



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, e por **MARTHA MESQUITA DA ROCHA**, brasileira, portadora da Cédula de Identidade nº 04.192.135-4 (Detran/RJ), inscrita no CPF/MF sob o nº 552.607.567-20, vêm, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, §1º, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA**

indicando como preceitos fundamentais violados, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88), os princípios e regras do sistema orçamentário (em especial o art. 165, §8º e o art. 167, incisos VI e X, todos da CF/88) e os princípios constitucionais da Administração Pública (eficiência, moralidade e legalidade, dispostos no art. 37, *caput*,



da CF/88); e como ato do Poder Público causador da lesão, a autorização da Secretária da Fazenda do Município do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial em 18 (dezoito) de agosto de 2020, para a abertura de licitação, cujo objeto refere-se à alienação, por meio de cessão definitiva, de parte do fluxo obtido pelos direitos econômicos relativos às receitas municipais futuras provenientes dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás Natural, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:

I. DO ESCORÇO FÁTICO.

Como é cediço, os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedades. Originalmente, designava o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras. *In casu*, os *royalties* de petróleo são uma forma de compensação diferenciada, proporcional à produção e à rentabilidade de cada campo do petróleo, podendo ser divididos nos *royalties* propriamente ditos e nas participações especiais. Fernando Facury Scaff conceitua *royalty* (em sentido genérico), como o preço que é pago ao proprietário de um bem tangível ou intangível, extraído ou consumido por meio de processo produtivo. ¹

Autorizou-se, por meio de despacho publicado no dia 18 (dezoito) de agosto de 2020 (Processo nº 04/000.520/2020), “a abertura de licitação, na modalidade pregão, cujo objeto refere-se à alienação, por meio de cessão definitiva, de parte do fluxo obtido pelos direitos econômicos relativos às receitas municipais futuras provenientes dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás

¹ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 89.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Natural, a que o Município do Rio de Janeiro faz jus por força do disposto no §1º do art. 20 da Constituição da República”.

Em nota, a Secretaria Municipal da Fazenda informou “que se trata de mais uma medida para aumento extraordinário de receitas municipais para enfrentamento do resultado fiscal provocado pela pandemia. O procedimento, que está amparado na Lei nº 5.300/2011, objetiva capitalizar o Fundo de Previdência Municipal (FUNPREVI).² Cumpre realçar, no ponto, que ainda não foi conferida publicidade aos atos e às informações referentes ao procedimento que envolve a operação de cessão dos *royalties*.

A medida anunciada pelo Poder Executivo Municipal evidencia nítida antecipação de receita, que inevitavelmente comprometerá a capacidade de gasto das administrações futuras, pelo fato de resultarem em um compromisso financeiro futuro para o ente que as realiza. No Município do Rio de Janeiro, a receita proveniente dos *royalties* do petróleo possuem livre alocação, financiando despesas nas mais diversas áreas orçamentárias, como saúde e educação, por exemplo. Diante disso, aponta-se, de logo, que um dos pontos negativos desta operação é destinar um recurso de livre alocação e de origem indenizatória para uma despesa de caráter continuado, mais especificamente o pagamento de inativos e pensionistas.

A política de captação de receitas extraordinárias, pela antecipação do fluxo de recebíveis, como forma de capitalizar fundos de previdência, já recebeu diversas críticas dos órgãos de controle, especificamente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Processo TCE-RJ nº 109.230-6/15 e Processo TCE- RJ nº 101.885-1/15). Cite-se, a propósito:

² Disponível em: < <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/vereador-vai-recorrer-ao-tcm-para-tentar-barrar-venda-de-royalties-futuros-24592182.html> > . Acesso em 24 de agosto de 2020.



“O fato é que a planificação e formalização das medidas de longo prazo para equacionamento do déficit atuarial, para além de atenderem à legislação geral a previdência, servem para conferir planejamento, transparência, prevenção de riscos e possibilidade de correção de desvios às políticas governamentais em relação ao fundo, pois a avaliação de qualquer medida de gestão do RIOPREVIDÊNCIA, sobretudo as recorrentes antecipações de receitas para equacionamento de fluxo de caixa, deve ser relativizada com o equilíbrio atuarial, que é de longo prazo.

Afinal, não é outro o comando do artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao dispor que os regimes próprios de previdência social sejam organizados de modo a preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial. **Exemplificando, operações de adiantamento de recebíveis provenientes do ativo do próprio fundo financeiro para cobertura de insuficiências anuais de fluxo de caixa – como as que foram realizadas em 2013 e 2014 num montante de R\$3,3 bilhões e R\$5,3 bilhões, respectivamente – apenas serão legítimas em um cenário de equilíbrio atuarial.**

Em sua justificativa, o Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA aduz que qualquer aporte suplementar por parte do Tesouro afetaria investimentos em áreas essenciais para o cidadão, como saúde, educação e segurança pública. Argumenta ainda que em um regime de repartição simples, como é o do fundo financeiro, as receitas devem ser suficientes para suprir as necessidades do fundo com pagamento de despesas consolidadas no ano, não existindo o conceito de déficit atuarial. Em que pese verdadeiras em parte, essas afirmativas devem ser sopesadas com a responsabilidade da gestão fiscal, passando pelos seguintes pontos:



a) O equilíbrio a ser visado não pode ser apenas o financeiro, de curto prazo, ainda mais quando para isso são utilizados adiantamentos de receitas futuras, como vem sendo feito. b) O conceito de déficit atuarial do plano financeiro existe, tanto que foi calculado no montante de R\$116,3 bilhões em 2014. c) O sacrifício do orçamento para custear os aportes periódicos para amortização do déficit atuarial é uma realidade que impactará de fato os investimentos públicos, porém esse sacrifício pode ser amenizado no decorrer dos 35 anos de amortização.

