

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI,

O **SOLIDARIEDADE (SD)**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e sabidamente com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.532.307/0001-07, com sede no endereço SHIS QL 16, conjunto 05, casa 18, Lago Sul, Brasília/DF, CEP: 71640-255, neste ato presente por seu Presidente, Sr. PAULO PEREIRA DA SILVA (CPF nº 210.067.689-04), e representado por seu advogado e bastante procurador, nos termos do instrumento de outorga especial em anexo, com fulcro no artigo 103, inciso VIII e §2º, da Constituição Federal e ainda no artigo 12-A da Lei n.º 9.868/1999, vem propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

contra inação do Poder Executivo da UNIÃO FEDERAL, diante da ausência total de vontade política de regulamentar matéria trazida no quanto disposto na nova redação do §4º, incisos I a IV, do artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República de 1988, nos termos em que passa a demonstrar:

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO SOLIDARIEDADE.

1. Consoante a documentação colacionada, o ora Peticionário é partido político com estatuto registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e sabidamente com representação nas Câmaras Alta e Baixa do Congresso Nacional. Logo, é legitimado ativo para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, junto a essa Suprema Corte, nos termos do art. 12-A da Lei Federal nº 9.868/1999¹.

2. Por outro lado, é assente que “*os partidos políticos com representação no Congresso Nacional têm legitimidade ativa universal para propor ação direta de inconstitucionalidade, não incidindo, portanto, a condição da ação relativa à pertinência temática*”.²

II. DOS FUNDAMENTOS DA PRESENTE AÇÃO. A COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTATAIS É UM PODER-DEVER.

3. O Estado Democrático de Direito pressupõe, como princípio fundamental e estruturante da ordem jurídica, que o poder político deve funcionar para a efetivação do bem comum do povo e não de interesses particulares de quem quer que seja. É por essa razão que a competência dos entes estatais, em vez de representar uma opção política ou faculdade, é verdadeiro poder-dever que se materializa na consecução de políticas que garantam a atuação estatal.

4. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) preconiza, enquanto norma fundamental do sistema jurídico, que os poderes Legislativo, o Executivo e o Judiciário são “independentes e harmônicos entre si” (art. 2º). A CRFB, dotada de absoluta força normativa, dispõe sobre o princípio que se acaba de mencionar, de modo que outorga aos órgãos estatais a competência exclusiva de realização de seus poderes-deveres, enquanto possuidores de independência e harmonia.

¹ Art. 12-A. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão os legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

² ADI 1963 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/1999, DJ 07-05-1999 PP-00001. Ainda neste sentido: ADI 1626 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/1997, DJ 26-09-1997 PP-47475.

5. No exato momento em que o poder político deixa de cumprir com suas funções constitucionais estabelecidos pelo regime jurídico pensado pela Constituição, não há mais que se falar em Estado de Direito. É por isso que o remédio judicial específico contra essa grave anomalia estatal foi criado, entre nós, com a CRFB, em seu artigo 103, parágrafo 2º, sendo o seu exercício regulado pela Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009.

6. Portanto, havendo omissão do Estado no cumprimento de seu dever de legislar, a fim de solucionar problemas de maior relevância no estado federativo, invoca-se o Guardião da Constituição na busca da pretendida solução.

II.1 DOS DISPOSITIVOS LEGAIS QUE DEMANDAM REGULAMENTAÇÃO POR ATO NORMATIVO ESPECÍFICO.

7. A Emenda Constitucional nº 99, de 14.12.2017, **alterou o art. 101, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios**, bem como o fez para os artigos 102, 103 e 105 todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

8. Tem-se que houve nova redação do art. 101 do ADCT, com a inclusão de novos dispositivos, dentre eles o §4º, com seus incisos, todos com a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que

se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

(...)

§ 4° No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída; (Incluído pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios; (Incluído pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei. (Incluído pela Emenda constitucional n° 99, de 2017)

9. Verifica-se que houve a inclusão do §4º com claro objetivo de dar efetividade ao comando constitucional, com a obrigação de quitação integral até o dia 31.12.2024 de precatórios do regime especial, visando a conciliar os interesses recíprocos dos credores e devedores de precatórios, com o cuidado adicional de emprestar segurança jurídica ao texto, a fim de que ele não viesse a ser objeto de novos questionamentos junto a este E. Supremo Tribunal Federal, como ocorreu com as ADI's 4.357 e 4425.

10. Portanto, a EC 99/2017 disciplinou no §4º e respectivos incisos a possibilidade de utilização do empréstimo como fonte de recursos para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial, especificando prazo de 6 (seis) meses para que a União disponibilizasse aos entes devedores, diretamente ou através das instituições financeiras oficiais sob seu controle, linha de crédito especial, nas condições que os seus incisos I a IV regulamentam.

