



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais
Coordenação de Relações Financeiras Intergovernamentais

Nota Técnica SEI nº 4/2019/CORFI/SURIN/STN/FAZENDA-ME

Assunto: **Subsídios à ação da AGU em pedido de liminar do Amapá contra a execução de contragarantias.**

Senhor(a) Secretário,

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Trata-se da Ação Cível Ordinária nº 3.285, ajuizada pelo Estado do Amapá no Supremo Tribunal Federal – STF, na qual figura como ré a União Federal. O Ente Federado requer a concessão da tutela de urgência a fim de que:
 - Seja determinado à União a suspensão da execução das contragarantias dos contratos mencionados na petição, até o julgamento final do mérito da demanda;
 - Seja a União impedida de incluir o Estado do Amapá nos cadastros federais de inadimplência, em razão do inadimplemento das parcelas referentes a estes contratos;
 - Seja ordenada a imediata devolução de quaisquer valores bloqueados a título de contragarantia.
- No que se refere ao mérito, o Estado do Amapá requer a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União de executar contragarantias vinculadas aos contratos de financiamento firmados entre o Estado do Amapá e instituições financeiras federais sem a observância do devido processo legal, com a concessão de prazo adequado para o exercício da ampla defesa e contraditório e a consequente apreciação dos argumentos apresentados. O Estado requer ainda a imposição de tutela inibitória destinada a impedir a União de executar as referidas contragarantias, bem como de incluir o Estado nos cadastros federais de inadimplência, **até que se esgote o prazo para adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados – PEF.**
- Os contratos em relação aos quais o autor alega inviabilidade da quitação de parcelas vincendas são os seguintes:

Contrato	Credor	Prestação (R\$)	Contragarantia
0397.070-36/12	Caixa Econômica Federal	9.306.727,97	Retenção do FPE e de receitas próprias
12.2.1317.1	BNDES	2.681.702,14	Retenção do FPE e de receitas próprias
12.2.1443.1	BNDES	6.299.241,64	Retenção do FPE e de receitas próprias

- É relevante chamar atenção para o estado das finanças do Amapá, em função do risco fiscal que a demanda do Ente representa para o Tesouro Nacional. Nesse sentido, o primeiro fator que temos em relevo é a capacidade de pagamento do Estado.
- É importante frisar que o impacto para o Tesouro não se restringe apenas aos valores diretamente pleiteados pelo Estado do Amapá, já que **a concessão recorrente de liminares sobre este assunto tende a provocar todos os outros Estados (e Municípios) da federação a atuarem da mesma maneira**, levando, em última instância, a uma situação em que nenhum Estado (ou Município) vai honrar mais nenhum contrato de dívida, seja com a União, com bancos federais com garantia da União, ou com o setor privado. Num caso extremo, a mesma lógica poderia ser usada para qualquer credor do Estado ou Município, caso em que a União acabaria tendo que pagar por qualquer tipo de despesa do ente, aí sim, **acabando efetivamente com o pacto federativo de autonomia entre esferas de governo**. Fica claro, então, que a cooperação entre os entes da federação deve ter limites bem definidos, de forma a não prejudicar o sistema como um todo. A maneira consagrada para a clara definição de limites é a sua inscrição em leis e contratos, os quais estão sendo postos em dúvida nesse pedido de tutela.

SITUAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO AMAPÁ

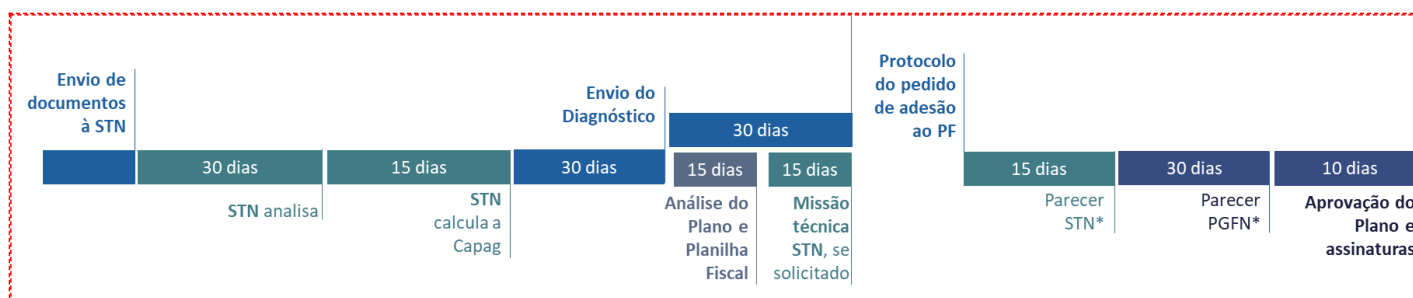
- A Portaria MF nº 501, de 23 de novembro de 2017, detalha a metodologia de análise da capacidade de pagamento a ser aplicada pelo Tesouro Nacional para aferir a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O objetivo dessa análise é indicar, de forma simples e transparente, se uma nova dívida representa risco de crédito para o Erário. Tal metodologia de cálculo é composta por três indicadores: de endividamento, de poupança corrente e de liquidez.
- De acordo com a análise vigente, o Estado do Amapá apresenta, nos últimos dois anos, capacidade de pagamento conceito “B”. Seus indicadores relativos a poupança corrente e liquidez mostram-se em situação particularmente confortável, de modo que o Estado tem poupança suficiente para absorver um eventual crescimento de suas despesas correntes em ritmo superior ao verificado para as receitas correntes, além de possuir recursos em caixa em montante suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas. Também o indicador de endividamento do Estado não se apresenta deteriorado: a Dívida Consolidada Bruta do Estado corresponde a 74,85% da Receita Corrente Líquida verificada no exercício anterior, sendo que esse indicador supera 100% para os Estados habilitados ao Regime de Recuperação Fiscal. Vale destacar que a nota calculada com dados de 2018 é preliminar e poderá ser revista no momento do cálculo formal.

8. É oportuno esclarecer que, segundo seus próprios demonstrativos fiscais, o Amapá não se enquadra em nenhum dos três requisitos de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, a ser explorado mais a frente, estabelecidos no caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.
9. Destaca-se que, dispondo de capacidade de pagamento conceito “B”, o Estado do Amapá atualmente faria jus à concessão de garantia da União em contratos de financiamento, conforme o art. 11 da Portaria MF nº 501/2017. Sendo assim, **o Amapá dispõe de amplo acesso ao mercado de crédito nacional e internacional**, em contraste com a situação de diversos Estados não habilitados a contratar operações de crédito com garantia da União e ainda com baixo espaço de poupança corrente e alto comprometimento de seu caixa com obrigações já contratadas. Com isso, o Estado teria condições de contratar novas operações de crédito, caso julgue oportuno reestruturar suas dívidas atuais.
10. Vale frisar que **esta Coordenação nunca recebeu contato do Estado do Amapá indicando que teria problemas fiscais. Mais do que isso, o Estado não costuma responder os pedidos de informações adicionais que o Tesouro Nacional faz regularmente** para realizar a avaliação da situação fiscal de todos os Estados. De todo modo, segue-se uma análise com os dados disponíveis neste momento.
11. Avaliando os demonstrativos contábeis e fiscais publicados pelo Estado no Siconfi, podemos perceber que o Amapá declarou ter, ao final de 2018, uma disponibilidade de caixa líquida total de quase R\$ 4 bilhões, segundo seu RGF do 3º quadrimestre. Em seu balanço anual (DCA) o Estado declarou R\$ 4,7 bilhões em recursos de caixa e equivalentes de caixa. Esses valores se comparam a uma receita corrente líquida (RCL) de aproximadamente R\$ 4,9 bilhões. Ou seja, segundo suas declarações, o Estado teria em caixa algo entre 80% e 90% de suas receitas anuais ao final de 2018, dando a entender que, em um caso extremo, poderia executar mais de nove meses de seu orçamento sem precisar arrecadar nenhum centavo.
12. Para efeito de comparação, os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul declararam em seus RGFs de fechamento de 2018 disponibilidades de caixa líquidas **negativas** de R\$ 28 bilhões e R\$ 22 bilhões, respectivamente.

