

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MANAUS, AMAZONAS

MARIA DO CARMO SEFFAIR LINS DE ALBUQUERQUE, brasileira, casada, advogada, portadora do RG n. 0240393-5 SSP/AM e inscrita no CPF sob o n. 114.586.902-53, cidadã no pleno gozo dos direitos políticos, conforme título de eleitor e certidão de quitação eleitoral anexos, com endereço na Rua Acre, n. 217, Nossa Senhora das Graças, Manaus, Amazonas, CEP: 69053-120, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados que ao fim subscrevem, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei n. 4.717/65, propor a presente **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO LESIVO** em face do **ESTADO DO AMAZONAS**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na pessoa de seu Procurador-Geral, e de **ROBERTO MAIA CIDADE FILHO**, Governador do Estado do Amazonas, autoridade responsável pela edição do ato impugnado, com endereço funcional na sede do Poder Executivo Estadual, nesta capital, em razão da edição do **Decreto Estadual n. 54.274, de 1º de junho de 2026**, publicado no Diário Oficial do Estado da mesma data¹, que declara, em caráter preventivo, Estado de Emergência Climática e Ambiental no território estadual, o que faz na forma dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

QUADRO RESUMO

TÓPICO	SÍNTESE DO CONTEÚDO
Ato impugnado	Decreto Estadual n. 54.274, de 1º de junho de 2026, que declara, em caráter preventivo, Estado de Emergência Climática e Ambiental no Amazonas, pelo prazo de 180 dias, prorrogável por períodos sucessivos de igual duração.

¹Diário Oficial do Estado do Amazonas, Poder Executivo, Seção I, edição de 1º de junho de 2026, p. 6-7.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Natureza do ato	Decreto de efeitos concretos, materialmente equiparado a ato administrativo, que produz consequências imediatas desde a publicação: excepciona o regime de contenção de despesas (art. 12), habilita contratações diretas por emergência e destrava as ressalvas eleitorais do art. 73, VI, alínea a, e § 10, da Lei n. 9.504/97. Não se trata de lei em tese.
Fundamentos centrais	(i) Inexistência dos pressupostos fáticos e jurídicos do estado de emergência, declarado com base em projeções meteorológicas de evento futuro e incerto; (ii) abandono, por via transversa, do regime de contenção de despesas do Decreto n. 54.220/2026, com gastos executados sem controle; (iii) lesão à moralidade administrativa e risco grave ao patrimônio público em pleno ano eleitoral, com ausência de critério objetivo, de teto orçamentário e de fiscalização concomitante.
Contexto relevante	O decreto integra movimento coordenado do Executivo: a Mensagem n. 38/2026 propõe o remanejamento de R\$ 215 milhões do FMPES para despesas correntes e a Mensagem n. 39/2026, protocolada um dia após a decretação da emergência, cria 21 cargos comissionados na Defesa Civil, órgão coordenador da emergência, com assinatura digital aposta em 20 de maio de 2026, antes do próprio decreto de contenção de gastos.
Pedido liminar	Suspensão liminar dos efeitos do Decreto n. 54.274/2026, notadamente de seus arts. 12 e 13, na forma do art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65.
Pedido de mérito	Declaração de nulidade do decreto e de todos os atos de execução nele fundados, com a condenação dos responsáveis e beneficiários ao ressarcimento de eventuais perdas e danos, na forma dos arts. 11 e seguintes da Lei n. 4.717/65.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA, DA COMPETÊNCIA E DA GRATUIDADE CONSTITUCIONAL



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

A ação popular, com assento constitucional, confere legitimidade a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, na forma do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e da Lei n. 4.717/65.

A Autora é cidadã brasileira no pleno gozo dos direitos políticos, condição comprovada pelo título de eleitor e pela certidão de quitação eleitoral que acompanham esta inicial, na forma do art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65. Está, portanto, legitimada à propositura da demanda.

Quanto à competência, é assente que a ação popular não comporta foro por prerrogativa de função, ainda quando figure no polo passivo o Chefe do Poder Executivo. A demanda se processa perante o primeiro grau de jurisdição e, tratando-se de ato do Governo do Estado, com repercussão sobre a fazenda estadual, competente é uma das Varas da Fazenda Pública desta Comarca de Manaus.