Essas questões ficam mais evidentes ao se levar em consideração o período de quatro anos da gestão governamental. Em um cenário de déficit atuarial, ações ou omissões de um governo podem inviabilizar governos futuros, pois chegará o momento em que a questão do déficit atuarial não poderá mais ser adiada. O gráfico a seguir ilustra o comprometimento do ativo do fundo financeiro para fazer frente à cobertura dos déficits anuais previstos para os próximos exercícios, com a continuidade da política de antecipação de receitas e sem adoção do plano de amortização como medida para equacionar o déficit atuarial

(...)

Verifica-se, com base no gráfico anterior, que a partir do exercício de 2024, o déficit financeiro não mais poderá ser coberto com recursos do ativo do fundo, necessitando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro aporte recursos próprios da ordem de R\$10 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 12% da receita total do Estado em 2014, comprometendo, sobremaneira, o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, com reflexos – aí sim, dramáticos – sobre os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e infraestrutura.”



Em operação semelhante, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Processo TCE-RJ 105.879-8/14, além de apontar a incongruência dessa política de antecipação de receita, questionou especificamente a prática, fazendo-o nos seguintes termos:

“É relevante consignar que a avaliação de qualquer medida de gestão em relação ao fundo previdenciário, sobretudo no que diz respeito ao equacionamento do seu fluxo de caixa, deve ser relativizada com o seu equilíbrio atuarial, que é de longo prazo. **Exemplificando, operações de adiantamento de recebíveis provenientes do ativo do próprio fundo previdenciário para cobertura de insuficiências pontuais de fluxo de caixa – como as que foram realizadas em 2013 num montante de R\$ 3,3 bilhões – apenas serão legítimas em um cenário de equilíbrio atuarial. Essa questão fica mais evidente ao se levar em consideração o período de quatro anos da gestão governamental. Em um cenário de déficit atuarial, ações ou omissões de um governo podem inviabilizar governos futuros, pois chegará o momento em que as medidas de ajuste do equilíbrio atuarial não mais poderão ser adiadas**”.

A despeito de todas as críticas acerca dessa política e, especialmente, dos custos a ela inerentes, o Município do Rio de Janeiro pretende continuar a realiza-la no final da atual gestão, sem o debate necessário com o Poder Legislativo, o que inevitavelmente ocasionará inúmeros prejuízos aos cofres públicos e à consecução dos direitos fundamentais assegurados aos munícipes.

Outro ponto a ser questionado nesta operação é seu risco de mercado e o comprometimento de receita futura. Por se tratar de uma antecipação, os recursos que seriam recebidos futuramente pelo município do Rio de Janeiro estarão alienados pelas instituições financeiras envolvidas, que irão reter os recursos. Isto significa comprometer receita pelos próximos anos e, por consequência, reduzir recursos para as diversas



despesas da Prefeitura. Além disso, a operação cria uma dívida que está lastreada nos *royalties* do petróleo, que é uma *commodity*, e por isso tem seu preço determinado pelo mercado global. Dois fatores influenciam diretamente nesta receita, a saber: a cotação do barril do petróleo e a taxa de câmbio. Uma vez que estas variáveis são determinadas pelo cenário econômico e político global, a dívida gerada pela antecipação pode flutuar ao sabor do mercado. Vale lembrar que o cenário atual é totalmente desfavorável, pois o barril do petróleo e o câmbio estão muito desvalorizados. Além destes fatores, haverá incidência de taxa de juros estabelecidas em contrato.

Nota-se, diante disso, que o ato do Poder Público objeto desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental vulnera, a um só tempo, os artigos 2º, 165, §8º, 167, VI e X, da Lei Maior, notadamente porque a operação de crédito por antecipação de receita, além de precisar de autorização legislativa específica, implica em transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal inativo e pensionista do Município. Sendo esse o contexto, sobretudo após a demonstração dos acintes perpetrados aos preceitos fundamentais agasalhados pela Constituição Federal de 1988, vale-se desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para impedir que o ato do Poder Público violador dos preceitos fundamentais apontados nesta petição inicial possa perpetuar os acintes em gestões vindouras.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

II.I DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA.³

³ “Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática”. ADI nº 1.096/RS, Rel. Min. Celso de Mello.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, a legitimação ativa para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental recai sobre os que têm direito de propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, constantes do elenco do artigo 103 da Constituição Federal. ⁴ Os legitimados se dividem em dois grupos, a saber: aqueles que têm legitimidade universal e aqueles que a têm especial, que são obrigados a comprovar o liame entre o objeto impugnado e suas finalidades. ⁵