11. O prazo estipulado pela norma constitucional findou-se em 14.06.2018. Neste prazo, como se percebe da documentação anexada, o Poder Executivo da União não disponibilizou, tampouco regulamentou a matéria, quando já estamos a pouco mais de 1 ano e 5 meses da data fixada.

II.2 FIO HISTÓRICO DOS REGIMES ESPECIAIS DE PRECATÓRIOS.

12. Sabido e consabido que o pagamento de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, ainda é promessa não cumprida. Trata-se de norma com efetividade suspensa pela realidade financeira dos entes federativos, mormente Estados e Municípios.

13. Diz-se isso porque, desde a promulgação da Constituição de 1988, diversos artigos do seu corpo transitório criaram regimes especiais para o pagamento de precatórios, fortalecendo a tese de que a sua quitação não é problema jurídico, mas problema de Estado³.

³ Sobre o tema, um de nós escreveu: "Essas prorrogações constantes denotam que a quitação de precatórios é tema de Estado, que não pode ser decidido sem uma análise técnica minuciosa, desatrelada das disposições orçamentárias. Não se resolve com uma decisão judicial. No entanto, por ser tecnicamente difícil, não significa que pode ser prorrogada indefinidamente. A moralidade do Estado reclama atenção aos seus credores, e que seja esse quinto regime especial o ponto final de uma história de frustrações e prorrogações contrárias à essência do corpo definitivo da Constituição." LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. Ed. Juspodivm: Salvador, 2018, p. 455.

14. Um breve histórico confirma essa assertiva.
15. Da redação do art. 100 da CRFB colhe-se a determinação de que todo precatório deve ser pago até o final do exercício seguinte, se sua requisição se deu até 1º de julho do ano anterior. No entanto, a realidade financeira obrigou o Estado à criação de um regime temporário, que até o presente momento tem se tornado definitivo.
16. Assim é que, ainda em 1988, o art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) permitiu a quitação dos precatórios em 8 (oito) anos. Como não foi cumprido o prazo, a Emenda Constitucional (EC) n. 30, de 2000, introduziu o art. 78 no ADCT, permitindo, a grosso modo, o seu parcelamento em mais 10 (dez) anos. Mais uma vez, não foi quitado nesse período, o que forçou a promulgação da EC n. 62/2009, que criou outro regime, desta vez permitindo que a dívida fosse paga em até 15 (quinze) anos.
17. Esta última foi a EC mais completa sobre o tema, pois pela primeira vez vinculou a quitação dos precatórios a um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente devedor, para além de aplicar sanções ao gestor faltoso.
18. No entanto, pelo decurso do prazo para a sua quitação (15 anos), a EC n. 62/09 foi declarada parcialmente inconstitucional por esta Corte Suprema, através das ADI's 4.357 e 4425, tendo sido mantido os seus efeitos temporariamente, dado que retirá-la do mundo jurídico acarretaria mais problemas do que mantê-la. Para o E. STF, todos os precatórios em atraso deveriam ser quitados até **31.12.2020**.
19. Tendo em vista o *decisum*, foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 94, em 2016, adequando o posicionamento judicial a um alinhamento normativo, ao prever a quitação dos precatórios em até 2020. No entanto, ciente da impossibilidade econômica, houve recente alteração do texto constitucional, através da EC nº 99, de 2017, que **prorrogou novamente o prazo de pagamento dos precatórios para 31.12.2024**.
20. Ou seja, aquilo que o STF tentou evitar no julgamento da EC n. 62/09, que seria o pagamento dos precatórios em 15 (quinze) anos, não foi possível com a realidade estampada na EC nº 99/17: o prazo restou sendo de 15 anos, a contar

de 2010, ano de eficácia da EC n. 62/09.

21. O que se nota, em tudo isso, é que obrigar a quitação dos precatórios sem proporcionar meios adequados ao seu cumprimento, é tornar o art. 100 da CRFB mera “folha de papel”⁴, carta de intenções, ideal a ser perseguido, o que destoa da propalada força normativa consolidada no “constitucionalismo da efetividade”⁵, que defende o efeito normativo da Constituição sobre a realidade em que incide.

22. Em algum momento o art. 100 precisa ser efetivo e não há mais espaço para procrastinações.

23. A solução é urgente e carece do apoio do ente federativo com maior capacidade financeira, a União, a fim de que o rito de pagamento dos precatórios desejado no corpo definitivo da Constituição seja finalmente efetivado.

24. É que, no presente caso, não se pode alcançar a efetividade pretendida pela Constituição se se ignorar (i) a perspectiva financeira que circunda os entes federativos, (ii) a alternativa criada pela própria Constituição de criação de uma linha de crédito específica para esse fim, e (iii) a certeza de que, entre todos os entes, apenas a União é quem detém capacidade de endividamento e condições de realizar operações de crédito com os seus pares, na condição de credor.

25. Qualquer alternativa distinta é falaciosa e vaticinadora de mais um “calote” no pagamento dos precatórios, tema esse sobranceiramente debatido pelo STF quando da análise da EC n. 62/09.

