduzida pelo autor e não infirmada pelos réus, de que a Lei Estadual nº 8.240/2026, sancionada no dia imediatamente seguinte à posse do atual Chefe do Poder Executivo, alterou a Lei Estadual nº 7.303/2025 exatamente no sentido de tornar mais genéricas as balizas legais da operação: substituiu a enumeração nominada das receitas vinculáveis em contragarantia (antes especificamente

referidas 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 a remissão aos arts. 42 e 43, IV, da Lei nº 4.320/1964; retirou a exigência de consignação anual das dotações de amortização e encargos; e revogou o *caput* e o parágrafo único do art. 6º, sem que se explicita, nos autos, qual o específico interesse público justificou, no dia seguinte à posse de novo gestor, a redução dessas salvaguardas legais.

Tais alterações, por reduzirem a determinabilidade e a especificidade da autorização legislativa exatamente nos pontos que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação orçamentária reputam essenciais ao controle da vinculação de receitas e à consignação orçamentária dos encargos futuros, constituem elemento adicional de plausibilidade quanto à alegação de fragilização das formalidades legais aplicáveis à operação, a ser objeto de esclarecimento específico pelo Estado do Amazonas, na forma determinada no dispositivo.

II. DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

O Banco Central do Brasil arguiu, em manifestação própria, sua ilegitimidade passiva e a inépcia da inicial quanto a si, sob o fundamento de que sua atuação, no que concerne a operações de crédito do setor público, limita-se ao registro no Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (CADIP), nos termos da Resolução BCB nº 196/2022, sem qualquer competência autorizativa, deliberativa ou de análise de mérito sobre a operação impugnada. Essa posição foi expressamente corroborada pelo Ministério Público Federal em ambas as suas manifestações (IDs 2282805379 e 2283277777), e não foi objeto de impugnação específica pelo autor, que a submeteu ao prudente critério deste Juízo.

De fato, nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/1965, a ação popular deve ser dirigida contra as autoridades e entidades que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tenham dado oportunidade à lesão, bem como contra os beneficiários diretos do ato.

O registro no CADIP é providência posterior à contratação (art. 4º da Resolução BCB nº 196/2022), de natureza estatística e de acompanhamento de limite global, sem qualquer competência para autorizar, aprovar ou vetar operação individualmente considerada, atribuição que, no desenho normativo da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 32) e da Resolução SF nº 43/2001, compete exclusivamente ao Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Ausente, portanto, pertinência subjetiva entre o Banco Central do Brasil e os atos e omissões narrados na inicial, **RECONHEÇO a ilegitimidade passiva do BANCO CENTRAL DO BRASIL e JULGO**

EXTINTO o processo em relação a essa autarquia, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, prosseguindo o feito regularmente em face dos demais réus.

III. DA MANIFESTAÇÃO DA UNIÃO: OBSERVAÇÃO QUANTO À SUA INSTRUÇÃO

Observo, preliminarmente, que a peça apresentada pela União (ID 2283319469) contém, em ao menos dois trechos de sua fundamentação própria (item "C", relativo à alegada inépcia da inicial, e o parágrafo conclusivo que antecede a transcrição de precedente), referências ao "Estado do Maranhão" e à "Lei Estadual nº 12.874/2026", elementos estranhos a esta demanda, que versa sobre o Estado do Amazonas e a Lei Estadual nº 7.303/2025. Tais passagens revelam o aproveitamento, não integralmente depurado, de minuta previamente utilizada em outro processo (Ação Popular nº 1047172-97.2026.4.01.3700, em trâmite na Seção Judiciária do Maranhão), circunstância também apontada pelo autor em sua última manifestação (ID 2283374439).

Não decreto, por ora, a ineficácia da peça em sua integralidade, na medida em que as demais partes da manifestação, notadamente a descrição dos fatos, a indicação dos processos administrativos pertinentes (STN nº 17944.003295/2026-66) e os pedidos formulados, estão corretamente direcionadas a este processo. Determino, contudo, na parte dispositiva, que a União esclareça e corrija tais passagens, e **CONSIGNO**, desde logo, **que os fundamentos relativos à ausência de *fumus boni iuris*, contidos exatamente nos trechos comprometidos pelo defeito de instrução, não podem ser considerados como impugnação especificadas, nos termos do art. 341 do Código de Processo Civil**, para os fins da análise que segue.

IV. DA PROBABILIDADE DO DIREITO (ART. 300, CPC)

IV.1. Da natureza do controle exercido pela STN e pelo TCE/AM: ausência de exame sobre a finalidade da captação

O Estado do Amazonas sustenta, em seu pedido de reconsideração, que o Parecer SEI nº 2767/2026/MF, da Secretaria do Tesouro Nacional, e a Certidão nº 54/2026/DICREA/SECEX, do Tribunal de Contas do Estado, teriam afastado, "uma a uma", as ilegalidades apontadas na inicial, invocando o precedente do REsp 1.608.161/RS quanto à deferência a atos de órgãos técnicos.

O argumento não prospera em uma primeira análise.

Da própria descrição do conteúdo desses documentos, feita pelo Estado e confirmada pela União, extrai-se que ambos consistem em juízos quantitativos de enquadramento: relação entre o montante da operação e a receita corrente líquida (15,32%, contra teto de 16%); comprometimento anual com encargos (6,08%, contra limite de 11,5%); relação entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida (0,38, contra teto de 2,0); observância da regra

de ouro; e, quanto à certidão do TCE, a relação entre despesas correntes e receitas correntes (92,20%, contra o teto de 95% do art. 167-A da Constituição Federal).