Do primeiro grupo, fazem parte os seguintes órgãos ou autoridades: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; o Procurador Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e partido político com representação no Congresso Nacional. Do segundo, fazem parte os seguintes órgãos ou autoridades: A Mesa da Assembleia Legislativa e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado e o do Distrito Federal e a confederação sindical ou entidade de classe no âmbito nacional.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT), com representação no Congresso Nacional, é legitimado à propositura da presente ADPF, a teor do comando descrito no artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988. Em sendo um dos legitimados universais, não lhe é exigido demonstrar relação institucional com a matéria objeto de impugnação, pois o interesse genérico em preservar a supremacia da Constituição deflui das atribuições institucionais dos partidos políticos. ⁶

⁴ **Art. 103.** Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

⁵ AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade.** Salvador: JusPodvim, 2008. P. 116.

⁶ FLAKS, Milton. **Instrumentos processuais de defesa coletiva.** In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 190:I-III, p. 69, out./dez., 1992.



II.II DO CABIMENTO DA ADPF.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi prevista na Constituição Federal, no artigo 102, §1º, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999. Seu objetivo maior é o de evitar o descumprimento de preceito fundamental, aumentando o grau de proteção jurisdicional. A sua origem está dentro do diapasão de garantir aos preceitos fundamentais plena eficácia, seja no seu aspecto positivo, seja no seu aspecto negativo.⁷

Para André Ramos Tavares, o termo “descumprimento” engloba a violação de norma constitucional fundamental por qualquer comportamento, ou seja, tanto pode descumprir a Constituição um ato normativo como um ato não normativo.⁸ A Lei nº 9.882/1999 contemplou duas modalidades possíveis para o manejo da ADPF, a saber: a arguição autônoma, que representa uma típica modalidade de jurisdição constitucional abstrata, desvinculada de qualquer caso concreto; e a incidental, que pressupõe a existência de determinada lide intersubjetiva, na qual tenha surgido uma controvérsia constitucional relevante.

Conforme dispõe o *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, a arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e **terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público**. Além do descumprimento de preceito fundamental, a Lei nº 9.882/1999 assevera que caberá a ADPF quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição. Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: a) lesão ou ameaça a preceito fundamental; b) um ato do Poder

⁷ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 703.

⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 313.



Público capaz de provocar a lesão; c) a inexistência de qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. Estes três requisitos estão sobejamente configurados, conforme será demonstrado no corpo desta peça dilucular.

II.III. DA LESÃO E AMEAÇA A PRECEITO FUNDAMENTAL. .

Preceito significa ordem, comando, prescrição, o que abrange o conceito de norma como gênero do qual defluem duas espécies: as regras e os princípios constitucionais.⁹ O segundo designativo indica a fundamentalidade do preceito, sua imprescindibilidade para o conjunto de normas que formam a Carta Magna. Para José Afonso da Silva, preceito fundamental não é a mesma coisa que princípio fundamental, obtendo um alcance mais amplo para abranger todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, sintetizando as estruturas principais da Constituição e os alicerces precusores dos direitos fundamentais.¹⁰

Nota-se, com isso, que a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível acinte a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio. **Sustenta André Rufino do Vale que tendo em vista as interconexões e interdependências entre princípios e regras, não seria recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-**

⁹ “Nos quadrantes do Direito, portanto, a noção de preceito ancora-se na ideia de ‘ordem’, ‘comando’, identificando-se, uma vez mais, com o sentido que se encontra tanto em regras quanto em princípios. Parece, pois, que ‘preceito’ engloba tanto as regras quanto os princípios. Assim, torna-se sinônimo de ‘norma’, no sentido empregado acima, insista-se, designativo das regras e princípios jurídicos”. TAVARES, André Ramos. **Tratado de arguição de descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 117.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999. P. 559.



se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto da Carta Magna. ¹¹

Dependendo da extensão dada ao mencionado instituto jurídico, ele pode se tornar um relevante instrumento para a garantia dos direitos fundamentais da sociedade, mormente quando não há nenhum sentido para interpretação restritiva do seu alcance, que abrangeria apenas os preceitos fundamentais. Mesmo diante da indefinição quanto à extensão do conceito, parece não pairar dúvidas de que cabe arguição de preceito fundamental contra afronta aos direitos e garantias fundamentais (arts. 5º ao 17 da CF/88), às cláusulas pétreas (art. 60, I ao IV da CF/88) e aos princípios sensíveis (art. 34, I a VII da CF/88), dentre outros contidos nas demais partes da *Lex Mater*, que deve ser interpretada como um todo sistêmico.

Frise-se que devem ser entendidos não apenas os preceitos explícitos, mas também os implícitos, que aumentam a eficácia do ordenamento jurídico. Se não fosse assim, a tutela dos direitos fundamentais restaria incompleta, e a jurisdição constitucional deixaria de auferir um importante elemento de legitimidade. Conforme será demonstrado pormenorizadamente, os preceitos fundamentais violados são o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88), os princípios e regras do sistema orçamentário (em especial o art. 165, §8º e o art. 167, incisos VI e X, todos da CF/88) e os princípios constitucionais da Administração Pública (eficiência, legalidade e moralidade, dispostos no art. 37, *caput*, da CF/88)

II.IV DO ATO DO PODER PÚBLICO.