II.3 DO PROCEDIMENTO.

26. Como visto, a EC nº 99/17 estabeleceu o prazo limite de 31.12.2024 para o pagamento de todos os precatórios pendentes e os que vencerão nesse período. A ideia foi a de que, a partir de 2025, o regime normal de pagamento de precatório previsto no art. 100 da Constituição Federal passasse a valer.

⁴ Para Lassalle, as relações sociais seriam regidas unicamente pelos “fatores reais de poder”, em uma perspectiva sociológica. A Constituição seria mera “folha de papel”. V. LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.

⁵ Sobre o tema, ver BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

27. Para tanto, foi criado um único regime mensal, em que os entes federativos depositarão, em conta especial do Tribunal de Justiça, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas (RCL) apuradas no segundo mês anterior ao mês do pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial.

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, **até 31 de dezembro de 2024**, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, **atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo**, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, **ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo**, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

28. Com base nesses parâmetros, competiu a cada ente subnacional apresentar um plano de pagamento ao Poder Judiciário responsável por esta administração.

29. O parâmetro de pagamento passou a ser a receita corrente líquida, definida no § 1º, do art. 101, do ADCT, nos seguintes termos:

§ 1º. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior

ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal

30. Importante sublinhar que o conceito de RCL previsto no § 1º, do art. 101, do ADCT, que serve como base de cálculo para o pagamento de precatórios, difere do conceito de RCL previsto na LRF (art. 2º, IV), que serve como parâmetro para diversos gastos e limites de endividamento. O conceito constitucional para fins de quitação de precatório **é mais amplo**, pois compreende as receitas de royalties, previstas no § 1º, do art. 20, da Constituição Federal. As deduções da base de cálculo, por sua vez, permanecem as mesmas.

31. Amplia-se a base de cálculo justamente para permitir que mais recursos sejam somados para a quitação dos precatórios.

32. Ademais, dada a necessidade de moralização no pagamento de precatórios, tornou-se possível utilizar até mesmo os recursos dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, nos quais Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes sejam partes.

33. Ocorre que, por mais que haja fontes de recursos para o pagamento dos precatórios, ou flexibilização de algumas regras de endividamento, se essas fontes financeiras forem das receitas estaduais e municipais, a quitação plena dos precatórios no período previsto continuará sendo um sonho, dada a grave crise nas receitas dos entes subnacionais.

34. Não há recursos para a aludida quitação⁶.

⁶ Rápida pesquisa na rede mundial de computadores comprova a grave crise estatal: "Catorze estados estouraram limite de gastos com pessoal, previsto em lei". In. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/11/13/catorze-estados-estouraram-limite-de-gastos-previsto-em-lei-com-pessoal.ghtml>; "De 26 Estados, só 13 têm nota para aval da União a novos empréstimos", In. <https://www.valor.com.br/imprimir/noticia/5982145/brasil/5982145/de-26-estados-so-13-tem-nota-para-aval-da-uniao-novos-emprestimos>; "Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Relatório do Grupo Banco Mundial. In

35. Ciente dessa realidade, a EC nº 99/17 previu uma **linha de crédito especial para o pagamento de precatórios**, a ser instituída pela União ou por suas instituições financeiras, que deveria ter sido criado em até seis meses contados da entrada em vigor do novo regime, como saída inarredável para a honradez das dívidas em precatórios.

36. Outra não poderia ser a alternativa legal, dado que a Dívida Consolidada Líquida dos entes federativos, rubrica em que se contabiliza a dívida de precatórios, tem sido crescente. Entre os anos de 2010 e 2014, essa dívida aumentou mais de 150 bilhões de reais⁷ em relação aos Estados e Distrito Federal, mesmo com consecutivas alterações do regime de precatórios no texto constitucional.

37. Portanto, não se vislumbra dentro do quadro financeiro atual dos Estados e Municípios qualquer possibilidade econômica de cumprimento do prazo definido na EC n. 99/17. Desse modo, pode-se vaticinar: sem a contratação de operação de crédito para esse fim, cuja credora é a União, o pagamento dos precatórios no prazo de 31.12.2024 não se confirmará.

II.4 DA CRIAÇÃO DE LINHA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS.

38. A solução para a quitação dos precatórios no prazo legal foi dada pelo § 4º do art. 101 do ADCT, na redação dada pela EC nº 99/17:

§ 4º **No prazo de até seis** meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as

<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>

⁷ TESOURO NACIONAL. Dívida Consolidada Líquida do Estados e DF. Disponível em <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/dcl-estados-2000-2014>. Acesso em 22 de Abril de 2019.

seguintes condições: (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios; (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

39. A alternativa constitucional é inteligente e afigura-se como única saída para a moralização no pagamento dos precatórios. É que, deixada a sua quitação como está, chegaremos em 2024 com mais uma prorrogação, desta feita, num tempo jogado às calendas gregas, posto que há 30 anos a estratégia política vem sendo essa: perto do prazo final, nova emenda prorroga a data final de sua quitação.

