

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.741 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
AUTOR(A/S)(ES)	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Ementa: DIREITO FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA ESTADUAL. PROGRAMA DE PLENO PAGAMENTO DE DÍVIDAS (PROPAG). LEGITIMIDADE DO ADITIVO CONTRATUAL FIRMADO UNILATERALMENTE PELO ESTADO. CONCESSÃO DE LIMINAR.

I. CASO EM EXAME

1. Ação cível originária ajuizada pelo Estado de São Paulo contra a União, com pedido de tutela provisória de urgência para reconhecer a validade, vigência e eficácia do “*Décimo Terceiro Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas*”, firmado unilateralmente pelo Estado após adesão ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), criado pela LC nº 212, de 2025. Pleiteia-se ainda a abstenção da União de aplicar penalidades contratuais ou incluir o Estado em cadastros de inadimplentes, diante da exigência da União de pagamento complementar baseado em regime jurídico anterior, mesmo após cumprimento integral das exigências do novo programa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a adesão ao Propag, com cumprimento das exigências legais e assinatura da minuta contratual encaminhada pela União, é suficiente para produzir efeitos jurídicos antes da assinatura bilateral formal do termo aditivo; (ii) estabelecer se é legítima a exigência da União de pagamento conforme regime jurídico anterior, após a adesão e o pagamento de parcela nos termos do novo regime.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A proposta contratual obriga o proponente, nos termos do art. 427

do Código Civil, salvo disposição em contrário, especialmente quando criada legítima expectativa de formação do vínculo.

4. A boa-fé objetiva exige cooperação mútua e proteção da confiança entre as partes na formação e execução contratual, sobretudo em negociações entre entes federativos.

5. O Estado de São Paulo atendeu integralmente às exigências legais e regulamentares do Propag, inclusive com edição de legislação estadual autorizativa, cumprimento de contrapartidas e pagamento da primeira parcela do aditivo com base em valores informados pela instituição interveniente.

6. A minuta do termo aditivo foi enviada pela própria União ao Estado, que a assinou e devolveu, firmando assim compromisso com os termos nela contidos, o que cria vínculo jurídico e gera direitos correlatos.

7. A postura da União em desconsiderar a celebração do contrato, após ter exigido e recebido o cumprimento das etapas materiais e legais, caracteriza comportamento contraditório (*venire contra factum proprium*) e frustra a legítima expectativa de formação do vínculo criada durante a etapa de negociação.

8. O não reconhecimento da renegociação obriga o Estado a suportar encargos de dois regimes distintos e impõe risco iminente de prejuízo financeiro, além de ameaçar sua inclusão em cadastros de inadimplência, configurando situação de urgência para concessão da tutela provisória.

IV. DISPOSITIVO

9. Liminar deferida, *ad referendum*.

Dispositivos relevantes citados: CC, art. 427; LC nº 212, de 2025, art. 5º, § 2º; Decreto nº 12.433, de 2025, arts. 4º e 7º.

Relatório

1. Cuida-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado de São Paulo contra a União por meio da qual postula a concessão de liminar nos

seguintes termos:

"Ante o exposto, o Estado de São Paulo requer:

a) concessão da tutela provisória de urgência, inaudita altera pars, nos termos do artigo 300 do CPC, para declarar válido, vigente e eficaz o "Décimo Terceiro Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas" assinado pelo Estado de São Paulo, mediante o depósito judicial de R\$ 911.685.300,11, parte controversa exigida pela União para a parcela do aditivo anterior com vencimento em 21/01/2026, determinando-se ainda:

a.1) que a União se abstenha de inscrever o Estado de São Paulo em cadastros de inadimplência em razão desta ação cível originária - SIAFI/CAUC/CADIN;

a.2) que a União se abstenha de considerar o Estado de São Paulo em mora ou inadimplente quanto ao cumprimento do "Décimo Segundo Aditivo ao Contrato de Confissão Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas", bem como de aplicar qualquer tipo de penalidade prevista neste contrato e nos contratos anteriores (doc. 14)".

2. Na petição inicial, após justificar a competência desta Corte para processar e julgar esta ação, o Estado autor apresenta relato histórico da dívida que contraiu com a União, a qual era objeto de Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, celebrado com amparo na Lei nº 9.496, de 1997. Em seguimento, faz menção à Lei Complementar nº 212, de 2025, pela qual se "*instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União, com os objetivos de apoiar a recuperação fiscal dos Estados e do Distrito Federal e de criar condições estruturais de incremento de produtividade, de enfrentamento das mudanças climáticas e de melhoria da infraestrutura, da*

segurança pública e da educação, notadamente a relacionada à formação profissional da população".

3. Assevera, então, ter iniciado, perante a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o procedimento para renegociação da dívida. Menciona ter atendido a todas as exigências e requisitos previstos na legislação para adesão ao novo regime de parcelamento de dívida, inclusive editando a Lei estadual nº 18.380, de 23 de dezembro de 2025, autorizando sua adesão ao Propag e a celebração de termos aditivos de contratos de refinanciamento de dívidas com a União.

3.1. Nessa linha, segundo conta, providenciou a edição de decreto de abertura de crédito suplementar de R\$ 17.885.773,00 em favor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), com o escopo de comprovar a aplicação de um ponto percentual em educação, conforme disposto no § 2º do artigo 5º da Lei Complementar nº 212, de 2025. Além disso, segundo menciona, realizou o recolhimento ao Fundo de Equalização Federativa (FEF), a título de contrapartida federativa, no montante de R\$ 16.844.725,95.

4. Prossegue relatando os seguintes fatos ocorridos ao final do procedimento de renegociação de dívida:

"Presentes todos os requisitos legais e regulamentares, o Estado de São Paulo aderiu ao Programa de Pleno Pagamento de Dívida dos Estados – PROPAG em 29 de dezembro de 2025, nos termos do art. 5º, II, "a", da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, submetendo-se às suas regras e às demais disposições previstas em seus atos regulamentares. Confira-se o Ofício VG. FR. nº 25/2025-CC-SAG, assinado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado em exercício, tendo como destinatário o Senhor Secretário do Tesouro Nacional (doc. 07, g.n.):

Sirvo-me da presente para, nos termos autorizados pela Lei estadual nº 18.380, de 23 de dezembro de 2025 (0093278717), manifestar de maneira expressa, na qualidade de Chefe do Poder Executivo do Estado de São Paulo, em exercício (0093284715), a adesão ao Programa de Pleno Pagamento de Dívida dos Estados - PROPAG, nos termos do art. 5º, II, "a", da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, submetendo-se às suas regras e às demais disposições previstas em seus atos regulamentares.

Em 30 de dezembro de 2025, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) exarou despacho atestando o atendimento aos requisitos formais para a instrução do pedido (doc. 08, g.n.):

Diante do exposto, e considerando o atendimento aos requisitos formais previstos no art. 4º do Decreto nº 12.433, de 14 de abril de 2025, orienta-se pelo prosseguimento do pedido de adesão do Estado de São Paulo ao Propag, para fins de instrução processual e demais análises aplicáveis, bem como para preparação da minuta do termo aditivo, nos termos da legislação vigente.

Em 14 de janeiro de 2026, a Secretaria do Tesouro Nacional então encaminhou a minuta do termo aditivo ao Estado de São Paulo (doc. 09, g.n.):

A propósito, tendo em vista o previsto no § 5º, do art. 7º, do Decreto nº 12.433/2025, o qual prevê que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibilizará ao Estado o primeiro termo aditivo a que se refere o § 3º no prazo de trinta dias, contado do protocolo de entrega do pedido de adesão ao Propag, encaminhamos, em anexo, minuta de Termo Aditivo, que tem por objeto consolidar os saldos devedores e aditar o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de dívidas de 22 de maio de 1997, celebrado ao amparo da Lei nº 9.496/1997.