A teor do comando vertido do artigo 1º, da Lei nº 9.882/1999, **a ADPF terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder**

¹¹ VALE, André Rufino. **Estrutura das normas de direitos fundamentais**: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. São Paulo: Saraiva, 2009.



Público. Frise-se, no ponto, que aí estão incluídos os atos de natureza normativa, administrativa e judicial. No caso posto sob análise, o ato estatal do qual resulta a lesão que se pretende reparar consubstancia-se na autorização da Secretária da Fazenda do Município do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial em 18 (dezoito) de agosto de 2020, para a abertura de licitação, cujo objeto refere-se à alienação, por meio de cessão definitiva, de parte do fluxo obtido pelos direitos econômicos relativos às receitas municipais futuras provenientes dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás Natural. Sendo esse o contexto, denota-se a satisfação do requisito do ato do Poder Público, estampado no artigo 1º, da Lei nº 9.882/99.

II.V DA OBSERVÂNCIA DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE.

O artigo 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999 é categórico quanto à vedação do ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.¹² Vale dizer, a ADPF somente poderá ser usada quando não houver mais nenhum mecanismo adequado para a garantia dos preceitos fundamentais, ou quando esses mecanismos não produzirem os efeitos desejados.¹³ Da análise do preceptivo legal mencionado poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz de para afastar eventual lesão poder-se-ia manejar a arguição de descumprimento de preceito

¹² Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta. § 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

¹³ “A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, no entanto, não basta, só por si, para justificar a inovação do princípio em questão, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz e real, a situação de lesividade que se busca neutralizar com o ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (ADPF nº 17/AP, Rel, Min. Celso de Mello).



fundamental. No entanto, conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, uma leitura mais cuidadosa há de revelar que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental deve predominar um enfoque de proteção da ordem constitucional objetiva. Ou seja, se se considera o caráter objetivo do instituto, o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.¹⁴ ”

Para a verificação do cumprimento da subsidiariedade não basta a existência de mecanismos que combatam a lesão a preceito fundamental. É preciso indagar acerca da sua eficácia, da força e extensão do mecanismo, sendo referencial válido, para o uso do teste, haver no sistema judicial a possibilidade de sanar plenamente a lesão a preceito fundamental por outro mecanismo. Esclarece o **Ministro Celso de Mello**, que **o princípio da subsidiariedade “não pode- nem deve- ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República**. Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção que a Carta Política instituiu em favor de preceitos fundamentais, de valores essenciais e de direitos básicos, com grave comprometimento à própria efetividade da Constituição”.¹⁵

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 501

¹⁵ ADPF nº 187/DF, Rel. Min. Celso de Mello.



Ensina o Ministro Luís Roberto Barroso que “a demora inevitável no esgotamento de todas as outras vias comprometerá, naturalmente, os objetivos visados pela arguição, dentre os quais o de evitar a incerteza trazida por decisões contraditórias e de promover segurança jurídica. É necessária, portanto, uma interpretação mais aberta e construtiva da regra da subsidiariedade. A questão central aqui parece estar na eficácia do outro meio referido na lei, isto é, no tipo de solução que é capaz de produzir. Considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingí-los”.¹⁶

Por sua vez, Lenio Luiz Streck assevera que “torna-se imperativo que o Supremo Tribunal Federal faça uma interpretação conforme a Constituição (*verfassungskonforme Auslegung*), permitindo que, em determinadas circunstâncias, não se torne exigível o esgotamento das vias judiciais. Pensar o contrário é esvaziar esse importante instituto, além de estabelecer uma leitura metafísica dele, obstaculizando o aparecer da singularidade. Afinal, hermenêutica é (sempre) aplicação, é (sempre) concretização”.¹⁷ *In casu*, inexistente outro meio processual apto a inaugurar a jurisdição constitucional deste Pretório Máximo, que possibilite impedir que o ato ora atacado produza efeitos sem possibilidades de reparação. Isso dito, ressurte iniludível que a pretensão ora deduzida nesta sede processual não encontra obstáculo na regra inscrita no artigo 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, o que permite, satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade, a admissibilidade da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 314.

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. P. 531.



III. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.

III.I Dos princípios e regras do orçamento público

III.I.a Violação aos preceitos dos artigos 165, §8º e 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

A teor do comando vertido do art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988, “a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”. Essa previsão constitucional conclama a necessidade de autorização legislativa específica para os casos de operação de crédito por antecipação de receita. Cite-se, nesse sentido, que a abertura de licitação, cujo objeto refere-se à alienação, por meio de cessão definitiva, de parte do fluxo obtido pelos direitos econômicos relativos às receitas municipais futuras provenientes dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás Natural, consubstancia-se em nítida operação de crédito, nos termos do art. 29, incisos III e IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual não poderá haver destinação de receita para orçamento futuro sem autorização legislativa.¹⁸

Lado outro, tenha-se que há violação ao que está refletido em um conjunto de princípios e regras do orçamento público, em especial o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, que veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão

¹⁸ **Art. 29.** Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: **III** - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. **IV** - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;



para outro, sem prévia autorização legislativa”. A previsão do art. 167, inciso VI, cuida de norma que institui diretrizes e regras para a elaboração do orçamento público, que tem por escopo o gerenciamento e controle das receitas e despesas, em ordem a assegurar que as políticas públicas inseridas no orçamento sejam, de fato, efetivadas no plano da facticidade.