40. A EC n. 99/17, inteligentemente e de modo distinto das demais, foi além, ao apresentar não apenas solução repetida em outros momentos na federação brasileira, em que as dívidas dos entes subnacionais pareciam impagáveis. No presente caso, **afirmou que a União diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizaria aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e**

empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento (art. 101, § 4º do ADCT).

41. Aludida alternativa se molda ao pacto federativo brasileiro, em que o poder político centralizado, juntamente com os entes federativos e órgãos públicos, devem cooperar entre si. O denominado federalismo cooperativo, que define a situação federal do Estado Brasileiro após Constituição de 1998, determina o apoio mútuo, financeiro e administrativo, entre todos os órgãos do poder público. O pacto fiscal não pode ser torto, com desequilíbrio em favor da União.⁸

42. A edição do § 4º em epígrafe é materialização do apoio cooperativo intentado pelo constituinte derivado para pagamento dos precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

43. Ocorre que a referida emenda entrou em vigor na data de sua publicação, em 14 de dezembro de 2017, e dispôs sobre o prazo limite de seis meses de regulamentação para a disponibilização da linha de crédito. A data final desse limite seria 14 de junho de 2018 e até o presente momento não houve sua regulamentação pela União, configurando verdadeira omissão do ente frente a ordem constitucional expressa.

44. Fica evidente, portanto, a necessidade de manejo da presente ação, a fim de que a União cumpra o seu dever principiológico de acudir os demais entes federativos em claro estado de calamidade fiscal⁹.

II.5 DAS SANÇÕES APLICADAS AOS ENTES FEDERADOS E AOS GESTORES NA HIPÓTESE DE NÃO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS.

45. A presente ação se justifica, dentre outras razões, em virtude de que o pagamento de precatórios, nos moldes determinados pela EC n. 99/17, segue uma premissa lógica: (i) Estados e Municípios estão com suas receitas comprometidas com despesas fixas e irredutíveis, por força legal, em patamar superior aos limites previstos em lei; (ii) a inexistência de recursos livres impede a vinculação da Receita Corrente Líquida para quitação dos precatórios no prazo legal; (iii) não há espaço fiscal para aumentos dos tributos municipais e estaduais, mormente os municipais, dado

⁸ OLIVEIRA, Reges Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 43.

⁹ <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/a-situacao-fiscal-dos-estados.htm>

que inexistente capacidade econômica de contribuintes locais a justificar aumento da carga tributária e o consequente aumento da receita; (ii) como “dinheiro não nasce em árvores” e o cobertor é curto, fatalmente até 2024 os precatórios não serão pagos, o que levaria a nova prorrogação no seu pagamento.

46. Ocorre que, a mesma lei que determina a quitação dos precatórios num marco temporal, aponta também penalidades aos gestores que descumprirem esse prazo, por certo, confiando que na existência de uma linha de crédito a socorrer os entes com incapacidade financeira para aludido adimplemento.

47. No ponto, vejamos o que dispõe o art. 103 do ADCT:

Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

48. Nesse primeiro momento, **aponta-se que já estão acontecendo nos mais variados municípios do Brasil o sequestro nas contas públicas**, na hipótese de não liberação tempestiva dos recursos. À guisa de exemplos, juntamos algumas decisões.

49. Para além disso, a EC nº 99/2017 inovou ao impor restrição gravosa aos entes federativos devedores de precatórios pendentes que superem 70% da receita corrente líquida. Eles ficam **vedados de realizarem novas desapropriações**, salvo hipóteses específicas como as destinadas à educação, saúde, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social:

Art. 103 (...)

Parágrafo único. Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **ficam vedadas desapropriações** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **cujos estoques de precatórios**

ainda pendentes de pagamento, incluídos os precatórios a pagar de suas entidades da administração indireta, sejam superiores a 70% (setenta por cento) das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as desapropriações para fins de necessidade pública nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transporte público, saneamento básico e habitação de interesse social. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

50. Por fim, e de modo ainda mais grave, a não liberação tempestiva dos recursos acarreta, ainda, as seguintes consequências:

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

I - o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

II - o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

III - a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

IV - os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias. (Incluído pela Emenda

Constitucional nº 94, de 2016

51. Portanto **há sanções institucionais e pessoais** para o ente inadimplente. Do ponto de vista institucional, haverá (i) sequestro das contas do ente inadimplente; (ii) retenção das transferências constitucionais; (iii) proibição de realização de operação de crédito, exceto se for para adimplir com os precatórios; e (iv) vedação do recebimento de transferências voluntárias. **Do ponto de vista pessoal, a alguns chefes do Poder Executivo de entes federados, já estão sendo acionados por ato de improbidade administrativa, para além de outras responsabilizações previstas na legislação fiscal.**

52. Ora, Eminente Relator(a), a realidade financeira atual fará com que os gestores de diversos entes federativos, não por sua culpa, mas por circunstâncias alheias à sua vontade, respondam por ato de improbidade administrativa, para além de outras cominações legais.

