

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EXCELSSO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

O DEMOCRATAS - DEM NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com endereço para notificações no Edifício Senado Federal, Anexo II, 26º Andar, neste ato representado por seu presidente Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, na forma estatutária e conforme eleição na última convenção nacional da grei, e **FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS - FNP-**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no *Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ* sob nº 05.703. 933/001/69, com sede no endereço Setor Comercial Sul, Quadra 08, Sala nº 827, 8º andar, Bloco 50, Asa Sul, Brasília/DF - CEP 70333-900, neste ato representado por seu presidente, ambos devidamente constituídos pelo advogado e bastante procurador, nos termos do instrumento particular em anexo, com fundamento na alínea “a” do inciso I do art. 102 da Constituição da República c/c art. 12-A e seguintes da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, vem propor a presente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO
*(com pedido de medida liminar, inaudita altera parte e ad referendum do
Plenário)*¹

1 Com fulcro no caput do art. 10 da Lei nº 9868 de 10 de novembro de 1999, observando-se o rito estabelecido no art. 12 do mesmo diploma legal.

em face da omissão das seguintes pessoas de direito público: (i) **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por intermédio de seu presidente Exmo. Sr. *Rodrigo Maia*, com endereço para comunicações no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF; (ii) **SENADO FEDERAL**, por intermédio de seu presidente Exmo. Sr. *David Samuel Alcolumbre Tobelem*, com endereço para comunicações na Praça dos Três Poderes, Brasília/DF; (iii) **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Exmo. Sr. *Jair Messias Bolsonaro*, com endereço para comunicações no Palácio do Planalto, na Praça dos Três Poderes, Brasília/DF; órgãos e autoridades responsáveis pela omissão na regulamentação do §4º do art. 101 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT -*, pelos seguintes fundamentos a seguir articulados.

I - DA LEGITIMIDADE ATIVA DA AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA E DA FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS

1. Consoante comprovam os documentos colacionados pelo requerente trata-se de partido político com representação no Congresso Nacional sendo composta sua bancada de representação na Câmara dos Deputados por 27 (vinte e sete) parlamentares e no Senado Federal por 6 (seis) senadores, portanto é pública e notória referida condição, dispensando-se prova, nos termos do art. 374, I,² do CPC.

2. Ademais, conforme jurisprudência do STF abaixo citada, a grei com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de

2 Art. 374. Não dependem de prova os fatos:
I - notórios;

constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIações PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES DIRETAS - SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnam qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material. A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a

instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes.

REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DO PARTIDO POLÍTICO NA AÇÃO DIRETA: O Partido Político, nas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, e representado pelo Presidente de seu Diretório Nacional, independentemente de previa audiência de qualquer outra instância partidária, exceto na hipótese de existir prescrição de ordem legal ou de caráter estatutário dispondo em sentido diverso.

SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA: A outorga, em valores absolutos, de vantagem pecuniária a certa categoria funcional, ainda que nas mesmas bases já deferidas a determinados estratos do funcionalismo público, não transgredir o princípio constitucional inscrito no art. 37, XIII, da Carta Política, desde que a norma legal que a tenha concedido não viabilize majorações automáticas pertinentes a benefícios futuros. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atenta ao postulado constitucional que veda equiparações e vinculações no serviço público, tem repellido a legislação comum, sempre que esta permitir que futuros aumentos em favor de determinada categoria funcional repercutam, de modo instantâneo, necessário e automático, sobre a remuneração devida a outra fração do funcionalismo público, independentemente de lei específica que os autorize.

DIVERGÊNCIA ENTRE O CONTEÚDO DA LEI E O ENUNCIADO CONSTANTE DE SUA EMENTA: A lei que veicula matéria estranha ao enunciado constante de sua ementa não ofende qualquer postulado inscrito na Constituição e nem vulnera qualquer princípio inerente ao processo legislativo. Inexistência, no vigente sistema de direito constitucional positivo brasileiro, de regra idêntica a consagrada pelo art. 49 da revogada Constituição Federal de 1934. (ADI 1096 MC, Rel.(a): Min. CELSO DE MELLO,

Tribunal Pleno, j. em 16/03/1995, DJ 22- 09-1995 PP-30589, VOL.-01801-01 PP-00085).

