



Cópia

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA
DA CIRCUNSCRIÇÃO ESPECIAL JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA/ DF

Distribuição: 2014.01.1.166143-9(aleatoria) 23/10/2014 18:25:53
Distribuição CNJ: 0042405-40.2014.8.07.0018 Data prot.:23/10/2014
Vara: 114 - 4 VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Classe: 65 - Ação Civil Pública
Requerente: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL DO
DISTRITO FEDERAL
Requerido: DF DISTRITO FEDERAL
1. Brasília, Diretor(a): Gustavo Guimarães

A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica equiparada a serviço público, com sede na SEPN Quadra 516, Bloco B, Lote 7, CEP 70.770-525, CNPJ 00.368.019/0001-95, por seu advogado que esta subscreve, vem, à presença de Vossa Excelência para, nos termos da Lei 7.347/ 85, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
Com pedido de medida liminar cautelar

em desfavor do Distrito Federal, por ato lesivo ao patrimônio difuso e coletivo da Sociedade do Distrito Federal praticado por seu Excelentíssimo Senhor Governador, Agnelo Queiroz, podendo ser citado na sede da Procuradoria Geral do Distrito Federal, no Sam - Asa Norte, Brasília - DF, 70620-000. Para tanto, aduz o seguinte.

I – Dos Fatos

No dia 08 de outubro de 2.014, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, na página 6, o Decreto nº 35.882, com o seguinte teor:

DECRETO Nº 35.882, DE 07 DE OUTUBRO DE 2014.

Abre crédito suplementar, no valor de R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais), para reforço de dotações orçamentárias consignadas no vigente orçamento.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, combinado com o art. 8º, §2º da Lei nº 5.289, de 30 de dezembro



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

de 2013, e com o art. 73, I, do Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, e com o art. 41, I, das Normas Gerais de Direito Financeiro, aprovadas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, DECRETA:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento de Investimento da Companhia Imobiliária de Brasília, crédito suplementar, no valor de R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais), para atender às programações orçamentárias indicadas no anexo II.

Art. 2º Os recursos necessários ao atendimento do crédito decorrerão, nos termos do art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, da anulação de dotações orçamentárias constantes do anexo I.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO I		DESPESA					RS 1,00
SUPLEMENTAR ANULAÇÃO INVESTIMENTO - PL		ORÇAMENTO INVESTIMENTO					
		CANCELAMENTO					
		RECURSOS DE TODAS AS FONTES					
ESPECIFICAÇÃO		REG	NATUREZA	IDUSO	FONTE	DETALHADO	TOTAL
190203/19203	28201						59.000.000
COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP							
23.451.0216.1475							
RECUPERAÇÃO DE RODOVIAS							
Ref. 001328	9546						
(***) RECUPERAÇÃO DE RODOVIAS - COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL		99	44.00.00	0	1	15.000.000	15.000.000
23.451.0216.1689							
CONSTRUÇÃO DO ANEL VIÁRIO							
Ref. 006971	0009						
CONSTRUÇÃO DO ANEL VIÁRIO - DISTRITO FEDERAL		99	44.00.00	0	1	11.000.000	11.000.000
23.451.0216.3090							
IMPLANTAÇÃO DE CICLOVIAS							
Ref. 001329	0006						
(EPP) IMPLANTAÇÃO DE CICLOVIAS - COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL		99	44.00.00	0	1	20.000.000	20.000.000
23.451.0216.3125							
IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DE TRANSPORTE COLETIVO DO EIXO SUDOESTE							
Ref. 006972	0003						
IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DE TRANSPORTE COLETIVO DO EIXO SUDOESTE - DISTRITO FEDERAL		99	44.00.00	0	1	13.000.000	13.000.000
						TOTAL	59.000.000
2014ALC00526							



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

ANEXO II DESPESA R\$ 1,00
SUPLEMENTAR ANULAÇÃO INVESTIMENTO - PL ORÇAMENTO INVESTIMENTO

SUPLEMENTAÇÃO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

ESPECIFICAÇÃO	REG	NATUREZA	UNID	FONTES	DETALHADO	TOTAL
190203/19203 38201 COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP						39.000.000
23.451.6204.3078 REFORMA E AMPLIAÇÃO DO ESTÁDIO NACIONAL DE BRASÍLIA (COPA 2014)						
Ref. 001320 0004 (**)(***) REFORMA E AMPLIAÇÃO DO ESTÁDIO NACIONAL DE BRASÍLIA (COPA 2014)-COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA- PLANO PILOTO	1	44.00.00	0	1	55.000.000	55.000.000
23.451.6216.3126 (PEDF) IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DE TRANSPORTE COLETIVO DO EIXO NORTE						
Ref. 005207 0002 (EPP) IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DE TRANSPORTE COLETIVO DO EIXO NORTE-BRT NORTE-DISTRITO FEDERAL	99	44.00.00	0	1	4.000.000	4.000.000
2014AL00326					TOTAL	59.000.000

Em suma, o Decreto cria dotação suplementar no valor de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), para reforma do Estádio Nacional Mané Garrincha, por remanejamento de verba previamente estabelecida para recuperação de rodovias, construção do anel viário do DF, implantação de Ciclovias, e implantação do Corredor de Transporte Coletivo do Eixo Sudoeste-Distrito Federal.

O Fundamento legal para tal remanejamento seria a autorização legislativa constante no art. 8º, § 2º, da Lei Distrital 5.289/2013.

No entanto, tanto o Decreto 35.882/2014 como a Lei 5.289/2013 que o legitima, são de flagrante inconstitucionalidade, porque:

- (i) a Lei 5.289/2013 autoriza o Poder Executivo a abrir crédito suplementar por remanejamento a qualquer dívida que seja considerada integrante dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF. Isso constitui "delegação de competência legislativa em branco" para que o Executivo remaneje toda e qualquer verba orçamentária, ao arrepio do que dispõe tanto o art. 167, VI da Constituição Federal como o disposto no art. 151, VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

- (ii) a citada "delegação em branco" caracteriza transferência de competência legislativa própria de um poder para outro, incompatível com o Princípio da Tripartição, logo, em contrariedade ao disposto no art. 2º, da Constituição Federal. Como é sabido, referido dispositivo constitucional não pode ser objeto de modificação, por ser "cláusula pétrea", nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição Federal.
- (iii) conforme discussão na ADIN 2.925/ DF, o Legislador Ordinário não pode dar carta branca ao Poder Executivo para que possa alterar o orçamento fixado, conforme a sua vontade.
- (iv) pelo Princípio da Proibição do Estorno de Verbas, tal não seria possível, porque está havendo remanejamento de uma categoria de programação para outra, sem a prévia autorização legislativa.
- (v) ad argumentandum, ainda que se aceite, formalmente, o remanejamento efetuado, mesmo assim, o Exmo. Sr. Governador, ao proceder dessa forma, incorre em ilícito por omissão dolosa tendo em vista que serviços mais essenciais e carentes de verba, como o precário quadro da saúde no DF, ou mesmo de áreas de onde foram desfalcados, como mobilidade urbana, estão cedendo lugar à reforma de um estádio de futebol, no mesmo ano de sua inauguração, cuja utilização foi aprovada segundo os padrões de uma exigente entidade internacional, a FIFA, e que deu lugar a um evento que mobilizou e acolheu milhares de pessoas sem qualquer problema, incidente ou questionamento de sua funcionalidade.

Realmente, durante o evento "Copa do Mundo- FIFA 2014", não se observou necessidade de reformas. Ao contrário, o Estádio Nacional foi um dos mais elogiados do Brasil, senão o melhor, abrigando, até, a disputa das finais pela terceira e quarta colocação. Ou seja, parece que o Estádio não irá ruir tão cedo.