53. Portanto, para mudança desse quadro, não se pode descurar da previsão legal de criação de uma linha de crédito especial para pagamento de precatórios, afigurando-se como melhor alternativa para que a vontade constitucional de solução definitiva na quitação dos precatórios seja efetivada.

II.6 DA OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL EM REGULAR O ARTIGO 101, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUMENTOS POSTOS PELA UNIÃO.

54. Indene de dúvidas que a alternativa constitucional é o único meio para quitação dos precatórios no tempo legal. No entanto, em que pese a determinação constitucional, a União insiste na negativa de sua criação, com alegações fiscais que aqui cumpre contraditar.

55. Em setembro de 2018, quando instada a se manifestar sobre o pleito do Estado de Minas Gerais em relação à criação dessa linha de crédito, o então **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, através da **Nota Técnica n. 19293/2018-MP**, assim concluiu:

“Assim sendo, considerando os argumentos expostos ao longo deste opinativo, esta SOF entende por inadequada a disponibilização de linha de crédito

especial pela União, diretamente ou por meio de suas instituições financeiras, ao Estado de Minas Gerais para o pagamento dos seus precatórios vencidos e não pagos.”

56. Isso fez surgir neste Pretório Excelso o Mandado de Segurança nº 36.024/DF.

57. Dentre os argumentos, repete os fundamentos da Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (**Nota Técnica SEI no 57/2018/CESEF/SUPEF/STN-MF**), assim sumarizados: (i) a grave crise da União impede a assunção de qualquer nova obrigação e (II) o pagamento de precatórios consiste, indiretamente, em pagamento de despesas de pessoal, o que veda apoio da União na sua quitação.

58. Sobre o primeiro ponto, indica que, como a redação do inciso I do § 4º do art. 101 do ADCT estabelece como taxa de atualização da linha de crédito o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, que é inferior ao custo de captação do Tesouro Nacional para viabilizar tais recursos aos entes subnacionais, ter-se-ia uma diferença entre os juros pagos e recebidos pelo Tesouro Nacional, a ser coberta por fontes de recursos não financeiras. Esse custo fiscal adicional decorrente da realização de tais operações de crédito prejudica o cumprimento da regra de ouro, prescrita no inciso III do art. 167 da CF, pela União.

59. Sobre o segundo ponto, afirma que, como parte dos precatórios expedidos decorrem de relação laboral mantida com a Fazenda Pública, é fundamental registrar a vedação imposta pelo inciso X do art. 167 da CF à concessão de crédito pelo Governo Federal e suas instituições financeiras para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Desse modo, os recursos oriundos da linha de crédito especial prevista no § 4º do art. 101 do ADCT apenas poderiam ser empregados para a quitação daqueles precatórios que não tenham origem em demandas relacionadas ao vínculo funcional mantido com a respectiva administração pública, sob pena de se violar a proibição constitucional.

60. Com o devido respeito, os argumentos não se sustentam.

61. No primeiro caso, basta-se analisar a LOA da União de 2019 (Lei n. 13.808/19), para se constatar que a regra de ouro já será inobservada em

2019 no montante de 248 bilhões de reais. Logo, sua inobservância em 10 ou em 100 bilhões difere apenas pelo quantitativo e não pela simbologia na sua violação.

62. No segundo item, cumpre lembrar que o pagamento de precatório, ainda que seja de natureza alimentar, não é considerado como despesa de pessoal em nenhum critério classificatório, seja pela Lei n. 4.320/64, seja pela LC n. 101/00. Ou seja, quando uma dívida de pessoal é judicializada e se torna precatório, sua classificação como despesa alimentar existe tão somente por conta da prioridade constitucional do seu pagamento, mas não porque manteve a mesma natureza alimentar na origem. Nesse ponto, não há qualquer violação da norma constitucional.

63. Dito de outro modo, um precatório pode ser alimentar ou não, mas esse pagamento não será classificado como despesa de pessoal, mas sim, como despesa de sentença judicial, sem qualquer relação classificatória como gastos de pessoal.

64. Outros argumentos foram também trazidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional através do PARECER SEI Nº 51/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF. Evitando-se delongas, cumpre reproduzir algumas de suas conclusões reputadas importantes para o tema:

a) considerando a nova redação do inciso III do § 2º e a inclusão do inciso IV do § 4º, ambos do art. 101 do ADCT, promovidas pela Emenda Constitucional nº 99, de 2017, há de ser modificada a conclusão do Parecer PGFN/CAF/Nº 379/2017, de forma a dizer que os entes federados que desejarem contrair empréstimos com fundamento nos mencionados dispositivos deverão observar os limites constitucionais de endividamento, inclusive o previsto no art. 167, inciso III, da Constituição da República, com exceção daqueles outros previstos nos incisos VI e VII do caput do art. 52 da Carta Magna (ver itens 4 e 5);

b) para a realização das operações de crédito de que trata o inciso III do § 2º do art. 101 do ADCT é necessário que os entes da Federação se utilizem, anteriormente, dos recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida de que trata o § 1º desse mesmo artigo (ver itens 6 e 7);