3. Já no que se refere ao segundo requerente a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, esta é uma entidade de direito privado, sem finalidade lucrativa, que congrega diversos Municípios e consórcios municipais, cujo propósito central é a defesa dos interesses dos Municípios. Nesse cenário, a FNP congrega 26 (vinte e seis) capitais e mais de 100 (cem) municípios de médio e pequeno porte. O efetivo fortalecimento da autonomia municipal, uma de suas missões estatutárias, perpassa a busca de soluções legais e administrativas relacionadas à questão financeira.

4. Na qualidade de entidade dedicada aos interesses dos Municípios, a entidade ajuíza a presente ação em benefício de seus associados, o que é permitido pelo seu estatuto. Senão vejamos:

Art. 3º. A FNP tem como missão resgatar e garantir o princípio constitucional da autonomia municipal, defendendo e buscando, quando necessária, a redefinição do Pacto Federativo e propondo a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e a interlocução ampla e democrática com os governos em todos os níveis e com a sociedade civil organizada. Parágrafo único. Para atingir esses objetivos, a FNP pode: VI. **Agir judicialmente perante qualquer instância ou tribunal na defesa dos interesses da associação e de seus associados para garantir os fins mencionados no caput do artigo 3º.**

5. Ademais, por ser uma entidade de classe de âmbito nacional, a FNP se adequa ao art. 103, inciso IX, da Constituição da República. É também legítima, portanto, para ajuizar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

6. Destaca-se, ainda, o reconhecimento da Frente Nacional de Prefeitos como parte legítima para atuar nas discussões que envolvem os municípios brasileiros, admitida na qualidade de amicus curiae em outras

ações judiciais, dentre elas: ADI 4357/09, ADPF 499/17, ADI 5835/17 e ACO 3150/18, todas discutidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

7. Daí a clara especialização e representatividade adequada da FNP, do que decorre o cumprimento de todos os requisitos necessários para sua admissão no presente feito.

8. Portanto, com fundamento no inciso VIII e IX do art. 103 da Carta da República, c/c art. 2, VIII, da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e a reiterada jurisprudência desta Excelsa Corte, não deve remanescer qualquer dúvida quanto a legitimidade ativa da grei e da Frente Nacional de Prefeitos para a propositura da presente ação para sindicarem a inconstitucionalidade por omissão dos requerentes.

II - DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

9. Os requerentes pretendem com a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão obter o pronunciamento deste Pretório excelso acerca da mora e inércia legislativa dos requeridos na regulamentação do §4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que assim dispõe:

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.

(...)

§ 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 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)

10. A Emenda Constitucional nº 99/2017, que alterou e inclui o § 4º no art. 101 do ADCT, foi promulgada em 14 de dezembro de 2017 e o prazo para regulamentar e instituir linha de crédito especial para fazer frente aos pagamentos dos precatórios **esgotou-se em 14 de junho de 2018**, ou seja, decorridos quase dois anos de inércia e omissão em que o estado se encontra, resta hialino e patente a mora dos requeridos para criar a legislação para dar suporte financeiro à quitação, até 31 de dezembro de 2024, de todos os débitos vencidos e vincendos de precatórios em regime especial.

11. Insta consignar que, além da omissão do estado em regulamentar o §4º do art. 101 do ADCT, que tem onerado em demasia os orçamentos dos Estados e dos Municípios, visto que obrigatoriamente tem que dispor de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos, alia-se o grave fato da pandemia que o país atravessa pela ocorrência de transmissão e óbitos por Infecção Humana pelo *COVID-19*, com o devido reconhecimento pela União do estado de calamidade pública³, que acarretou aos entes federativos sobrecarga vultuosa nas despesas para o enfrentamento da pandemia do novo *coronavírus COVID-19*, redundando grande desequilíbrio financeiro em seus respectivos orçamentos públicos, que já estavam comprometidos em face da omissão da União em deixar de criar e instituir **linha de crédito especial para pagamento dos precatórios**, fatos estes que serão adiante melhor esmiuçados para a justificação da medida cautelar pleiteada.

