

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1 . Põe-se em questão, nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo Presidente da República, a validade constitucional da Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021, pela qual estabelecido o pagamento de compensação financeira aos profissionais da área da saúde com atuação no atendimento a pacientes acometidos com a Covid-19. Alega-se contrariedade ao disposto na al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às condicionantes constitucionais de responsabilidade fiscal para aprovação de programas de expansão de ações governamentais fixadas na Emenda n. 109/2021 à Constituição da República.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da duração razoável do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Do mérito

Da alegada ofensa ao devido processo legislativo (als. c e e do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República)

3. Sustenta o Presidente da República, autor da presente ação direta, nos termos do parecer exarado pelo Consultor-Geral da União, a inconstitucionalidade da lei n. 14.128/21, ao primeiro argumento de que “a ‘compensação financeira’ preconizada pela Lei n. 14.128/2021 pode, eventualmente, abranger servidores públicos federais, de modo que se mostra evidente a ofensa à competência privativa do Presidente da República prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da CF” (fl. 5, e-doc. 14).

O autor alega também ofensa ao disposto na al. a do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, pela qual prevê como de iniciativa privativa do Presidente da República lei que disponha sobre “*criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública*”.

Tem-se nas normas adotadas como parâmetros constitucionais:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”

4. Na lei questionada se prevê a instituição de pagamento administrativo de compensação financeira aos profissionais e trabalhadores da saúde que, em razão da atuação no atendimento a pacientes acometidos com a Covid-19, tornaram-se permanentemente incapacitados para o trabalho ou, em caso de óbito, aos seus herdeiros e dependentes.

No *caput* do art. 1º da Lei impugnada se estabelece:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19, ou realizado visitas domiciliares em determinado período de tempo, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, tornarem-se permanentemente incapacitados para o trabalho, ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito.”

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 14.128/2021, consideram-se como profissional ou trabalhador da saúde: a) aqueles cujas profissões de nível superior são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, além de fisioterapeutas, nutricionistas, assistentes sociais e profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas; b) aqueles cujas profissões de nível técnico ou auxiliar são vinculadas às áreas de saúde, incluindo os profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas; c) os agentes comunitários de saúde e de combate a endemias; d) aqueles que, mesmo não exercendo atividades-fim nas áreas de saúde, auxiliam ou prestam serviço de apoio presencialmente nos estabelecimentos de saúde para a consecução daquelas atividades, no desempenho de atribuições em serviços administrativos, de copa, de lavanderia, de limpeza, de segurança e de condução de ambulâncias, entre outros, além dos trabalhadores dos necrotérios e dos coveiros; e) aqueles cujas profissões de nível superior, médio e fundamental são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e atuam no Sistema Único de Assistência Social.

No inc. II do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 14.128/2021, listam-se como dependentes aqueles referidos no art. 16 da Lein. 8.213/1991, a saber: o cônjuge ou companheiro, os filhos menores de 21 anos de idade ou portadores de deficiência mental grave, os pais, os irmãos menores de 21 anos de idade ou portadores de deficiência mental grave.

Pelo art. 2º da Lei n. 14.128/2021, a compensação financeira será concedida, nas seguintes hipóteses: a) ao profissional ou trabalhador de saúde referido no inciso I do parágrafo único do art. 1º desta Lei que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19; b) ao agente comunitário de saúde e de combate a endemias que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19, por ter realizado visitas domiciliares em razão de suas atribuições durante o Espin-Covid-19; c) ao cônjuge ou companheiro, aos dependentes e herdeiros necessários do profissional ou trabalhador de saúde que, falecido em decorrência da Covid-19, tenha trabalhado no atendimento direto aos pacientes acometidos por essa doença, ou realizado visitas domiciliares em razão de suas atribuições, no caso de agentes comunitários de saúde ou combate a endemias, durante o Espin-Covid-19.