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) há necessidade de edição de lei ordinária para que se possa implementar a linha de crédito de que trata o § 4º do art. 101 do ADCT (ver item 10);

g) a União, diretamente ou por meio de instituição financeira por ela controlada, somente poderá conceder empréstimos aos entes federados ainda em débito com os seus precatórios, fundada no § 4º do art. 101 do ADCT e com o fim de financiar "os saldos remanescentes de precatórios a pagar", após esgotado o prazo do regime especial fixado no caput e utilizadas as fontes de recursos ordinárias e complementares previstas nos §§ 1º a 3º (ver itens 13 a 16);

h) os empréstimos mencionados no inciso III do § 2º e no § 4º, ambos do art. 101 do ADCT, não se confundem. Os primeiros consistem em operações de créditos a serem firmadas com observância das regras comuns do mercado financeiro e livremente acordadas entre as partes contratantes, enquanto os segundos são contratos de empréstimos com características e fontes de recursos específicos e que têm como objeto os saldos remanescentes de precatórios (ver item 12);

i) (...)

65. Para a PGFN, os entes subnacionais poderão realizar empréstimos ditos ordinários, aqueles contraídos seguindo as regras gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 29-37), para a quitação dos precatórios, nos termos previstos no § 19 do art. 100 da CRFB:

Art. 100 (...)

§ 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016\)](#)

66. Nesse caso, poderão ultrapassar os limites de endividamento previstos em Resolução do Senado (Resoluções 42 e 43, ambas de 2000), ressalvando, contudo, a “regra de ouro”, estampada no art. 167, III da CRFB.

67. Afirmou da necessidade de lei ordinária para que se possa implementar a linha de crédito pela União, ressalvando que o crédito só seria possível para pagamento dos “saldos remanescentes de precatórios a pagar”, após o ano de 2024. Vejamos seu posicionamento:

Realmente, como já assinalado, o § 4º do art. 101 do ADCT estabelece expressamente que o objeto do empréstimo eventualmente concedido pela União, diretamente ou por intermédio de instituição financeira sob o seu controle, aos entes federados serão **"os saldos remanescentes de precatórios a pagar"** (inciso I). Tal expressão, necessário destacar, somente consta desse dispositivo do art. 101 do ADCT, cujo § 2º apenas faz menção ao "débito de precatórios". E mais, que o valor de cada parcela desses empréstimos "será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida (...) no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 **até o final do período referido no caput deste artigo [ou seja 2024]**" (inciso III). Nítida a intenção da norma em prever os empréstimos a serem ofertados pela União com fundamento no § 4º como derradeira e última fonte de recursos dos entes federados em débito com os seus precatórios para satisfazê-los. Assim, esgotado o prazo do regime especial fixado no caput e utilizadas as fontes de recursos ordinárias e complementares previstas nos §§ 1º a 3º, a União, diretamente ou por intermédio de instituição financeira por ela controlada, poderá conceder empréstimos aos entes federados ainda em débito com os seus precatórios, com o fim de financiar "os saldos remanescentes de precatórios a pagar". Por essa sistemática o constituinte derivado privilegiou a autonomia administrativa e financeira dos entes da Federação e, novamente, acentuou a necessidade e a importância da responsabilidade fiscal na gestão das finanças públicas nas diversas esferas de governo, federal, estadual, distrital e municipal. (grifos originais)

68. Data vênia, esperar chegar ao final de 2024 para, só depois, abrir linha de crédito para o pagamento dos precatórios é “esperar para ver”. O comando constitucional não permitiu o alongamento da quitação dos precatórios para período posterior a 2024, sendo este o termo final, sem prorrogações. Do contrário, não justificaria que a linha de crédito fosse aberta “seis meses após a promulgação da Emenda Constitucional”, ainda no ano de 2018.

69. Ora, se a linha de crédito deveria ter sido criada em 2018, a justificativa é a tomada de empréstimos a partir de 2018 para que em 2024 não restasse qualquer pendência de precatórios, mas agora um crédito da União para com os entes subnacionais, cuja quitação deveria se dar dentro da relação creditícia ordinária, com retenção do FPM ou do FPE do ente devedor.

70. Acertado o parecer da PGFN, pecando, a nosso ver, apenas no ponto acima suscitado.

II.7 DO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DA LINHA DE CRÉDITO ESPECIAL.

71. A Constituição não contém palavras inúteis, na clássica lição adaptada do imortal Carlos Maximiliano. Sendo assim, se o § 4º do art. 101 do ADCT afirmou que a União "**disponibilizará** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial", ele não deu brechas para a facultatividade na criação da linha de crédito. Tem-se aí um imperativo legal, vinculante da União, que deverá disponibilizar linha de crédito para esse fim. Não há alternativa que **não a disponibilização**.