3 DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020 Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

12. Ademais, os impactos da pandemia sobre a arrecadação das receitas públicas será substancial, visto que o cenário econômico decorrente das medidas sanitárias adotadas pelas autoridades nacionais e alienígenas trarão forte redução na atividade produtiva, redundando no aprofundamento do desequilíbrio das finanças públicas dos entes federativos, o que também será discutido com maior acuidade em tópico próprio.

13. O presente introito tem a finalidade de demonstrar que os requerentes no exercício de suas atribuições institucionais e como legitimado universal para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, conforme já exposto no subtítulo I da presente demanda, comparece ao guardião da Constituição da República para denunciar e demonstrar a evidente mora em que se encontra os requeridos e que diante do estado de calamidade pública em que se encontra todos os entes federativos, referida omissão não poderá mais prevalecer, pois tal omissão poderá neste momento de crise social e financeira poderá impedir a atuação firme e precisa em razão da falta de recursos financeiros e pelo fato de os requeridos não terem até o presente momento regulamentado o disposto no §4º do art. 101 da ADCT.

III - DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

14. Reitera-se que a presente ação tem por finalidade dar efetividade e plena eficácia ao § 4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obrigou a União a instituir por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle a disponibilizar linha de crédito especial para quitação dos precatórios submetidos ao regime

especial de pagamento destinado aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

15. Consequentemente, o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe a existência de norma constitucional cuja efetividade dependa de adoção de medida por parte de poder ou órgão da administração pública e ao dispor a Constituição da República que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são “*Poderes da União, independentes e harmônicos entre si*”⁴, atende ao princípio fundamental do Estado de Direito Republicano na qual exige que o poder político deve ser exercido para a realização do bem comum do povo, ou seja, *res publica*.

16. Ao lado da omissão legislativa, há também inconstitucionalidade dos requeridos por omissão de medidas de natureza regulamentar ou administrativa. Trata-se de hipótese em que a ausência de concretização do preceito constitucional decorre não apenas e tão somente da ausência de lei, mas de providências por parte de órgãos da administração pública. Na hipótese, a Constituição da República autoriza ao Supremo Tribunal Federal fixar prazo de até 30 dias ao órgão competente, a fim de suprir a mora, consoante o art. 103, § 2º, parte final, da CF⁵.

17. Nessa linha de raciocínio acerca do objeto da presente ação, pedimos vênia para transcrever a lição do Professor Luiz Guilherme Marinoni, lecionando que:

4 Art. 2º da Constituição da República de 1988.

5 Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A letra do § 2º do art. 103 da CF deixa claro que o objeto da omissão inconstitucional não é apenas o produto do Legislativo, mas igualmente os atos que deixaram de ser praticados pelos órgãos administrativos. A omissão inconstitucional, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, é, em princípio, normativa. É a falta da edição de norma – cuja incumbência é, em regra, do Legislativo, mas que também pode ser do Executivo e até mesmo do Judiciário – que abre oportunidade à propositura da ação. Neste sentido, pode ser objeto da ação a ausência de ato de caráter geral, abstrato e obrigatório. **Assim, a ação não permite questionar apenas a ausência de atos normativos primários, mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário. No caso em que a lei não contém os elementos que lhe dão condição de aplicabilidade, a falta de regulamento é empecilho evidente para a efetividade da norma constitucional. Porém, a falta de ato de caráter não normativo, inclusive por poder ser enquadrado na previsão do art. 103, § 2º, da CF, que remete à ciência para a “adoção de providências necessárias”, igualmente pode ser objeto de omissão inconstitucional e da correspondente ação direta.**⁶

18. Portanto, omissão inconstitucional que enseja ação direta advém não somente de falta de legislação exigida por norma constitucional, mas também de falta ou insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa, de modo a inviabilizar a concretização de comando constitucional. Nesse sentido, a *presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO* é cabível para que seja estancado o perecimento das contas públicas dos entes federativos que, em face da omissão dos requeridos em regulamentar e viabilizar linha de crédito especial para o financiamento dos débitos do entes federativos para quitação de precatórios em regime especial.

