



SENADO FEDERAL
Advocacia

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6.357¹

REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, *ex vi* do disposto nos arts. 31 e 230 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), instituído pela Resolução do Senado Federal nº 58 de 10 de novembro de 1972, com redação consolidada pela Resolução nº 13 de 25 de junho de 2018, em atenção ao Mandado de Intimação, de 30 de março de 2020 vem prestar, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para instrução do julgamento das **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357**, as seguintes

INFORMAÇÕES

¹ (Processo SF nº 00200.003952/2020-81).



SENADO FEDERAL
Advocacia

1. A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357 proposta pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em face dos art. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o art. 114, caput e §14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020 - Lei 13.898/2020). O requerente busca com a presente ação, uma interpretação conforme que afaste determinadas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias em relação à criação e à expansão de programas de prevenção ao novo *coronavírus* e de proteção da população vulnerável à pandemia.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



SENADO FEDERAL
Advocacia

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.



SENADO FEDERAL
Advocacia

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integram o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do [§ 5º do art. 195 da Constituição](#), atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

- I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)



SENADO FEDERAL
Advocacia

§14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no [art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#), e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no [Anexo IV](#); ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Alega o requerente que seria fato notório o decreto de pandemia efetivado pela Organização Mundial da Saúde devido ao alastramento das infecções pelo Covid-19 (coronavírus), o que tem levado à adoção de inúmeras precauções sanitárias por diversos entes públicos, consistente em isolamento domiciliar etc. No entanto, segundo o Presidente da República *“Tais medidas, a despeito da sua relevância para a redução da velocidade de transmissão do coronavírus, possuem impactos diretos nas finanças públicas, eis que a drástica redução da atividade econômica produzirá efeitos negativos sobre a arrecadação dos tributos. Ademais, outra relevante fonte de receitas públicas, os royalties do petróleo, também será afetada diante da queda do preço do barril do petróleo. Por fim, observa-se ainda uma necessidade premente de redirecionamento dos gastos públicos para as áreas de saúde e de assistência social.”*

Aduz que o cenário de incertezas fiscais e de necessidade de reformulação de políticas públicas voltadas à redução dos citados efeitos negativos sobre a economia e a sociedade brasileira contrasta com um contexto orçamentário extremamente rígido. Argumenta que, ainda, que se possa utilizar do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação não seria de todo suficiente para suspender outras exigências fiscais, cujo cumprimento torna-se extremamente difícil nos casos de calamidades públicas extremas e de âmbito nacional e internacional, que se vivencia nesse momento. Nesse sentido, o requerente aponta que *“um dos*



SENADO FEDERAL
Advocacia

problemas fiscais mais prementes no contexto de rigidez orçamentária da União é a obrigatoriedade de indicação de formas de compensação nos casos de aumento de despesas, conforme previsto no artigo 114, caput e §14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 13.898/2020) e nos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Expõe que esses padrões normativos orçamentários devem ser relativizados em conjunturas excepcionais, como a situação em questão: “*A exigência de demonstração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois subsequentes pressupõe cenário de governança política dentro da normalidade(...) O mesmo vale para a exigência de compatibilidade de novos gastos com a legislação orçamentária vigente”.*

Afirma que o direito à saúde, artigos 6º e 196 da Constituição Federal, é sobremaneira aviltado, na situação de calamidade, em decorrência das exigências artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020. Assevera também que a incidência dos citados condicionantes fiscais, impedem que o Estado promova a proteção célere da ordem social e econômica e da proteção ao trabalho e ao trabalhador sendo, portanto, inconstitucional por ofensa aos artigos 1º, inciso I; 6º, caput; 170, caput; e 193 da Constituição Federal.

Assim, o Excelentíssimo Presidente da República requer que seja dado interpretação conforme à Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, de modo a afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do Covid-19.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de decisão monocrática do Relator na ADI nº 6.357, Ministro Alexandre de Moraes, reconhece a constitucionalidade dos artigos em análise, afirmando que a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser



SENADO FEDERAL
Advocacia

respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida as gestores públicos.

Contudo, complementa afirmando que, há situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

Informa, também, que o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Desse modo, a pandemia do Covid-19 representa uma condição superveniente, que afetará a execução orçamentária anteriormente planejada.

Nesse sentido, reconhece a temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

Por fim, conhece da existência do *fumu boni iuris* e do *periculum in mora*, para conceder a medida cautelar nos seguintes termos:



SENADO FEDERAL
Advocacia

CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

A fim de elucidar o julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, cabe informar que o Congresso Nacional está tomando medidas normativas que viabilizam a atuação do administrador público em um contexto de pandemia.

Assim sendo, torna-se imperioso invocar a ideia de Democracia e Desconfiança, de John Hart Ely – que pode muito bem inspirar a atuação judicial no caso presente. Em regra, não compete ao Judiciário intervir em decisões discricionárias dos órgãos políticos (mérito legislativo), salvo quando isso se destine à desobstrução dos canais de participação ou à proteção de minorias insulares e desprotegidas.

Não é justo dizer que o governo está “funcionando mal” só porque às vezes ele gera resultados com os quais discordamos, por mais forte que seja nossa discordância. (...) Numa democracia representativa, as determinações de valor devem ser feitas pelos representantes eleitos; e, se a maioria realmente desaprová-los, poderá destituí-los através do voto. O mau funcionamento ocorre quando o processo não merece nossa confiança, quando (1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém se neguem explicitamente a voz e o voto, os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem al-



SENADO FEDERAL
Advocacia

guma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer uma comunhão de interesses - e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos.

(HART ELY, John. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 137).

No caso concreto, como se verá, as decisões políticas necessárias e suficientes ao enfrentamento da crise de saúde pública, da crise econômica e da emergência humanitária, decorrentes da pandemia da doença causada pelo novo coronavírus, já estão sendo integralmente adotadas. Repise-se que o Congresso Nacional não se furta ao desafio de enfrentamento da pandemia e tomou e tem tomado medidas que afastarão a incidência dos normativos orçamentários à situação de emergência.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados aprovaram, por meio do sistema de deliberação remota, a Proposta nº 10, de 2020, também chamada de “PEC do Orçamento de guerra”, que cria o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, e admite a separação do orçamento e dos gastos realizados para o combate à pandemia de coronavírus do orçamento geral da União. A Emenda Constitucional, que também dispensa a União de cumprir a chama “regra de ouro”, foi promulgada no dia 7/05/2020 como Emenda Constitucional 106.

O Senado Federal também aprovou o Substitutivo aos PLPs 39/2020 e 149/2019, denominado Plano Mansueto, que estabelece compensação financeira a estados e municípios pela perda de arrecadação provocada pela pandemia de coronavírus. O substitutivo, PLP 29/2020, de autoria do Presidente Davi



SENADO FEDERAL
Advocacia

Alcolumbre, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, foi aprovado no último dia 02/05/2020, sábado, pelo Senado Federal, e destina 125 bilhões reais para estados e municípios.

O Congresso Nacional também aprovou o PLN 2/2020, no dia 6/4/2020, transformado na Lei 13.983/2020, para alterar a Lei 13.898/2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020, para facilitar os gastos do governo no combate à pandemia de coronavírus e regulamentar a execução de emenda impositivas, com definições sobre meta fiscal, prazo para precatórios, possibilidade de alteração das classificações incluídas ou acrescentadas por meio de emendas, regulamentação do dever de executar programações orçamentárias relativas às despesas primárias discricionárias, entre outras.

O art. 114 da Lei 13.898/2019 dispôs que:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Porém, a Lei 13.983/2020, aprovada no dia 6/4/2020, deu nova redação ao § 16 do art. 114 para assim dispor:

“Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, e durante sua vigência, fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições para atender as necessidades dela decorrentes.”

O Senado Federal também aprovou o PL 232/2019, transformado na Lei Complementar nº 172/2020, que permite a estados e municípios usar saldo



SENADO FEDERAL
Advocacia

de repasses do Ministério da Saúde de anos anteriores em serviços de saúde diversos dos previstos originalmente, como o combate à pandemia de coronavírus.

Veja-se que todo esforço foi tomado pelo Congresso Nacional no sentido de viabilizar que não ocorra qualquer empecilho a execução orçamentária em um momento de extrema vulnerabilidade da população nacional e mundial. O momento é de muita gravidade e, por isso, demanda por uma atuação mais firme dos Poderes da República, com atuação rápida e cirúrgica. Saliente-se que a anormalidade da situação demanda esforços extraordinários do Congresso que, ainda tendo um diminuto tempo, desenvolveu um Sistema de deliberação remota que consegue satisfatoriamente dar voz a todos os parlamentares e conseqüentemente dar voz a grande parte das demandas sociais. Esta situação de anormalidade foi reconhecida pelo Parecer do Senador Anastasia - MG em plenário na votação da PEC nº 10/2020, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nestes termos:

(...) lembramos daquilo que ensina KONRAD HESSE: Constituição e realidade não podem ser isoladas uma da outra. Em uma situação normal, nenhum parlamentar defenderia a flexibilização de regras administrativas, fiscais, financeiras e monetárias presentes na Constituição.

Em uma situação normal, o Senado Federal se reuniria fisicamente para apreciar propostas de emenda ao texto constitucional, com reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sessões de discussão do Plenário no Palácio do Congresso Nacional, em Brasília, e votação em dois turnos.

Lamentavelmente, não estamos em uma situação normal. Pelo contrário, estamos diante de uma situação excepcional sobre a qual — mesmo não tendo sido prevista pela Constituição — temos o dever de dar uma resposta concreta.

Entendemos que as normas procedimentais ordinárias foram criadas para situações de normalidade e um dos elementos básicos de “validade” dessas normas é exatamente essa pressuposta normalidade. Resgatamos, assim, as palavras do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado ULYSSES GUIMARÃES, que na data de aprovação da redação final da Constituição disse: o Regimento é meio e não fim.



SENADO FEDERAL
Advocacia

Como escreveu o jurista italiano SANTI ROMANO: o ordenamento jurídico é uma entidade que em parte se move segundo regras, mas, sobretudo move ela mesma as regras, como peças de um tabuleiro; por isto as regras representam o objeto e o meio da sua atividade, não um elemento de sua estrutura.

Em suma, o ordenamento jurídico, a Constituição e o Direito em si existem para solucionar problemas da sociedade. São instrumentos para a pacificação social e não uma entidade transcendental superior governada por regras próprias. A atual situação de pandemia foge de qualquer padrão de normalidade. Lamentamos, mas a realidade se impõe.

Com a promulgação da Emenda Constitucional 106, criou-se um regime diferenciado que facilita a execução emergencial do orçamento, afastando eventuais problemas jurídicos decorrentes da execução orçamentária. Importante ressaltar que o novel normativo traz consigo diversas balizas para que uma situação excepcional não acabe por se tornar uma nova normalidade, nestes termos o artigo primeiro da Emenda dispõe que (1) o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações - REFFC terá duração enquanto estiver vigente a situação de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional; (2) o REFFC somente poderá ser usada em razão de emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente de pandemia; (3) o REFFC só poderá ser utilizado naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular².

A Emenda Constitucional aprovada acaba, então, por distinguir os gastos do governo com a pandemia da Covid-19 dos gastos de execução ordinários do Orçamento da União, com objetivo de dar mais agilidade à execução de despesas com pessoal, obras, serviços e compras do Poder Executivo durante o estado

² Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente de pandemia, a União adotará Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para atender as necessidades dela decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional.



SENADO FEDERAL
Advocacia

de calamidade pública e de resguardar de possíveis sanções jurídicas os servidores que executam o Orçamento.

A não incidência dos requisitos orçamentários da LRF e da LDO/2020, objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, está disposta no artigo 3º: **“Desde que não se trate de despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, com vigência e efeitos restritos ao seu período de duração, ficam dispensados do cumprimento das restrições legais quanto a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.”** Impende salientar que o próprio Senador Anastasia reconhece que a então proposta de Emenda Constitucional, agora Emenda, coadunava com a decisão dada pelo Ministro Alexandre de Moraes nesta ADI nº 6357, nestes termos:

“Particularmente, no caso da manifestação sobre adequação orçamentária e da adoção de medidas de compensação relacionadas ao aumento da despesa ou à diminuição da receita, a iniciativa da Câmara coaduna-se com medida cautelar exarada, em 29.03.2020, pelo Ministro ALEXANDRE DE MORAES, do STF, no âmbito da ADI nº 6.357. Em suma, a decisão do ministro afastou a aplicação de dispositivos legais relacionados ao tema, mencionando explicitamente dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO 2020) e, mais especificamente, os artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”

Entretanto, deve-se ressaltar que a futura Emenda Constitucional vai muito além do objeto desta ação constitucional e acaba por disciplinar todo um regime jurídico diferenciado para os gastos orçamentários provenientes do combate à pandemia, veja-se: (1) permissão de emissão de títulos para pagar juros e



SENADO FEDERAL
Advocacia

encargos da dívida pública³; (2) suspensão da exigência de que as empresas estejam em dia com a Previdência de seus empregados⁴; (3) dispensa projetos do Legislativo e atos do Executivo de cumprir restrições legais para aumento de despesa e concessão de incentivo ou benefício tributário⁵; (4) dispensa, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal; (4) disciplina o papel do Banco Central no enfrentamento da pandemia⁶; (5) reafirma o poder do Congresso Nacional de sustar qualquer decisão de órgão ou entidade do Poder Executivo em caso de irregularidade ou de extrapolação dos limites da Emenda Constitucional, (6) convalida os atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020, desde que compatíveis com o teor da proposta de Emenda Constitucional.

Conclui-se que a Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional está inteiramente em consonância com a decisão liminar proferida nesta ADI e ela vai além, disciplinando de forma minuciosa e instituindo Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento da calamidade

³ Art. 6º Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos.

⁴ Art. 3º (...) Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º, não se aplica o disposto no art. 195, § 3º da Constituição.

⁵ Art. 3º Desde que não se trate de despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentamento do contexto da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos, com vigência e efeitos restritos ao seu período de duração, ficam dispensados do cumprimento das restrições legais quanto a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

⁶ Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e vender: I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e II - os seguintes ativos, em mercados secundários no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que tenham avaliação de qualidade de crédito realizada por pelo menos uma das três maiores agências internacionais de classificação e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central(...)



SENADO FEDERAL
Advocacia

pública nacional decorrente de pandemia internacional. Portanto, quando da aprovação do normativo, não subsistirá mais qualquer utilidade na decisão liminar proferida.

São estas as considerações do Senado Federal para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357.

Brasília, 12 de maio de 2020.

[vide assinatura eletrônica]

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Advogada do Senado Federal
Coordenadora do NASSET
OAB 19.233/DF

[vide assinatura eletrônica]

EDVALDO FERNANDES DA SILVA
Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais
OAB 19.233/DF

[vide assinatura eletrônica]

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado do Senado Federal
Coordenador-Geral de Contencioso
OAB/DF 18.121

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral do Senado Federal