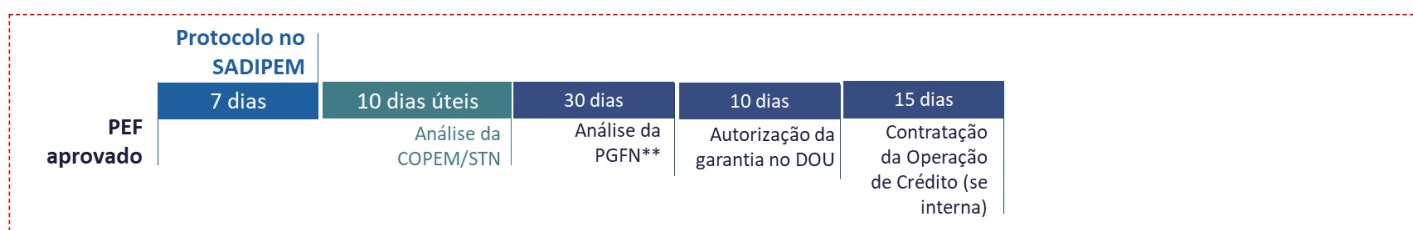
PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL – PEF

13. Conforme dito acima, o estado com Capag B é elegível a obter garantia da União, permitindo a contratação de operações de crédito no mercado, sem a necessidade de aderir aos mecanismos de auxílio propostos pela União, quais sejam PEF e RRF.
14. É importante ainda deixar claro que **o Estado do Amapá, não estando restrito por Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal assinado com a União e gozando de Capag B, não teria limite pré-determinado para contratação de financiamentos** com o sistema financeiro, a não ser aqueles legais e constitucionais. **Caso optasse por aderir ao PEF, contudo, o Estado teria capacidade de financiamento limitada pelas regras do plano.**
15. Porém, tendo em visto que o Amapá, mesmo possuindo Capag B, citou o PEF em seus pedidos, a presente seção destina-se a explicar este novo Programa proposto pela União.
16. Na conjuntura atual há uma série de Estados que apresentam dificuldades fiscais relevantes e demonstram a intenção de realizar um ajuste fiscal, mas não têm incentivos suficientes para realizá-lo. Esses entes, apesar de não apresentarem endividamento acima ou próximo do limite definido pelo Senado, apresentam problemas de liquidez graves, com atraso nos pagamentos de fornecedores e servidores públicos.
17. Assim, para atender esses entes, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 149/2019 que, entre outras medidas, cria o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal – PEF, que dá um alívio de caixa de curto prazo concedendo acesso a operações de crédito condicionadas a obtenção de um ajuste fiscal.
18. O Governador que tem interesse em se comprometer a realizar um ajuste fiscal que garanta que, ao final de seu mandato, terá condições para se beneficiar de garantia da União em suas operações de crédito, poderá aderir ao PEF.
19. Ao aderir ao Plano, o Estado poderá contratar uma ou mais operações de crédito, contando com garantia da União, para adiantar parte dos efeitos do esforço fiscal projetado. A liberação dos recursos da operação de crédito, contudo, ocorrerá em parcelas anuais apenas depois da comprovação de cumprimento das metas pactuadas no Plano.
20. As metas de ajuste fiscal seriam diretamente ligadas à obtenção pelo Estado de uma nota de Capacidade de Pagamento (Capag) A ou B no último ano do mandato do governador. A avaliação da Capacidade de Pagamento é um dos requisitos imprescindíveis para que entes subnacionais obtenham garantia da União para suas operações de crédito.
21. De acordo com a metodologia atual, somente os entes que atingem as classificações A ou B na Capag são elegíveis para a obtenção de garantia da União para suas operações de crédito. Aqueles que são classificados como C ou D não têm acesso a esse tipo de operação.
22. Com o objetivo de auxiliar os entes a melhorar sua classificação foi proposta a criação do PEF. O Plano consiste em um conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios.
23. De acordo com o Projeto de Lei Complementar apresentado ao Congresso Nacional, o PEF é composto:
 1. Pelas metas e pelos compromissos pactuados; e
 2. Pela previsão para contratações de operações de crédito, com as condicionantes para liberação dos recursos financeiros.
24. Os pré-requisitos para adesão ao Plano, também determinados no PLP 149/2019, são:
 - a) Aprovar lei ou conjunto de leis que implementem, no mínimo, três entre as seguintes medidas:
 1. Contratação dos serviços de saneamento básico, pelo seu titular, de acordo com o modelo de concessões de serviço público e, quando houver companhia de saneamento, a adoção de seu processo de desestatização.
 2. Adoção de reformas e de medidas estruturantes na prestação do serviço de gás canalizado, de acordo com diretrizes estabelecidas pela ANP;
 3. Adoção do princípio de unidade de tesouraria;
 4. eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição e das vinculações que excedem aos limites previstos na Constituição;
 5. Instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas correntes à variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou à variação da receita corrente líquida;
 6. Revisão do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir os benefícios ou as vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
 7. Redução de, no mínimo, 10% dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas no primeiro exercício subsequente à assinatura do Plano, além da suspensão das concessões de novos incentivos ou benefícios de natureza tributária pelo período de duração do Plano;

