

PROCESSO Nº: 0836741-42.2026.8.10.0001

CLASSE: Ação Popular

AUTOR: Rodrigo Pires Ferreira Lago

Advogado: Cloves de Jesus Cardoso Conceição Filho - MA12419-A

RÉUS: Aline Ribeiro Duailibe Barros, Estado do Maranhão e Banco do Brasil S.A.

Advogado: Rodolfo Vilar Macedo Sousa - MA14424-A

Órgão Julgador: Vara de Interesses Difusos e Coletivos

DECISÃO

I. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Popular, com pedido de tutela de urgência, ajuizada por Rodrigo Pires Ferreira Lago em face de Aline Ribeiro Duailibe Barros (Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento), do Estado do Maranhão e do Banco do Brasil S.A.

O autor objetiva a suspensão e anulação dos atos administrativos destinados à contratação de uma nova operação de crédito de R\$ 1,3 bilhão, autorizada pela Lei Estadual nº 12.874/2026.

Em síntese, alega que a nova contratação constitui fraude à lei e desvio de finalidade, operando como manobra para substituir um contrato anterior (Contrato nº 40/00058-3) e acobertar irregularidades em sua execução. Aponta pagamentos retroativos sem prévio empenho, execução de obras de desmatamento antes da emissão da licença ambiental, opacidade na prestação de contas, além de inconstitucionalidade da lei autorizativa por ausência de impacto orçamentário.

Devidamente intimados, o Estado do Maranhão e a ré Aline Ribeiro Duailibe Barros apresentaram manifestação sobre o pedido de tutela de urgência.

Preliminarmente, suscitaram vícios de representação, incompetência do juízo e inadequação da via eleita.

No mérito, defenderam a regularidade da nova operação, justificando-a pela melhoria da nota de Capacidade de Pagamento (CAPAG) do Estado para "A". Refutaram as teses de irregularidades no contrato anterior, argumentando que a suspensão de repasses decorreu do encerramento do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Afirmaram a legalidade do uso de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), a validade da Licença de Instalação e o cumprimento da "Regra de Ouro". Por fim, alegaram risco de dano



reverso, sustentando que a suspensão cautelar paralisaria obras estruturantes, causando demissões e deterioração do patrimônio.

Em réplica, o autor sanou o vício de representação e refutou as preliminares. No mérito, reiterou a demonstração de ilegalidade, destacando a suposta confissão do Estado quanto à realização de obras sem empenho prévio e demonstrando, documentalmente, que a prestação de contas das obras questionadas (RED 2) só foi enviada ao Banco do Brasil *após* o ajuizamento desta ação.

É o relatório. Decido.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Das preliminares.

Inicialmente, cabe afastar as preliminares arguidas por Aline Ribeiro Duailibe Barros.

Primeiro, é necessário assentar a competência absoluta, em razão da matéria, da Vara de Interesses Difusos e Coletivos para processar e julgar a presente demanda.

Trata-se de ação popular, instrumento constitucional previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República de 1988 e regido pela Lei nº 4.717/1965, vocacionado à tutela de interesses difusos. O autor, na qualidade de cidadão e substituto processual da coletividade, não atua na defesa de direito individual próprio, mas sim resguardando bens de titularidade indeterminada pertencentes a toda a sociedade, como o patrimônio público e a moralidade administrativa.

Desse modo, incide a competência absoluta fixada pelo art. 9º, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 14/1991 (Código de Divisão e Organização Judiciária do Maranhão), o qual concentra neste juízo especializado as demandas coletivas e de tutela de direitos transindividuais em que o Estado do Maranhão figure como parte, afastando a competência das Varas de Fazenda Pública.

Quanto ao vício de representação, o autor popular o corrigiu no id 180235535, juntando nova procuração.

No que atine à alegação de ausência de interesse processual, por inadequação da via eleita, por supostamente veicular pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei estadual, também a rejeito.

Conquanto a formulação do pedido não tenha sido adequada, percebe-se que o pedido principal da ação é a declaração de nulidade dos atos destinados à contratação do empréstimo impugnado, servindo a alegação de inconstitucionalidade da lei estadual que a autorizou como causa de pedir apenas. E isso é possível no âmbito de qualquer processo judicial. Trata-se da hipótese de controle difuso de constitucionalidade das leis.

Desse modo, com fundamento no art. 322, §2º, do CPC, rejeito a alegação de



inadequação da via eleita.

Dos fundamentos para concessão de tutela de urgência.

A concessão da tutela de urgência exige a presença cumulativa dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No âmbito da Ação Popular, tais requisitos se traduzem na plausibilidade da alegação de ilegalidade do ato administrativo impugnado e na iminência de lesão grave e de difícil reparação ao erário ou à moralidade administrativa.

No que concerne aos requisitos autorizadores da concessão de tutela de urgência, em sede de cognição sumária, entendo que há elementos para o seu deferimento.

Quanto à probabilidade do direito, os documentos anexados à petição inicial, bem como aqueles que foram juntados pelo Estado do Maranhão, trazem indícios de que a nova operação de crédito almejada, no patamar de 1,3 bilhão de reais, destinar-se-ia a substituir o Contrato de Financiamento anterior (n.º 40/00058-3) firmado com o Banco do Brasil. É necessário, portanto, destacar o porquê de as irregularidades na execução do contrato original consubstanciarem um empecilho à contratação deste novo empréstimo.

A Administração Pública rege-se pelos princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade (artigo 37 da Constituição da República). Quando um ente estatal comete infrações na execução de um contrato de crédito, coloca-se numa posição de inadimplência jurídica perante o órgão financiador e a sociedade.

A utilização de uma nova operação de crédito, sob o pretexto de reestruturação financeira, para absorver, substituir ou quitar os saldos desse contrato original eivado de vícios, configura desvio de finalidade.

Por desvio de finalidade, o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.717/1965, enuncia que “*se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.

O erário não pode ser sobrecarregado com uma nova dívida pública bilionária cuja contratação oculta a nítida tentativa de contornar restrições fiscais e sanções severas impostas pela própria União.

Conforme demonstram os documentos técnicos oficiais que instruem os autos, notadamente a Portaria STN/MF nº 1330, de 12 de maio de 2026, e a Nota Técnica SEI nº 3600/2026/MF (id 180077279), a Secretaria do Tesouro Nacional determinou o encerramento do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) do Estado do Maranhão em decorrência do descumprimento e inadimplemento consecutivo das metas de realização dos leilões de pagamento de dívidas nos exercícios de 2024 e 2025.



Esse bloqueio orçamentário federal inviabilizou a liberação do saldo remanescente de R\$ 1,3 bilhão do Contrato de Financiamento nº 40/00058-3 original, evidenciando que a abertura de um novo procedimento de crédito baseado na Lei Estadual nº 12.874/2026 configura desvio de finalidade e fraude à lei para contornar a sanção fiscal da União.

No que atine à alegação de violação à legislação ambiental quando da execução da pavimentação da Rodovia MA-372, verifica-se dos documentos anexados à manifestação do Estado do Maranhão que a licença ambiental de instalação, ou seja, aquela que efetivamente autoriza a execução dos serviços, somente foi emitida após o início das intervenções. A título de exemplo, a planilha da 2ª medição (ID 179584893 - Pág. 71) atesta a realização de desmatamento no período de 01/05/2024 a 30/06/2024. Ocorre que a licença de instalação juntada pelo Estado do Maranhão foi emitida em 19/11/2024 (LI n.º 1115307/2024 - id 180077280).

No caso dos autos, tal circunstância, além de infração ambiental sujeita à responsabilização, nos termos do art 225, §3º, da CF/88, e do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, viola a Cláusula Quarta do contrato de financiamento (id 180077278, página 3), que condicionava a liberação dos fluxos financeiros à regularidade ambiental de cada etapa da obra.