Nenhum desses índices diz respeito à finalidade da captação, ao eventual financiamento indireto de despesa corrente ou à compatibilidade da destinação com o art. 35, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Essa constatação não é inferência isolada deste Juízo: é a própria posição sustentada pela União, em sua manifestação, ao afirmar textualmente que, na etapa de verificação de limites e condições, "em momento algum se analisa o mérito da operação de crédito pretendida entre o Estado-membro e a instituição financeira", argumento que a União invoca para negar sua legitimidade passiva quanto ao mérito, e que, justamente por isso, não pode ser simultaneamente utilizado, em contradição lógica, para sustentar que aquele mesmo exame técnico teria afastado os vícios de finalidade alegados na inicial.

A deferência ao juízo técnico do órgão de controle, tal como reconhecida no REsp 1.608.161/RS, pressupõe a existência de pronunciamento sobre a matéria efetivamente controvertida. **Não havendo**, nos documentos técnicos produzidos até o momento, **qualquer exame sobre a finalidade da captação, sobre a natureza econômica das despesas a serem custeadas pelos aportes aos fundos ou sobre a compatibilidade entre o objeto autorizado em lei e o objeto efetivamente instruído**, não há juízo técnico a ser superado por deferência judicial; há, isto sim, ausência de juízo técnico sobre a questão que esta ação submete ao controle jurisdicional.

Invocar deferência a pronunciamento inexistente equivaleria a transformar a competência de um órgão de controle em imunidade da própria matéria que ele não examinou, o que não se pode admitir à luz do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

IV.2. Da alteração da destinação dos recursos no curso da instrução administrativa

A sequência documental dos autos é elemento de prova relevante e não infirmado. O Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ foi produzido em três versões sucessivas, sob o mesmo número, datadas de 19/06/2026, 30/06/2026 e 07/07/2026. Nas duas primeiras, a destinação declarada incluía expressamente R\$310.000.000,00 para amortização da dívida pública.

Na terceira, o item desaparece por completo, e o mesmo valor, sem qualquer resíduo ou fracionamento, é integralmente realocado ao FIDEAM, que salta de R\$720.000.000,00 para R\$1.030.000.000,00, sem alteração do total captado (R\$1.462.000.000,00), sem nova certidão do Tribunal de Contas e, no que importa, sem justificativa técnica específica quanto à razão de ser exatamente aquele montante, antes destinado à amortização, ter migrado para outra rubrica.

O Estado, em sua reconsideração, apresenta como justificativa a necessidade de investimentos estruturantes em infraestrutura, a baixa integração viária do território amazonense e a rigidez das despesas obrigatórias. Tal justificativa, conquanto compreensível em abstrato como política pública, não explica a coincidência aritmética exata entre o valor suprimido da rubrica de amortização e o valor acrescido à rubrica do FIDEAM, circunstância que sugere reclassificação nominal de rubrica, e não reformulação técnica substancial do plano de aplicação dos recursos, indício que, para os fins do art. 300 do CPC, milita a favor da probabilidade do direito alegado pelo autor.

Anoto, ainda, que a própria versão anterior do parecer técnico registrava, em termos expressos, que os R\$310.000.000,00 seriam aplicados "para amortizações do principal da dívida" junto ao Banco do Brasil, confissão documental que a supressão posterior da rubrica não apaga, apenas torna menos visível.

IV.3. Da convergência entre a declaração pública da autoridade estadual e os dados técnicos constantes dos autos

Nos termos da transcrição juntada à inicial, o Chefe do Poder Executivo estadual declarou, em entrevista concedida ao veículo Estado Político, que o empréstimo consiste em "renegociação de dívida", que outra instituição financeira "está comprando essa dívida" e que, com isso, o Estado economizará mensalmente "em torno de 30 milhões de reais", recursos que poderiam ser aplicados para "pagar médico" e em "outras áreas sensíveis".

Essa declaração é logicamente incompatível com o **Ofício nº 294/2026-GE**, subscrito pela mesma autoridade na mesma data (13/07/2026) em que a rubrica de amortização desaparece do parecer técnico, **no qual se afirma perante a Secretaria do Tesouro Nacional que os recursos não se destinam a essa finalidade.**

A explicação alternativa apresentada pelo Estado, de que a declaração se referiria a operação distinta e futura com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), não encontra, até o presente momento processual, lastro documental nos autos que a confirme de modo inequívoco, ao passo que a coerência numérica entre a "economia mensal de R\$ 30 milhões" mencionada na entrevista e a amortização mensal de aproximadamente R\$ 58 milhões registrada no próprio parecer técnico constitui indício, ainda que não conclusivo, de que a declaração se refere à própria operação impugnada.

Anote-se que, quanto a este ponto específico, não se está no terreno do indício, mas de declaração expressa da própria autoridade que subscreverá o ato, o que reforça significativamente o juízo de probabilidade.

IV.4. Do fato superveniente: a Mensagem nº 71/2026 e a questão do Espaço Fiscal

Sobreveio aos autos, após a decisão de ID 2282160304, a Mensagem nº 71/2026, de 21/08/2026, pela qual o próprio Chefe do Poder Executivo estadual comunicou à Assembleia Legislativa, em regime de urgência, projeto de lei destinado a autorizar a conversão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) em Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF-Transparência), nos termos do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 178/2021.

Esse documento, contemporâneo à instrução da operação (produzido apenas onze dias após a Certidão nº 54/2026/DICREA/SECEX que o Estado invoca para negar qualquer cenário de exaustão fiscal), reveste-se de relevância jurídica própria, distinta da mera narrativa de desequilíbrio fiscal: é fato apto a repercutir diretamente sobre a subsistência dos pressupostos do próprio Parecer SEI nº 2767/2026/MF.

Com efeito, o Espaço Fiscal, disciplinado pela Portaria STN/MF nº 857/2026 (art. 31), constitui o limite específico a contratar operações de crédito aplicável a entes signatários do PAF ou do PAF-Transparência, calculado com base, entre outros fatores, na capacidade de pagamento (CAPAG) e no nível de endividamento do ente, sendo definido anualmente e sujeito a mecanismos próprios de apuração, majoração e recomposição.

A manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional não constitui autorização abstrata e permanente, mas sim verificação de limites e condições referida a um cenário fiscal e normativo determinado (art. 32 da LRF); alterando-se esse cenário, como ocorre na conversão entre regimes de ajuste fiscal, impõe-se, ao menos, a verificação de compatibilidade da operação já examinada com o novo regime, sob pena de a contratação apoiar-se em pressuposto de fato e de direito que pode não mais subsistir no momento da assinatura.

Não se ignora que a conversão ao PAF-Transparência, por si só, não implica necessariamente redução do Espaço Fiscal disponível, podendo, a depender do cumprimento de metas do exercício de 2025 e da conversão até 31 de outubro de 2026, inclusive ampliá-lo, nos termos do art. 55, § 1º, "b", da Portaria STN/MF nº 857/2026.

Precisamente por essa incerteza, e não obstante o Estado ser, como informado, atualmente signatário do PAF, não há nos autos elemento algum que permita aferir se o Espaço Fiscal desta operação específica já se encontrava reservado ou protocolado no SADIPEM antes da Mensagem nº 71/2026, dado que os próprios réus estão em melhores condições de esclarecer, e que, à luz do princípio da instrumentalidade das formas e do dever de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999), deve ser objeto de diligência específica antes de qualquer contratação.

IV.4.1. Da reapreciação da operação pelos órgãos competentes antes da assinatura do contrato

Do fato acima descrito decorre consequência que não se esgota no juízo de probabilidade e alcança o próprio itinerário administrativo da operação. Pareceres e autorizações de órgãos técnicos e financeiros valem para o quadro fático, econômico e fiscal existente ao tempo em que emitidos, e não são atos de eficácia perene.

A Mensagem nº 71/2026 é posterior às avaliações produzidas nesta operação de crédito e anterior à celebração do contrato. Por meio dela, o Poder Executivo estadual reconhece, perante a Assembleia Legislativa e em regime de urgência, a estreiteza da situação fiscal do ente, reconhecimento que repercute sobre a capacidade de pagamento, a sustentabilidade do endividamento e os riscos jurídicos, fiscais e financeiros da contratação, neles compreendidos os que recairão sobre a União na condição de garantidora.

Contratar sem que esse dado seja considerado equivale a apoiar o ato em pressuposto de fato cuja subsistência ninguém verificou, e a magnitude da operação torna a omissão tanto mais grave. Não cabe ao Poder Judiciário substituir os órgãos técnicos na avaliação do risco fiscal ou financeiro, nem afirmar, desde já, que a alteração do regime de ajuste inviabiliza a contratação. Cabe a esses órgãos dizer, no âmbito de suas competências, se o fato novo altera as premissas, os riscos e as conclusões que fundamentaram a autorização concedida.

Compete ao Estado do Amazonas, autor da iniciativa e detentor imediato da informação, levá-la ao conhecimento do Banco do Brasil S.A., do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional, aos quais incumbirá atualizar a análise quanto à capacidade de pagamento, à trajetória fiscal, à sustentabilidade do endividamento, às garantias e contragarantias e aos demais riscos da operação. A diligência não reinicia o procedimento administrativo nem antecipa juízo negativo sobre a contratação: assegura que a palavra final dos órgãos responsáveis seja dada à vista do quadro fiscal do momento imediatamente anterior à assinatura, e não de realidade que pode já não subsistir.

Deixo assentado, para que da decisão não se extraia sentido que ela não tem, que aqui não se autoriza a celebração do contrato. A operação, tal como instruída, padece dos vícios examinados nos itens anteriores: falta de exame técnico sobre a finalidade da captação, alteração da destinação dos recursos sem motivação idônea, divergência entre a destinação declarada à União e a declaração pública da autoridade estadual e abandono do certame mais vantajoso sem justificativa suficiente. A esses vícios soma-se a necessidade de reavaliar a própria possibilidade de contratar, pois confissão de dificuldade fiscal feita pelo próprio devedor, em ato formal e contemporâneo à instrução, não pode ser ignorada por quem autorizou, avaliou e financiará o endividamento.

Por isso, ainda que a suspensão ora deferida venha a ser afastada por decisão posterior deste Juízo ou de instância superior, a assinatura permanecerá condicionada à prévia submissão do fato aos órgãos competentes e

à manifestação atualizada destes. Cumprida a condição, dela não resultará autorização automática para contratar, dependendo a formalização de nova deliberação judicial, à vista das manifestações produzidas e do exame dos demais vícios apontados.

IV.5. Da antieconomicidade

Três meses antes da instrução da operação impugnada, a Secretaria de Estado da Fazenda submeteu operação de idêntico valor, prazo, garantia e destinação a procedimento competitivo (Edital nº 001/2026/SEFAZ-AM), obtendo da Caixa Econômica Federal proposta vencedora de 105,2318% do CDI (ALL-IN). A operação ora impugnada foi, em vez disso, instruída diretamente com o Banco do Brasil S.A., sem novo procedimento competitivo, a custo de CDI acrescido de sobretaxa efetiva de 1,20% ao ano, mais tarifa de estruturação de 0,70% sobre o valor do contrato, configurando, segundo os cálculos apresentados na inicial e não especificamente refutados, sobrecusto da ordem de R\$37 a R\$60 milhões, a depender do cenário de CDI considerado.

O argumento de que o item 10.3 do edital não vinculava o Estado à contratação da proposta vencedora não afasta a necessidade de motivação específica para o abandono do procedimento mais vantajoso, sobretudo quando a contratação direta ocorre a custo superior e é formalizada imediatamente após a exoneração do Secretário de Estado da Fazenda que presidira a comissão daquele certame, circunstância que, embora não prove por si só qualquer ilicitude, integra o quadro de indícios a examinar no curso da instrução, à luz dos princípios da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Merece exame autônomo, por sua gravidade, esta mencionada ausência de causalidade e de motivação suficientes para um ato administrativo complexo que comprometerá receitas públicas do Estado do Amazonas pelo prazo de dez anos.

O art. 2º, *caput* e parágrafo único, incisos I e VII, da Lei nº 9.784/1999 impõe à Administração Pública o dever de atuação conforme os princípios da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, com "indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão", exigência que se torna tanto mais rigorosa quanto maior a extensão temporal e o vulto econômico do compromisso assumido.

No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000, ao disciplinar as operações de crédito dos entes federativos, não se contenta com autorização legislativa genérica: o art. 32, § 1º, IV, "c", exige que os recursos captados se destinem a "finalidade previamente definida em lei específica", e o art. 15 do mesmo diploma condiciona a própria realização da despesa à existência de ato de que resulte obrigação de pagamento, precedido de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador quanto à adequação orçamentária e financeira.

Trata-se de exigência que não se satisfaz com a mera indicação de rubricas contábeis, mas pressupõe a demonstração de nexos causal estável e verificável entre o objeto autorizado em lei, o objeto efetivamente instruído perante os órgãos de controle e o objeto que será, ao final, contratado.

No caso concreto, contudo, esse nexo causal não se mostra presente, visto o Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ que foi produzido em três versões sucessivas em apenas dezenove dias, das quais a última suprime, sem qualquer justificativa técnica específica, rubrica de R\$310.000.000,00 anteriormente destinada à amortização de dívida, redirecionando o mesmo valor, exato e integral, a outra finalidade, sem que sobrevenha novo ato de motivação que explique a alteração, sem nova certidão do Tribunal de Contas que a referende e sem qualquer registro, nos autos, das razões técnicas ou fáticas que a determinaram.

Tal instabilidade do objeto ao longo da instrução administrativa não é mera irregularidade formal a ser relevada: é a própria ausência do requisito de motivação e de causalidade que a Lei nº 9.784/1999 e a Lei Complementar nº 101/2000 erigem como condição de validade de atos administrativos dessa natureza, tanto mais exigível quando se trata de comprometer, por uma década, receitas tributárias próprias e transferências constitucionais do Estado, em prejuízo de gestões e de gerações futuras que não participaram da deliberação que as vincula.

IV.6. Da assunção de compromisso decenal por Chefe de Executivo em mandato residual

Registro que a alegação relativa ao mandato residual do atual Chefe do Poder Executivo não configura, isoladamente, óbice jurídico a que este exerça a competência de contratar operação de crédito previamente autorizada por lei aprovada sob gestão anterior; não há, no ordenamento, vedação abstrata nesse sentido, e o próprio autor expressamente reconhece não sustentar tal incapacidade jurídica genérica.

O elemento, contudo, integra o quadro de indícios convergentes de que trata o item IV.2, supra, na medida em que a carência de doze meses e o prazo total de cento e vinte meses fazem com que nenhuma parcela de amortização recaia sobre o atual mandato, circunstância que, somada aos demais elementos (alteração da lei autorizadora no dia seguinte à posse, exoneração do Secretário de Fazenda no mesmo dia, sucessão de versões do parecer técnico em dezenove dias, aceleração da instrução às vésperas do marco do art. 15 da Resolução SF nº 43/2001), compõe quadro fático que, para os fins do juízo de probabilidade próprio desta fase processual, não pode ser desconsiderado.

IV.7. Síntese quanto à probabilidade do direito

O conjunto dos elementos acima, a saber, a ausência de exame técnico sobre a finalidade da captação pelos órgãos de controle já manifestados; a alteração da destinação dos recursos no curso da instrução sem justificativa que explique a coincidência exata dos valores; a declaração pública da

autoridade estadual convergente com os dados técnicos e incompatível com a declaração formal prestada à União; o fato superveniente relativo à conversão do regime fiscal do Estado, com potencial impacto sobre o próprio Espaço Fiscal que fundamenta o parecer favorável da STN; e o abandono do procedimento competitivo mais vantajoso sem motivação suficiente, autoriza concluir pela presença de probabilidade do direito suficiente para o deferimento da tutela de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

V. DO PERIGO DE DANO

O perigo de dano é concreto e datado. A vedação do art. 15, *caput*, da Resolução SF nº 43/2001 do Senado Federal incide a partir de 3 de setembro de 2026, data a partir da qual se torna juridicamente vedada a contratação de operação de crédito pelo Chefe do Poder Executivo estadual. As próprias instituições financeiras informam, em suas manifestações, que a instrução da operação encontra-se em fase final perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o que torna iminente a consumação do ato caso não mantida a suspensão.

VI. DA AUSÊNCIA DE IRREVERSIBILIDADE E DO REDUZIDO DANO REVERSO AO ESTADO

O Estado do Amazonas e o Banco do Brasil S.A. sustentam que a manutenção da medida configuraria satisfatividade vedada em cognição sumária (art. 300, § 3º, do CPC, e art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992), por esgotar definitivamente o objeto da ação, uma vez que a "janela" de contratação se fecharia em 3 de setembro de 2026, sem possibilidade de retorno ao *status quo ante*.

O argumento inverte a lógica da tutela cautelar. A decisão que suspende a formalização do contrato é, por definição, conservativa, não satisfativa: preserva o estado de fato existente, a não celebração do contrato, sem antecipar qualquer resultado favorável ao autor quanto ao mérito da ação. Não há, aqui, qualquer prestação positiva sendo antecipada; há, isto sim, a manutenção de uma abstenção.

A recíproca, por sua vez, não é verdadeira. Uma vez celebrado o contrato, iniciados os desembolsos e ingressados os recursos nos fundos de aplicação discricionária (FIDEAM, Fundo Garantidor de PPP, Fundo Estadual de Habitação), com subsequente perda de individualização contábil e aplicação por múltiplos ordenadores de despesa em favor de terceiros de boa-fé, instalar-se-á situação de irreversibilidade prática. O remédio teórico do art. 33, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, consistente na nulidade da operação irregular com devolução do principal e vedação ao pagamento de juros e encargos, é de eficácia prática duvidosa após a pulverização de R\$1,462 bilhão em múltiplas destinações e ordenadores de despesa distintos.

A urgência em contratar antes de 3 de setembro de 2026, precisamente o marco que a operação parece buscar evitar, não pode ser invocada pelos próprios réus como argumento em seu favor: **o periculum in mora**, quando fabricado ou potencializado pela conduta da própria parte que o

invoca (a autorização legislativa permaneceu inutilizada por mais de quinze meses, e a instrução da operação apenas avançou, de modo acelerado, sob a atual gestão, rumo ao referido marco), **não pode ser oposto para justificar a liberação imediata do ato impugnado.**

Por fim, quanto ao dano reverso, os recursos da própria operação, conforme a instrução administrativa, destinam-se a aportes em fundos de aplicação discricionária, e não a obra em execução cuja paralisação acarretaria prejuízo imediato e mensurável à população. A suspensão, por si só, não interrompe qualquer serviço público em andamento, não gera prejuízo a terceiros de boa-fé (por não haver, ainda, terceiros beneficiários do desembolso) e é plenamente reversível caso, ao final da instrução, se reconheça a legalidade da operação.

Ao contrário: como já examinado no item I, supra, é a própria celebração apressada da operação, apoiada em garantia cuja exequibilidade prática é incerta diante da prioridade constitucional dos serviços públicos essenciais, que apresenta risco relevante, inclusive para os interesses da União e do Banco do Brasil S.A.

VI.1. Da ausência de prejuízo irreversível à própria operação

Anoto, ainda, que a impossibilidade de assinar o contrato nos próximos dias não significa, necessariamente, a perda da operação de crédito, que poderá ser formalizada adiante, presentes então os requisitos legais, orçamentários e administrativos exigíveis. Não incumbe a este Juízo antecipar em que condições e sob que marco normativo isso venha a ocorrer; basta consignar que a suspensão não extingue a operação, apenas impede que se conclua antes do exame das questões acima referidas.

O ponto pesa na ponderação dos interesses em jogo. Adiar a assinatura produz consequência temporal e reversível, pois, confirmada pelos órgãos competentes a regularidade da operação diante do novo quadro fiscal, o contrato poderá ser celebrado oportunamente. Assinar de imediato produz efeito de outra ordem, porque constitui, desde logo, obrigação de larga expressão econômica, projetada sobre exercícios financeiros e administrações futuras, cujo desfazimento, como visto, tem eficácia prática duvidosa.

A assimetria entre as duas alternativas é evidente: uma pode atrasar a contratação; a outra pode consolidar compromisso decenal antes que se conheça o efeito da alteração superveniente do quadro fiscal. Nada disso impede que o Estado do Amazonas obtenha financiamento, nem substitui a Administração no juízo de conveniência que lhe cabe. Exige-se que operação dessa magnitude se realize no tempo juridicamente adequado, com observância da legislação aplicável e das cautelas técnicas, fiscais e financeiras que lhe são próprias, sem que a pressa em assinar prevaleça sobre elas, sobretudo quando não se vislumbra impedimento absoluto a que a operação se concretize depois, confirmada a sua regularidade.