8. Autorização para privatização de empresas, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;
4. Além dos pré-requisitos já citados, a adesão ao Plano é condicionada à concessão de acesso à Controladoria-Geral da União aos sistemas contábeis e outros que tenham impacto na informação contábil, orçamentária e na geração de demonstrativos fiscais.
5. Para aderir ao PEF os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem possuir Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, também instituído pelo PLP 149/2019.
25. O PEF prevê a concessão, aos Entes que aderirem, de garantia da União para operações de crédito. O valor dessas concessões está limitado ao valor presente do esforço fiscal necessário para que volte a ter Capag B ou 12% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL, o que for menor. Ademais, ele será liberado em parcelas conforme o cronograma do programa e condicionado ao cumprimento das metas e compromissos previstos no PEF, do limite para despesa com pessoal de que trata o art. 169 da Constituição Federal e de outras condicionantes previstas no Plano.
26. Apesar de o PLP nº 149/2019 ainda estar em tramitação no Congresso, a Secretaria do Tesouro Nacional tem se empenhado em tratar com os entes interessados na avaliação dos requisitos de entrada, na preparação do Plano e na análise dos documentos necessários.
27. São necessárias tratativas e ações anteriores ao pedido de adesão ao PEF, tanto por parte da STN, quanto do Estado ou Município interessado. O ente subnacional precisa:
1. Enviar à STN os documentos necessários à análise e cálculo da Capag;
 2. Elaborar o diagnóstico de sua situação fiscal; e
 3. Enviar à STN os objetivos, metas e compromissos que serão pactuados.
28. Em seguida a Secretaria do Tesouro Nacional passa a:
1. Analisar os documentos enviados para a avaliação da situação fiscal do ente;
 2. Calcular a nota da Capag;
 3. Avaliar o diagnóstico realizado pelo ente; e
 4. Se solicitada, realizar missão técnica de auxílio ao ente na elaboração de seu diagnóstico e plano de recuperação fiscal.
29. Superadas as etapas de recebimentos de documentos, análise das informações, cálculo da Capag, elaboração de diagnóstico, plano de ajuste, com metas e compromissos, o ente interessado em aderir ao PEF protocola formalmente seu pedido na STN. Após a entrega do pedido, caso os pareceres da STN e da PGFN sejam favoráveis, o Plano é considerado aprovado pelo Governo Federal e segue para as assinaturas dos responsáveis. A figura a seguir ilustra as etapas do processo mencionado anteriormente:



30. Celebrado o acordo entre as partes, o Estado ou Município está habilitado a contratar as operações de crédito com a garantia disponibilizadas no âmbito do Programa. Esta contratação segue o cronograma a seguir:

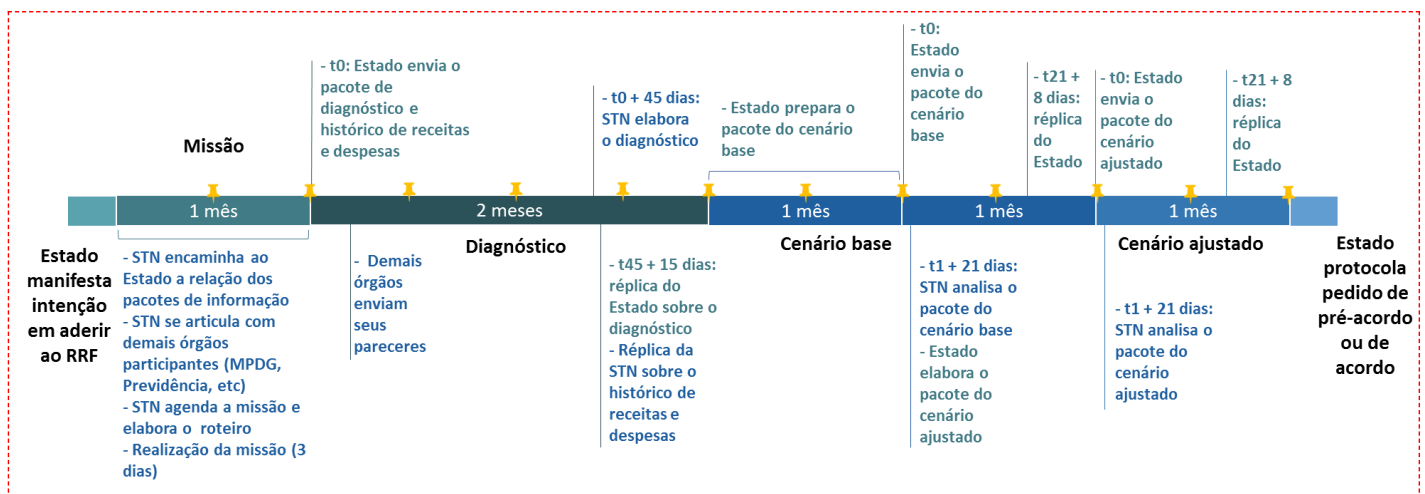


REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL – RRF

31. Embora o caso do Amapá revele que o Estado tem boa capacidade de pagamento, ou seja, tem condições de honrar com as obrigações já assumidas e ainda contrair novas operações de crédito, não sendo, portanto, o foco do PEF, esta seção apresenta o Regime de Recuperação Fiscal, visto que o Estado mencionou, em nota técnica específica e na página 10 de sua petição inicial, intenção em apresentar pedido de adesão ao RRF.
32. Importante destacar que, apesar de ter citada a intenção em apresentar a adesão, esse não foi objeto dos pedidos feitos pelo Estado na petição, contudo, **os parágrafos que se seguem trazem uma explicação sobre a razão da necessidade de comprovação de grave crise fiscal para que entes tenham acesso a um regime de exceção como o RRF.**
33. O RRF, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, foi criado como uma solução para a grave crise fiscal vivenciada por alguns Estados. Isso porque, as regras que estavam em vigor não eram suficientes para trazê-los para uma situação fiscal sustentável em um horizonte razoável.
34. Apesar de o arcabouço fiscal brasileiro ser bastante completo, na prática ele acabou não sendo completamente eficaz em evitar os desequilíbrios fiscais nos entes subnacionais. Em particular, as limitações impostas pela legislação aos gastos correntes não surtiram o efeito esperado. O limite de gastos com pessoal, por exemplo, foi ultrapassado significativamente em alguns casos como resultado de interpretações para categorizar parte deles como despesas de outra natureza. Concomitantemente, os gastos obrigatórios ocuparam quase a totalidade dos orçamentos fazendo com que os entes perdessem sua capacidade de absorver quedas na arrecadação.
35. Os caminhos fornecidos pela legislação para um ajuste, no caso de serem superados os limites de gasto com pessoal, passam pela proibição de conceder reajustes salariais e contratar novos servidores, além da permissão de extinguir cargos de servidores estáveis. No caso de superação dos

limites de endividamento, a legislação obriga o ente a obter os resultados primários necessários para reconduzir sua dívida de volta ao limite, por meio de limitações de empenho.