Para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, “as programações orçamentárias são projetadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, razão pela qual a lei orçamentária retrata um projeto que, em tese exterioriza o desejo da sociedade de que seja aplicado da forma como foi aprovado. A lei orçamentária perderia toda a sua finalidade se os programas pudessem ser afastados e substituídos pelo Poder Executivo em sua execução. Tanto a transposição quanto o remanejamento e a transferência são formas de retirar recursos de uma programação e passa-los para outra, o que representaria, se permitido, uma real forma de burlar a lei orçamentária”.¹⁹

Como se observa, os preceitos constitucionais que cuidam do orçamento estruturam sistema complexo e interligado, que busca legitimar as despesas públicas pela alocação de receitas em políticas públicas e programações de desembolso que reflitam as necessidades mais prementes do corpo social. Sustenta, nesse vértice, Felipe de Melo Fonte, que “a importância do orçamento público, portanto, decorre de sua importantíssima vocação para cristalizar escolhas alocativas, efetuadas democraticamente, sobre recursos escassos”.²⁰

Nada obstante, todo esse conjunto de princípios e regras voltados a assegurar a segurança orçamentária e direcionar as atividades administrativa acabam afrontados ao se permitir que o numerário já previamente destinado aos serviços público essenciais seja transposto para cobrir os déficits orçamentários decorrentes da operação de

¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. V.6. Tomo II. São Paulo: Saraiva, 1991. P. 351.

²⁰ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 71.



antecipação de crédito objeto desta ação de controle concentrado de constitucionalidade. *In casu*, vê-se que a atual gestão do Poder Executivo Municipal apenas tem autorizativo legal para o manejo da receita orçamentária do exercício financeiro em curso, no que não pode comprometer, com a malsinada operação de antecipação de crédito, o orçamento futuro, sem o beneplácito do Poder Legislativo. Tudo isso conduz ao raciocínio inarredável de que o comprometimento do orçamento futuro fará necessário remanejar valores previamente gravados e vinculados, o que esbarra no disposto no art. 167, inciso VI, da CF/88.

III.I.b Violação ao preceito do art. 167, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

Há, nesse ponto específico, violação ao art. 167, inciso X, da Constituição Federal de 1988, que veda “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governo Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Nesse sentido, cumpre colacionar observação do Ministro Joaquim Barbosa, a respeito do art. 167, inciso X, da CF/88, na decisão monocrática concessiva de medida liminar nos autos da ADPF 114. Cite-se:

“Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. **Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da continuidade dos serviços públicos – art. 37;** (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI,



da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua 'origem' federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.”

Conforme noticiado no tópico destinado ao contexto fático, o Poder Executivo Municipal informou “que se trata de mais uma medida para aumento extraordinário de receitas municipais para enfrentamento do resultado fiscal provocado pela pandemia. O procedimento, que está amparado na Lei nº 5.300/2011, **objetiva capitalizar o Fundo de Previdência Municipal (FUNPREVI)**. Ou seja, há nítida vedação quanto à destinação que o Chefe do Executivo Municipal pretende dar ao montante que advirá da cessão definitiva, de parte do fluxo obtido pelos direitos econômicos relativos às receitas municipais futuras provenientes dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás Natural. Não fosse a vedação constitucional à utilização de recursos de transferências voluntárias e de operações de crédito para despesas de pessoal inativo, a irrestrita transferência desses recursos importaria na inexecução de políticas públicas e de valores constitucionais para cujo atendimento foram celebradas essas avenças institucionais.

III.II Do princípio da separação e independência dos poderes.

Esteio sagrado do liberalismo, o dogma da separação dos poderes foi positivado no célebre artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem, contida na Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, que assim rezava: “Toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não possui constituição”. Esse princípio, nas origens de sua reformulação foi, talvez, o mais sedutor, no que magnetizou os construtores da liberdade contemporânea e serviu de inspiração e



paradigma a todos os textos de Lei Fundamental, como garantia suprema contra as invasões do arbítrio nas esferas de liberdade política.

No Brasil, o princípio da separação dos poderes foi albergado pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988, podendo ser visualizado tantos outros dispositivos. O amadurecimento da teoria da separação dos poderes culminou na separação das funções estatais, entregando a cada órgão uma função distinta. O princípio da separação de poderes é ancorado na acepção de discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros. Este o ponto de equilíbrio, a linha fronteira. Acontece que a apreensão do juízo discricionário passa por uma revolução, uma acentuada mudança, e, assim, a separação de poderes.