A questão, em suma, não é se o contrato poderá um dia ser celebrado, mas se deve sê-lo agora, antes de apreciado o fato superveniente pelas autoridades competentes. Preservar a possibilidade de contratação e condicionar a formalização à atualização das avaliações técnicas concilia o interesse público na obtenção de recursos com a legalidade, a responsabilidade fiscal e a proteção do patrimônio público. **O adiamento, nesse contexto, não frustra o interesse público;** garante que o contrato, se celebrado, o seja com avaliação atualizada dos riscos e com cautelas compatíveis com a dimensão das obrigações que o Estado assumirá.

VII. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E DA RESPONSABILIDADE FISCAL INTERGERACIONAL

A presente decisão funda-se, em última análise, na necessidade de assegurar a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como do princípio da economicidade na gestão dos recursos públicos (art. 70 da Constituição Federal), todos diretamente aplicáveis ao controle jurisdicional dos atos administrativos em sede de ação popular, instrumento que, por expressa disposição do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, tutela tanto o patrimônio público quanto a moralidade administrativa, autonomamente considerados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao vedar, no art. 35, § 1º, o financiamento indireto de despesas correntes e o refinanciamento de dívida perante instituição diversa da concedente, e ao estabelecer, nos arts. 29 e seguintes, rigoroso sistema de controle prévio das operações de crédito dos entes subnacionais, é expressão concreta do princípio da responsabilidade fiscal intergeracional, corolário do pacto federativo e do dever de gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LC 101/2000), que impõe que o endividamento público não seja utilizado como instrumento de transferência de ônus financeiro entre gerações de gestores e de contribuintes sem correspondente e comprovado benefício público.

É à luz desse princípio, e não de qualquer restrição abstrata à capacidade de gestores em mandato residual, que se justifica o especial escrutínio da presente operação, reforçado, no caso concreto, pela circunstância, examinada no item I, de que o próprio ente já demonstra dificuldade em honrar obrigações correntes essenciais.

VII.1. Da inconstitucionalidade incidental da Lei Estadual nº 8.240/2026

Acolhendo, neste ponto específico, a argumentação deduzida pela própria parte autora, entendo pertinente registrar que a fragilização das balizas legais promovida pela Lei Estadual nº 8.240/2026 não se esgota no plano da legalidade ordinária, comportando também juízo de inconstitucionalidade, a ser examinado incidentalmente por este Juízo monocrático como fundamento de reforço à probabilidade do direito.

Não há, nessa análise, ofensa à cláusula de reserva de plenário do art. 97 da Constituição Federal nem à Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal, as quais vinculam o afastamento de lei por órgãos colegiados de tribunais, e não o exercício da jurisdição de primeiro grau em controle difuso incidental, plenamente admitido como fundamento de decisão monocrática em sede de cognição sumária.

Sob o aspecto formal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada como lei complementar sob o comando do art. 163 da Constituição Federal, veicula normas gerais de direito financeiro, matéria de competência concorrente entre a União e os Estados, cabendo àquela estabelecer as normas gerais e a estes apenas suplementá-las, sem contradita, nos termos do art. 24, incisos I e §§ 1º a 4º, da Constituição Federal.

Ao suprimir, na Lei Estadual nº 7.303/2025, a enumeração específica das receitas vinculáveis em contragarantia e substituí-la por remissão genérica, ao retirar a exigência de consignação anual das dotações de amortização e encargos e ao eliminar a remissão aos arts. 42 e 43, IV, da Lei nº 4.320/1964, a Lei Estadual nº 8.240/2026 esvazia, no plano estadual, exigência de determinação e especificidade que a legislação complementar nacional reputa inerente ao próprio controle prévio do endividamento público, incorrendo em contrariedade material às normas gerais de finanças públicas, o que, para além da ilegalidade já examinada no capítulo IV desta decisão, configura mácula de inconstitucionalidade por invasão da competência que a Constituição reserva à União.

Sob o aspecto material, a generalidade introduzida pela nova redação, ao vincular receitas futuras e transferências constitucionais mediante remissão aberta a "outras garantias admitidas em direito", contraria o grau de determinabilidade que a Constituição Federal exige sempre que se trata de comprometer, por longo período e de modo potencialmente irrevogável, receitas públicas vinculadas ao financiamento das políticas públicas, tal como se extrai, por analogia de razões, da própria lógica de estrita determinação que informa o regime constitucional das vinculações de receita e das renúncias fiscais.

Não é dado ao legislador estadual substituir a especificidade e a determinação de tais compromissos por cláusulas genéricas, sob pena de esvaziar o próprio sentido do controle constitucional das finanças públicas erigido pelos arts. 163 a 169 da Constituição Federal.

A esse quadro se soma elemento de ordem temporal que não pode ser desconsiderado: a Lei Estadual nº 8.240/2026 foi sancionada no dia imediatamente seguinte à posse do atual Chefe do Poder Executivo, especificamente para reduzir salvaguardas legais aplicáveis à operação de crédito ora impugnada, sem que se tenha explicitado, em qualquer momento da instrução legislativa ou administrativa, o interesse público que justificasse tal alteração.