36. Em alguns casos a situação fiscal dos Estados se agravou de tal forma que os ajustes previstos e possíveis pelo arcabouço fiscal vigente não seriam suficientes para que eles atingissem um fluxo de caixa equilibrado. Nesses casos, ficou claro que seria necessária uma reestruturação das dívidas existentes de forma a permitir um alívio adicional no fluxo de caixa decorrente da suspensão dos pagamentos do serviço da dívida.
37. Estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, por exemplo, apresentam, além de alto nível endividamento, graves problemas de liquidez. O fluxo de caixa disponível desses Estados não é suficiente para honrar seus compromissos com os serviços de suas dívidas, com fornecedores ou mesmo com o pagamento de salários dos seus servidores.
38. **O RRF foi desenhado para atender a esses casos, em que a situação fiscal do Estado está tão ruim que não há medidas de ajuste que ele possa tomar por conta própria em quantidade suficiente para atingir um fluxo de caixa equilibrado no curto prazo, o que não é o caso do Estado do Amapá, conforme demonstrado acima.**
39. Com isso em mente o RRF só pode ser acessado por Estados que comprovem grave desequilíbrio fiscal. O qual precisa ser atestado pelo cumprimento de três requisitos definidos em lei, apurados por meio dos demonstrativos oficiais publicados pelo Estado.
40. Primeiramente, para reforçar a probabilidade de que o alívio no serviço da dívida será eficaz para melhorar o fluxo de caixa do ente, o RRF só pode ser acessado por Estados com alto endividamento. Para isso, a lei exige que sua dívida consolidada seja maior que a RCL anual.
41. Além disso, o Estado precisa comprovar que possui alto comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias. Para isso a LC 159/2017 exige que as despesas com pessoal^[1] somadas às despesas com juros e amortizações representem, no mínimo, 70% da receita corrente líquida (RCL).
42. Por fim, para confirmar que o Estado está com problemas de liquidez, a lei exige que o Estado demonstre que o valor total de obrigações contraídas supere o valor total de seu caixa livre, dado pelas disponibilidades de caixa (e equivalentes) sem vinculação.
43. No momento em que adere ao Regime, o Estado é beneficiado com a suspensão dos pagamentos dos serviços de dívidas administradas pelo Tesouro Nacional ou com a garantia deste. Esses pagamentos são suspensos por três anos com a possibilidade de extensão por mais três anos com redução progressiva da redução das prestações. O Estado também fica autorizado, durante a vigência do Regime, a contratar operações de crédito para quitar seus pagamentos a fornecedores e pessoal, sem precisar cumprir os pré-requisitos usuais da Lei Responsabilidade Fiscal (LRF).
44. Em contrapartida, para ter sua adesão aceita pelo Ministro da Economia e Presidente da República, o Estado precisa cumprir uma série de exigências previstas em lei, dentre elas: privatizar empresas estatais, congelar salários e contratações de servidores, reduzir incentivos fiscais e adotar no seu regime próprio de previdência as mesmas regras vigentes no regime do governo federal. Então além dos 3 requisitos fiscais mencionados anteriormente, a LC 159/2017 enumera sete leis que devem ser aprovadas pelo Estado pleiteante antes de aderir ao RRF.
45. A exigência de privatizações decorre do fato do custo do alívio financeiro fornecido pelo Tesouro Nacional ser elevado, que fica desarrazoado quando se sabe que um determinado Estado possui ativos que poderia vender para reequilibrar seu fluxo de caixa no curto prazo.
46. Para ingressar no Regime, o Estado precisa apresentar um Plano de Recuperação Fiscal (PRF) constituído por projeções econômicas e um conjunto de medidas de ajuste que indiquem que, ao final do Regime, o Estado será capaz de arcar autonomamente com suas obrigações financeiras. Desta forma, o Regime busca promover o equilíbrio de curto prazo no fluxo de caixa do Estado, contanto que este adote medidas que garantam seu equilíbrio fiscal no médio prazo.
47. Para a construção do PRF, a STN estima um programa de trabalho, descrito na figura a seguir, com as etapas e os documentos a serem enviados pelo Estado, indicando um processo de preparação de aproximadamente 6 meses.



48. **Outro motivo para que a adesão ao RRF seja limitada é que, além dos custos fiscais impostos ao Tesouro Nacional, o Regime também implica em um custo econômico importante: o aumento do risco moral. A má gestão financeira passa a ser premiada com reestruturações de dívida e suspensão da obrigatoriedade de cumprir com regras de responsabilidade fiscal.** Em contrapartida, porém, o regime evita uma ruptura institucional maior e desorganizada, com eventual descumprimento generalizado da legislação e judicialização da política fiscal.
49. **Portanto, apesar de ser uma solução ordenada que evita rupturas institucionais, é economicamente desejável que a aplicação do Regime de Recuperação Fiscal seja restrita a casos de exceção. O caso do Amapá, como já se viu, não configura nem desequilíbrio fiscal, muito menos um caso de exceção.**

TRATATIVAS COM O ESTADO DO AMAPÁ

50. Ante o exposto, embora não seja abarcado pelo PEF, dado que o Estado o incluiu em seus pedidos, cabe informar que, até o momento, **o Amapá não encaminhou a documentação necessária para a análise da situação fiscal atual e para o cálculo da Capag, os dois primeiros passos da elaboração do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal do Projeto de Lei Complementar nº 159/19.**
51. Ademais, **o Estado também não oficializou pedido de adesão ao RRF, não aprovou as leis necessárias para a adesão, não possui um Plano de Recuperação Fiscal e nem se enquadra em nenhum dos requisitos do art. 3º da LC 159/17.**