72. Sendo assim, **a Constituição impõe a edição de lei ordinária** para regular os contratos de abertura de crédito a serem celebrados entre a União e os demais entes federativos. Há uma determinação constitucional, que não poderá ser descumprida pelo legislador.

II.8 DA INICIATIVA DO ALUDIDO PROJETO DE LEI.

73. No presente caso, a lei que implementará a linha de

crédito não é de iniciativa exclusiva do Executivo, não estando no rol do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

74. Ora, é sabido que o Legislativo não **tem competência para iniciar um projeto de lei orçamentária**. No entanto, poderá, através de leis tributárias, principalmente as concessivas de benefícios fiscais, ou leis criadoras de linhas de crédito, alcançar reflexamente o orçamento, sem com isso ferir a competência exclusiva do Executivo para tratar do orçamento, visto que está dentro da competência do Poder Legislativo a iniciativa de lei tributária que reduz receita pública ou lei creditícia que trate de operações de crédito.

75. Nesse sentido, decidiu o STF:

"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional

explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.) No mesmo sentido: RE 590.697-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 6-9-2011.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 553/2000, do Estado do Amapá. Desconto no pagamento antecipado do IPVA e parcelamento do valor devido. Benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF, lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI 2.724, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 2-4-04, ADI 2.304, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 15-12-2000 e ADI 2.599-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13-12-2002. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II, da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27-4-2001 e ADI 2.659, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 6-2-2004. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (ADI 2.464, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-4-2007, Plenário, DJ de 25-5-2007.) No mesmo sentido: RE 601.348-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-11-2011, Segunda Turma, DJE de 7-12-2011. Vide: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006.

76. Conforme se depreende, parlamentar pode apresentar projeto de lei sobre a matéria, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal. Exceção se faz à lei tributária dos territórios, para a qual a iniciativa é reservada ao Presidente da República (art. 61, § 1º, II, b, da CF)¹⁰.

77. O STF tem ratificado o entendimento de que a iniciativa de lei para benefícios fiscais é concorrente, não cabendo apenas ao Chefe do Executivo

¹⁰. AgRg no RE 309.425, j. 26-11-2002.

(ARE 743.480). Desse modo, para o STF, o impacto dos incentivos fiscais nas contas públicas — isto é, a renúncia de receita — não faz delas verdadeiras leis orçamentárias, para os fins do disposto no artigo 165, da Constituição Federal.

78. Para o STF **inexiste proibição constitucional à iniciativa parlamentar que cria despesas para o Executivo**, desde que não sejam relativas ao funcionamento e à estruturação da Administração Pública, tendo em vista que as hipóteses de limitação da iniciativa estão taxativamente previstas no art. 61, da CF, não sendo possível ampliá-las:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Relator Min. Eros Grau, DJe 15.08.2008).

79. Em julgado de 29.09.2016, o STF voltou ao debate para discutir se usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que cria despesa para a Administração Pública, em área distinta da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos e do regime jurídico de servidores públicos. No caso, o Município do Rio de Janeiro se opusera à lei de iniciativa do Legislativo que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Sob o tema, assim se posicionou o Relator, Ministro Gilmar Mendes:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração

Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911. Rio de Janeiro. Em 29.09.2016).

80. Patente a abertura dada ao Legislativo para tratar dos dois temas principais do orçamento, receita, despesa e crédito público, podendo aludida linha de crédito ser de iniciativa também do Legislativo, na hipótese de mantida a omissão do Executivo Federal.

III. DA MEDIDA CAUTELAR.

81. O art. 12-F da Lei nº 9.868/1999 admite a possibilidade de deferimento de medida cautelar no bojo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Em decisão tomada por maioria absoluta deste E. Supremo Tribunal Federal.

82. A concessão de cautelar está condicionada à satisfação de certos requisitos relativamente à existência do (a) *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade jurídica dos fundamentos invocados e do (b) *periculum in mora*, isto é, da possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora da decisão final.¹¹ E. STF, **nos autos em epígrafe, estão presentes os dois requisitos.** Senão, vejamos.

83. O *fumus boni iuris* decorre da solidez das razões de direito trazidas nas linhas anteriores.

84. Com todas as vênias, restou devidamente demonstrado, principalmente pelas provas anexadas, que o Poder Executivo da UNIÃO FEDERAL ficou-se inerte, portanto omissor, na regulamentação por ato normativo, da matéria relacionada a empréstimo, como fonte de recursos para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial, não atendendo ao prazo de 6 (seis) meses estipulado no art. 101 do ADCT.