No caso posto, faz-se necessário observar que a regra fundada no art. 167, inciso VI, da CF/88, impõe rígido controle parlamentar em torno da matéria veiculada, submetendo-a ao domínio do Poder Legislativo, o que torna evidente, presente essa reserva constitucional de Parlamento, a incidência, do postulado central da separação de poderes. Ensina o Professor José Afonso da Silva, no ponto, que “a regra fundada no art. 167, inciso VI, da Constituição tem conteúdo muito mais rigoroso do que a vedação resultante da Carta Política de 1969, pois a vigente Lei Fundamental, no preceito normativo ora mencionado, abrange todos os tipos de movimentações de recursos orçamentários (transposição, remanejamento e transferência), não se limitando, como antes ocorria, à proibição de transposição de uma dotação orçamentária para outra”.²¹

Como se vê, é evidente a usurpação de competências constitucionais reservadas ao Poder Legislativo. Isso porque inevitavelmente haverá destinação orçamentária de recursos públicos, sem prévia autorização legislativa, para gestões orçamentárias futuras. **A vedação é altissonante. Não é permitido ao Executivo movimentar**

²¹ DA SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. P. 712.



recursos de uma programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Não constitui demasia rememorar que os princípios e regras relacionados ao Orçamento constituem nada mais do que instrumentos para a preservação da independência dos Poderes. Desse modo, permitir que se façam transposições e remanejamentos de recursos sem prévia autorização legal, ou mesmo que se utilizem recursos de transferências voluntárias e empréstimos para pagamento de despesas de pessoal, fulmina a própria independência dos Poderes, preceito fundamental albergado pelo art. 2º da Constituição Federal de 1988.

III.III Dos princípios constitucionais da Administração Pública (moralidade, legalidade e eficiência).

Configura-se como uma parêmia, hodiernamente, que os valores sejam introduzidos e espraiados por todo o ordenamento jurídico por intermédio dos princípios constitucionais.²² Essa função dos princípios, para Habermas, é exercida em virtude do seu caráter deontológico, garantindo que eles sejam universalmente obrigatórios e não apenas especialmente preferíveis. Ressalte-se, ainda, que possuem uma força jurídica de justificação que permite a calibração de valores metajurídicos.²³ Em sendo o Direito Administrativo, em seus albores, de elaboração pretoria e não codificado, os princípios sempre representaram papel relevante nessa seara, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as

²² BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Coord.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 58 *et se*

²³ HABERMAS, Jürgen. **Entre fatos e normas**: contribuições para uma teoria do discurso do Direito e da democracia. Tradução William Rehg. New York: MIT Press, 1998. p. 257.



prerrogativas da Administração.²⁴ **No caso vertente, o ato emanado do Poder Público violou de forma assaz intensa os princípios da eficiência, moralidade e legalidade, conforme será melhor detalhado nas linhas subsequentes.**

Incorporado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o princípio da eficiência põe em relevância o resultado das atividades administrativas, garantindo que os serviços prestados pelas entidades governamentais consigam satisfazer os interesses do bem comum. Ele pode ser definido como a concretização, por parte dos entes públicos, dos anseios populares, da melhor forma que as condições materiais possibilitem, atendendo às necessidades coletivas de forma eficaz. É um princípio que determina que a Administração Pública exerça suas competências de forma neutra, objetiva e transparente, com o intuito de atingir a finalidade básica do Estado, o bem comum, primando pela qualidade dos atos praticados e serviços prestados.

O princípio da eficiência deve ser interpretado *pari passu* com a qualidade dos serviços prestados pelos entes estatais, agilizando o atendimento dos interesses coletivos sem descurar da excelência das atividades realizadas. A eficiência, tomada no sentido exclusivo de rapidez, é inadmissível, devendo, para verificação do atendimento do mandamento constitucional, ser conjugada com o princípio da razoabilidade, verificando-se se os fins se adequam aos meios. Os signos do princípio da eficiência são: rendimento, celeridade e perfeição.

Rendimento pode ser definido como a utilização do menor dispêndio por parte da Administração para a realização do melhor resultado possível. Celeridade significa o pronto atendimento das necessidades da sociedade, evitando-se a ineficácia do serviço devido à sua demora, principalmente em razão de estruturas burocráticas que emperram

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 97.



as atividades administrativas. Perfeição representa que os serviços públicos devem ser realizados de modo a satisfazerem as demandas da coletividade, atendendo aos objetivos para os quais foram criados. Ensina Di Pietro que “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.²⁵

No caso vertente, o acinte ao princípio da eficiência sobressai de forma solar, pois a antecipação de receita inevitavelmente comprometerá a capacidade de gasto das administrações futuras. Esse fato *per se* contribuirá ainda mais para a densificação da grave dificuldade econômica e financeira pela qual passa o Município do Rio de Janeiro. Rememore-se a assertiva verbalizada por ocasião do julgamento do Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, acerca da prática de antecipação de receita, *in verbis*: “o déficit financeiro não mais poderá ser coberto com recursos do ativo do fundo, necessitando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro aporte recursos próprios da ordem de R\$10 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 12% da receita total do Estado em 2014, comprometendo, sobremaneira, o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, com reflexos – aí sim, dramáticos – sobre os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e infraestrutura”.