Curial ainda esclarecer que a competência se assenta na Justiça Comum Estadual, e não na Justiça Eleitoral, a despeito de a matéria projetar efeitos sobre o período eleitoral. A causa de pedir desta ação não é o reconhecimento de ilícito eleitoral, a ser veiculado por representação ou por ação de investigação judicial eleitoral perante a Justiça especializada, mas a anulação de ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Além disso, por se tratar de tutela popular preventiva, os beneficiários dos atos de execução ainda não são identificáveis, na medida em que as despesas fundadas no decreto impugnado não foram, até aqui, consumadas. Requer a Autora, desde já, a reserva de sua inclusão no polo passivo, na forma do art. 6º da Lei n. 4.717/65, à proporção que tais atos forem revelados, notadamente pela requisição adiante formulada. Por fim, registre-se que a Autora, salvo comprovada má-fé, é isenta de custas judiciais e do ônus da sucumbência, por força da parte final do próprio art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal².

2. DO CABIMENTO. O DECRETO N. 54.274/2026 É ATO DE EFEITOS CONCRETOS, E NÃO LEI EM TESE.

² LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

De saída, cumpre enfrentar a objeção que previsivelmente será oposta à presente demanda: a de que não caberia ação popular contra ato normativo.

É correto que a ação popular não se presta ao controle abstrato de normas. A doutrina é firme nesse sentido, em paralelo com o que a Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal preconiza para o mandado de segurança. Confira-se a lição de Luís Roberto Barroso:

“A ação popular, portanto, deve voltar-se à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, não sendo cabível para a invalidação de lei em tese, a exemplo do que ocorre com o mandado de segurança (súmula 266 do STF). Em tais casos, será necessário que a lei renda ensejo a algum ato concreto de execução para que o ato lesivo ou ilegal seja atacado pela via da ação popular.”³

A mesma doutrina, contudo, sempre reconheceu que a vedação alcança apenas a norma geral e abstrata, aquela que depende de atos futuros de aplicação para repercutir na esfera jurídica de alguém. Quando o ato, embora normativo na forma, já traz em si as consequências imediatas de sua atuação, equipara-se materialmente ao ato administrativo e se submete, sem ressalvas, ao controle popular. É o magistério clássico de Hely Lopes Meirelles:

“O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público. (...) Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as consequências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e, por isso mesmo, são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interesse por elas lesado, mas é incabível a ação popular contra ‘a lei em tese’ (...)”⁴

A chave da distinção está, portanto, na operatividade do ato. Importa saber se a norma depende de providência ulterior para produzir consequências ou se já as carrega em si, prontas e acabadas. Pois bem.

³BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 206.

⁴MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança: Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 118-135.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

O Decreto n. 54.274/2026 nada tem de geral e abstrato. O ato constitui, desde a publicação, um estado jurídico determinado, com efeitos imediatos e exaustivamente identificáveis: declara a emergência no art. 1º, excepciona o regime de contenção de despesas no art. 12, habilita contratações em regime extraordinário e destrava as ressalvas eleitorais que pressupõem a existência formal de emergência. Tudo isso sem qualquer ato intermediário de regulamentação ou execução.

Com efeito, o ato concreto de execução lesivo de que fala a doutrina, está estampado no próprio art. 12 do decreto. Nele, se abandona o decreto de responsabilidade fiscal editado sete dias antes e permite que os gastos sejam executados sem controle. A excepcionalização das medidas de contenção opera automaticamente, por força da própria norma: basta ao gestor rotular a despesa como urgente e indispensável para que ela escape, de pronto, do regime de austeridade que o mesmo Governo instituíra no Decreto n. 54.220/2026, ou seja, é conteúdo do decreto o abandono do regime de responsabilidade fiscal.

Trata-se, em suma, de decreto que se esgota em si mesmo, materialmente equiparado ao ato administrativo, na exata moldura desenhada por Meirelles. A presente ação não pede a esse Juízo o controle de norma em tese, mas a anulação de um ato estatal concreto que, quando foi publicado, suspendeu controles de despesa, criou pressuposto para contratações diretas e fabricou o conteúdo das ressalvas eleitorais.

Ainda que assim não fosse, e apenas pelo dever de completude argumentativa, a tutela popular preventiva é plenamente admitida. O art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65, ao autorizar a suspensão liminar do ato lesivo, pressupõe precisamente a atuação jurisdicional antes da consumação do dano. E cada ato que gere despesa sob o manto do decreto impugnado, constituirá ato de execução igualmente alcançado pelos pedidos desta inicial.

3. DOS FATOS E DA CRONOLOGIA NECESSÁRIA

Em 4 de maio de 2026, Roberto Maia Cidade Filho foi eleito Governador do Estado do Amazonas em eleição indireta realizada pela Assembleia Legislativa, para o exercício de mandato complementar até a posse do governador a ser escolhido no pleito geral de outubro de 2026.

Em 25 de maio de 2026, o Governo do Estado editou o Decreto n. 54.220, instituindo um amplo regime de contenção de despesas na Administração Pública Estadual. A mensagem ao público foi de austeridade.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Em 1º de junho de 2026, o mesmo Governo encaminhou à Assembleia Legislativa a Mensagem n. 38/2026, contendo Proposta de Emenda Constitucional que altera o art. 63 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual para autorizar o remanejamento de R\$ 215.000.000,00 (duzentos e quinze milhões de reais) do Fundo de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e ao Desenvolvimento Social do Estado do Amazonas, o FMPES, para a aplicação direta em despesas correntes da máquina pública. O valor corresponde à totalidade do orçamento estimado para o fundo no exercício de 2026.

Na mesma data de 1º de junho de 2026, sobreveio o ato ora impugnado. O Decreto n. 54.274/2026 declarou, nos termos literais de seu art. 1º, *em caráter preventivo*, Estado de Emergência Climática e Ambiental no Estado do Amazonas, em razão das projeções meteorológicas associadas ao fenômeno El Niño 2026/2027 e dos potenciais impactos decorrentes da redução dos volumes de precipitação, da estiagem, da seca, dos incêndios florestais, das ondas de calor, da redução da disponibilidade hídrica e de outras alterações ambientais, sociais e econômicas correlatas.

Dois dispositivos do decreto merecem transcrição.

Art. 12. As ações consideradas urgentes e indispensáveis à prevenção, mitigação e preparação aos impactos decorrentes da emergência climática e ambiental declarada por este Decreto, que demandem excepcionalização das medidas de contenção de despesas previstas no Decreto n.º 54.220, de 25 de maio de 2026, submeter-se-ão à disciplina e aos procedimentos de excepcionalidade nele estabelecidos.

Art. 13. O estado de emergência climática e ambiental declarado por este Decreto vigorará pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogado por ato do Governador do Estado, por períodos sucessivos de igual duração, enquanto persistirem as condições que motivaram sua decretação, conforme avaliações dos órgãos oficiais de monitoramento.

Esse movimento “*esquisito*” não se encerra somente com a edição dos decretos referenciados. Em 2 de junho de 2026, um dia após a decretação da emergência, o Governo protocolou na Assembleia Legislativa a Mensagem n. 39/2026, encaminhando, em regime de urgência, Projeto de Lei que cria 21 (vinte e um) cargos de provimento **em comissão** na estrutura da Defesa Civil do Amazonas, sendo 10 (dez) cargos de Assessor I, 10 (dez) cargos de Assessor III e 01 (um) cargo de Assessor Técnico⁵.

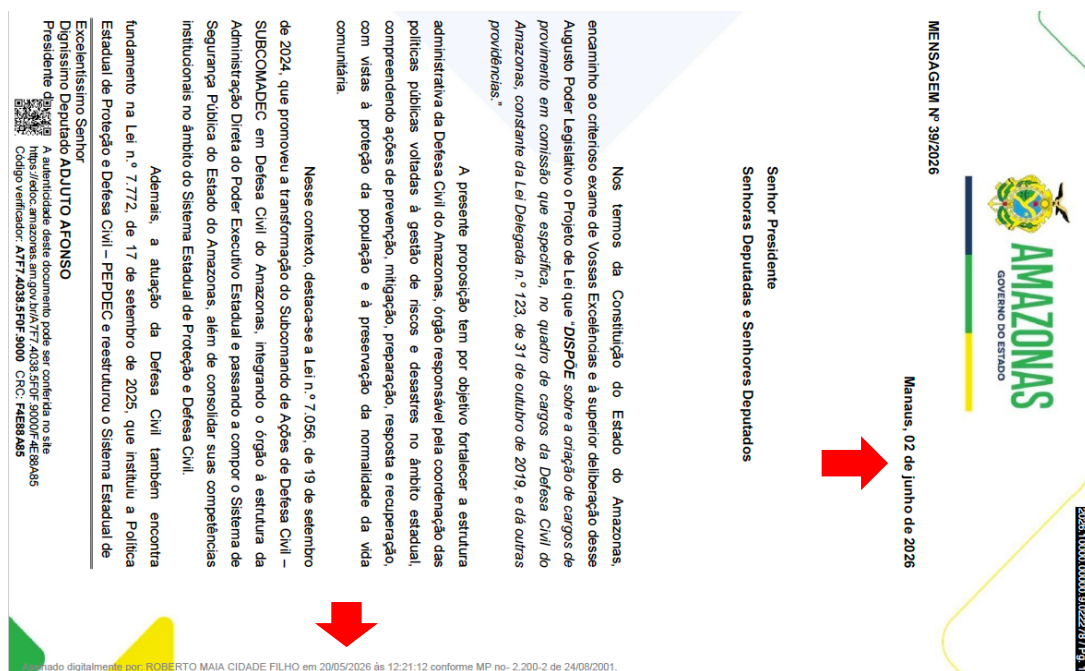
⁵Mensagem n. 39/2026, de 2 de junho de 2026, Documento n. 2026.10000.00000.9.022278 (fls. 62-66), com assinatura digital aposta pelo Governador em 20/05/2026, às 12:21:12, nos termos da MP n. 2.200-2/2001.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

A escolha do órgão diz muito. A Defesa Civil é precisamente a estrutura à qual o Decreto n. 54.274/2026 comete a coordenação técnica das ações da emergência declarada. Decreta-se a emergência num dia e, no dia seguinte, pede-se à Assembleia, em regime de urgência, a ampliação do quadro comissionado do órgão que a administrará.

Um detalhe da Mensagem n. 39/2026 chama atenção. Embora protocolada em 2 de junho, a assinatura digital do Governador aposta no documento data de 20 de maio de 2026, cinco dias antes do próprio decreto de contenção de gastos, vejamos:



Causa estranheza que a ampliação da estrutura para viabilização do decreto já estivesse pronta e assinada antes mesmo do anúncio público da austeridade. Não se formula aqui qualquer acusação, mas a cronologia, no mínimo, merece o esclarecimento e a atenção do poder judiciário.

Eis o quadro completo. Num intervalo de sete dias, o mesmo Governo decretou a austeridade e editou instrumento que o desobriga dela. Por que um Estado que proclama contenção de gastos no dia 25 de maio cria, no dia 1º de junho, a válvula que excepciona a própria contenção?

A resposta parece estar ligada ao calendário eleitoral.

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

As eleições gerais de 2026, em que o cargo de Governador do Amazonas estará em disputa, ocorrerão em 4 de outubro, com eventual segundo turno em 25 de outubro. O decreto impugnado, vigente desde 1º de junho pelo prazo de 180 dias, projeta seus efeitos até o final de novembro de 2026, cobrindo integralmente o trimestre de vedações eleitorais, os dois turnos do pleito e ainda admitindo prorrogações sucessivas sem limite.

Importante destacar, ainda, que o subscritor do decreto exerce mandato complementar, isto é, eleito indiretamente até a posse do governador a ser escolhido no pleito do presente ano, de modo que a vigência fixada no ato projetada para além de novembro e fixada sem qualquer termo, ultrapassa a própria permanência de quem o editou. Ou seja, cria-se um ato unilateral de gestor transitório cujo regime de exceção vincula mandato alheio, o que só reforça tanto o desvio de finalidade quanto a impossibilidade de reversão dos efeitos que dele decorrerão.

Não fosse o período em que o decreto é editado suficientemente inadequado, é curial notar que o pressuposto fático de decretação do estado de emergência é absolutamente vazio. A vazante de 2026 não teve início, não há desastre natural consumado, tampouco dano apurado a qualquer núcleo populacional. Não se nega que há projeções meteorológicas de órgãos de monitoramento sobre a provável configuração do fenômeno El Niño ao longo do segundo semestre de 2026 e início de 2027, mas aqui o provável toma precedência sobre o real.

Decreta-se, em suma, a resposta a um desastre que ainda não existe, com base em evento futuro e incerto, permitindo o uso indiscriminado de recursos públicos no sensível período eleitoral. É essa engenharia normativa, permissa vênua, que se submete ao crivo do Poder Judiciário pela via constitucional da ação popular.

4. DOS EFEITOS DO DECRETO, PORMENORIZADAMENTE EXPOSTOS

A exposição minuciosa dos efeitos do Decreto n. 54.274/2026 evidencia a natureza concreta do ato, afastando em definitivo a pecha de lei em tese. De outro, revela a sua lesividade, pressuposto material da ação popular. Nenhum dos efeitos abaixo depende de providência futura e decorrem, direta e imediatamente, da publicação do ato.

(i) Efeito constitutivo imediato: o estado jurídico de emergência

O art. 1º do decreto constitui, no instante da publicação, um estado jurídico determinado. Desde 1º de junho de 2026, o Estado do Amazonas encontra-se, formalmente, em emergência

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

climática e ambiental. Esse estado jurídico existe independentemente de qualquer regulamentação posterior e é, em si mesmo, o fato que desencadeia todas as demais consequências adiante descritas. A declaração se esgota em si, afinal, nada e nenhum mecanismo precisa sobrevir para que ela opere.

(ii) Efeito fiscal: o abandono do regime de contenção de despesas

O art. 12 é o dispositivo operacional do decreto. Por força dele, toda ação rotulada como urgente e indispensável à prevenção, mitigação e preparação escapa, automaticamente, das medidas de contenção de despesas instituídas pelo Decreto n. 54.220/2026. O regime de austeridade editado em 25 de maio já nasce, portanto, com a porta dos fundos aberta em 1º de junho.

A mecânica merece olhar detido. Quem define a ação urgente e indispensável? O próprio Executivo. Quem autoriza a excepcionalização da contenção? O próprio Executivo. Quem executa a despesa? Mais uma vez, o próprio Executivo. O controle externo somente alcança o gasto a *posteriori*, quando os recursos já terão sido empenhados, contratados e consumidos.

O decreto não fixa teto orçamentário para as despesas realizadas sob seu amparo, não estabelece critério técnico para a qualificação da urgência, não impõe identificação contábil específica que permita o rastreamento desses gastos e não prevê prestação de contas periódica ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa.

E a amplitude do conceito de preparação aos impactos comporta praticamente qualquer objeto: aquisição de veículos, campanhas de comunicação, obras qualificadas como prevenção à estiagem e contratações diretas fundadas na urgência decretada.

(iii) a habilitação de contratações diretas

A declaração formal de emergência constitui pressuposto fático-jurídico para a contratação direta, na forma do art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021⁶.

⁶ Art. 75. É dispensável a licitação:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Significa dizer que o decreto, por si só, habilita a Administração Estadual a dispensar licitação em todo o território do Estado e durante todo o período de sua vigência, bastando invocar a emergência declarada. Mais um efeito que se produz de imediato, sem necessidade de ato intermediário, e que amplia exponencialmente o risco de lesão ao erário.

(iv) Efeito eleitoral: a senha das ressalvas da Lei n. 9.504/97

A Lei das Eleições contém duas vedações que interessam diretamente ao caso. A primeira, do art. 73, VI, alínea a, proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferência voluntária de recursos dos Estados aos Municípios, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. A segunda, do art. 73, § 10, proíbe, em todo o ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Percebe-se que o estado de emergência é, nos dois dispositivos, a senha que destrava a vedação de fluxo de recursos discricionários em período eleitoral.

Declarada a emergência, abre-se à Administração a possibilidade de distribuir cestas básicas e bens de assistência social durante todo o período eleitoral e de realizar transferências voluntárias de recursos aos Municípios no trimestre crítico que antecede a votação. Essa senha passou a existir, juridicamente, em 1º de junho de 2026, por efeito direto e imediato do decreto impugnado.

(v) Vigência moldada sobre o calendário eleitoral

O art. 13 fixa a vigência da pretensa emergência em 180 dias, prorrogáveis por períodos sucessivos de igual duração, por ato exclusivo do Governador. A contagem iniciada em 1º de junho projeta os efeitos do ato até o final de novembro de 2026, cobrindo o trimestre de vedações eleitorais, os dois turnos do pleito e a diplomação dos eleitos.

dos respectivos contratos e a reconstrução de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Por sua vez, a cláusula de prorrogação unilateral, sem limite e sem validação de órgão independente, retira do ato qualquer termo final confiável.

(vi) Efeito institucional: o contorno dos controles parlamentar e externo

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar os efeitos financeiros das situações de anormalidade, exige, em seu art. 65, que a calamidade pública seja reconhecida pela Assembleia Legislativa, na hipótese dos Estados.

O legislador complementar não confiou ao Chefe do Executivo, isoladamente, a chave do regime fiscal de exceção. O decreto impugnado, contudo, constrói por ato unilateral um regime de excepcionalização de despesas, contornando o controle parlamentar e esvaziando o controle externo, que somente alcançará os gastos quando já consumados.

Em síntese, desde a publicação, o decreto constituiu o estado de emergência, suspendeu a contenção de despesas para tudo quanto o gestor rotule de urgente, habilitou dispensas de licitação, destravou as ressalvas eleitorais e blindou-se com vigência prorrogável que atravessa todo o calendário do pleito. Esse conjunto de consequências, prontas e acabadas, é a definição exata da lei de efeitos concretos de que fala a doutrina.

5. DA ILEGALIDADE DO ATO. INEXISTÊNCIA DE ESTADO DE EMERGÊNCIA.

O direito brasileiro de proteção e defesa civil, estruturado pela Lei Federal n. 12.608/2012⁷ e regulamentado pelo Decreto Federal n. 10.593/2020, conceitua a situação de emergência como situação anormal provocada por desastre, da qual decorram danos e prejuízos que comprometam a capacidade de resposta do poder público. A Lei Estadual n. 7.056/2024 e a Lei Estadual n. 7.772/2025⁸, invocadas no preâmbulo do decreto impugnado, seguem a mesma lógica: a emergência pressupõe o desastre, ocorrido ou em vias imediatas de ocorrer, com repercussão concreta sobre pessoas e bens.

⁷ XIV - situação de emergência: situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação; e

⁸ XIII – situação de emergência: situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação;



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

O Decreto n. 54.274/2026 inverte a equação. Declara emergência em caráter preventivo, expressão que carrega contradição nos próprios termos.

A prevenção e a emergência habitam tempos distintos do ciclo de proteção civil. A prevenção opera antes do desastre e se materializa em planejamento, monitoramento e preparação, atividades ordinárias da Administração, custeadas pelo orçamento ordinário e submetidas aos controles ordinários. A emergência opera depois do desastre, ou diante de sua iminência concreta, e por isso justifica o regime excepcional de resposta. Quando o Estado declara emergência para prevenir, toma de empréstimo o regime jurídico da exceção para custear aquilo que deveria realizar sob o regime da normalidade.

Para além da confusão terminológica, o fato que sustenta a decretação do estado de emergência é nenhum. O art. 1º do decreto é expresso ao fundar-se em projeções meteorológicas associadas ao fenômeno El Niño 2026/2027 e em potenciais impactos. Ou seja, a norma é editada com base em um juízo de probabilidade sobre fenômeno climático que sequer se iniciou.

Curial anotar, ainda, que as notas técnicas dos órgãos de monitoramento invocadas no preâmbulo do decreto recomendam planejamento, preparação e mitigação antecipados. Nenhuma delas recomenda a suspensão de controles orçamentários. Planejamento climático sério se faz com plano de ação específico e dotação orçamentária vinculada, submetidos aos controles ordinários, jamais com autorização genérica de gasto confiada ao juízo discricionário do próprio gestor.

O ato, portanto, é ilegal em sua raiz: declara estado jurídico cujos pressupostos legais não estão presentes, com desvio da finalidade que o ordenamento atribui ao instituto da emergência. E a ilegalidade do ato, somada à sua lesividade, compõe precisamente o binômio que autoriza a anulação pela via da ação popular, na forma dos arts. 2º e 4º da Lei n. 4.717/65.

6. DA LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA E AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. O POTENCIAL DE INSTRUMENTALIZAÇÃO ELEITORAL.

A Constituição Federal, no art. 5º, LXXIII, elegeu a moralidade administrativa como bem jurídico autônomo tutelado pela ação popular, ao lado do patrimônio público, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. A ofensa à moralidade, por si, autoriza o desfazimento do ato, independentemente da consumação de prejuízo aritmético aos cofres públicos.

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

No caso dos autos, a lesão é dúplice. Há lesão atual à moralidade administrativa, consubstanciada no manejo do aparato normativo do Estado para finalidade estranha à proteção civil, e há risco grave e iminente de lesão ao patrimônio público, decorrente da execução de despesas sem teto, sem critério e sem controle preventivo, conforme pormenorizado na seção 4 desta inicial.

A dimensão eleitoral do problema confirma o desvio. Como visto, o estado de emergência é a senha que destrava as vedações dos arts. 73, VI, alínea a, e 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. A doutrina especializada adverte que a ressalva não se contenta com a forma. Comentando a exceção do art. 73, VI, alínea a, José Jairo Gomes é categórico:

“Além disso, não há impedimento à ultimação de repasses ‘destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública’. Nesse caso, há mister que tais situações estejam devidamente caracterizadas.”⁹

E, a propósito da ressalva do § 10, o mesmo autor expõe com precisão a patologia que a norma quis combater:

“Quer-se evitar a manipulação dos eleitores pelo uso de programas oportunistas, que, apenas para atender circunstâncias políticas do momento, lançam mão do infortúnio alheio como tática deplorável para obtenção de sucesso nas urnas.”¹⁰

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral caminha no mesmo sentido e repele justamente a criação de benesses por decreto em ano eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONDOTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. PROGRAMAS SOCIAIS NÃO CRIADOS POR LEI. 1. A instituição de programa social mediante decreto não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. A mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem o condão de legitimar sua criação. 3. Agravo regimental não provido. (TSE - AgR-AI: 116967 RJ, Relator.: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 30/06/2011, Data de Publicação: DJE 17/08/2011, Página 75)

⁹GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024, item 21.7.2.6.

¹⁰GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024, item 21.7.2.9.

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Pois bem. Se o programa social criado por decreto não satisfaz a ressalva legal, o que dizer da emergência criada por decreto sem que exista o próprio fato emergencial?

O Decreto n. 54.274/2026 não caracteriza situação de emergência alguma, do contrário, a fabrica. Antecipa-se a um pretenso desastre, declara-o por prognóstico e fixa sua vigência exatamente sobre o período eleitoral, com cláusula de prorrogação indefinida. O resultado prático é a constituição, por ato unilateral do Chefe do Executivo, candidatável ao pleito que se avizinha, do pressuposto jurídico que lhe permitirá distribuir bens e transferir recursos no momento de maior sensibilidade do calendário democrático, tudo sob a aparência de legalidade que a ressalva eleitoral confere.

Comportamento dessa natureza fere a moralidade administrativa, a boa-fé, lealdade institucional e fidelidade à finalidade pública e acaba por expor o patrimônio do Estado a regime de despesa sem freios precisamente no período em que os freios mais importam.

A ofensa à moralidade, diga-se por oportuno, transparece do conjunto de atos que o cercam. Enquanto declara a emergência, o Executivo postula à Assembleia Legislativa, pela Mensagem n. 38/2026, o esvaziamento integral do FMPES, fundo vocacionado ao apoio das micro e pequenas empresas e ao desenvolvimento social, com o remanejamento de R\$ 215.000.000,00 para despesas correntes. E, pela Mensagem n. 39/2026, pede em regime de urgência a criação de 21 cargos de provimento em comissão justamente na Defesa Civil, órgão ao qual o decreto comete a coordenação técnica da emergência declarada.

A leitura conjunta dos quatro atos, contenção, emergência, remanejamento de fundo e expansão do quadro comissionado, sugere movimento coordenado de liberação de recursos, de afrouxamento de controles e de ocupação da estrutura administrativa, em sentido diametralmente oposto ao discurso público de austeridade. E o detalhe cronológico já apontado na seção 3, a assinatura da Mensagem n. 39/2026 em data anterior ao próprio decreto de contenção, reforça a estranheza do conjunto.

7. DA SUSPENSÃO LIMINAR DO ATO LESIVO. ART. 5º, § 4º, DA LEI N. 4.717/65.

Dispõe o art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65 que, na defesa do patrimônio público, caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. Os pressupostos da medida estão presentes em sua inteireza.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

A plausibilidade do direito invocado decorre de tudo quanto exposto: emergência declarada sem fato emergencial, em caráter confessadamente preventivo, com vigência moldada sobre o calendário eleitoral, prorrogável sem limite, apta a abandonar o regime de contenção de despesas, a habilitar contratações diretas e a destravar as ressalvas dos arts. 73, VI, alínea a, e 73, § 10, da Lei n. 9.504/97.

Quanto a esse ponto, convém destacar que a plausibilidade independe de qualquer juízo sobre a intenção do agente público e assenta-se na ilegalidade objetiva do ato, pois a emergência declarada em caráter preventivo não preenche os pressupostos legais do instituto ainda que se desconsidere por completo o contexto eleitoral, que funciona como reforço, e não como pilar, da medida ora requerida.

O perigo da demora é igualmente manifesto. O decreto está em vigor desde 1º de junho de 2026, um mês antes do início do trimestre de vedação eleitoral. As despesas que o ato habilita, distribuição de bens de assistência social, transferências voluntárias de recursos e contratações diretas, são de execução imediata e de reversão impossível, afinal, não é possível reaver cesta básica distribuída, tampouco estornar recurso transferido na véspera do pleito.

Consumadas essas despesas, o dano ao erário e à moralidade administrativa não se recompõe a tempo de desfazer o efeito que produziu, isso sem se falar em eventual desequilíbrio à igualdade de oportunidade entre os candidatos da disputa eleitoral.

Submetida a demanda ao rito ordinário, com citação, contestação, instrução e parecer ministerial, a sentença chegará depois das eleições e, possivelmente, depois de esaurido o próprio prazo de vigência do decreto. A tutela tardia, aqui, equivale à ausência de tutela.

De outro lado, não há perigo reverso. A suspensão dos efeitos do decreto não desguarnece a população amazonense. Sobrevindo desastre real, estiagem severa, comprometimento hídrico ou incêndios em escala anormal, nada impede que o Estado decrete a situação de emergência então configurada, com observância dos conceitos legais e dos controles devidos.

Suspender o decreto preventivo é apenas devolver a Administração ao regime da legalidade ordinária, onde as ações de planejamento e preparação sempre puderam e podem ser executadas.

8. DOS PEDIDOS

SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Diante de todo o exposto, requer a Autora:

- a.** a concessão de medida liminar, com fundamento no art. 5º, § 4º, da Lei n. 4.717/65, para suspender os efeitos do Decreto Estadual n. 54.274, de 1º de junho de 2026, até o julgamento definitivo da presente ação;
- b.** subsidiariamente, caso não se entenda pela suspensão integral do ato, a suspensão de toda e qualquer despesa com distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, de toda transferência voluntária de recursos e de toda contratação direta fundadas no decreto impugnado, condicionando sua realização à prévia e específica autorização judicial;
- c.** a citação do Estado do Amazonas, na pessoa de seu Procurador-Geral, e do Governador Roberto Maia Cidade Filho, para, querendo, contestarem a presente ação no prazo do art. 7º, IV, da Lei n. 4.717/65;
- d.** a intimação do representante do Ministério Público, na forma do art. 7º, I, alínea a, da Lei n. 4.717/65, para acompanhar a presente demanda;
- e.** a requisição aos Réus, na forma do art. 7º, I, alínea b, da Lei n. 4.717/65, da relação das ações já classificadas como urgentes e indispensáveis nos termos do art. 12 do decreto, com a indicação dos empenhos, das dispensas de licitação, das contratações diretas, das transferências e das distribuições de bens realizadas sob sua vigência, com os respectivos valores e beneficiários, incluídas as notas técnicas dos órgãos oficiais de monitoramento invocadas em seu preâmbulo
- f.** no mérito, a procedência da ação, para decretar a nulidade do Decreto Estadual n. 54.274/2026 ou, subsidiariamente, de seus arts. 12 e 13, bem como de todos os atos de execução praticados com fundamento nele, na forma dos arts. 2º e 4º da Lei n. 4.717/65;
- g.** a condenação dos responsáveis e dos eventuais beneficiários ao ressarcimento das perdas e danos que vierem a ser apurados, na forma do art. 11 da Lei n. 4.717/65;
- h.** a produção de todas as provas em direito admitidas, notadamente a documental que acompanha esta inicial e a que sobrevier no curso da instrução;
- i.** o reconhecimento da isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, na forma do art. 5º, LXXIII, parte final, da Constituição Federal.



SERGIO BRINGEL ADVOCACIA

Por fim, requer que todas as intimações e comunicações do feito se deem, exclusivamente, em nome do advogado SERGIO ROBERTO BULCAO BRINGEL JUNIOR, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Amazonas, sob o n. 14.182, sob pena de nulidade.

Dá-se à causa, para fins meramente fiscais, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Pede deferimento.

Manaus, data registrada no sistema.

SÉRGIO ROBERTO BULCÃO BRINGEL JUNIOR

OAB/AM 14.182