6 MARINONI, Luiz Guilherme. O Sistema Constitucional Brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1241-1242.

19. A mora dos requeridos, de quase dois anos, não se mostra razoável para regulamentar atos normativos primários (lei) ou atos normativos secundários (regulamento do Executivo), tendo em vista que a nova redação do art. 101 do ADCT, introduzida pela Emenda Constitucional nº 99/2017, reduzindo significativamente o prazo para pagamento dos precatórios somente se viabilizaria, do ponto de vista financeiros dos entes federativos, com a instituição de linha de crédito especial para garantir a execução orçamentária de todas as demais políticas públicas desses entes, razão pela qual a mora dos requeridos está estrangulando financeiramente os entes federativos de efetivar a aplicação de diversos serviços públicos essenciais aos seus administrados.

20. Portanto, não resta dúvida que a declaração de estado de mora legislativa dos requeridos é de rigor, diante da crise financeira que se avizinha em face do retardo na criação e instituição de financiamento público para quitação dos precatórios em regime especial e ainda pelo estado de calamidade pública que se encontra o estado brasileiro.

IV - DA VIABILIDADE ENCONTRADA PELA E.C. 99/2017 PARA QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS PELOS ENTES FEDERATIVOS.

21. Os entes federativos historicamente tiveram e têm grandes dificuldades em honrar o pagamento dos seus precatórios em decorrência da sua realidade financeira, mormente os Municípios onde estão concentrados a maior parcela de prestação de serviços públicos realizado pelo Estado brasileiro.

22. A título de exemplificação e ilustração do problema que atinge os entes federativos, o Município de Campinas situada no Estado de São Paulo, que conta com mais de um milhão de habitantes, possui uma dívida

para quitação de precatórios na ordem de R\$ 700.347.699,47 (setecentos milhões, trezentos e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa e nove reais e quarenta e sete centavos) e dispõe em conta especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas – RCL em 2,91% , que corresponde a uma despesa mensal no importe de R\$ 11.018.248,67 e anual que ultrapassa a casa dos cento e trinta e três milhões de reais. (doc. anexo).

23. Diversas Emendas Constitucionais promulgadas, bem como o as Disposições do ADCT, em decorrência dessa dificuldade financeira, visaram sempre postergar o prazo estabelecido no art. 100 da Constituição da República. Tal ativismo legislativo é fruto dessa dificuldade que redundou na promulgação pelo Congresso Nacional das Emendas Constitucionais nºs 30, 62, 94 e 99, objetivando equacionar a garantia de efetividade à prestação jurisdicional e na possibilidade financeira dos entes federativos em pagar sem negligenciar outras políticas públicas essenciais à sociedade.

24. Os requeridos cientes das dificuldades financeiras que envolvem os entes federativos para fazer frente a quitação dos precatórios e diante do pronunciamento desse Supremo Tribunal Federal que julgou parcialmente procedentes as ADIN's 3.357 e 4.435, que impugnavam as regras adotadas pela EC nº 62/2009, editaram a Emenda Constitucional nº 99 de 14 de dezembro de 2017, **prevendo linha de crédito especial para pagamento de precatórios submetidos ao regime especial de pagamento, a ser instituída pela União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle com a finalidade de que os entes lograssem honrar as dívidas com precatórios**, bem como alocar outros recursos do orçamento em despesas inadiáveis à sociedade.

25. O legislador ao estipular à União a abertura de linha de crédito especial aos entes devedores objetivou imprimir efetividade ao regime especial de pagamento dos precatórios, para contornar as dificuldades financeiras dos Municípios e dos Estados, evitando-se com isto fazer do novel dispositivo constitucional letra morta, como tem ocorrido ao longo da história das finanças públicas, em que prazos de pagamento são reiteradamente descumpridos pelos entes federativos em razão do grande volume de recursos para quitação dos precatórios.