Noutro quadrante, a violação ao princípio da moralidade também ressoa incontestemente. Isso porque o Chefe do Executivo Municipal trouxe à baila o ato violador no contexto do final do seu mandato para injetar aportes financeiros nas áreas mais afetadas da sua gestão, máxime pela sua própria ineficiência na condução da coisa pública. A

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 117.



moralidade é uma espécie de ética, na sua busca pela retineidade das condutas humanas. Seria a concretização dos parâmetros de conduta fornecidos pela ética. O enfoque da Administração Pública deve se ater não apenas ao resultado das realizações estatais, mas ao modo como estas são estabelecidas.

O resultado não será lícito se o procedimento não o for, se as motivações para o seu surgimento se separarem da virtude e da moral. Analisar a moralidade dos atos administrativos é averiguar a boa-fé com o qual foram praticados, ou seja, se foram voltados à realização do objetivo traçado pela lei, ou se voltados a prejudicar os administrados, em atendimento apenas ao interesse pessoal do administrador, que agiu desconsiderando a ideia de *res pública*. Para a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, a moralidade deve ter primazia sobre os outros princípios constitucionais da Administração Pública, por constituir imperativo categórico dos entes estatais, configurando-se como elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público, no que toda atuação administrativa parte desse princípio e a ele se volta.²⁶ Nessa esteira, não faz sentido atentar-se contra as instituições e seus valores fundamentais, ainda que na vivência de situações excepcionais, no que é perfeitamente possível zelar pela moralidade administrativa por meio da correta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica.

Não por outro motivo, ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto que o conteúdo eminentemente finalístico do princípio da moralidade da Administração Pública não pode ser o único vetor a ser considerado. O interesse dos cidadãos também deve ser atendido. O bom resultado, a que moralmente deve tender a Administração Pública, só pode ser o que concorra à realização da boa administração.²⁷ O descumprimento às regras em

²⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213.

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 59.



período de troca do mandato evidencia o nítido viés fugidio ao interesse público, posto que o Poder Executivo Municipal ostenta o escopo de transferir os ônus financeiros da referida operação para gestões futuras. Isso com a finalidade de entronizar uma suposta glória ao feito, quando, em verdade, acabará por colocar os cofres públicos em frangalhos.

Quanto à violação ao princípio da legalidade, os acintes são pungentes. O ato ora inquinado de vicissitudes viola frontalmente os dispositivos constitucionais (art. 37, *caput*, 165, §8º, 167, VI e X, todos da CF/88), da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 165, §9º, inciso II, da CF/88), da Resolução nº 43/2001 do Senado e, em menor extensão, da Lei nº 3.344/2001. Conforme antedito, a referida operação de antecipação de receita também viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o artigo 42, que **veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.**

Ainda nesse palmilhar, o **artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal** impõe, no que tange à operação de crédito por antecipação de receita, que a operação deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. A **Resolução nº 43/2001 do Senado Federal** também estabelece, **no art. 15**, que é vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. **No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a**



contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo (art. 15, §2º, da Resolução nº 43/2001 do Senado).

Ainda, mesmo que a operação de antecipação estivesse albergada em uma aura de legalidade, o art. 33-A, §4º, da Lei nº 3.344/2001, autoriza o Poder Executivo e o FUNPREVI a incrementar a posição financeira e a liquidez dos ativos do FUNPREVI, mediante prévia avaliação e observadas as disposições da Resolução nº 43/2001, do Senado. Como se vê, além do ato não cumprir as determinações da Resolução nº 43/2001 do Senado, não há indicativo de que houve avaliação sobre a escorreita viabilidade da operação.

Não constitui demasia repisar que operações assemelhadas às de crédito têm como característica comum o comprometimento da capacidade de gasto das administrações futuras, pelo fato de resultarem em um compromisso financeiro futuro para o ente que as realiza. É que ao adiantar o recebimento de receitas orçamentárias futuras se estabelece um comprometimento da capacidade de gasto futuro, pela futura diminuição dessas receitas orçamentárias. Como ensina Ricardo Lobo Torres²⁹, a receita e a despesa são entes de relação, existindo cada qual em função do outro, donde resulta que tanto faz diminuir-se a receita, como aumentar-se a despesa, que a mesma consequência financeira será obtida. Assim, a diminuição de uma receita orçamentária futura equivale a um aumento futuro de despesa ou, como previne a LRF, equivale a um compromisso financeiro futuro.²⁸ Desse modo, exala-se como conclusão que o ato do Poder Público ora posto sob a análise deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, além de promover acintes diretos aos preceitos fundamentais expostos nos tópicos anteriores, viola os princípios constitucionais da eficiência, moralidade e da legalidade, o que evidencia sua inconstitucionalidade patente.

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. P. 259.