Por outro lado, a atual situação em que se encontra a Saúde Pública do Distrito Federal enfrenta seguidas paralisações por ausência de pagamento a seus fornecedores, estando em estado alarmante. Neste sentido, vide Notificação Judicial nº 2014.01.1.150198-0, que tramita perante a MM. Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, em que o Exmo. Sr. Juiz manifestou-se nos seguintes termos:

Ante o exposto, DEFIRO o pedido de notificação judicial da Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

NOTIFIQUE-SE a Secretaria de Saúde do Distrito Federal, via Oficial de Justiça, cientificando esta última que:

- a) a continuidade dos serviços depende do imediato pagamento das quantias retro mencionadas;
- b) a SANOLI - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA. paralisará o fornecimento de refeições nos refeitórios dos hospitais para a clientela sadia (médicos, enfermeiros e



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

servidores em geral) no dia 07 de outubro de 2014, caso não receba os valores devidos até o dia 06 de outubro de 2014;
c) a SANOLI - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA. realocará o Quadro Funcional ao preparo de refeições aos pacientes;
d) a SANOLI - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA. paralisará o fornecimento de refeições aos pacientes quando seus estoques se esgotarem e quando não mais conseguir mobilizar Quadro Funcional mínimo, caso permaneça a situação de não pagamento e ajuizará as medidas cabíveis para receber as quantias que lhe são devidas, bem como a indenização pelos prejuízos.
CONCEDO À PRESENTE DECISÃO FORÇA DE MANDADO.
Cumpra-se a presente decisão no regime de plantão, conforme art. 172, §2º, do CPC.
Brasília - DF, sexta-feira, 03/ 10/ 2014 às 15h58. (grifou-se)

Assim, observa-se claramente que, de um lado, o GDF aloca recursos para reformas em estádio moderno e, de outro, não possui verbas suficientes para cumprir com as suas obrigações precípua relativas aos serviços essenciais. É fato notório, diariamente noticiado em todos os meios de imprensa, o colapso pelo qual serviços públicos relevantes estão passando, em razão de o Distrito Federal não vir honrando compromissos com seus prestadores e fornecedores das mais diversas áreas, comprometendo serviços públicos essenciais à população.

Dentre tais serviços, podemos citar os alusivos à garantia do direito à saúde, e os próprios serviços de mobilidade, declarados em campanha como prontos, acabados, mas, ao contrário do estádio, não foram concluídos. Como exemplo, não seria necessário citar projetos que nem sequer saíram do papel, mas, para mencionar um, inter plures, cabe lembrar a Estrada Parque do Gama, até hoje sem iluminação, oferecendo sérios riscos de acidentes a milhares de pessoas que por ali transitam. Esses recursos, por exemplo, foram diretamente afetados pela realocação empreendida no Decreto em questão, para fazer frente à manutenção de um estádio de futebol, apresentado como concluído antes do início da Copa do Mundo. Vale dizer, gastos absolutamente supérfluos.

Impende ressaltar que não se trata, aqui, de discutir a conveniência da aplicação de recursos públicos num local ou noutro, mas, sim, de realocação de recursos destinados a serviços essenciais mediante burla à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Portanto, irremediavelmente a conclusão a que se deve chegar é a opção entre duas possibilidades: ou o GDF tem dinheiro sobrando e deve ser garantido que aplique os recursos nas áreas essenciais; ou não tem dinheiro para manter serviços públicos essenciais (como saúde, transporte e mobilidade urbana) e está gastando mal o pouco que tem ou sobrou, no



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

apagar das luzes, ciente de que não foi reeleito, para cumprir metas não prioritárias, assaz políticas.