26. E diante desse quadro, de quase insolvência dos entes federados, a Emenda Constitucional nº 99/2017 deve ser interpretada ao determinar expressamente a necessidade de instituir linha de crédito especial em favor dos entes endividados para que não se repita o estado de inconstitucionalidade que os Estados e Municípios se impõem com o descumprimento na quitação de seus precatórios.

27. Outrossim, destaca-se que o teor do dispositivo constitucional ora sindicado é de clareza indiscutível ao determinar expressamente à União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle que disponibilize linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento, **não se tratando de mera faculdade para a instituição de oferecimento de fontes complementares aos entes federativos, e sim de uma imposição com força constitucional, com prazo fixo vencido e com limite para sua quitação total em 31.12.24**, que não poderá ser sonogada aos entes federados em razão da incúria dos requeridos.

28. O efetivo recebimento de fontes complementares com a instituição de linha de crédito especial tem a finalidade de readequar as finanças públicas dos entes endividados, possibilitando o alongamento do perfil de endividamento. Isto, s.m.j. está devidamente normatizado no § 4º

do art. 101 do ADCT, restando evidente que, a omissão dos requeridos em não criar a legislação a dar suporte financeiro para a quitação dos precatórios até 31 de dezembro de 2024 e conseqüentemente inviabilizar linha de crédito para o financiamento dos altos valores a serem quitados com pagamento de precatórios é de todo afrontoso ao texto constitucional.

V - DA IMPERIOSA NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO POR ESSE PRETÓRIO EXCELSO DE PRAZO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS PARA INSTITUIÇÃO DE LINHA DE CRÉDITO ESPECIAL AOS ENTES FEDERATIVOS AINDA EM FACE DA EXCEPCIONAL SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA

29. Não se pretende com a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a intromissão ou ativismo judicial em competência atribuível aos requeridos, mas tão somente a preservação de interesse essencial à coletividade brasileira, notadamente em face do estado de calamidade pública que se encontra os entes federativos em razão da pandemia e da crise econômico-financeira que assolará as finanças públicas em face da retração da economia decorrente dos efeitos deletérios da propagação do coronavírus no território nacional.

30. Como alhures mencionado, o Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública em virtude da propagação exacerbada do novo coronavírus - COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, com aspectos que transcendem a saúde pública e atingem de forma substancial e negativamente a economia e finanças de todos os segmentos produtivos.

31. O impacto de pandemia redundará inevitavelmente na queda do Produto Interno Bruto - PIB e conseqüentemente na arrecadação das receitas públicas, sendo estimada para o próximo mês de abril na ordem de 30% (trinta por cento) em face das medidas sanitárias de isolamento social que visam proteger a população do vírus. Tais medidas além de necessárias e indispensáveis para evitar o colapso do sistema da saúde público e privado, tem como contrapartida a perda de receita e renda para as empresas e trabalhadores e via de consequência redução de arrecadação.

32. Tal cenário poder-se-ia descrever como a “tempestade perfeita”, pois se por um lado as medidas de isolamento social, adotadas por diversos entes federativos que implicaram em medidas e políticas públicas de proteção à saúde e social é inquestionável que os efeitos dessa pandemia gerarão um acentuado aumento de dispêndios públicos não previstos nas Leis Orçamentárias de 2020. Por outro lado, com a economia mundial e nacional em franca depressão, em grande medida em virtude da restrição social imposta, haverá perda significativa da arrecadação, em outras palavras e de forma simples **a conta não fecha!**

33. Nesse cenário e forte nesse entendimento é iminente que esse Pretório Excelso, além de declarar o estado de mora legislativa dos requeridos, também defina o prazo razoável máximo de 30 (trinta) dias para a adoção das providências necessárias, a teor do que dispõe o §1º do art. 12-H da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999⁷.

34. Acolhido o pedido nesses termos, a decisão exarada pelo Egrégio STF em nada afrontará os comandados da Emenda Constitucional,

7 Art. 12-H. Declarada a inconstitucionalidade por omissão, com observância do disposto no art. 22, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias.