Essa contemporaneidade estrita entre a mudança de gestão, a alteração legislativa e a instrução da operação impugnada autoriza, ao menos em juízo de probabilidade, a conclusão de que a lei foi utilizada como instrumento de acomodação de ato administrativo específico e predeterminado, em ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal), os quais, tanto quanto as normas de finanças públicas propriamente ditas, integram o parâmetro de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público.

Registre-se, por fim, que o princípio da responsabilidade fiscal intergeracional, já examinado nesta decisão como corolário do pacto federativo e da gestão fiscal responsável, encontra assento direto nos fundamentos e objetivos da República, notadamente na construção de uma sociedade livre, justa e solidária e na promoção do bem de todos, sem prejuízo das gerações futuras (art. 1º e art. 3º da Constituição Federal), de modo que a lei estadual que, por conveniência conjuntural, reduz as salvaguardas destinadas a proteger o erário e as gerações futuras de comprometimento fiscal indevido, incorre em inconstitucionalidade material também sob esse fundamento.

Diante do exposto, e sem prejuízo do exame definitivo da matéria em cognição exauriente, inclusive quanto à eventual necessidade de suscitação de incidente de inconstitucionalidade, caso a causa venha a ser submetida a órgão colegiado, reconheço, incidentalmente e para os fins exclusivos da presente tutela de urgência, a plausibilidade da inconstitucionalidade material da Lei Estadual nº 8.240/2026 nos pontos acima indicados, circunstância que reforça, de modo autônomo, a probabilidade do direito já reconhecida no capítulo IV desta decisão.

VIII. DA INAPLICABILIDADE DOS PRECEDENTES INVOCADOS PELOS RÉUS

O precedente firmado no REsp 1.608.161/RS, invocado pelo Estado e pela União, não socorre a defesa pelas razões já expostas no item IV.1: pressupõe a existência de pronunciamento técnico sobre a matéria controvertida, o que, quanto à finalidade da captação, inexiste nos autos.

Quanto à decisão proferida no processo relativo ao Estado do Maranhão (ID 2270306230), invocada pela União, tampouco se aplica por identidade de razões: naquele caso, a causa de pedir cingia-se a fundamentos diversos (art. 113 do ADCT, regra de ouro, ausência de empenho, irregularidades ambientais), o ente ostentava classificação CAPAG "A" (contra CAPAG "B+" do Amazonas, conforme o próprio Parecer SEI nº 2767/2026/MF) e a integralidade dos recursos estava vinculada a obras identificadas em execução, circunstâncias que não se verificam no caso concreto, em que a totalidade dos recursos é canalizada a fundos de aplicação discricionária, sem obra pública identificada com projeto, licitação e cronograma físico-financeiro próprios.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, **DECIDO**:

1. RECONHEÇO a ilegitimidade passiva do BANCO CENTRAL DO BRASIL e JULGO EXTINTO o processo em relação a essa autarquia, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, prosseguindo o feito em face dos demais réus.

2. DEFIRO a TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA requerida na inicial, com fundamento no art. 300 do Código de Processo Civil e no art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/1965, para:

2.1. Determinar que o **ESTADO DO AMAZONAS** e o **BANCO DO BRASIL S.A.** se abstenham de celebrar, assinar, aditar, ratificar ou de qualquer modo formalizar o 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, até decisão final de mérito;

2.2. Determinar que a **UNIÃO**, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 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 de mérito;

2.3. Subsidiariamente, na hipótese de o contrato já ter sido celebrado, **DETERMINO a suspensão imediata de sua eficácia e de todo e qualquer desembolso**, com bloqueio dos valores já eventualmente liberados e sua manutenção em conta vinculada, sem aplicação, à disposição deste Juízo, até decisão final de mérito;

2.4. FIXO multa diária de R\$200.000,00 (duzentos 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, valor que reflete a magnitude econômica da operação impugnada, sem prejuízo de outras medidas de apoio necessárias e proporcionais que se revelem cabíveis no curso do cumprimento desta decisão.

2.5. Consignar que a revogação, a reforma ou a perda de eficácia da suspensão determinada nos itens 2.1 e 2.2 não libera, por si só, a formalização da operação, que permanecerá condicionada à prévia submissão do fato superveniente, pelo **ESTADO DO AMAZONAS**, ao **BANCO DO BRASIL S.A.**, ao **MINISTÉRIO DA FAZENDA** e à **SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL**, bem como à manifestação atualizada destes quanto à capacidade de pagamento, à trajetória fiscal, à sustentabilidade do endividamento, às garantias e contragarantias e aos demais riscos da operação, cujo teor deverá ser previamente juntado aos autos. O cumprimento

dessa exigência não importa autorização para contratar, que dependerá de nova deliberação deste Juízo, nem afasta os demais vícios apontados na fundamentação.

3. DETERMINO que o **ESTADO DO AMAZONAS** informe, no prazo legal: (i) a situação atual dos débitos com profissionais e prestadores de serviços de saúde da rede pública estadual, com indicação de valores, períodos em aberto e cronograma de regularização; e (ii) de que forma a presente operação de crédito se concilia com a capacidade de pagamento das obrigações correntes já assumidas pelo Estado, à luz da notícia pública de atrasos reiterados em despesa de natureza essencial.