Dessa forma, havendo dano concreto ao direito coletivo à saúde da população do Distrito Federal, ou, diretamente, se consideradas as destinações originais dos recursos, a outros direitos essenciais, como a implementação de obras de mobilidade urbana, a intervenção do Poder Judiciário se faz necessária para que, em sede liminar, determine o contingenciamento da rubrica 23.451.6206.3078, decorrente da suplementação autorizada pelo Decreto 35.882/2014, no valor de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões de reais), até o julgamento do mérito da presente ação.

O dano é evidente, pois trata-se de recursos originariamente destinados à aplicação em mobilidade urbana, ou de dinheiro, se adequadamente realocado, que poderia estar sendo usado em serviços essenciais que não estão sendo adequadamente mantidos, seja por falta de pagamento, seja por pagamento inadequado, afetando o funcionamento de hospitais, UTI, serviços ambulatoriais, vias de circulação, todos ameaçados de paralisação ou colapso.

A plausibilidade do direito, a merecer, pelo risco de dano, tutela liminar, é também evidente, como se passa a demonstrar.

DO DIREITO

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 151, VI, determina expressamente:

Art. 151. São vedados:

VI - a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

É o que se reproduz no art. 167, VI, da Constituição Federal, por espelhamento:

Art. 167. São vedados:

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Impende ressaltar que a autorização legislativa prévia a que se refere o texto supra jamais poderá ser entendida como aquela empreendida pela Lei 5289/2013, de forma genérica, lacônica e sem limites. Tal como feita, incorre na mais grave das inconstitucionalidades, que é



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

voltar-se contra os requisitos formais e materiais das leis orçamentárias, previstos na Constituição: nada mais é do que uma delegação em branco de competência constitucional do legislador ao executor da lei, o governante, que tudo pode no que diz respeito à aplicação dos recursos, amplamente discutidos, planejado e projetado na lei orçamentária, segundo as suas próprias conveniências e caprichos.

Nesse sentido, a Lei "autorizativa" – na verdade, delegação em branco – padece do vício de inconstitucionalidade, arrastando tudo que dela decorre, como os Decretos eventualmente expedidos, como no caso do Decreto 35.882/ 2014.

Interpretando referido dispositivo constitucional, o art. 167 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.925/ DF, já teve oportunidade de se manifestar no sentido de que a lei orçamentária, por ser lei majoritariamente de atos concretos, não é outorga discricionária pura e simples, podendo haver, inclusive, controle concentrado sobre seu conteúdo, em acórdão assim ementado:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.

(ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005 PP-00010 EMENT VOL-02182-01 PP-00112 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96)

No bojo do referido acórdão, na ratio decidendi, a Eminente Minstra Ellen Gracie com muita lucidez, traçou o seguinte parâmetro a respeito dos créditos suplementares e a necessidade de autorização legislativa para sua existência:

"O crédito suplementar é uma das espécies de créditos adicionais e tem por finalidade única o reforço de despesas que, apesar de existentes, mostraram-se insuficientemente dotadas. Ao contrário dos créditos especiais e extraordinários, os créditos suplementares podem ser abertos por decreto, até uma certa importância e



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

durante o exercício, por meio de uma autorização específica inserida na própria lei orçamentária anual que fixe determinado percentual incidente sobre a receita arrecadada.

Tal medida, prevista no art. 7º, I, da Lei nº 4.320, de 17.03.64, e respaldada pelo art. 165, § 8º, da CF, "busca agilizar os procedimentos administrativos, desburocratizando o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo" (JAMES GIACOMONI, "Orçamento Público", Atlas, São Paulo, 5ª ed., 1994, p. 221).

Trata-se, portanto, de um salutar mecanismo de pré-autorização legislativa que confere ao Poder Executivo um maior desembaraço na suplementação de dotações que tenham se mostrado insuficientes no curso do exercício. Tal chancela, entretanto, não poderia ser absoluta e irrestrita, sob pena de violação ao princípio da legalidade em matéria orçamentária que, segundo lição de José Afonso da Silva, possui o mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, "segundo a qual a Administração se subordina aos ditames da lei", numa clara referência ao disposto no art. 36, caput, da Carta Magna.

Esta restrição se compatibiliza integralmente com o comando disposto no art. 167, V, da CF que veda a "abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes." (Grifamos)

Esse tema é desenvolvido de forma singular pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas¹. Pede-se vênica para transcrever literalmente as suas pertinentes lições:

"Pelo princípio da proibição de estorno de verbas, é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (CF, art.167, VI). Por categoria de programação deve-se entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/ atividade/ operação especial e as categorias econômicas de despesas.

O constituinte de 1988 introduziu os termos remanejamento, transposição e transferência em substituição à expressão estorno de verba, utilizada em constituições anteriores para indicar a mesma proibição. Em verdade, trata-se de realocações de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sempre dependendo de autorização a ser consignada por meio de lei específica.

¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 896, 16 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7715>>. Acesso em: 21 out. 2014.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão. Esses autores apontam quatro motivos que podem dar origem aos créditos adicionais: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; d) fatos que independem da ação volitiva do gestor. Por outro lado, os remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão sempre um único motivo: repriorizações das ações governamentais.

Como se depreende, as figuras do artigo 167, IV, da Constituição terão como fundamento a mudança de vontade do Poder Público no estabelecimento das prioridades na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, demanda lei específica alterando a lei orçamentária. É o princípio da legalidade que exige, no caso, lei em sentido estrito; é o princípio da exclusividade que informa que ela é específica.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles pontifica que, havendo necessidade de transposição de dotação, total ou parcial, será indispensável que, por lei especial, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação. Esse autor diz que concorda com José Afonso da Silva quanto à tese de que a autorização genérica prevista no artigo 66, parágrafo único, da Lei nº 4.320/64 é inconstitucional, uma vez que a prévia autorização legal, a que se refere o inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal há de ser concedida em cada caso em que se mostre necessária a transposição de recursos.

A verdade é que, conforme ensinam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, as anulações parciais ou totais de dotações oriundas da LOA ou de créditos adicionais não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências por terem objetivos completamente diversos, ainda que possam ter como característica comum a realocação de recursos orçamentários. Na essência, refletem fatos diferentes que podem, ou não, traduzir mudanças ou modificações na estrutura do orçamento, dependendo, exclusivamente, da natureza da decisão administrativa e do seu efeito sobre a estrutura administrativa, sobre o elenco de ações que serão executadas ou sobre o rol de recursos não financeiros – humanos, materiais, tecnológicos e outros – que serão utilizados na execução daquelas ações.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Com efeito, os termos remanejamento, transposição e transferência evidenciam que na gestão das atividades das entidades de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e demais entidades de caráter público criadas por lei) podem ocorrer mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial.

Destaque-se que a Constituição associa os termos remanejamento, transposição e transferência a duas situações: a) realocação de recursos de uma categoria de programação para outra, ou seja, deslocamento de fundos em nível de função, subfunção, programa, projeto/ atividade/ operação especial e das categorias econômicas de despesas; b) destinação de recursos de um órgão para outro.

Cumpra estabelecer a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não-efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas. Acrescente-se que carece de regramento jurídico o procedimento de se autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos suplementares. Em consequência, comuns são os abusos resultantes de autorizações sem critérios.

É necessário esclarecer que as figuras remanejamento, transposição e transferência não estão previstas na Lei nº 4.320/64, visto que sugeriram no Texto Constitucional posteriormente. Desse modo, os artigos 40 a 46 da Lei nº 4320/64 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Lá estão dispostas as regras que devem ser observadas, relativamente à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

Dispõe a Constituição Federal, art. 165, § 8º, que a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. A relação de exceções feita pelo constituinte nesse dispositivo é taxativa (numerus clausus). Isso significa que a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra. Ou ainda, que os procedimentos previstos no artigo 167, VI, devem ser autorizados através de lei específica.