§ 1º Em caso de omissão imputável a órgão administrativo, **as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias**, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido.

pois como já exposto à exaustão o prazo para os requeridos regulamentar a linha de crédito especial prevista no § 4º do art. 101 do ADCT, venceu há quase dois anos e o prazo ora requerido não implicará em nenhuma dificuldade administrativa.

VI. DA NECESSIDADE IMPERIOSA DA MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARTE E AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

35. Estabelece o art. 12-F, §1º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999⁸, com a redação conferida pela Lei nº 12.063/2010⁹, que disciplina a concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, prevendo que em hipóteses excepcionais esse Pretório excelso está autorizado a conceder medida cautelar e determinar providências consistentes na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, **ou ainda outra providência a ser fixada que se revele necessária para a solução de problemas decorrentes de omissões ou inércia legislativa.**

36. Nessa linha de raciocínio, vaticina o Excelentíssimo Ministro *Gilmar Mendes* acerca da regulamentação da norma supracitada que:

“A lei nº 12.063, de 27/10/2009, que regulamentou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, contudo, parece realizar a superação do entendimento jurisprudencial adotado até então. (...) Nos termos da nova disciplina, a medida cautelar

8 Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 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.

§ 2º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias.

§ 3º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela omissão inconstitucional, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

poderá consistir: 1) na suspensão de aplicação da norma questionada, nos casos de omissão parcial; 2) na suspensão dos processos judiciais ou dos procedimentos administrativos; ou ainda, 3) **em qualquer providência a ser fixada pelo Tribunal** (...)

É certo (...) que a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida”⁹

37. A concessão da medida cautelar, na espécie, merece ser deferida por atender aos pressupostos necessários, ou seja, satisfação dos requisitos da existência (i) *fumus boni juris*, decorrente da plausibilidade jurídica dos fundamentos invocados; (ii) *do periculum in mora*, em razão de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da morosidade natural de uma decisão final deste Pretório excelso.

38. Em relação ao requisito *fumus boni juris* está consubstanciado na tese exposta pelos requerentes demonstrando a existência de norma constitucional prevendo a instituição pela União de linha de crédito especial e na omissão de quase dois anos para a concretude deste dispositivo constitucional.

39. Não houve por parte dos requeridos qualquer ato normativo ou administrativo que visasse atender ao disposto no §4º do art. 101 do ADCT e disponibilizasse aos entes endividados diretamente ou por intermédio de instituições financeiras oficiais e sob seu controle o efetivo recebimento de fontes complementares com a instituição de linha de crédito especial.

⁹ MENDES, Gilmar. Controle abstrato de constitucionalidade – ADI, ADC e ADO: comentários a Lei nº 9.868/99. São Paulo: Saraiva. 2012.

40. Por seu turno, o *periculum in mora* faz-se presente na medida em que a longa espera dos entes federativos em aguardar por quase dois anos a regulamentação do §4º do art. 101 do ADCT tiveram seus orçamentos públicos altamente pressionados com a liquidação dos precatórios do regime especial que devem ser quitados até ano de 2024 e postergaram a aplicação de diversas políticas públicas para honrar o pagamento dos precatórios em regime especial.

41. Não bastasse a inércia dos requeridos em regulamentar o efetivo recebimento de fontes complementares com a instituição de linha de crédito especial, os entes federativos se vêm ainda mais pressionados em suas receitas para fazer frente as enormes despesas não previstas para o enfrentamento da pandemia decorrente da infecção em massa pelo COVID-19.

42. A pandemia do novo *coronavírus* – COVID-19, além de impactar fortemente as despesas dos entes endividados em relação as despesas da saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, visto que os entes federativos criaram vários benefícios, instituídos por leis próprias, para mitigar as mazelas causada pela pandemia, como também acarretará em brusca queda de arrecadação de receitas em razão da paralisação da economia brasileira, deixando os entes federados com mais despesas e menor arrecadação.