4. DETERMINO que a **UNIÃO** e o **BANCO DO BRASIL S.A.** esclareçam, no mesmo prazo, se a estrutura de contragarantia da operação prevê a retenção do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e, em caso positivo, qual a análise de risco realizada quanto à exequibilidade prática dessa garantia à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que protege a continuidade dos serviços públicos essenciais custeados por tais recursos (ADPF nº 664; decisão monocrática do Ministro Flávio Dino de 14/07/2026).

5. DETERMINO que o **ESTADO DO AMAZONAS** e a **UNIÃO (STN)** esclareçam, no mesmo prazo: (i) o estágio atual da conversão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) para o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, mencionada na Mensagem nº 71/2026 à Assembleia Legislativa; (ii) se o Espaço Fiscal relativo à presente operação já foi reservado, protocolado ou consumido no âmbito do SADIPEM, nos termos da Portaria STN/MF nº 857/2026, anteriormente à referida Mensagem; e (iii) qual o impacto da conversão, caso se concretize, sobre o limite e as condições que fundamentaram o Parecer SEI nº 2767/2026/MF.

5.1. DETERMINO que o **ESTADO DO AMAZONAS**, no mesmo prazo, encaminhe formalmente ao **BANCO DO BRASIL S.A.**, ao **MINISTÉRIO DA FAZENDA** e à **SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL** cópia integral da Mensagem nº 71/2026 e do respectivo projeto de lei, acompanhada de exposição sobre os efeitos da pretendida conversão do regime de ajuste fiscal sobre a operação de crédito ora impugnada, comprovando nos autos, documentalmente, a data e o teor de cada comunicação.

5.2. DETERMINO que a **UNIÃO (Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional)** e o **BANCO DO BRASIL S.A.**, uma vez recebida a comunicação de que trata o item anterior, manifestem-se nos autos, no prazo legal, sobre se o fato superveniente examinado nos itens IV.4 e IV.4.1 desta decisão altera, ou não, as premissas, os riscos e as conclusões que fundamentaram a análise e a autorização da operação, juntando, se produzidos, os pareceres técnicos atualizados a respeito.

6. DETERMINO que o **ESTADO DO AMAZONAS** esclareça, no mesmo prazo: (i) as razões técnicas específicas para a supressão da rubrica de amortização da dívida pública e a realocação integral e exata de R\$310.000.000,00 ao FIDEAM na versão de 13/07/2026 do Parecer Técnico nº 01/2026 DEDIV/SET/SEFAZ; (ii) a identificação das ações orçamentárias, fontes de recursos e contas específicas nas quais serão executados os R\$1.462.000.000,00, com indicação da correspondente dotação orçamentária e da compatibilidade com o art. 15 da Lei Complementar nº101/2000; (iii) a existência ou não de qualquer operação de refinanciamento, assunção ou liquidação de dívida perante instituição financeira diversa do Banco do Brasil S.A.; e (iv) as razões que justificaram, no dia seguinte à posse do atual Chefe do Poder Executivo, a edição da Lei Estadual nº 8.240/2026, com a consequente redução da especificidade das balizas legais da operação, apontada no item I.1 desta decisão.

7. DETERMINO que a **UNIÃO** esclareça e corrija, no mesmo prazo, as referências equivocadas ao "Estado do Maranhão" e à "Lei Estadual nº 12.874/2026" constantes de sua manifestação de ID 2283319469, itens "C" e conclusão que antecede a transcrição do precedente, e que se manifeste especificamente sobre os pontos indicados nos itens 4 e 5, supra.

8. INDEFIRO o pedido de reconsideração formulado pelo Estado do Amazonas (ID 2282688019), pelos fundamentos expostos na fundamentação supra.

9. DÊ-SE CIÊNCIA ao Ministério Público Federal desta decisão, facultando-lhe manifestação no prazo de 10 (dez) dias.

10. INTIMEM-SE os órgãos de controle: a Presidência do TCU e o Procurador-Geral do Ministério Público junto à Corte de Contas da União, bem como a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e o respectivo Ministério Público de Contas, para ciência e acompanhamento.

11. CONSIGNO que a presente decisão não importa prejulgamento definitivo do mérito da causa, permanecendo hígido o direito de todos os réus à ampla defesa e ao contraditório em sua extensão plena, na fase processual própria, inclusive quanto à produção das provas requeridas pelo autor.

Intimem-se com urgência. Cumpra-se.

Manaus/AM, data registrada eletronicamente.

Juiz Ricardo A. Campolina de Sales

^[1] <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446405>
(<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446405>)

^[2] <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-manda-liberar-r-108-milhoes-das-contas-do-rn-bloqueados-para-pagamento-a-uniao/>
(<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-manda-liberar-r-108-milhoes-das-contas-do-rn-bloqueados-para-pagamento-a-uniao/>) e
<https://tribunadonorte.com.br/rio-grande-do-norte/dino-adia-para-agosto-bloqueio-de-r-80-milhoes/>
(<https://tribunadonorte.com.br/rio-grande-do-norte/dino-adia-para-agosto-bloqueio-de-r-80-milhoes/>)

Assinado eletronicamente por: RICARDO AUGUSTO CAMPOLINA DE SALES

01/09/2026 12:57:58

RICARDO AUGUSTO CAMPOLINA DE SALES

01/09/2026 12:57:58

[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: 2283933677



26090112200264000C

IMPRIMIR

GERAR PDF