IV. DA MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA.

Já não é novidade que o interstício temporal consubstanciado entre a instauração do processo e o proferimento de provimento definitivo apresenta demasiados percalços, em ordem a inviabilizar a efetiva realização de direitos. Para Fernando Horta Tavares, “o tempo teria um fluir vagaroso, que é incompatível com o virtuoso acesso à ordem jurídica justa”.²⁹ Existem situações em que o tempo utilizado para obtenção da certeza processual com a tutela final é tão grande que o próprio titular do direito terá sucumbido. Em outros casos, o jurisdicionado que buscou amparo no Poder Judiciário apenas observa inerte o perecimento do direito que buscou tutelar. Partindo dessas premissas, Marcelo Abelha assevera que o tempo é amigo da estabilidade da situação lamentada, no que quanto mais o processo demora para efetivar o resultado pretendido, tanto mais tempo permanecerá de pé a situação injusta, causando danos ao longo do seu curso.³⁰

Desse modo, as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena, de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia. A teor do comando inscrito no §1º do artigo 5º da Lei 9.882/99, em caso de **extrema urgência** ou **perigo de lesão grave**, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

In casu, a **extrema urgência** emerge no fato de que uma vez efetuado o procedimento de leilão dos créditos futuros pretendido pelo despacho de autorização da Secretária da Fazenda do Município do Rio de Janeiro, publicado no Diário Oficial em 18 (dezoito) de agosto de 2020, importará no emprego imediato dos créditos futuros

²⁹ TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.). Urgências de Tutela: processo cautelar e tutela antecipada. Curitiba: Juruá, 2007. P. 111.

³⁰ ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 382.



destinados ao financiamento das atividades do executivo municipal dos anos vindouros, de maneira a colocar em risco, desde agora, os direitos fundamentais, sobretudo direito à vida, o direito à saúde, o direito à educação, dos cidadãos cariocas nos exercícios financeiros que se seguirão. Se as consequências serão vistas ainda no futuro, o perecimento dos Direitos é atual e iminente.

A possibilidade retrata a necessidade de obtenção de medida acauteladora com o fim de suspender a licitação, vez que indica clara violação aos preceitos fundamentais supra indicados, bem como aos da eficiência e moralidade, sendo sintomático que em decorrendo a homologação e adjudicação de referido certame ter-se-á maior dificuldade em buscar o controle do ato administrativo, posto que com a celebração contratual o licitante contratado deverá participar da relação processual, acarretando mais morosidade para a instrução processual, bem como do impulso da futuras ações reparatórias. Ademais, a celebração contratual poderá dar margem a que o contratado receba indenização em caso de eventual dispêndio financeiro com o fim de dar cumprimento ao avençado, razões que recomendam e reforçam a necessidade de sua imediata suspensão. O **perigo de lesão grave** é incontestado, porquanto o resultado dessa autorização, além de violar os preceitos fundamentais já apontados, impõe aos cofres municipais uma receita consideravelmente reduzida para aplicar nas atividades de competência municipal, a exemplo da aplicação de recursos em políticas públicas de educação infantil e de ensino fundamental; de serviços de atendimento à saúde da população; de proteção do patrimônio histórico-cultural local, além dos serviços públicos de interesse local, inclusive os essenciais, todas estas suas competências constitucionais atribuídas diretamente pelo art. 30 da Constituição Cidadã.

V. DOS PEDIDOS.

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte: .



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



I) A admissibilidade da presente ADPF, ante a satisfação dos requisitos estampados na Lei nº 9.882/1999, máxime quanto à satisfação do postulado da subsidiariedade;

II) A concessão de **medida liminar** *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, para determinar a suspensão dos efeitos do despacho de autorização da Secretária da Fazenda do Município do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial em 18 (dezoito) de agosto de 2020, referente ao processo n.º 04/000.520/2020, determinando-se, por consequência, a suspensão de qualquer procedimento licitatório para a obtenção de crédito por antecipação de receita proveniente dos créditos de *Royalties* e Participações Especiais pela exploração de Petróleo e Gás Natural pelo Município do Rio de Janeiro, em razão do alto grau de lesividade aos preceitos fundamentais indicados, até o julgamento final desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

III) A adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, por analogia (neste sentido: ADPF 181, Rel. Min. Marco Aurélio; ADPF 627, Rel. Min. Luís Roberto Barroso).

IV) A solicitação de informações à Advocacia-Geral da União, bem como a manifestação da Procuradoria-Geral da República, nos termos dos artigos 6º, *caput*, e 7º, parágrafo único, ambos da Lei nº 9.882/1999;

V) No mérito, que seja reconhecida a procedência desta ADPF, para que, reconhecida a lesão aos preceitos fundamentais apontados, cessar, de forma definitiva, os efeitos do despacho de autorização da Secretária da Fazenda do Município do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial em 18 (dezoito) de agosto de 2020, referente ao processo n.º 04/000.520/2020, expurgando-o do Ordenamento Jurídico.

Protesta, ainda, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 6º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), segunda-feira, 24 de agosto de 2020.

WALBER DE MOURA AGRA
OAB/PE 757-B

MARA HOFANS
OAB/RJ 68.152

IAN RODRIGUES DIAS
OAB/DF 10.074

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO
OAB/RJ 62.818

ALISSON LUCENA
OAB/PE 37.719

NARA CYSNEIROS
OAB/PE 29.561

EMILIANE ALENCASTRO
OAB/PE 40.723

ANA CAROLINE ALVES LEITÃO
OAB/PE 49.456