No art. 3º da Lei n. 14.128/2021, dispõe-se que a compensação financeira será composta por uma parcela de cinquenta mil reais, devida ao

profissional de saúde incapacitado permanentemente para o trabalho ou ao cônjuge ou companheiro, aos dependentes ou aos herdeiros necessários, em caso de óbito, por rateio, e uma parcela de valor variável devida a cada um dos dependentes do profissional ou trabalhador de saúde falecido, cujo valor será calculado pela multiplicação da quantia de dez mil reais pela quantidade de anos inteiros e incompletos, desde a data do óbito até a data em que cada um dos dependentes atingir 21 anos de idade ou 24 anos, se estiver frequentando curso superior.

5. No art. 5º da Lei n. 14.128/2021 se estabelece a natureza jurídica da compensação financeira como indenizatória:

“Art. 5º A compensação financeira de que trata esta Lei possui natureza indenizatória e não poderá constituir base de cálculo para a incidência de imposto de renda ou de contribuição previdenciária.

Parágrafo único. O recebimento da compensação financeira de que trata esta Lei não prejudica o direito ao recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais previstos em lei.”

A compensação financeira é indenização a ser paga no valor das prestações pecuniárias previstas no art. 3º pelos danos sofridos pelos profissionais de saúde que, em atendimento direto às pessoas acometidas pela Covid-19, tenham se tornado incapazes permanentemente para o trabalho ou, em caso de morte, aos herdeiros e dependentes, não se tratando de benefício previdenciário ou remuneratório.

Em situação semelhante, o legislador ordinário previu, no art. 948 do Código Civil, direito à indenização aos familiares da vítima, em razão do falecimento decorrente de homicídio.

Por analogia ao presente caso, a compensação financeira destinada ao profissional de saúde, que morrer em razão da Covid-19, a indenização prevista na Lei impugnada equipara-se ao dano moral dos familiares pela perda da pessoa, como mencionado para os casos previstos no inc. I do art. 948 do Código Civil.

A prestação de valor variável, mencionada no inc. II do art. 3º da Lei n. 14.128/2021, corresponde à natureza de recomposição patrimonial, decorrente da perda ou diminuição da renda familiar proporcionada pelo

falecido, no que se assemelha ao disposto no inc. II do art. 948 do Código Civil.

Ressalte-se, ainda, conforme dispõe o art. 5º da Lei n. 14.128/2021, que do valor obtido a título da compensação financeira não incidirá o pagamento de imposto de renda ou de contribuição previdenciária, além de não prejudicar o direito ao recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais previstos em lei, o que reforça a natureza indenizatória do instituto.

Sobre a natureza jurídica da compensação financeira prevista na Lei n. 14.128/2021, Gustavo Filipe Barbosa Garcia anotou:

“A rigor, o art. 2º, § 1º, da Lei nº 14.128/2021, como norma especial, não versa sobre o reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo para fins previdenciários e trabalhistas, tendo incidência na questão específica da referida compensação financeira, a qual possui natureza indenizatória e não pode constituir base de cálculo para a incidência de imposto de renda ou de contribuição previdenciária (art. 5º da Lei nº 14.128/2021).”

Como se pode notar, essa compensação financeira não tem natureza previdenciária nem trabalhista. Tanto é assim que o recebimento da compensação financeira de que trata a Lei nº 14.128/2021 não prejudica o direito ao recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais previstos em lei (art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 14.128/2021)” (Covid-19 Como Causa da Incapacidade de Profissionais de Saúde e Atestado Médico para Justificação da Ausência do Empregado: Lei nº 14.128/2021 . Revista Síntese: Trabalhista e Previdenciária. Ano XXXI. Junho 2021.p. 84).

6. Mister, ainda, analisar, na espécie, os beneficiários da indenização prevista na Lei impugnada, em razão do argumento do autor no sentido de que *“a ‘compensação financeira’ preconizada pela Lei n. 14.128/2021 pode, eventualmente, abranger servidores públicos federais, de modo que se mostra evidente a ofensa à competência privativa do Presidente da República prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da CF”* (fl. 5, e-doc. 14).

No art. 2º da Lei n. 14.128/2021, dispõe-se:

“Art. 2º A compensação financeira de que trata esta Lei será concedida:

I - ao profissional ou trabalhador de saúde referido no inciso I do parágrafo único do art. 1º desta Lei que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19;

II - ao agente comunitário de saúde e de combate a endemias que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19, por ter realizado visitas domiciliares em razão de suas atribuições durante o Espin-Covid-19;

III - ao cônjuge ou companheiro, aos dependentes e aos herdeiros necessários do profissional ou trabalhador de saúde que, falecido em decorrência da Covid-19, tenha trabalhado no atendimento direto aos pacientes acometidos por essa doença, ou realizado visitas domiciliares em razão de suas atribuições, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, durante o Espin-Covid-19.”

Nos termos descritos no art. 2º da Lei n. 14.128/2021, os beneficiários da compensação financeira em análise não se limitam aos servidores públicos federais. Na indicação legislativa dos profissionais que eventualmente possam se beneficiar do instituto, não há distinção quanto à natureza jurídica do serviço de saúde prestado, público ou privado, ou no tocante de atuação na área de saúde, se na esfera de atividades da União, Estados ou Distrito Federal ou Municípios.

A lei não restringe os beneficiários da norma aos servidores públicos federais, conquanto também eles possam vir a titularizar aquele direito. O legislador não alterou o regime jurídico público federal do servidor. Legislou sobre matéria de política pública social, na norma se abrangendo todos os profissionais de saúde do setor público ou privado de todos os entes da Federação, que tenham desempenhado suas funções em atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19 e, por isso, se tenham tornado incapazes permanentemente para o trabalho ou morrendo em decorrência deste desempenho.

Também não se evidencia, na espécie, norma de criação ou extinção de órgão público federal a cuidar de matéria de organização da Administração Pública, o que poderia atrair o vício de inconstitucionalidade formal alegado.

É de se anotar o disposto no art. 2º e 6º da questionada Lei n. 14.128 /2021:

“Art. 2º A compensação financeira de que trata esta Lei será concedida:

I - ao profissional ou trabalhador de saúde referido no inciso I do parágrafo único do art. 1º desta Lei que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19;

II - ao agente comunitário de saúde e de combate a endemias que ficar incapacitado permanentemente para o trabalho em decorrência da Covid-19, por ter realizado visitas domiciliares em razão de suas atribuições durante o Espin-Covid-19;

(...)

§ 3º A concessão da compensação financeira nas hipóteses de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo estará sujeita à avaliação de perícia médica realizada por servidores integrantes da carreira de Perito Médico Federal.”

“Art. 6º A compensação financeira de que trata esta Lei será paga pelo órgão competente para sua administração e concessão com recursos do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. O Tesouro Nacional colocará à disposição do órgão a que se refere o caput deste artigo, à conta de dotações próprias consignadas no orçamento da União, os recursos necessários ao pagamento das compensações financeiras de acordo com a programação financeira da União.”

Sustenta o autor que *“a imposição de pagamento de compensação financeira de que trata o diploma questionado por órgão competente, com recursos do Tesouro Nacional, não é uma simples criação de despesa, mas influi, de forma marcante, nas atribuições institucionais dos órgãos administrativos federais incumbidos da distribuição dos recursos – a qual depende de complexa metodologia e de alterações na gestão de pessoal. (...) Mas há implicações ainda mais contundentes nas atribuições da Administração Pública Federal, pois o texto do artigo 2º, § 3º, da lei impugnada incide nas atribuições de servidores da carreira de perícia médica”* (fls. 11-13, e-doc. 1).

Pelo que se tem no art. 6º da Lei n. 14.128/2021, o pagamento do benefício, estabelecido em prestação única e com valor pré-fixado, ocorrerá com recursos do Tesouro Nacional, repassado ao órgão competente.

A ocorrência do pagamento da prestação por órgão estatal existente e integrante da estrutura pública federal não significa interferência ou alteração em suas atribuições típicas.

O cuidado legislativo restringe-se à forma pela qual a Administração Pública executará o pagamento da indenização em espécie ao beneficiário. Não se cria nem se extingue órgão público federal.

7. Anote-se a jurisprudência reafirmada pelo Plenário deste Supremo Tribunal em repercussão geral, pela qual assentado não ocorrer ofensa à competência privativa do chefe do Poder Executivo quanto a iniciativa de lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não cuida da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Confirmam-se, por exemplo:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido” (ARE 878911 RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, repercussão geral, DJe 11.10.2016).

“Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento” (RE 871658 AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 24.8.2018).

8. Ademais, não há interferência na organização administrativa dos órgãos federais, em especial, como sustentado pelo autor, de que haveria atribuição de nova competência ao cargo de perito médico federal, a quem competirá avaliar a alegada incapacidade permanente para o trabalho, nos termos do § 3º e dos incs. I e II do art. 2º da Lei n. 14.128/2021.

Conforme o art. 30 da Lei n. 13.846/2019, o perito médico federal dispõe das seguintes atribuições:

“Art. 30. Fica estruturada a carreira de Perito Médico Federal, no âmbito do quadro de pessoal do Ministério da Economia, composta dos cargos de nível superior de Perito Médico Federal, de provimento efetivo.

(...)

§ 3º São atribuições essenciais e exclusivas dos cargos de Perito Médico Federal, de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, de Supervisor Médico-Pericial da carreira de que trata a Lei n. 9.620, de 2 de abril de 1998, as atividades médico-periciais relacionadas com:

I - o regime geral de previdência social e assistência social:

- a) a emissão de parecer conclusivo quanto à incapacidade laboral;*
- b) a verificação, quando necessária à análise da procedência de benefícios previdenciários;*
- c) a caracterização da invalidez; e*
- d) a auditoria médica.*

II - a instrução de processos administrativos referentes à concessão e à revisão de benefícios tributários e previdenciários a que se referem as alíneas a, c e d do inciso I e o inciso V do caput deste artigo;

III - o assessoramento técnico à representação judicial e extrajudicial da União, das autarquias e das fundações públicas federais quanto aos expedientes e aos processos relacionados com o disposto neste artigo;

IV - a movimentação da conta vinculada do trabalhador ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nas hipóteses previstas em lei, relacionadas à condição de saúde;

V - o exame médico-pericial componente da avaliação biopsicossocial da deficiência de que trata o § 1º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), no âmbito federal, para fins previdenciários, assistenciais e tributários, observada a vigência estabelecida no parágrafo único do art. 39 da Lei resultante da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019;

VI - as atividades acessórias àquelas previstas neste artigo, na forma definida em regulamento.”

A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, não dispôs sobre criação ou alteração de atribuições do cargo de perito médico federal. Limitou-se a realçar, em razão mesma da atribuição conferida legalmente àquele profissional, o seu encargo para avaliar e atestar as condições para o pagamento da compensação financeira aos beneficiários do inc. I e II do art. 2º da Lei n. 14.128/2021.

9. Fundamenta-se, assim, a legislação impugnada no dever estatal de promover políticas e programas de proteção e defesa da saúde, no contexto pandêmico experimentado com a Covid-19, buscando-se mitigar os prejuízos dos profissionais de saúde incapacitados para o trabalho ou indenizar os dependentes daqueles que, na atuação direta no combate à pandemia no Brasil, morreram em razão da doença. Nesse sentido, confirmam-se os dispositivos constitucionais:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;”

A legislação questionada trata de política pública para atender finalidade específica, no cumprimento do dever constitucional outorgado ao Estado de buscar atenuar os malefícios causados pela pandemia aos profissionais de saúde, pelo que a avaliação, quanto aos que haverão de titularizar o direito à indenização prevista na Lei, é conferida ao perito médico federal. Respeitou-se, na legislação questionada na presente ação, as funções inerentes a seu cargo e segundo as competências previstas em legislação vigente, a saber, o art. 30 da Lei n. 13.846/2019.

10. No exame de controvérsia jurídica análoga, este Supremo Tribunal Federal assentou inexistir ofensa à separação de poderes em previsão legal constante de diploma que tenha sido de iniciativa parlamentar, referente a encargo específico, desde que o objetivo seja o de dar concretude a direito social previsto na Constituição. Confirmam-se, por exemplo:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE 1281215 AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 11.12.2020).