52. Reiteramos que esta Coordenação nunca recebeu contato do Estado do Amapá indicando que teria problemas fiscais. Mais do que isso, o Estado não costuma responder os pedidos de informações adicionais que o Tesouro Nacional faz regularmente para realizar a avaliação da situação fiscal de todos os Estados.
53. Ademais, admitindo-se que os requisitos previstos em lei para adesão ao Regime fossem completamente atendidos, a elaboração do PRF seria, em geral, feita em parceria com o Tesouro Nacional e levaria, pelo menos, um semestre para sua conclusão. Além do posicionamento favorável do Tesouro, é também necessário que o Conselho de Supervisão do RRF, o Ministro da Economia e o Presidente da República se manifestem a favor do início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

CONCLUSÃO

54. Feitas as observações acima, esta Secretaria registra que a concessão de liberalidade ao Estado autor da demanda de que ora se trata porá certamente em risco o retorno dos capitais desembolsados pelo Erário não só em favor do demandante, mas também de outros entes subnacionais que tenham lançado mão de garantias da União em contratos de mútuo. Em nossa opinião, as repetidas decisões liminares do STF nesse sentido, sobejamente exemplificadas pelas ACO's de similar teor em trâmite naquela Corte movidas pelos Estados do Rio Grande do Norte, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul e tendem a incentivar as demais Unidades da Federação a adotarem curso de ação semelhante, caso experimentem quaisquer dificuldades financeiras, mesmo as que o próprio Estado conseguiria, por si só, acomodar.
55. Diante da generalizada crise fiscal dos Estados e Municípios, parece-nos evidente o risco de se multiplicarem ações cíveis contendo pedidos semelhantes aos apresentados na ACO ora criticada. Tal inclinação será tanto mais intensa quanto maior o sucesso dos querelantes em suas lides: as coisas se encaminhando nessa progressão, é de se esperar um significativo impacto nas finanças do Executivo Federal, uma vez que, somente aos Estados, o Tesouro Nacional concedeu garantias no valor de R\$ 197 bilhões (ver Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo Federal relativo ao primeiro quadrimestre de 2019). Apenas neste segundo semestre de 2019 a União teria que honrar quase R\$ 13,9 bilhões dessas dívidas. Em 2020 seriam R\$ 28 bilhões. Esses valores teriam que ser cobertos pela emissão de títulos públicos, com impactos na gestão de diversas políticas públicas que estão sob responsabilidade da União.
56. Em caso de extensão dessas liminares para a execução das dívidas dos entes com a União, estaríamos falando de um estoque de quase R\$ 580 bilhões para Estados e pagamentos de R\$ 21 bilhões em 2019 e R\$ 32 bilhões em 2020, já considerando os efeitos do RRF do Rio de Janeiro. Ou seja, o risco potencial dessas ações consiste em um estoque de aproximadamente R\$ 800 bilhões e de pagamentos anuais de quase R\$ 60 bilhões.
57. Em nossa visão, a concessão recorrente de liminares sobre este assunto tende a provocar todos os outros Estados (e Municípios) da federação a atuarem da mesma maneira, o que, em última instância, acabaria efetivamente com o pacto federativo de autonomia entre esferas de governo.
58. Insistimos em que a execução de contragarantias em processos da espécie não constitui ato unilateral e gratuito, como quer o defensor da parte autora, mas sim uma consequência das obrigações assumidas em contratos dos quais o Estado Autor é signatário, junto com a União. Ignorar esse fato é golpear acintosamente a condição *pacta sunt servanda*, da qual retiram seu vigor as cláusulas de um instrumento formal subscrito de boa-fé por duas entidades em seus plenos poderes.
59. Se, contudo, a Magna Corte, sopesando os argumentos desta Secretaria e a alegada premência das circunstâncias financeiras do demandante, decidir conceder-lhe tutela de urgência, sugerimos que o faça nos moldes da decisão liminar concedida pelo Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes na ACO nº 3.262, ajuizada pelo Estado de Goiás no STF.
60. Acedeu o Ministro às demandas do Estado, em tudo similares àquelas de que se trata aqui, exarando, ainda, determinações referentes ao rito de ingresso do Ente no Regime de Recuperação Fiscal - RRF e à suspensão do pagamento das parcelas dos contratos arrolados no processo pelo prazo inicial de 6 (seis) meses, condicionada ao comprometimento do Estado com as diretrizes da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, mais notadamente com o programa de ajuste de suas contas, por meio da aprovação de lei estadual contendo um Plano de Recuperação (§ 1º do art. 2º da LC nº 159/2017).
61. Guardando paralelismo com o que o Estado do Amapá pede em relação ao PEF, que é impedir a União de executar as contragarantias e de incluir o Estado nos cadastros federais de inadimplência até que se esgote o prazo para adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados, sugerimos que seja dado tratamento similar ao dado ao RRF.
62. À guisa de justificativa, esclarecemos que a medida em questão contribuiria no sentido de caracterizar uma situação de desequilíbrio fiscal, caso venha a ser demonstrado este ser o caso do Estado do Amapá, de maneira mais conspícua e objetiva e delimitaria no tempo os impactos financeiros que as decisões quanto à matéria acarretam ao Tesouro Nacional. Se, por um lado, é razoável admitir que um Ente Federado em situação financeira periclitante pode enfrentar dificuldades para aderir ao PEF ou RRF, cujos ritos de ingresso podem ser complexos e detalhados, por outro lado deve-se levar em conta que o STF pode acabar concedendo os remédios a entes que não lhe constituam público-alvo, por não cumprirem os pré-requisitos legais para tanto. Desse último cenário resultaria uma situação em que não só se desrespeitariam as cláusulas de um instrumento contratual devidamente formalizado como se ignoraria o rito legal atinente ao RRF, concedendo-se seus benefícios sem se exigir suas contrapartidas.
63. Mais do que isso, o Estado do Amapá não costuma dialogar de maneira sistemática com o Tesouro Nacional sobre sua situação fiscal, o que gera dificuldades para entender a afirmação de que ele se encontra em grave desequilíbrio, já que seus demonstrativos oficiais indicam situação bastante confortável. Inclusive sua avaliação de capacidade de pagamento (nota B) o permitiria ter acesso livre ao mercado de crédito nacional e internacional, com garantia da União, sem maiores restrições e sem a necessidade de ingresso no PEF ou no RRF. A situação nos dá a entender que o Estado parece sofrer mais de um problema conjuntural de gestão do que de um problema estrutural. Considerando que o RRF foi idealizado para o tratamento de situações de crises fiscais estruturais, o remédio requerido pelo Estado nos parece sim desproporcional a sua situação.
64. Em resumo: sugerimos que:
1. Quanto ao pedido de impedir a União de executar as contragarantias e de incluir o Estado nos cadastros federais de inadimplência, não seja concedida a liminar requerida;
 2. Caso seja concedida, até que se esgote o prazo para adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal dos Estados, que seja requerido pela Advocacia-Geral da União a definição de um prazo máximo de seis meses para tanto; e
 3. Caso o Estado venha a requerer seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, seja requerido pela Advocacia-Geral da União a definição de um prazo máximo de seis meses para tanto.
65. Esse expediente teria o objetivo de evitar que o ente federado goze dos benefícios dos mencionados programas, mormente suspensão de pagamento de dívidas com a União e de execução de contragarantias, por tempo indefinido e sem de fato cumprir constituir público-alvo ou os pré-requisitos da