43. Do ponto de vista da receita, os principais tributos de estados e municípios – respectivamente, ICMS e ISS – tendem a ser os mais afetados pela crise (junto a Cofins e PIS) devido à redução drástica do consumo provocada pelas medidas restritivas de contenção à propagação do vírus. Há uma pequena diferença (mas muito importante) diferença entre os governos subnacionais e o governo federal na questão das receitas: a União pode emitir dívida, enquanto estados e municípios não só não podem fazê-

lo, como precisam de aval do Tesouro para realizar uma operação de crédito. Portanto, a queda de receitas para governadores e prefeitos tende a ser um cenário mais restritivo e dramático do que para o executivo federal.

44. Considerando apenas as quatro principais rubricas de arrecadação dos municípios, quais sejam: FPM, ISS, cota parte do ICMS, IPTU estudo produzido pela consultoria econômica da Frente Nacional de Prefeitos, indica uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 8,8 bilhões nas capitais. Essa queda se dá, principalmente, pela forte redução da receita de ISS e da Cota-Parte do ICMS.

45. Consequentemente, diante todos fatos citados e fundamentação jurídica esposada **urge o deferimento do pedido de medida liminar**, *inaudita altera parte* e *ad referendum* do Plenário, com fulcro no art. 12-F. da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de evitar o perecimento das contas públicas dos entes federativos, vez que a manutenção dos pagamentos de precatórios que pressionam sensivelmente os orçamentos públicos não podem ser mantidos sem o efetivo recebimento de fontes complementares com a instituição de linha de crédito especial, ainda mais pelo fato do estado de calamidade pública em que se encontram todos os entes endividados.

46. Portanto, a concessão da medida cautelar é de rigor a fim de salvaguardar a efetiva prestação dos serviços públicos, **bem como a implantação de políticas públicas para o não perecimento da vida humana.**

VII. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

47. Diante de tudo que foi articuladamente exposto, os requerentes – Democratas (DEM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), pedem e requerem o quanto segue:

(i) com fulcro no art. 12-F., caput e §1º da Lei nº 9868/1999, o deferimento da medida cautelar, reconhecida a omissão constitucional, para determinar a suspensão imediata aos entes federativos da retenção dos percentuais da receita corrente líquida (RCL) para pagamentos dos precatórios no regime especial de pagamento de precatórios, bem como a suspensão de precatórios de regime especial, até que os requeridos instituem e disponibilizem diretamente ou por instituições financeiras públicas, sob seu controle de linha de crédito especial para quitação de precatórios, nos termos do §4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; ou, alternativamente, manter pagamento mínimo.

(ii) com fulcro no art. 12-F., caput e §1º da Lei nº 9868/1999, o deferimento da medida cautelar para determinar que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional no prazo de 30 (trinta) dias regulamentação acerca da instituição de linha de crédito especial para quitação de precatórios;

(iii) com fulcro no art. 12-F., caput e §1º da Lei nº 9868/1999, na hipótese da inércia do Poder Executivo em não atender ao prazo estipulado no pedido anterior, que se determine ao Congresso Nacional a iniciativa de regulamentar o § 4º do art. 101 do ADCT, sem que isto configure vício de iniciativa por parte do Poder Legislativo;

(iv) na remota hipótese de não se acolher os pedidos dos itens “i” a “iii” seja deferido o rito estabelecido no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, considerando-se a relevância do tema e a urgência que a matéria em face dos motivos expostos na concessão da medida cautelar, e devendo ser instruído o feito para julgamento em plenário;

(v) a procedência do pedido de mérito para que seja declarada a mora e inércia legislativa dos requeridos na regulamentação da previsão constitucional inserida no §4º do art. 101, incisos I a IV do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevê expressamente no prazo de 6 (seis) meses a instituição de linha de crédito especial para o pagamento de precatórios em regime especial em favor dos entes federativos endividados.

48. Os patronos dos requerentes declaram, sob as penas da lei, que as cópias e documentos juntados são autênticos e requerem sejam as publicações feitas em nome dos subscritores da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

49. Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Termos em que, mui respeitosamente, pedem e esperam
DEFERIMENTO.

Brasília/DF, 06 de abril de 2020.



Fabrício Medeiros
OAB/DF 27.581

Marcelo Pelegrini Barbosa
OAB/SP 199.877 - B



Ricardo Martins
OAB/DF 54.071