Confiram-se os termos da ementa da minuta do termo aditivo encaminhada pela União ao Estado de São Paul (doc. 10):

DÉCIMO TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONFISSÃO, PROMESSA DE ASSUNÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS DE 22

DE MAIO DE 1997, CELEBRADO AO AMPARO DA LEI Nº 9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997, QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO E O ESTADO DE SÃO PAULO, COM A INTERVENIÊNCIA DO BANCO DO BRASIL S/A, NOS TERMOS DO DISPOSTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 212, DE 13 DE JANEIRO DE 2025, E NA LEI ESTADUAL Nº 18.380, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2025.

O Estado de São Paulo então subscreveu o termo aditivo, de acordo com os valores do saldo da dívida informados pelo Banco do Brasil S/A - instituição financeira interveniente do aludido contrato, efetuou o pagamento da parcela nº 1/360 no valor de R\$ 854.603.982,01 - data base dezembro de 2025 (doc. 11), e então encaminhou os respectivos documentos à União, em 16 de janeiro de 2026 (doc. 12).

Importante ressaltar que o artigo 1º, parágrafo único, da Lei Complementar federal nº 212/2025 prevê expressamente que “a data-base da adesão ao Propag é a data da formalização do pedido de ingresso no Programa pelo Estado”.

Nada obstante o cumprimento integral das obrigações, a União, por meio do Ofício SEI nº 2535/2026/MF, de 20 de janeiro de 2026, surpreendeu o Estado de São Paulo com a informação de que só faria jus à taxa de juros reduzida após a formalização bilateral do aditivo, exigindo o recolhimento da diferença em relação ao contrato anterior (Lei nº 9.496/97) para a parcela vencível em 21 de janeiro de 2026 (doc. 13).

Confiram-se os termos do referido ofício, razão do ajuizamento da presente ação cível originária (doc. 13, sic):

Por fim, quanto ao pagamento realizado pelo Estado em 15/01/2026 a título da parcela 1/360 referente ao Propag, confirmamos a informação prestada pelo Banco do Brasil S.A. por meio de mensagem eletrônica de 16.01.2026 (SEI nº 57071253) no sentido de que, nos termos do §3º do art. 7º do Decreto 12.433/2025, o Estado só fará jus à taxa de juros reduzida após firmar o primeiro termo aditivo

do Propag, de modo que será necessário o recolhimento da diferença entre o valor pago no dia 15.01.2026 e o valor da prestação do Contrato de Refinanciamento celebrado ao amparo da Lei nº 9.496/97, a vencer dia 21.01.2026, conforme condições vigentes e nos termos já informados pelo referido agente financeiro.

Note-se que o Estado de São Paulo efetivamente “firmou o termo aditivo do PROPAG”, de acordo a minuta encaminhada pela própria União. Porém, considerando que a parcela a vencer em 21 de janeiro de 2026 no regime jurídico do termo aditivo anterior, a desídia da União em simplesmente assinar o novo aditivo contratual que ela mesma encaminhou impõe uma obrigação extraordinária ao Estado de São Paulo, que apenas neste mês de janeiro de 2026 é da ordem de R\$ 911.925.051,74 (doc. 11 e doc. 14).

Além disso, há risco de demora na assinatura do ajuste, o que poderá ocasionar ônus semelhantes nos meses subsequentes, já que a posição da União sujeita o Estado de São Paulo concomitantemente às obrigações e encargos de dois regimes jurídicos, sem que lhe sejam assegurados os benefícios daquele a que faz jus efetivamente desde a sua adesão, que se deu por meio de manifestação formal e expressa do Senhor Governador do Estado.

Visando sanar tal anomalia e afastar suas graves consequências, resta ao Estado de São Paulo buscar o socorro da tutela jurisdicional por meio da presente ação cível originária.”

5. Avança defendendo que aderiu tempestivamente ao Propag. Por isso, uma vez atendidos a todos os requisitos, devem lhe ser assegurados os benefícios relativos a esse novo regime de pagamento de dívidas. Ainda segundo sustenta, a forma de proceder da União, ao reconhecer que o termo de renegociação ainda não havia sido celebrado e, em razão disso, exigir que a dívida seja paga em conformidade com o regime/termo de renegociação anterior, "*configura comportamento contraditório (venire contra factum proprium) e lesivo, que gera ao Estado de São Paulo um*

prejuízo mensal de cerca de 1 (um) bilhão de reais”.

6. Com a petição inicial junta documentos. Requer a concessão de liminar, nos termos acima referidos, bem como, em tutela jurisdicional definitiva, *"a total procedência da ação cível originária para declarar válido, vigente e eficaz o “Décimo Terceiro Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas” assinado pelo Estado de São Paulo, satisfeitos os requisitos legais para a adesão ao PROPAG, nos termos da LC nº 212, de 2025, reconhecendo a vigência do novo regime jurídico desde o protocolo da adesão em 29 de dezembro de 2025, dando como válido o pagamento da parcela 1/360 no montante de R\$ 854.603.982,01”.*

7. Após a distribuição, vieram-me os autos conclusos.

Análise

8. Nos termos do art. 427 do Código Civil, norma geral que pode ser considerada para orientar a formação e a pactuação de contratos e outros atos negociais da Administração Pública, a proposta de contrato obriga o proponente, se o contrário não resultar de seus termos, da natureza do negócio, ou das circunstâncias do caso. Entre outras finalidades, tal diretriz visa assegurar a justa e legítima expectativa das partes, decorrente das negociações realizadas.

9. Como aponta a doutrina, a boa-fé (objetiva), diferentemente da obrigação clássica, deve ser compreendida como um processo, no sentido de que ambas as partes (credor e devedor), reciprocamente, devem agir de forma cooperada e solidária, **com o objetivo de assegurarem suas legítimas expectativas**, não apenas em obediência à vontade contratada (prestação principal), mas também em razão dos deveres anexos, laterais ou secundários ínsitos à boa-fé objetiva¹.

¹ PAMPLONA FILHO, Rodolfo; HORA NETO, João. *A compreensão contemporânea da* 8

10. Na espécie, com o início do procedimento de renegociação de dívida tratado neste feito, justas e legítimas expectativas foram criadas para ambos os entes da Federação envolvidos. Para o Estado de São Paulo, ao que se pode apreender, era esperado, justamente, alcançar a renegociação — e abatimento — da dívida que possui para com a União, nos termos do previsto no Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), criado pela Lei Complementar nº 212, de 2025. Para tanto, conforme relatado e demonstrado nos autos, o Estado autor, na fase negocial, atendeu a todos os requisitos legais e infralegais que lhe foram impostos pelo ente federal, tanto que, em razão desse atendimento, a União, via STN, lhe encaminhou, por meio de expediente datado de 14/01/2025, "*minuta de Termo Aditivo, que tem por objeto consolidar os saldos devedores e aditar o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de dívidas de 22 de maio de 1997, celebrado ao amparo da Lei nº 9.496/1997*" (e-doc. 10).

11. Justamente por aquiescer com a minuta do termo aditivo de dívida, o Estado de São Paulo a firmou (e-doc. 11), efetuou o pagamento da parcela que então passou a ser devida (e-doc. 12) e restituiu a minuta devidamente assinada à STN (e-doc. 13).

12. A União/STN, todavia, não reconheceu, nesse procedimento, a ocorrência de efetiva celebração do contrato aditivo de dívida. É que, pelo quanto anotou no documento acostado no e-doc. 14, o encaminhamento da minuta do termo aditivo ao Estado autor "*teve por finalidade dar conhecimento do documento ao Estado, bem como possibilitar eventuais ajustes em suas cláusulas, se pertinentes.*" Por isso, segundo também consignou, "*com o intuito de dar continuidade aos procedimentos necessários à celebração do aditivo de que trata o §4º do art. 4º do Decreto 12.433/2025, orientamos o ente a*

boa-fé objetiva. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, nº 250, 2021.

proceder conforme previsto no item 17 do Manual de Instruções e Pleitos (MIP), de 12.12.2025, que pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2025/26-7>".