Lei Complementar nº 159/2017.

66. Sugerimos o encaminhamento desta Nota a Secretaria de Contencioso da Advocacia-Geral da União.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente GABRIELA GUERRA DE QUEIROZ Gerente da GECOF	Documento assinado eletronicamente ACAUÃ BROCHADO Coordenador da CORFI
--	--

De acordo. À consideração da Senhora Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais.

Documento assinado eletronicamente
ITANIELSON DANTAS SILVEIRA CRUZ
Coordenador-Geral da COREM

De acordo. À consideração do Senhor Secretário do Tesouro Nacional.

Documento assinado eletronicamente
PRICILLA MARIA SANTANA
Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais

De acordo. Encaminhe-se a Advocacia-Geral da União.

Documento assinado eletronicamente
MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JÚNIOR
Secretário do Tesouro Nacional

[1] Liquidadas e apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



Documento assinado eletronicamente por **Acauã Brochado, Coordenador(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 13/07/2019, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Guerra de Queiroz, Gerente**, em 13/07/2019, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Itanielson Dantas Silveira Cruz, Coordenador(a)-Geral de Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios**, em 13/07/2019, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pricilla Maria Santana, Subsecretário(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 13/07/2019, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mansueto Facundo de Almeida Junior, Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 13/07/2019, às 21:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3002079** e o código CRC **B4F6B736**.