Por outro lado, a execução financeira também revela inconformidades que, nesta análise superficial, própria do momento processual, violam normas de contabilidade pública. O Estado do Maranhão endossou a narrativa constante da petição inicial de que os serviços executados ao longo do ano de 2024 só vieram a receber o devido empenho e regular liquidação no mês de julho de 2025 (id 180077277, páginas 3 e 4).

A tentativa da Administração de justificar retroativamente tais pagamentos sob a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) não possui, entretanto, a meu ver, o condão de convalidar o vício de origem. A assunção de obrigações financeiras milionárias sem o prévio lastro orçamentário implica violação ao que prevê o artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, que veda a realização de despesa pública sem o prévio empenho. Ao tentar utilizar os novos recursos para custear obras já concluídas nestas condições, o ente público demonstra o intuito de camuflar infrações financeiras sob a égide de um novo contrato.

Para afastar qualquer dúvida sobre a ausência de transparência que circunda o caso, a tese do Estado de que a prestação de contas estaria hígida não se sustenta diante do cotejo cronológico das provas. As provas até então colacionadas demonstram, ainda, que o Relatório de Desempenho n.º 02 (RED 2), documento que abarca justamente as questionadas medições da MA-372, só foi transmitido ao agente financiador em 14 de maio de 2026, ou seja, após o ajuizamento desta Ação Popular (id 180077282, página 15).

Ou seja, ao contrário do afirmado pelo Estado do Maranhão, não houve demonstração de



que o Banco do Brasil tenha se manifestado sobre o Relatório de Desempenho n.º 02 (RED 2). E é pouco crível que as tenha apreciado, uma vez que a prestação de contas foi remetida ao ente financiador muito recentemente, evidenciando que a busca pela celebração da nova contratação ocorreu enquanto as contas do contrato antecedente ainda pendiam de qualquer crivo ou aprovação por parte do banco credor.

O perigo da demora e o risco ao interesse público se agravam quando se atenta ao elemento temporal desta nova operação, uma vez que a sua contratação está a ser concebida no último ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo estadual e às vésperas do início do período eleitoral.

O ordenamento jurídico pátrio é dotado de um arcabouço normativo destinado a coibir o endividamento irresponsável nestes períodos críticos, visando proteger a higidez das contas públicas e evitar que o governante deixe heranças financeiras insustentáveis para os seus sucessores, ou que utilize o volume avultado de recursos para, indiretamente, alavancar capital político-eleitoral.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) impõe limites, como o do seu artigo 42, que veda a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que não possuam suficiente disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.

Permitir a formalização precipitada de um empréstimo na ordem de 1,3 bilhão de reais neste exato contexto, especialmente quando este se destina a "salvar" uma execução orçamental anterior eivada de irregularidades e de contornos opacos, representaria um risco de comprometimento das finanças estaduais e afronta aos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da responsabilidade fiscal intergeracional, justificando a intervenção do Poder Judiciário em sede de tutela de urgência.

III. DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência formulado por Rodrigo Pires Ferreira Lago e, por conseguinte, **DETERMINO** ao Estado do Maranhão, à Secretária de Estado do Planejamento e Orçamento (Sra. Aline Ribeiro Duailibe Barros) e ao Banco do Brasil S.A. que:

i) Procedam à suspensão imediata da tramitação de quaisquer procedimentos administrativos que tenham por finalidade a celebração da nova contratação da operação de crédito de R\$ 1,3 bilhão autorizada pela Lei Estadual nº 12.874/2026;

ii) Procedam à suspensão imediata da execução de eventual contrato, caso a assinatura já tenha sido formalizada de maneira superveniente, obstando-se a liberação, a transferência ou a utilização de quaisquer valores oriundos desta operação.

Para o caso de descumprimento de qualquer destas medidas, fixo multa diária no valor de



R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem prejuízo de outras sanções processuais, civis e criminais, nos termos do art. 77, IV, do CPC.

Aguarde-se o transcurso do prazo para as contestações.

Intimem-se. Publique-se.

São Luís/MA, datado eletronicamente.

Dr. Douglas de Melo Martins

Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos