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI Nº 8.027/2014, DO ESTADO DO PARÁ, QUE DISPÕE SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EM VEÍCULOS DE ALUGUEL NA MODALIDADE LOTAÇÃO. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PODER DE POLÍCIA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA NEM ALTERA ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A lei estadual impugnada, ao fixar regras e procedimentos para ordenar o transporte de passageiros na modalidade lotação de até seis pessoas entre municípios inseridos nos limites de seu território, foi editada no âmbito da competência constitucional residual (art. 25, §1º, CF/88). Precedentes. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. 2. Ausência de criação ou alteração de atribuição de órgãos da Administração Pública. Finalidade própria da agência reguladora estadual. Controle da exploração do serviço, nos termos da sua norma criadora, a Lei estadual nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997. Precedentes. 3. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI 5677, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 13.12.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente” (ADI 4723, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.7.2020).

“PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Não discrepa da Constituição Federal ato normativo, veiculado em diploma de iniciativa parlamentar, mediante o qual instituída plataforma de combate à violência em instituições estaduais de ensino, ausente supressão ou limitação das atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Lei Maior” (ADI 2865, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 6.7.2020).

Tratando-se, na legislação impugnada, de matéria de natureza jurídica indenizatória destinada a profissionais de saúde de todos os entes federados, de setores da iniciativa privada ou do desempenho de função pública, inexistindo, no diploma questionado, alteração na estrutura ou na atribuição de órgãos da Administração Pública federal, não se sustenta a alegação do autor de que o benefício criado pelo legislador corresponderia a alteração do regime jurídico de servidores públicos da União ou de organização da Administração Pública federal, a caracterizar vício de iniciativa na elaboração da Lei impugnada.

Tem-se na manifestação do Procurador-Geral da República:

“A Lei 14.128/2021 não trata do regime jurídico de servidores públicos da União, nem visa a interferir nas atribuições de órgãos da administração pública. É ato com propósito indenizatório de profissionais e trabalhadores da área da saúde em geral (ou seus

familiares) que, ao exercerem funções envolvendo o atendimento de pacientes acometidos pela Covid-19, hajam sido gravemente afetados pela doença, ficando permanentemente incapacitados ou vindo a óbito.

A norma integra política pública social, resultado de consenso legislativo quanto à retribuição – pecuniária que seja – às pessoas indicadas, sem distinção quanto à esfera ou natureza do local/órgão de atuação na área da saúde, uma vez que a instituição e percepção do benefício não decorre da natureza do ofício exercido, se público ou privado, mas do efeito gerado pela atividade.

O pagamento do benefício, estabelecido em prestação única e com valor pré-fixado, dar-se-á com recursos do Tesouro Nacional, repassado ao órgão competente, momento em que se exaure o direito, sem alteração no regime jurídico de eventuais servidores que façam jus ao benefício.

O tratamento processual que a Administração dará à execução do pagamento, que se constitui em direito material, não implica interferência ou alteração nas atribuições típicas de seus órgãos, previamente definidas” (fls. 12-13, e-doc. 56).

11 . Não se comprova , portanto, inconstitucionalidade formal por contrariedade ao disposto no als. c e e do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República na Lei n. 14.128/202114, nela não se dispondo sobre regime jurídico de servidores públicos da União nem havendo alteração nas atribuições de órgãos da Administração Pública federal.

Da alegada ofensa ao devido procedimento de elaboração normativa pelo acréscimo de despesas sem estimativa de impacto orçamentário financeiro (art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias) e às condicionantes constitucionais de responsabilidade fiscal para aprovação de programas de expansão de ações governamentais fixadas na Emenda n. 109 /2021 à Constituição da República

12. O autor afirma que “a aprovação da Lei n. 14.128/2021 deu-se a descoberto de qualquer tentativa de estimação dos custos diretos e indiretos incorridos pela medida, em votação às cegas, flagrantemente lesiva ao artigo 113 do ADCT” (fl. 24, e-doc. 1).

Alega que “o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 106/2020, com o intuito de conferir uma maior flexibilidade orçamentária ao gestor público, permitindo a destinação de um maior fluxo de recursos às

políticas de combate à pandemia, sem as regulares travas fiscais. Todavia, esse regime de mitigação dos escrúpulos fiscais foi absolutamente excepcional. (...) os dispositivos previstos na PEC nº 10/2020 foram inseridos em um texto apartado da Constituição Federal e do ADCT, resultando na promulgação da Emenda Constitucional nº 106/2020, já exaurida. (...) Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021, acrescentou-se ao artigo 84 da Constituição da República o inciso XXVIII, segundo o qual compete privativamente ao Presidente da República ‘propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição’. (...) A aprovação da Lei nº 14.128/2021 está claramente fora do regime constitucional de flexibilização das condicionantes fiscais durante calamidades” (fls. 30-31, e-doc. 1).

Conclui que “no exercício fiscal de 2021, não há decreto vigente do Congresso Nacional sobre situação de calamidade pública. Acerca do tema, vale lembrar que o Congresso Nacional decretou, inicialmente, estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em razão da pandemia de Covid-19, de acordo com o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. (...) Em segundo, porque a Lei nº 14.128/2021 contempla ao menos uma espécie de obrigação de caráter continuado, a saber, o pagamento de auxílio financeiro ‘inclusive nas hipóteses de óbito ou incapacidade permanente para o trabalho superveniente à declaração do fim do Espin-Covid-19 ou anterior à data de publicação desta Lei, desde que a infecção pelo novo coronavírus (SarsCoV-2) tenha ocorrido durante o Espin-Covid-19, na forma do § 1º do caput deste artigo’ (artigo 2º, § 4º)” (fls. 33-34, e-doc. 1).

13 . O contexto de grave crise sanitária foi reconhecido pelo Congresso Nacional, em 6 de março de 2020, pelo Decreto legislativo n. 6, no qual reconhecido o estado de calamidade pública no território nacional, para fins fiscais, em razão da pandemia de Covid-19, e teve sua vigência, de acordo com o art. 1º, até 31 de dezembro de 2020.

Pela Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde, declarou-se estado de emergência em saúde pública de importância nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus, nos termos do Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011,

pelo qual se dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN-SUS.

A crise sanitária causada pela Covid-19 ainda não foi superada, havendo elevado número de casos de contaminação, além do surgimento de novas cepas do vírus. Constatam dos dados da Organização Mundial de Saúde que o mundo contabilizou, em 16 de fevereiro de 2022, 414.525.183 infectados e 5.832.333 mortos, computando a Organização PanAmericana de Saúde, na mesma data, 143.864.770 infectados e 2.580.109 mortos nas Américas.

No Brasil, de acordo com as estatísticas sobre a evolução da doença, com base em dados das secretarias estaduais de saúde, em 16 de fevereiro de 2022, chegou-se ao total de 27.538.503 infectados e 638.835 mortos.

A grave crise causada pela pandemia sanitária do coronavírus, pela qual afetada a saúde pública, física e emocional de pessoas em todo o planeta, atinge, para além dos desafios de ordem sanitária, também desafios jurídicos. O direito positivo vigente não foi elaborado tendo como seu fator determinante nem sua base fática a necessidade de regulação desse contexto sanitário que ultrapassa os parâmetros de normalidade considerados pelo legislador.

14. Como medida de combate aos efeitos negativos decorrentes da pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 106, em 7 de maio de 2020, pela qual instituído o *“regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”*.

Aquela Emenda n. 106/2020 possibilitou a adoção de medidas extraordinárias fiscais, financeiras e de contratações, estabelecendo procedimentos próprios e ressalvas para cumprimento de normas de gestão administrativa, financeira e orçamentária como providências necessárias para o enfrentamento da pandemia.

Entre essas medidas, sobreleva a autorização destinada a todos os entes federados na flexibilização das limitações legais relativas às ações

governamentais que, não importando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. É o que se tem no art. 3º da Emenda Constitucional n. 106/2020:

“Art. 3º. Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.”

Consta do dispositivo transcrito os pressupostos para desobrigar determinada despesa do elenco das limitações fiscais ordinárias, como, por exemplo, as previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto devem ser atendidos critérios de exclusividade, no sentido de que a despesa deve ter como objetivo o enfrentamento à situação de calamidade pública e suas consequências sociais e econômicas, e à característica da temporariedade, pelo que a despesa deve ser transitória (no sentido de ser adotada pelas características próprias do período de pandemia, mesmo se estendendo para além dele, desde que em decorrência dele e determinado por força ou como consequência do que por ela causado) e com vigência restrita ao período da calamidade pública.

15. É de se anotar que, a Emenda Constitucional n. 106/2020, teve sua eficácia formalmente exaurida em 31 de dezembro de 2020, pela perda da vigência do Decreto Legislativo n. 6/2020, nos termos do art. 11, pelo qual previsto que *“esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional”*.

Entretanto, a posterior Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, acrescentou à Constituição da República o art. 167-D, de teor análogo ao que se tinha no art. 3º, da Emenda Constitucional n. 106/2020:

“Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas

consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

16. A Lei de Responsabilidade Fiscal também foi alterada pela Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020, pela qual estabelecido o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov-2 (Covid-19)”. Foram editadas, então, normas adicionais às do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal para prover os entes federativos das condições necessárias ao enfrentamento da crise.

Entre as previsões da Lei Complementar n. 173/2020, especificamente quanto às condicionantes fiscais para a implementação da compensação financeira em exame, tem-se ser vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de auxílios e benefícios, na seguinte extensão:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

(...)

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.”

17. Em razão da dramática e excepcional crise sanitária causada pela Covid-19 e do seu prolongamento com enorme quantitativo de infectados e mortos em razão da Covid-19, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.625, afirmou que a situação de crise sanitária estende-se para além do prazo de vigência estabelecido pelo Decreto legislativo n. 6/2020, como fator permissivo da manutenção de normas de combate à pandemia:

“Ementa: TUTELA DE URGÊNCIA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA CONFERIR SOBREVIDA A MEDIDAS TERAPÊUTICAS E PROFILÁTICAS EXCEPCIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19. PROVIDÊNCIAS PREVISTAS NA LEI 13.979/2020 CUJA VIGÊNCIA FIMOU EM 31 DE DEZEMBRO DE 2020. RECRUDESCIMENTO DA PANDEMIA COM O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS CEPAS VIRAIS. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA QUE SE MANTÉM INALTERADA. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - A Lei 13.979/2020, com o propósito de enfrentar de maneira racional e tecnicamente adequada o surto pandêmico, permitiu que as autoridades adotassem, no âmbito das respectivas competências, determinadas medidas profiláticas e terapêuticas. II - Embora a vigência da Lei 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença. III - A prudência – amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública – aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia. IV - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F,

3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas” (ADI 6625 MC-Ref, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 12.4.2021).

18. Também pela gravidade da crise sanitária causada pela Covid-19, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou a necessidade de afastamento temporário da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *caput* e § 14 do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de Covid-19, com o objetivo de assegurar a expansão das ações governamentais de enfrentamento à pandemia:

“Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de

calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medica cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes” (ADI 6357 MC-Ref, Relator o Ministro Alexandre de Moares, DJe 20.11.2020).

19. Na espécie se tem que o complexo normativo e jurisprudencial apresentado, a compensação financeira prevista na Lei n. 14.128/2021 destina-se, pois, ao enfrentamento das consequências sociais e econômicas havidas pela calamidade pública provocada pela Covid-19. Tem ela vigência e efeitos restritos em sua duração, tendo por beneficiários da compensação financeira os profissionais de saúde atuantes diretamente no combate à pandemia durante o período de estado de emergência em saúde pública nacional, prolongado, conforme este Supremo Tribunal assentou na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.625 e também conforme reconhecido pela Portaria n. 188/2020 do Ministro de Estado da Saúde, nos termos do Decreto n. 7.616/2011.

A compensação financeira em exame cuida de indenização em razão de um evento específico, não configurando despesa obrigatória de caráter continuado. Dela se poderão beneficiar o profissional de saúde ou os seus herdeiros que comprovem que a infecção causada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) tenha ocorrido durante o Espin-Covid-19 (estado de emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus), nos termos do § 4º do art. 2º da Lei n. 14.128/2021.

Neste mesmo sentido também a manifestação do Procurador-Geral da República:

“A criação de compensação financeira a grupo severamente atingido pela crise sanitária parece enquadrar-se no propósito normativo de enfrentamento das “consequências sociais e econômicas” da crise, e não constitui, salvo melhor juízo, despesa de caráter continuado. É benefício que, individualmente considerado, não se prolonga no tempo, porque pago a cada um de seus beneficiários em prestação única, sem potencial para causar desequilíbrio permanente nas contas públicas” (fls. 17-18. e-doc. 56).

20. As diversas previsões legislativas de dispensa da observância de determinadas regras de responsabilidade fiscal evidenciam a opção legislativa de evitar o impedimento da atuação do poder público no enfrentamento da pandemia, oferecendo-se resposta jurídica tida pelo legislador como justa aos que atuaram e ainda atuam no combate à doença com maior risco à própria vida e à saúde.

O pagamento da compensação financeira instituída pela Lei em exame, restrita ao período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, insere-se, portanto, no quadro normativo especificado nas Emendas Constitucionais ns. 106/2020 e 109/2021, pelas quais se excepcionaram a observância de condicionantes fiscais, como, por exemplo, o disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“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.”

O disposto no inc. I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi reproduzido, com conteúdo análogo, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95 /2016. Por ele se estabelece que *“ a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.

21. Tem-se também, no parecer emitido pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados sobre a adequação orçamentária da Lei impugnada nesta ação direta, o seguinte:

“11-1. Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária A matéria foi encaminhada à CFT para exame de “adequação financeira e orçamentária”, nos termos do art. 54 do Regimento Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, examinar a conformidade da proposição com a legislação orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual; bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em apertada síntese, todas as proposições relatadas têm o objetivo de instituir alguma compensação aos profissionais da saúde que atuem no enfrentamento da COVID-19 e estão direcionadas a atender à situação extraordinária, de grande repercussão social, decorrente do cenário emergencial de crise de saúde da população. Decisão do Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF – Distrito Federal, concedeu medida cautelar para 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”. Portanto, o STF afastou a demonstração de adequação no caso de criação de despesas ao enfrentamento da pandemia, não alcançando despesas permanentes que extrapolam o período de calamidade. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 106, de 2020, instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Segundo a EC, desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Assim, quanto à admissibilidade financeira e orçamentária dos referidos projetos, não se observa desrespeito direto às normas vigentes, razão pela qual somos pela

adequação financeira e orçamentária da matéria” (Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2253466>>. Acesso em 16.2.2022).

22. Assim, a análise do que apresentado nesta ação não conduz a reconhecimento de qualquer eiva a macular a norma questionada, pelo que é constitucional a previsão legal de compensação financeira, de caráter indenizatório, estabelecida na Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021, no enfrentamento das *“consequências sociais e econômicas”* em decorrência da crise sanitária da Covid-19. Está inserida no regime fiscal excepcional cuidado nas Emendas Constitucionais ns. 106, de 7 de maio de 2020, e 109, de 15 de março de 2021, considerando-se o prolongamento da crise sanitária, sendo o Poder Legislativo o espaço constitucionalmente próprio para a avaliação e a conclusão sobre a necessidade de adoção de medidas públicas específicas para o enfrentamento dos efeitos deletérios causados pela pandemia da COVID-19.

23. Pelo exposto, **voto pela conversão do julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgo improcedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade, declarando constitucional o disposto na Lei n. n. 14.128, de 26 de março de 2021.**

Plenário Virtual - mirror de voto - 17/03/2022 00:00