85. Portanto não houve disponibilização de recursos,

¹¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In DIDIER FR, Fredie (org.). **Ações constitucionais.** 3ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2008, p. 491-554.

tampouco regulamentação da matéria, passados pouco mais de 1 ano e 5 meses, do advento da EC nº 99/2017, para que a União o fizesse, viabilizando aos entes devedores, diretamente ou através das instituições financeiras oficiais sob seu controle, linha de crédito especial, nas condições que os incisos I a IV do §4º do art. 101 do ADCT. *Fumus boni iuris* mais que presente.

86. Por sua vez, também demonstrado o perigo da demora a justificar provimento cautelar, haja vista que o prazo para liquidação dos precatórios do regime especial se findará em 2024, não sendo possível se aguardar que cada ente da federação se torne inviável, pelo total comprometimento de suas contas, a demonstração de esgotamento de recursos de fontes ordinárias de receita, tampouco que credores de precatórios esperem os 15 anos que este próprio Supremo Tribunal rechaçou. Já se passaram mais de 11 meses do final do prazo, sem que haja qualquer intenção de regulamentar a matéria.

87. Em outras palavras: *permissa venia*, a própria inconstitucionalidade aqui trazida, em tese, já é por si urgente.

88. Portanto, somente o deferimento de medida cautelar evitará que os entes da federação pereçam em situação de total comprometimento de suas contas para o pagamento de precatórios, decorrente de situações de gestão sem responsabilização subjetiva de gestores anteriores que deixaram a situação ficar insustentável, como atualmente se encontra.

V. DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS

89. Ante o exposto, o SOLIDARIEDADE (SD), pede e requer:

- I.** O conhecimento da presente ADO, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- II.** Seja declarada a mora inconstitucional do Poder Executivo da União Federal em regulamentar a matéria, disponibilizando linha de crédito estipulada no dispositivo questionado;

III. Na forma do art. 12-F da Lei nº 9.868/1999¹², com prévia audiência do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, da Advocacia Geral da União, bem como a Procuradoria Geral da República, nos prazos ali estipulados, deferindo-se medida cautelar, para:

III.1. Determinar a suspensão imediata de descontos dos percentuais fixados entre 1% e 2% da receita corrente líquida do ente da federação, para quitação de precatórios no regime especial de pagamento de precatórios, ou seja, que se suspenda a retenção dos percentuais para pagamentos de precatórios até a regulamentação do dispositivo em discussão e, conseqüentemente, a criação da linha especial de crédito, em respeito ao previsto na Constituição Federal;

III.2. Determinar que o Poder Executivo da União Federal inclua, no Plano Plurianual que deve ser entregue até 31 de agosto do corrente ano, como medida prioritária os efeitos a médio e longo prazo da criação de linha de Crédito Especial e seus impactos no Orçamento Público nos próximos exercícios, cumprindo assim, a Carta Magna.

III.3. Determinar prazo para que o Poder Executivo encaminhe regulamentação ao Congresso Nacional, não superior a 30 (trinta) dias, aplicando-se o §1º do art. 12-H da Lei nº 9.868/1999 por analogia;

III.4. Que seja determinado, caso não seja cumprido o prazo estipulado na medida cautelar, que o Congresso Nacional, a se iniciar o processo pela Câmara dos Deputados, proceda à regulamentação

¹² Art. 12-F (...) § 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal.

da matéria, sem que isso signifique usurpação de competência, na linha da jurisprudência mencionada;

IV. Caso não sejam deferidos os pedidos de medida cautelar, que ao menos seja deferido o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país, instruindo-se o feito e aparelhando-o para julgamento de mérito em plenário;

V. Após o devido processo legal, no mérito, a procedência da presente ADO, no sentido de que seja declarada inconstitucional, por omissão, ante inação do Poder Executivo da União Federal em relação ao que prevê o art. 101, §4º, incisos I a IV, do ADCT, com vistas à criação de linha de crédito para atender à demanda pelo pagamento de precatórios de natureza especial;

90. Os ora subscritores declaram a autenticidade das cópias ora juntadas, sob as penas da lei, requerendo-se que as publicações sejam feitas em nome de Sidney Sá das Neves, OAB/DF 33.683.

91. Dá-se a causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais), para fins fiscais.

Pede deferimento.

Brasília/DF, 16 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)
HARRISON FERREIRA LEITE
OAB/BA nº 17.719

(assinado eletronicamente)
SIDNEY SÁ DAS NEVES
OAB/DF nº 33.683

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS

I – Procuração e substabelecimentos:

- Procuração
- Substabelecimento

II – Documentos de identificação:

- Estatuto social registrado no TSE
- Comprovante de CNPJ
- Certidão da composição da direção partidária

III – Prova da legitimidade ativa para propor a ação

- Prova de representação do Solidariedade no Congresso Nacional, onde possui bancada com 14 parlamentares.

IV – Cópia do ato normativo questionado

- Cópia da Emenda Constitucional nº 99 de 2017, onde constam os novéis dispositivos alterados e inseridos no ADCT.

V – Documentos comprobatórios

- Outros documentos comprobatórios de sequestros, além de outras provas de colapso financeiro dos entes federativos.