Não custa nada lembrar que, quando se trata de alocação no orçamento em execução de recursos provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de excesso de arrecadação ou de operações de crédito (Lei nº



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

4.320/64, art. 43, § 1º, I, II e III, in fine), a via do crédito adicional suplementar não possui restrição, salvo o limite estabelecido na própria lei orçamentária. Portanto, o problema reside apenas quando se faz realocação de recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias constantes do orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III, primeira parte).

Agora uma questão de maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é não. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal.

Daí a conclusão de grande relevo: pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III) só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação. Ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica, sob pena de antinomia com a Lei Maior.

No caso, houve transferência de uma categoria de programação para outra, dentro do âmbito da dotação orçamentária da TERRACAP. Como explica Carlos Nardes², inexistente conceito legal de categoria de programação, sendo que tal definição geralmente resulta explícita pelo legislador na Lei Orçamentária:

Como a expressão categoria de programação não se encontrava definida em nenhuma legislação, o governo federal passou a defini-la anualmente em sua lei de diretrizes orçamentárias, conforme pode ser observado na Lei Federal nº 10.707/2003, a qual dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004: Art. 4º – Para efeito desta Lei, entende-se por: (...) § 2º – As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, desdobrados em subtítulos, com indicação do produto, da unidade de medida e da meta física. (grifei)

² NARDES, Carlos Juliano Ribeiro. O direito financeiro e o TCU. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=87926>. Acesso em out 2014.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Diante do exposto, depreende-se que a categoria de programação corresponde à parte da classificação da despesa constante na lei orçamentária anual, que, no caso do governo federal, compreende a classificação programática e o projeto, a atividade ou a operação especial.” (Pereira, s.d.)

No GDF, a Lei 5.164/ 2013, no art. 11, faz a descrição do que seria a categoria de programação para termos da Lei Orçamentária de 2014:

Art. 11. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

X – categoria de programação, a função, a subfunção, o programa, a ação e o subtítulo, este último, representando o menor nível da categoria de programação, detalhada por esfera orçamentária, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso e fonte de recursos;

No entanto, o GDF somente pode remanejar as dotações orçamentárias com alteração da categoria de programação em decorrência de extinção, transformação, transferências, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como alterações de suas competências ou atribuições. É o que determina o art. 54, da Lei 5.164/ 2013:

Art. 54. O Poder Executivo pode, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 e em seus créditos adicionais, em decorrência de extinção, transformação, transferências, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupo de natureza da despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação e identificador de uso.

Da leitura dos Anexos I e II, do Decreto 35.882/ 2014, percebe-se que as categorias de programação são absolutamente distintas. Não poderia ter ocorrido tal remanejamento, por absoluta vedação legal e constitucional. Também aqui é possível se observar que o Decreto 35.882/ 2014 é flagrantemente inconstitucional.

Mas o Governo do Distrito Federal fez mais e pior: para burlar a vedação legal e constitucional, simplesmente anulou as dotações orçamentárias que entendeu não importantes ou desnecessárias, conforme a leitura do art. 2º, do Decreto 35.882/ 2014.



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

Com o devido respeito, a mais chã das interpretações orçamentárias veda ao Executivo que anule uma dotação orçamentária sem autorização prévia legislativa. E que referida autorização prévia deve ser feita mediante legislação prévia e específica, devidamente fundamentada.

Não pode o Governador anular dotação orçamentária específica e já previamente aprovada para, sem a menor motivação ou justificativa, cobrir um gasto – completamente supérfluo e desvinculado – que não estava previsto, pois o art. 151, V, da Lei Orgânica do DF veda tal teratologia. Aliás, tal não poderia ser delegado pela Câmara Legislativa, pois tal engresia não consta no Capítulo VI - DAS DIRETRIZES PARA AS ALTERAÇÕES E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO, da Lei 5.164/ 2013.

No caso em questão o que se está a fazer é desviar para reforma do Estádio Nacional de Brasília, no mesmo ano em que foi inaugurado, verba previamente estabelecida para recuperação de rodovias, construção do anel viário do DF, implantação de Ciclovias, e implantação do Corredor de Transporte Coletivo do Eixo Sudoeste-Distrito Federal

DO PEDIDO DE LIMINAR

As razões expostas no item precedente bem mostram que as alegações da Autora, Ordem dos Advogados do Brasil, são plausíveis e também urgentes, pois, uma vez realocados os recursos para despesas como a manutenção do Estádio de Futebol, ao tempo em que desfalcarão as áreas para as quais foram originariamente concebidos, eles se perderão irremediavelmente nos serviços supérfluos para os quais estão sendo redirecionados.

Se não suspensos os efeitos do Decreto 35.882/ 2014, e da própria Lei 5289/ 2013, que o originou, ambos maculados pelo vício de inconstitucionalidade, a sua declaração final e definitiva, em caráter incidental, encontrará Ignez morta e Paris em chamas! Nada haverá a se fazer, porque o ato normativo em questão se terá exaurido.

O dano é iminente, pois o Governo do Distrito Federal, já em despedida, poderá realocar os recursos, se já não o estiver fazendo. E também irreversível, pois, uma vez aplicados, tais recursos não voltarão.

DO PEDIDO PRINCIPAL

Pelas razões acima expostas, requer a Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Seccional do Distrito Federal, sejam julgados procedentes os seguintes pedidos:

(a) a concessão de medida liminar, sem a anuência da parte adversa, para que sejam suspensos, por vício de



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

inconstitucionalidade, os efeitos concretos do Decreto 35.882/ 2014 e de todos os demais atos que vierem a ser editados com fundamento na Lei 5289/ 2013, também inconstitucional;

(b) ainda em sede liminar, que Vossa Excelência determine o contingenciamento da rubrica 23.451.6206.3078, decorrente da suplementação autorizada pelo Decreto 35.882/ 2014, no valor de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais), até o julgamento do mérito da presente ação; ou que determine o retorno da verba à sua destinação original;

(c) a citação do Distrito Federal, que poderá ser feito na sede da sua douta Procuradoria Geral, no endereço declinado no cabeçalho da petição inicial, para, querendo, contestar ou admitir os pedidos;

(d) a manifestação do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, em parecer

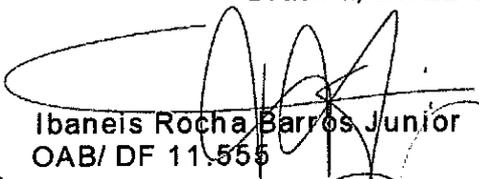
(e) que sejam julgados procedentes os pedidos para, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade do Decreto 35882/ 2014 e da Lei 5289/ 2013, seja decretada a nulidade do ato normativo que, concretamente, determinou a suplementação do valor de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais) e sua realocação para reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília, determinando-se o retorno imediato de tais verbas para as suas destinações originárias.

(f) a condenação do réu em custas e honorários;

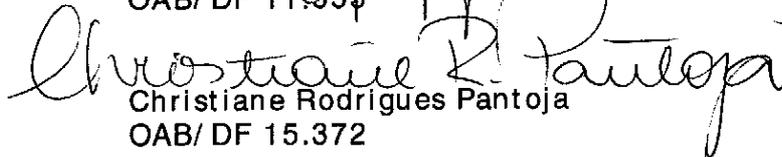
Espera provar o alegado por todos os meios lícitos de prova, em especial a documental.

Valor da causa: R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Pede deferimento.
Brasília, em 22 de outubro de 2014.


Ibaneis Rocha Barros Junior
OAB/ DF 11.555

Emerson Barbosa Maciel
OAB 12.318/ DF


Christiane Rodrigues Pantoja
OAB/ DF 15.372