13. Não desconheço e não nego importância ao aspecto formal e final, apontado pela União/STN, relacionado com a celebração do aditivo de repactuação de dívida tratado nesta demanda. O que ressalto, todavia, é que no procedimento de renegociação de dívida conduzido pelas partes, como se apreende do exame dos autos, exigiu-se do Estado de São Paulo o atendimento de diversas condições ou requisitos materiais necessários para a concretização dessa renegociação e, por consequência, para se alcançar, por intermédio dela, os benefícios esperados por ambas as partes. A imposição e necessidade de atendimento desses requisitos e condições — vale frisar — é consequência do novo regime regulamentado pela Lei Complementar nº 212, de 2025.

14. Além do atendimento, pelo Estado de São Paulo, desses requisitos e condições necessárias para a repactuação da dívida tratada nesta demanda, este aquiesceu e firmou a minuta de termo de renegociação de dívida que lhe foi encaminhada pela STN, obrigando-se, por consequência, aos seus termos. Como consequência dessa obrigação, parece lógico que ao ente estadual também devam ser reconhecidos os benefícios da renegociação de dívida a qual ele se vinculou, e isso, justamente, para não se frustrarem as justas expectativas criadas durante toda a negociação havida.

15. Assim, nada obstante o aspecto formal ventilado pela STN e acima referido, na espécie; *(i)* pela tempestiva adesão ao Propag; *(ii)* pelo atendimento dos requisitos e condições impostas ao Estado de São Paulo; e *(iii)* pela aquiescência, deste, para com a minuta do termo de renegociação de dívida, há que se reconhecer, em seu favor, a válida

formação do contrato ou termo aditivo de renegociação de dívida, para, com isso, usufruir dos benefícios dele advindos, notadamente o adimplemento da dívida nos termos ora repactuados.

16. Reputo demonstrada, portanto, a plausibilidade do direito invocado pelo Estado de São Paulo.

17. Ademais, igualmente vislumbro presente a urgência da tutela provisória reclamada. Pelo quanto se observa do exame dos autos, o Estado de São Paulo, ao aquiescer e firmar o termo de renegociação de dívida tratado nesta demanda, providenciou, imediatamente, a quitação do valor devido em conformidade com o renegociado (e-doc. 12). O não reconhecimento da higidez desse pagamento, e consequente adimplemento das obrigações renegociadas, trará ao Estado, como consequência, a necessidade de efetuar novo pagamento da dívida, ao menos parcial, em conformidade com as regras e repactuações pretéritas, sem prejuízo de adoção de medidas de registro em cadastros de inadimplência, caso não efetuados tais pagamentos, com todas as consequências negativas disso advindas.

Dispositivo

18. Ante o exposto, *ad referendum* do Plenário, **concedo a medida liminar, para reconhecer a validade e eficácia do “Décimo Terceiro Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas”, firmado pelo Estado de São Paulo, e dos pagamentos realizados em conformidade com esse termo de renegociação de dívida. Por consequência, autorizo o Estado de São Paulo a efetuar o depósito judicial no valor de R\$ 911.685.300,11, nos termos referidos na petição inicial, ficando obstada, assim, a adoção, pela União, de medidas restritivas de crédito ou de apontamento do Estado autor em cadastros de inadimplentes ou, ainda, de exigir o**

pagamento da dívida tratada nesta ação, nos termos dos anteriores contratos e termos de renegociação de dívidas havidos.

19. Cite-se a União para contestar, querendo, e intime-se para cumprimento da medida ora deferida.

20. Com a contestação, vista à parte autora, para réplica.

21. Após, ao Procurador-Geral da República, para os fins do art. 52, inc. VI, do RISTF.

Publique-se. Intimem-se.

Cumpra-se em regime de urgência.

Brasília, 23 de janeiro de 2026.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator